

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА КАК ФАКТОР ИСТОРИЧЕСКОГО И ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ

*Работа представлена кафедрой социально-гуманитарных наук ВФ
Российского государственного торгово-экономического университета.
Научный руководитель – доктор исторических наук, профессор В. А. Тонких*

Исторический и политологический подходы к изучению государственной службы раскрывают взаимозависимость, взаимосвязь государственной службы и политической власти, связывающей общественные и государственные потребности, ценности и организационные процессы в единую подконтрольную организационную систему. Приоритетным для исторической науки является исследование государственной службы в качестве политико-административного властного института.

The historical and politological approaches to studying of civil service reveal the interdependence of civil service and political authority, which combines social and state needs, values and organisational processes to form a united controllable organisational system. The investigation of civil service as an administrative power-wielding institute is a priority for the historical science.

Реформа – (от *франц.* *reforme*, от *лат.* *reformo* – преобразовываю), преобразование, изменение, переустройство какой-либо стороны общественной жизни (порядков, институтов, учреждений), не уничтожающее основ существующей социальной структуры¹. С формальной точки зрения под реформой подразумевается нововведение любого содержания. Однако в политической практике и политической теории реформой обычно называют более или менее прогрессивное преобразование, известный план к лучшему. Следует отметить, что реформа государственной службы и административная реформа это не совсем одно и то же. Это взаимосвязанные вещи, но это разные вещи. Реформа государственной службы обращена к тем людям, которые этой службой занимаются, которые на этой службе состоят, к их правам, обязанностям, статусу и т. д. Реформа административная обращена к деятельности самих административных органов.

История развития и цели административной реформы: первые идеи. Сразу же хотелось бы отметить множество публикаций как по вопросу истории возникновения административной реформы в России, так и по основным проблемам ее проведения². Целью административной реформы, как полагают, выступает создание «более компактного, но сильного, эффективного государственного аппарата»³. Является ли сильное государство правовым? М. Афанасьев пишет: «Сильное государство, которое управляется авторитарными методами, предельно стесняет общество. Но если вдуматься, такой порядок подразумевает как раз слабость государства — этой невыносимой слабостью он пропитан и одухотворен»⁴. А может быть, только сильное государство можно считать в полном смысле слова правовым? Чтобы получить ответ, нужно в определенной степени посмотреть на цели административной реформы. По мнению специалистов, «административная реформа

в основном мотивирована общим ощущением несоответствия того, как функционирует власть, тому, что естественным образом происходит в стране... Ведь административный механизм действует очень плохо»; «исполнительный механизм» должен стать действительно исполнительным, сделать так, «чтобы на каждый случай, на каждое принятое решение был ответственный чиновник, “крайний”»⁵. М. Афанасьев убежден, что проведение административной реформы сегодня в России (или отказ от нее) имеет для нашей страны «значение исторического выбора»⁶. Прежде всего, нужно сделать вывод о том, что именно стандарты современного правового государства должны быть положены в основу целеполагания при проведении в России административной реформы. Все элементы, этапы и все принципиальное содержание административной реформы должны привести к укреплению правового государства либо к еще большему установлению признаков правового государства в законодательстве, которое может появиться в результате спланированной административной реформы. Порядок, царящий в обществе и самом государстве, несомненно, будет признавать само население, а государство будет считать правовым.

Постановление Правительства РФ от 21 мая 2004 г. № 248 внесло изменения в Положение о Правительственной комиссии по проведению административной реформы. А правительственным распоряжением от 21 мая 2004 г. № 682-р были созданы при Правительственной комиссии по проведению административной реформы рабочие группы по вопросам оптимизации структуры и функций подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных казенных предприятий, действующих в соответствующих сферах государственного регулирования. Было образовано 5 рабочих групп по во-

просам оптимизации структуры и функций государственных организаций, действующих в сферах здравоохранения и социального развития, экологии, культуры, образования и науки; экономики и финансов; промышленности, энергетики, транспорта и связи; сельского хозяйства и природных ресурсов. Указанным распоряжением была образована рабочая группа по подготовке предложений по разработке административных регламентов федеральных органов исполнительной власти и экспертно-аналитическая группа.

Таким образом, нельзя сказать, что административная реформа проводится в неясных стартовых условиях и без каких-либо представлений о ее конечных результатах. Как видно, административная реформа инициировалась самой политической и государственной властью. Сейчас уместно сопоставить условия появления и проведения административной реформы. Для этого целесообразно вспомнить некоторые программные тезисы из выступления В. В. Путина 12 февраля 2004 г.: в конце XX столетия в России Конституция страны и федеральные законы «утратили во многих регионах качество актов высшей юридической силы»; «региональные парламенты принимали законы вразрез с конституционными принципами и федеральными нормами»; «федеральные акты применялись избирательно, что называется, по собственному усмотрению»; отмечены факты появления «произвола властей, от которого страдали люди»; «отдельные регионы фактически оказались вне единой правовой и финансово-фискальной системы государства, перестали отчислять налоги в федеральный бюджет, требовали создания так называемых собственных золотовалютных резервов, собственных энергетических, таможенных систем, региональных денежных единиц»⁷. Что было достигнуто за прошедшие четыре года: «восстановлен конституционный правопорядок, укреплен, а по сути, отстроена заново – вертикаль федеральной

исполнительной власти»; «восстановлено единое правовое пространство страны»; пресечены опасные процессы деградации государственной власти, ослабления армии, разрушения правоохранительных органов, других силовых структур»; «идут кардинальные по своей сути изменения в системе правосудия»⁸.

Административная реформа как попытка политического руководства страны направить ход событий в заданное русло весьма показательна с точки зрения организационно-структурной трансформации, отражающей перераспределение власти на высшем уровне, причем в политико-административном контексте.

По мнению В. Никонова, современные изменения в системе исполнительной власти – возможно, самые серьезные за всю историю ее существования в России, Кабинет министров в качестве отдельного института никогда не функционировал. Большевики на самом деле мало что поменяли в системе организации исполнительной власти. И до сих пор ее развитие шло по экстенсивному пути. Поэтому произошедшая реформа правительства представляется исключительно глубокой: уничтожен целый уровень управления – уровень вице-премьеров, который был ключевым на протяжении многих десятилетий. Министерства могут стать реальными властными институтами. Усилилась привязка правительства к президентской власти: и через целый ряд персональных назначений, и через вовлеченность президента в деятельность правительства.

Однако переход президента и его администрации на управление экономикой «вручную» сам по себе ничего принципиально нового в системе управления не несет. Идея правительства парламентского большинства неизбежно должна была родиться при нашем конституционном строе, который во многом списан со «смешанной» французской модели. Но при создании такого правительства сама система разделения властей лучше не становится, тем бо-

лее в нашей стране, где большая доля властных полномочий принадлежит президенту, а ответственность за проведение внутренней и внешней политики лежит на правительстве.

Таким образом, оптимизация системы государственного управления возможна только в одном-единственном случае – при соединении полномочий и ответственности. Так, в парламентских республиках, будь то Германия, Япония, Великобритания, разделения властей в чистом виде не существует, так как исполнительная власть представляет собой продолжение законодательной. В американской модели глава государства и глава правительства – это просто один человек, который называется президент Соединенных Штатов Америки. Подобные политические конструкции на федеральном уровне в России вполне возможны даже без серьезной корректировки действующего законодательства. Ликвидация поста премьера в целях создания эффективной исполнительной власти вполне может быть заменена ситуацией, когда премьером станет сам президент. Б. Н. Ельцин фактически так и сделал в 1992 г., а нынешний состав Государственной думы вряд ли откажет президенту в утверждении на этот пост, если он сам внесет свою кандидатуру. *Современный период президентства В. В. Путина указывает нам на выход из сложившейся ситуации, когда бывший президент становится премьер-министром. Опыт Путина позволит более эффективно совместно с президентом Медведевым решать все возникающие проблемы.*

В результате следует вывод, что в нормах конституционного и государственного права нет серьезных препятствий для выбора той или иной формы республики на уровне высшей государственной власти. Это вопрос политической воли и ответственности. Но смена форм мало что даст при неразвитости иных политических институтов, так как в данной ситуации отсутствует механизм реализации этой политической

воли. Поэтому в методологии политической реформы структур государственной власти нужно идти дальше, вовлекая в орбиту модернизации низовые элементы системы государственного управления. А чтобы не повторить ошибок, вызванных приоритетом формы над содержанием, необходимо реформировать и отношения в органах исполнительной власти на принципах полномочий и ответственности, т. е. демократии и эффективности. Однако смысл демократии в ее современном понимании – это логика «врожденного равенства». Таким образом, модернизация государственной службы, связанная с повышением субъектной роли должностных лиц, необходимо должна распространяться на всех должностных лиц государственной службы, а не только на руководителей органов и структурных подразделений.

Взаимосвязь повышения эффективности государственного управления и внутренней демократизации государственной службы в контексте российских и общемировых тенденций с либерализацией экономики и управления доказывает сформулированную методологию «микropolitических отношений».

Принимая во внимание то обстоятельство, что реформирование государственной службы является еще более политизированным процессом, чем ее функционирование, при анализе перспектив политико-административного реформирования приобретает актуальность и научный интерес гипотеза о схожести принципов, факторов и закономерностей политического процесса на уровне верховной власти и на уровне аппаратов органов государственной власти. При этом очевидно, что перераспределение функций министерств и ведомств и стоящих за ними полномочий и ресурсов в ходе административной реформы – процесс весьма непростой и достаточно болезненный для всей сферы государственного управления. Отдельные примеры к тому уже обсуждаются в СМИ, но, видимо, это только начало про-

явления системных пороков структуры федеральных органов исполнительной власти, созданной в результате административной реформы в 2004 г. Собственно причина очевидна – неудачная интеграция людей и структур.

Актуальным является вопрос создания качественно нового института государственной службы, в целях решения которого проводится соответствующая реформа. Процесс саморазвития какого-либо социального института обусловлен механизмом качественного обновления его человеческого ресурса. Политическая система в данном случае предполагает регулярность выборов во властные институты; принцип правительства парламентского большинства способствует более энергичному обновлению исполнительной власти. Однако политическая система не является самодавяющей, а выступает в качестве подсистемы более общей – социентальной системы, объемлющей все общество. Данное обстоятельство позволяет нам в научно-теоретическом плане рассматривать проблему институционализации государственной службы как системы качественно новых политических отношений внутри самого аппарата государственного управления. Мировоззрение постмодерна, преодолевающее интеллектуальную дезинтеграцию предшествующего периода, характерно, помимо прочего, активным взаимопроникновением и дополнением методов гуманитарных и естественных наук. Действительно, *государственную службу* можно представить в качестве полноценного института политической системы, организованного на принципах функциональной самостоятельности его составных элементов вплоть до конкретного специалиста. Но при этом, точнее, именно в этом случае связи государственной службы с обществом через функционирование политической системы многократно возрастут, и воспринимать такую государственную службу вне общественного контекста будет невозможно. Актуальный для совре-

менной российской научной общественности вопрос соотношения государства и гражданского общества решается на уровне взаимосвязи чиновника среднего масштаба и гражданина. Отсюда для реализации микрополитической методологии необходимо нетривиальное понимание системной неразрывности взаимодействия государственной гражданской службы и гражданского общества. Для решения практических задач, связанных с демократизацией политической системы, требуется универсальная система политики и управления, которая в виде конкретной методологии может быть применима на всех уровнях государственного управления.

В данной связи представление государственной службы в качестве социально-политического института позволяет представить гражданских служащих в качестве сегмента гражданского общества. Тогда воплощение в институте государственной службы сущностных черт и качеств гражданского общества будет способствовать их распространению на внешнюю иррациональную среду. Именно при таком движении от частного к общему государственная служба в качестве социально-политического института в соответствии с законом необходимого разнообразия будет стимулировать развитие гражданского общества и укрепит гарантии демократизации политической системы. Кроме того, существует, пожалуй, важнейшее обстоятельство, обуславливающее интерес к характеру и возможным вариантам процесса и нет национализации государственной службы, происходящего в процессе реформирования государственной службы Российской Федерации. Это – его временные рамки. Так как перспектива полноценного становления гражданского общества в России по-прежнему неопределенна, а процесс равноправного партнерства государства и общества через их институты весьма проблематичен, то подлинная демократизация политической системы России – перспектива отда-

ленного будущего. Но возможность создать эффективную и демократичную государственную службу, которая расширит социальный фундамент и послужит катализатором развития гражданского общества, вполне реальна, и достижение этой цели возможно еще в рамках нашей с Вами жизни.

Административная реформа как способ совершенствования административного права обязательно должна связываться законодательством с действующим административным правом. Сегодня же авторы административной реформы много говорят об улучшении «деятельности госаппарата» и «повышении квалификации государственных служащих», т. е. преобладает, как и прежде, в основном политический аспект проводимых преобразований. Однако разработчиками административной реформы не определены, с нашей точки зрения, самые общие контуры будущей модели административно-правового регулирования и системы административного права. Складывается впечатление, что они «позабыли» о развитии самого административного права, а были заняты лишь разработкой «политической догматики», которая, как известно, не привносит в реальную административную жизнь желаемых созидательно-положительных моментов. Создатели концепции административной реформы, с нашей точки зрения, в меньшей степени согласовывали ее направления и этапы проведения с потребностями развития административного права. Получается, что административное право с его нормами и отношениями было исключено из сферы и системы административного реформирования, поскольку трудно представить, чтобы, например, судебная реформа проводилась в отсутствие соответствующих изменений законодательства, устанавливающего судебную систему и статус судей. Проводимая сегодня в России административная реформа, напротив, никак не увязывается с необходимостью принятия важнейших за-

конов, направленных на укрепление организованности, дисциплинированности и ответственности государственного аппарата и его служащих. По словам С. Д. Хазанова, административная реформа в нашей стране не подкреплена развитой административно-правовой доктриной⁹, т. е. существующие административно-правовые реалии, достижения и институты не принимаются во внимание при выработке управленческих решений и формировании будущей системы государственного управления в России.

Административная реформа с концептуальной точки зрения должна способствовать позитивному развитию административного законодательства, самого административного права, многих его институтов. Например, одним из важнейших вопросов проводимой административной реформы является, с нашей точки зрения, вопрос о соотношении административного права и его содержания с параметрами административной реформы. Можно задать вопрос: *изменит ли административная реформа само административное право?* Имеющиеся уже сейчас результаты административной реформы не позволяют утверждать, что российское административное право получило позитивное развитие. Рассматривая схематично содержание предмета административного права¹⁰ с целью выявления спектра возможного воздействия на него административной реформы, можно убедиться в том, что административному реформированию с политико-управленческой точки зрения подлежит каждый административно-правовой институт. Фактически во все самые главные сферы административно-правового регулирования «вторгается» в настоящее время административная реформа.

Г. Сатаров высказывался за введение практики проверок государственных служащих на лояльность политическому руководству страны, т. е. проведение работы по

обеспечению союза реформаторов и бюрократии даже не за счет отмены департизации государственной службы (за что ратовал, например, Г. Попов), а путем ее политической сепарации сверху. Действительно, определенная степень политической ангажированности, как указывает А. В. Оболонский, особенно при серьезных политических переменах не только неизбежна, но и желательна: «аппарат не должен блокировать, тормозить или извращать смысл реформ, в то же время он не должен машиноподобно исполнять зачастую безответственные решения legislatures, принимаемые в политических целях»¹¹.

Вопреки надеждам реформаторов процесс демонополизации государственной собственности оказался всецело в руках управленческого аппарата, а главным действующим лицом рыночных отношений в условиях фактического отсутствия сколь-нибудь значительной предпринимательской прослойки стала бюрократия¹². Таким образом, все это привело к формированию так называемого бюрократического (или номенклатурного) капитализма. «Бюрократический капитал, — пишет академик Н. А. Симония, — это специфическая форма генезиса капитализма в условиях “догоняющего развития”. Фактически это особый вариант “первоначального накопления”, осуществляемый при активном участии и по инициативе государственной бюрократии. Он особенно характерен для стран с богатыми историческими традициями бюрократического правления»¹³. Таким образом, не дождавшись гражданской инициативы, исполнительная власть активно влияет на «блочное» партийное строительство, стремясь при этом к укрупнению политических субъектов, а в отдаленной перспективе – к созданию двухпартийной системы. В связи с этим вряд ли можно говорить о какой-либо демократичности создания двухпартийной системы в России. Как отмечает М. Афанасьев, «тра-

диционно сильное российское чиновничество, естественно, не нуждается в политических партиях ни для выражения своих интересов, ни для корпоративной самоорганизации. Но оно может выступать чуткой и понятливой аудиторией для идущих сверху политических затей, а в случае если затеи партийные, то и для партийных»¹⁴.

Итак, *подводя итоги*, следует отметить, что исторический и политологический подходы к изучению государственной службы

раскрывают взаимозависимость, взаимосвязь государственной службы и политической власти, связывающей общественные и государственные потребности, ценности и организационные процессы в единую подконтрольную организационную систему; приоритетным для политической науки является исследование государственной службы в качестве политико-административного властного института и влиятельного политического фактора.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ *Ильичев Л. Ф.* Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. М.: Сов. Энциклопедия, 1983. С. 580.

² *Медушевский А.* Реформа государства // Отечественные записки. 2004. № 2. С. 15–23; *Кузнецов Ю.* Некоммерческое государство // Там же. С. 32–44; В поисках достоинств: Смысл и логика административной реформы // Там же. С. 45–63; Административная система России и административная реформа // Там же. С. 134–150; *Ковалев А.* Промежуточные результаты административной реформы // Там же. С. 156–170; *Парисон Н.* Реформирование государственного управления в России: Проблемы и трудности // Там же. С. 178–188; *Краснов М., Сатаров Г.* История первой попытки административной реформы (1997–1993) // Там же. С. 196–206; *Кеттл Д.* Глобальная революция в государственном управлении // Там же. С. 212–223; *Сатаров Г., Гоповишинский К.* Административная реформа и противодействие коррупции // Там же. С. 295–315; *Чуклинов А.* Административный ресурс: Проблемы управленческого метода // Там же. С. 322–330.

³ Цели и риски: Беседа с Симоном Кордонским. С. 89.

⁴ *Афанасьев М.* Невыносимая слабость государства // Там же. С. 239.

⁵ Цели и риски: Беседа с Симоном Кордонским // Там же. С. 88.

⁶ *Афанасьев М. П.* Клиентелизм и российская государственность. М., 1997. С. 239.

⁷ Время неопределенности и тревожных ожиданий прошло: Программное выступление Владимира Путина перед доверенными лицами 12 февраля 2004 г. // Российская газета. 2004. 13 февраля.

⁸ Там же.

⁹ *Хазанов С. Д.* Административная реформа и развитие предпринимательства в Российской Федерации: Миф об административной реформе // Бизнес, Менеджмент и Право. 2004. № 1. С. 54.

¹⁰ *Старилов Ю. Н.* Административное право: В 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998. С. 286–335.

¹¹ *Оболонский А. В.* Постсоветское чиновничество: квазибюрократический класс // ОНС. 1996. № 5. С. 11.

¹² *Мендрас М.* Обогащение и клиентелизм в России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 2. С. 117.

¹³ *Симония Н. А.* Становление бюрократического капитализма в России (1992–1998) // Свободная мысль. 2000. № 3. С. 44.

¹⁴ *Афанасьев М. П.* Политические партии в российских регионах // Pro et Contra. 2000. Т. 5. № 4. С. 172.