

Глава 7

Модернизация государственного аппарата

Государственный аппарат в условиях демократизации

К концу 1990-х гг. российское общество подошло почти с единодушным принятием идеи сильного государства¹. Тем самым обозначился контраст с настроениями, которые доминировали на протяжении предшествовавшей трети века. На 70—90-е гг. XX века пришлось сначала подспудное и постепенное, а затем резкое и революционное освобождение экономики и других сфер общественной жизни от партийно-государственного диктата. Ослабление, а затем и крушение государства советского типа освободило пространство для возникновения новых институтов. Однако спонтанное становление механизмов рыночного взаимодействия существенно опережало формирование институтов демократической власти, основанной на законе. Дисбаланс свободы и законности, предпринимательской инициативы и стимулов для производства общественных благ, усилившейся дифференциации и социальной политики, призванной интегрировать общество, стал существенным препятствием для человеческого развития и экономического роста.

Ослабление государства в целом характерно для периодов революционных трансформаций. В экономическом аспекте это не столько сокращение общественного сектора (ресурсов, собственником которых выступает государство), сколько дисфункции целенаправленного воздействия как на данный сектор, так и на хозяйственные и социальные процессы в целом. В постсоветской России сложился «рыхлый» общественный сектор, в немалой степени принимающий на себя издержки частного хозяйствования, несбалансированный по обязательствам и возможностям, подверженный неконсолидированному и противоречивому администрированию, ориентиро-

ванный во многом на партикулярные интересы собственного менеджмента и слабо улавливающий импульсы, исходящие от широких общественных групп².

Ни формальное уменьшение активности государства (приватизация, дерегулирование, снижение государственных расходов), ни ее формальный рост (рационализация, умножение регулятивных воздействий, увеличение бюджета) не дают гарантий от «рыхлости». Проблема заключается в том, чтобы определиться, кто и как действует от имени государства. Речь идет, естественно, не о личных качествах руководителей или исполнителей, а о представительстве и реализации интересов и ожиданий в системе государственной власти.

До конца XX века в России отсутствовало реальное разделение властей. Наиболее важные законотворческие, исполнительные, а подчас и судебные решения принимались при определяющем участии лидера государства и его ближайшего окружения. Лидер (на деле или по крайней мере в общественном восприятии) непосредственно возглавлял иерархически построенный государственный аппарат. Закон выступал продуктом и инструментом иерархии назначенцев.

Некоторые зачатки разделения властей возникли на местном уровне во второй половине XIX века и получили ограниченное развитие после 1905 г. Имеются в виду отдельные элементы выборности, автономии судов и легислатур. Однако они не укоренились и в советский период были легко уничтожены. На новом витке разделение властей зародилось лишь в последнее десятилетие.

Впрочем, как Съезд народных депутатов СССР, так и российские парламенты всех созывов (и дореволюционные Государственные думы) выступали преимущественно в роли более или менее

Дисбаланс свободы и законности, предпринимательской инициативы и стимулов для производства общественных благ, усилившейся дифференциации и социальной политики, призванной интегрировать общество, стал существенным препятствием для человеческого развития и экономического роста

влиятельных собеседников и оппонентов «реальной власти», которая воплощалась главой государства и правительством. В этом принципиальное отличие от последовательного, «модельного» разделения властей, когда администрирование есть не более чем механизм реализации решений законодательной власти. Разумеется, на деле взаимоотношения политиков и администраторов повсюду гораздо сложнее.³

Причина не столько в формальной незавершенности конституционного разделения властей, обусловленной особенностями президентских полномочий, сколько в сложившемся на практике разделении функций между ветвями власти. Оно неизбежно отразило стереотипы культуры, склонной к отождествлению власти с аппаратом. Революционные изменения в правовом устройстве создали возможности и стимулы для формирования новой политической культуры и способов функционирования государства, но эти процессы не могут быть быстрыми (вставка 7.1).

Такой культурно-политический фон предопределяет ограниченную действенность изменений в правовых институтах. Реальное позиционирование властных структур в общественной жизни оказывалось не вполне адекватным их юридическому статусу. Персонифицированное «начальство» закономерно ассоциировалось с административной иерархией. Суды воспринимались ее составными частями, а от парламентариев

ожидалось не столько осуществление реальной власти, сколько «ходатайство за народ». Не случайно избиратели предпочитали иметь оппозиционные, но не слишком влиятельные легислатуры, а словосочетание «партия власти» ассоциируется не с электоральным успехом, а с безоговорочной поддержкой правительства.

И дело здесь не в превратных представлениях избирателей. Правовые изменения не способны мгновенно преобразовать не только стереотипы восприятия (сами по себе значимые), но и стереотипы действий, особенно в условиях преемственности функций и кадров аппаратных структур. Представленные в обществе интересы, включая интересы новой экономической элиты, с самого начала лоббировались преимущественно через привычные аппаратные каналы. Именно эти каналы служили для презентации разнообразных интересов и поиска их баланса как в досоветский, так и в советский периоды. Воспроизведение традиционных способов действий вновь и вновь подтверждало и укрепляло доминирование аппарата как основной ипостаси государства. Ведь место законодательной ветви в рамках последовательного разделения властей определяется не одними лишь нормотворческими прерогативами, но в первую очередь преобладающей ролью в представительстве интересов.

«Модельные» взаимоотношения законодательной и представительной ветвей власти предполагают, что основные интересы хорошо структурированы в компонентах гражданского общества, адекватно артикулированы политическими партиями и достаточно понятны и устойчивы, чтобы их представительство могло в основном достигаться через проводимые раз в несколько лет всеобщие выборы. Если эти условия реализуются не полностью, неизбежна вольная или невольная, минимально необходимая или чрезмерная, вполне или не вполне легитимная «узурпация» политико-нормотворческих функций исполнительной властью и, шире говоря, госаппаратом. Отсюда и распределение влияния, не совпадающее с идеальной моделью (вставка 7.2).

Вставка 7.1

По данным сравнительного исследования, для России типична политическая субкультура более или менее заинтересованных сторонних «наблюдателей»: 56% населения против 1—5% в странах Запада. Соответственно, мало распространены «гражданские» субкультуры: 3% против 34% в США, 21% в Великобритании и 9% в Мексике. В то же время российское общество уже достаточно модернизировано, чтобы архаичные политические субкультуры, обозначаемые терминами «приходская» и «подчинения», не были широко распространены: 14% против 7% в США, 5% в Великобритании и 17% в Мексике. (Рукавишников В., Халман Л., Эстер П. Политические культуры и социальные изменения. М., 1998. С. 194). Вместе с тем на уровне нормативных (ценностных) суждений «поддержка демократии в России в полтора, а то и в два раза ниже, чем в... обществах Латинской Америки...» (Мельвиль А.Ю. Демократические транзиты. М.: МОНФ, 1999. С. 86). В России «общественное мнение постоянно персонализирует власть и на этой основе смешивает отношение к властным институтам и оценки деятельности конкретных лиц... Власть практически отождествляется с "начальством"».

Источник: Левада Ю. От мнений к пониманию. Социологические очерки 1993—2000. М.: ВЦИОМ, 2000. С. 324.

Российское государство традиционно имело по преимуществу аппаратный характер. Реальное разделение властей стало формироваться лишь в последнее десятилетие, поэтому приведенные оценки свидетельствуют о впечатляюще позитивных сдвигах. Примечательно не то, что партии и парламент не столь влиятельны, как правительство, а то, что их влияние уже сопоставимо. Однако до сих пор сдвиги происходили в условиях общего ослабления власти, утраты потенциала старых структур и взаимного противостояния новых. Теперь обществом, как отмечено выше, настоятельно востребовано укрепление государства.

Естественно, укрепляться может лишь то, что реально существует, поэтому ближайшие шаги во многом связаны с консолидацией аппарата и более действенным администрированием. Именно так чаще всего интерпретируется ставшая популярной идея «выстраивания властной вертикали». Объективно predetermined также усиление социального статуса чиновничества; вопрос в том, насколько управляемо оно будет происходить и как именно будет позиционирован новый статус.

Но если государство является пока преимущественно аппаратным, означает ли его укрепление непереносимое ослабление институциональных сдержек и противовесов, возникших в ходе демократизации? Культурно-историческое наследие, о котором говорилось выше, несомненно, еще долго будет нести угрозу обратимости демократических изменений. Однако оптимистический ответ на поставленный вопрос возможен. Он состоит в том, что страна имеет шанс относительно быстро сформировать зрелое, эффективное и устойчивое демократическое государство, если:

- государственный аппарат будет подвергнут решительной модернизации;
- темп модернизации будет, как минимум, соответствовать темпу консолидации власти;
- стратегия модернизации будет в достаточной степени соответствовать интересам, доминирующим в самом аппарате.

Вставка 7.2

Оценка влияния по пятибалльной шкале (опрос ВЦИОМ по репрезентативной общероссийской выборке в сентябре 2002 г.):

- Президент — 3,89
- Правительство — 3,27
- Губернаторы — 3,26
- Судебные органы всех уровней — 2,90
- Совет Федерации — 2,85
- Государственная дума — 2,70
- Партии — 2,46

Приведенные данные относятся непосредственно к субъективной оценке влияния соответствующих институтов. Однако «объективное» влияние не только отражается общественным мнением, но в немалой степени от него и производно. Стремятся взаимодействовать, как правило, с тем, кого считают влиятельным. Между тем потенциал влияния не только реализуется, но и накапливается в ходе конкретных взаимодействий.

Выполнение перечисленных условий, особенно последнего, казалось бы, маловероятно. Однако так было бы в ситуации, когда аппарат внутренне консолидирован и склонен к консервации существующего положения. Между тем обозначенная выше исключительная роль аппарата отражает не столько его мощь и сплоченность, сколько традицию, а также относительную слабость субъектов гражданского общества и публичной политики. Партнеры госаппарата, как, например, большинство публичных политиков, пока не слишком готовы не только бороться за реальное перераспределение власти, но и на практике взять на себя существенно большую долю ее бремени (например, самостоятельно и ответственно формировать детально проработанные альтернативные решения). Со своей стороны, аппарат, конечно, не стремится отдать это бремя. Но отсюда вовсе не следует, что оно посилено и комфортно для аппарата в нынешнем его состоянии.

Государственные служащие: численность, состав, интересы

Вопреки распространенному мнению численность российского чиновничества относительно невелика. В нашей стране доля государственного управления в общей занятости составляет 1,8%, т. е. примерно вдвое ниже, чем в Японии, втрое ниже, чем в Германии,

*Чиновничество
не представляет
собой консоли-
дированную
корпорацию,
и именно этим
детерминирована
внутренняя
динамика
модернизации*

вчетверо ниже, чем в США и Великобритании, и т. п.⁴. Всего в государственном и муниципальном управлении работают 1,1 млн человек, в том числе на федеральном уровне — всего 37 тыс. человек, из которых 29 тыс. составляют сотрудники центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти. Именно с этой, на самом деле весьма небольшой группой чаще всего связываются расхожие представления о разросшейся бюрократии. Между тем в основной своей части даже федеральное чиновничество состоит из людей, выполняющих вполне рутинные функции и рассредоточенных по всей территории страны. Это сотрудники налоговых инспекций, казначейства, статистических органов и др. С их учетом в федеральных органах трудятся около 380 тыс. человек.

Численность занятых в госуправлении увеличилась за 1994—2001 гг. на 135 тыс. человек, или на 13,6%. Подавляющее большинство государственных гражданских и муниципальных служащих (980 тыс. человек) работают в органах исполнительной власти. Вместе с тем динамика численности занятых в законодательных, судебных и иных государственных органах заметно опережает рост занятых в исполнительной ветви власти. За счет этого доля занятых в данной ветви власти в общей численности снизилась за указанный период с 89% до 86%⁵.

В свою очередь, внутри исполнительной ветви преобладает занятость в региональных и местных органах публичной власти, и именно она растет относительно устойчиво. С 1994 по 2001 г. численность занятых в этой ветви на субфедеральных уровнях увеличилась на 18%, а доля в общей численности работников органов исполнительной власти повысилась с 57% до 62%. Что касается федеральных органов исполнительной власти, то занятость в них быстро росла в середине 1990-х гг., а затем стала снижаться в абсолютном выражении, составив в 2001 г. практически ту же величину, что и в 1994 г.

Чиновничество не представляет собой консолидированную корпорацию,

и именно этим детерминирована внутренняя динамика модернизации. Велика преемственность кадрового состава государственных и муниципальных органов, особенно федеральных органов исполнительной власти, по отношению к аппарату органов власти советского периода. Однако это относится в основном к так называемой категории «В» (должностям, не связанным с политическими назначениями), тогда как на должностях категории «А» (например, министры, главы администраций и т. п.) и категории «Б» (помощники и советники руководителей и т. п.) произошло кардинальное обновление.

Доперестроечный стаж госслужбы имеет почти половина всех служащих аппаратов федеральных органов исполнительной власти, занимающих должности категории «В», в том числе более 60% занимающих высшие, главные и ведущие должности⁶. С учетом же тех, кто пришел на государственную службу в период перестройки, налицо абсолютное преобладание советских аппаратчиков на высших, главных и ведущих должностях всех уровней государственного и муниципального управления. Естественно, для работы на относительно высоких должностях необходим управленческий опыт. Однако (как это и было в советское время) он не обязательно должен быть сугубо аппаратным.

До 1990-х гг. партийно-государственный аппарат постоянно пополнялся людьми, работавшими ранее в различных отраслях, в том числе на руководящих должностях. Но затем аппаратная карьера утратила привлекательность для относительно молодых управленцев. Частный сектор предлагал более выгодные условия оплаты труда (вставка 7.3). К тому же частые реорганизации провоцировали едва ли не постоянный поиск новых мест работы, в котором преуспели, как правило, более молодые и динамичные сотрудники аппарата.

В условиях низкой конкурентоспособности образовался возрастной разрыв в составе государственных и муниципальных служащих. Численность лиц в возрасте 40—49 лет в централь-

ном аппарате федеральных органов исполнительной власти более чем вдвое превосходит численность тех, кому 30—39 лет, а на уровне субъектов Российской Федерации и муниципалитетов это соотношение составляет 1,6—1,7 раза. Всего же достигших 40 лет среди чиновников исполнительной ветви власти: в центральном аппарате — 78%, в территориальных органах федеральной госслужбы — 48%, в органах власти субъектов Российской Федерации — 62%, в органах местного самоуправления — 61%.

С этим связаны как сильные, так и слабые стороны чиновничества. Наиболее очевидные из них — сочетание критически важного опыта и высокого профессионализма с консерватизмом в представлениях и образе действий, а также со склонностью редуцировать новые реалии к опыту 1970—1980-х гг. Негативная сторона этого сочетания меньше всего проявляется там, где власть выступает «моносубъектом» (инспектирование, применение санкций, осуществление административного усмотрения), и гораздо сильнее там, где требуются диалог с гражданским обществом, взаимодействие с бизнесом и даже прогнозно-аналитическая работа, предполагающая учет реальных соотношений новых автономно действующих сил и интересов. Многие традиционные аппаратчики в целом склонны искать решение возникающих проблем в усилении «подконтрольности» общественных процессов, их более или менее прямом администрировании, усматривая именно в этом укрепление государства.

Менее очевидно другое. Поскольку в прошлом партийно-государственный аппарат фактически не был отделен от менеджмента предприятий, в стране не существовало кастового чиновничества. Разумеется, менеджмент в целом был в немалой степени бюрократизирован. Зато отечественное чиновничество как таковое было не столь косным и закрытым, как в странах, наиболее последовательно реализовавших так называемую европейскую континентальную модель бюрократии. Редукцию укрепления государства к форми-

Вставка 7.3

Ухудшение конкурентных позиций государственной службы на рынке труда можно проиллюстрировать сопоставлением средних уровней оплаты труда в государственном и муниципальном управлении с наиболее близкой к нему по профессионально-квалификационному составу отраслью, а именно — с финансово-кредитной отраслью. В 1990 г. вторая отрасль опережала первую на 13%, а в 2000 г. — в 2 раза.

рованию замкнутого, отъединенного от общества чиновничества, консолидированного на базе собственных корпоративных интересов, нельзя считать возрождением традиции. Скорее это угроза, возникшая лишь в последнее время. Кто выступает носителем этой угрозы?

Ядро кадрового чиновничества сегодня составляют в основном две, хотя во многом схожие, но не совпадающие группы. Одна из них — пожилые управленцы, не свободные от инерции советского периода в ее как положительных, так и негативных чертах. Элементы «изоляциялизма» если и проявляются в этой среде, то скорее как отторжение новой культуры бизнеса, как принципиальная установка на корпоративную исключительность. Другую группу составляет следующее поколение кадровых госслужащих. Оно сформировалось во многом в условиях конкуренции госаппарата с нарождавшимся частным сектором, когда последний предлагал заведомо лучшие условия наиболее одаренным управленцам этого поколения. Соответственно, речь идет о группе, для которой типичны не очень высокая конкурентоспособность и адаптивность.

Именно этой группе в целом свойственно тяготение к кастовости, но наиболее привлекательными сторонами закрытости для нее выступают стабильность, защищенность от конкуренции и превращение государственной службы в «тихую гавань» (последнее, естественно, привлекает и ту часть более пожилых аппаратчиков, которая настроилась главным образом «доработать до пенсии»). Иными словами, в данном случае имеет место скорее оборонительная, чем наступательная, позиция.

...реформирование аппарата может и должно строиться так, чтобы можно было максимально благоприятствовать позитивным сдвигам более широкого характера

Установка на стабильность, закрытость и предотвращение конкуренции выявлялась во многих опросах и интервью⁷. Этой установке соответствуют, например, широко распространенное стремление полностью исключить увольнения и понижения в должности в ходе реорганизаций аппарата, придать стажу госслужбы роль решающего фактора в карьерном продвижении и оплате труда, максимально обособить подготовку кадров для аппарата, его медицинское обслуживание и т. п. Между тем такая установка не слишком приемлема еще для одной группы государственных служащих, относительно немногочисленной, но весьма влиятельной. Речь идет о выходцах из политики, науки и бизнеса, занявших в последнее десятилетие значительную часть руководящих постов в аппарате. Их мотивации разнообразны, поскольку преимущественно в этой группе сфокусировано представительство интересов, о котором говорилось в первом параграфе. Это и широкие общественные интересы (при ином состоянии разделения властей многие из молодых амбициозных руководителей предпочли бы сферу публичной политики), и партикулярные интересы, представительство которых подчас, хотя далеко не всегда, оборачивается коррупцией. Как бы то ни было, заинтересованность в стабильности и защищенности чиновничьей корпорации менее всего свойственна этой группе.

Итак, аппарат разобщен, причем существующее положение не устраивает ни одну из наиболее значимых групп внутри аппарата. Тяга к стабильности в данном случае предполагает не закрепление ситуации 1990-х гг., а, напротив, реакцию на происходившие в тот период изменения, иными словами, не позицию сложившейся касты, а надежду на ее возникновение. Консолидация невозможна без наиболее активных топ-менеджеров, а они (по крайней мере пока) не являются органической частью корпорации. Какие тенденции вероятны при подобных обстоятельствах?

Нет оснований ожидать сплоченного сопротивления чиновничества ре-

формированию государственного аппарата. В то же время направленность и ход реформы подвержены влиянию тех крайне разнообразных интересов, которые представлены в аппарате, включая, разумеется, интересы самой складывающейся корпорации. Поскольку среди этих интересов не так много однозначно доминирующих, вероятны непоследовательность и чувствительность к не слишком сильным импульсам. Это означает, с одной стороны, определенную зависимость от настроений конкретных участников разработки и реализации мероприятий, а с другой — способность публичных политиков и структур гражданского общества вполне ощутимо влиять на ход реформы. Наконец, наиболее перспективной является тенденция, объективно поддерживаемая общим интересом руководящего звена госаппарата.

Это тенденция к повышению «технической», «инструментальной» эффективности работы аппарата. Имеются в виду адекватность, четкость и своевременность исполнения заданий и процедур, которые устанавливаются вышестоящими звеньями для нижестоящих, а также рационализация использования ресурсов, восстановление управляемости и дисциплины и т. п. Повышение «технической» эффективности неотделимо в том числе от мер антикоррупционного характера.

Подавляющее большинство коррупционных проявлений имеют место на средних и низших ступенях бюрократической иерархии и непосредственно выражаются в нарушениях внутриаппаратных требований. Разумеется, в конечном счете нарушается закон, но последний, как правило, фиксирует лишь общие рамки требований, которые только через решения «начальства» обретают конкретность процедуры, четкость критерия выбора между альтернативными решениями. Проще говоря, коррупция в массе своей есть покупка «частички власти» над конкретным чиновником, что ущемляет не только интересы общества, но и прерогативы высших звеньев самого госаппарата.

Естественным первым шагом к достижению «технической», «инструмен-

тальной» эффективности в работе государственного аппарата выступает его консолидация совсем не в плане согласованной защиты корпоративных интересов (базирующихся на типичном интересе «среднего» чиновника). Речь идет о преодолении эрозии бюрократической иерархии, сделавшей граждан и бизнес уязвимыми для множества разнонаправленных волей и партикулярных интересов больших и малых начальников. Соответственно, то, что принято называть восстановлением властной вертикали, касается не только взаимоотношений федеральных, региональных и местных властей, но и функционирования аппаратных структур каждого уровня в отдельности.

Излишне говорить, что восстановление вертикали власти — необходимое, но отнюдь не достаточное условие повышения «инструментальной» ее эффективности. Последнее же, в свою очередь, — необходимое, но никак не достаточное условие эффективного функционирования государства в целом⁸. Однако критерии, выходящие за пределы «технической» эффективности, относятся уже не к аппарату как к таковому, а к реальному позиционированию, во-первых, ветвей власти относительно друг друга и, во-вторых, различных общественных сил относительно ветвей власти. И то, и другое не поддается быстрым волевым изменениям, но реформирование аппарата может и должно строиться так, чтобы можно было максимально благоприятствовать позитивным сдвигам более широкого характера.

Компоненты реформы

От фрагментации к единству

К концу 1990-х гг. государственный аппарат в значительной степени представлял собой совокупность взаимно обособленных локальных «команд»⁹. Намерение преодолеть эту ситуацию — один из главных акцентов первого из ежегодных посланий Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации, причем ведущая роль в этом преодолении отводилась федеральным органам исполнительной власти (вставка 7.4).

Контекст построения «исполнительной вертикали» составили изменения в федеративных отношениях — от приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством до пересмотра порядка формирования Совета федерации Федерального собрания Российской Федерации и создания Государственного совета Российской Федерации. Что касается государственного аппарата как такового, среди интегрирующих мер можно выделить создание аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и ряд важных новаций, преобладающих в законопроектах «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Появление аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации вызвало широкий и противоречивый общественный отклик, однако их реальное место в системе власти понимается не всегда точно. Они входят в состав Администрации Президента Российской Федерации, функции которой состоят в обеспечении деятельности Президента Российской Федерации и созданных при нем совещательных и консультативных органов. Эта, казалось бы, техническая

Вставка 7.4

«Мы убедились: нерешительность власти и слабость государства сводят на нет экономические и другие реформы... Мы создали «острова» и отдельные «островки» власти, но не возвели между ними надежных мостов... Вакуум власти привел к перехвату государственных функций частными корпорациями и кланами... Мотором нашей политики должны стать инициативные и ответственные федеральные органы исполнительной власти... Но без согласованной работы с региональными и местными властями федеральные органы власти ничего не добьются... По сути, речь идет о собирании всех ресурсов государства с целью реализации единой стратегии развития страны».

Источник: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 г.

*Аппараты
полномочных
представителей
Президента
Российской
Федерации входят
в состав
Администрации
Президента,
функции которой
состоят
в обеспечении
деятельности
Президента
Российской
Федерации и
созданных при нем
совещательных и
консультативных
органов*

роль, приобретает конкретное выражение в свете конституционных полномочий Президента Российской Федерации. Последние, в свою очередь, отражают особенности ситуации, когда реальное разделение властей (как по «горизонтали», так и по федеральной «вертикали») находится в процессе становления, их баланс не до конца зафиксирован, а конкретные механизмы взаимодействия нарабатываются.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную», причем органы каждой из ветвей власти самостоятельны (ст. 10). В то же время согласно Конституции основные направления внутренней и внешней политики государства определяются Президентом Российской Федерации, который не отнесен ни к одной из ветвей власти (ст. 80). Этому соответствуют широкие полномочия Президента Российской Федерации¹⁰. В самом деле в законодательной сфере прерогативы Президента Российской Федерации сопоставимы с полномочиями палат Федерального собрания Российской Федерации, и вместе с тем он, по сути, располагает всеми наиболее существенными атрибутами главы исполнительной власти (вплоть до права председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации)¹¹. Однако в конкретной обстановке 1990-х гг. беспрецедентные полномочия были подчас необходимы, чтобы предотвратить дезорганизацию власти (впрочем, можно привести и немало примеров их контрпродуктивного использования).

В той мере, в какой установленные законом задачи президентской власти объективно имеют территориальную «развертку», они решаются при участии аппаратов полномочных представителей. Это, например, согласование кадровых назначений в территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти, визирование представлений на государственные награды, решение отдельных задач, связанных с функционированием силовых структур и т. п., но в особенности — контрольные функции. Не случайно ключевыми фигурами в ап-

паратах полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах являются федеральные инспекторы (главные федеральные инспекторы). С недавних пор содержание контрольных функций стало более насыщенным, а интенсивность их выполнения возросла, в том числе в связи с приведением региональных законодательств в соответствие с федеральным.

Вместе с тем интегрирующая роль Президента Российской Федерации (и как следствие — его Администрации) в системе российской власти реализуется с помощью механизмов, которые с неизбежностью отражают в том числе и фактические дисбалансы между ее ветвями, а также аппаратным и публичным компонентами. Представительство и согласование интересов преимущественно через аппаратные каналы и методы предопределяет принципиальное значение консультаций, взаимной сверки ожиданий и намерений. Не всегда осознается, насколько велико это значение как применительно к взаимоотношениям ведомств одного уровня, так и аппаратных структур разных уровней: федерального, регионального и местного. В условиях консолидации власти потребность в такого рода сверках и согласованиях резко возросла, причем в первую очередь речь идет о потребности, предъявляемой «снизу».

В связи с этим становятся понятны функции полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и их аппаратов, не сводящиеся к осуществлению формально установленных полномочий. Эти функции реализуются не только через разнообразные консультации, но и, например, через содействие межрегиональному сотрудничеству, программам развития и т. п. Формируемые таким образом интегрирующие воздействия, разумеется, затрагивают не только аппаратные структуры, но в первую очередь именно их.

Как подчеркивалось выше, консолидация государственного (и муниципального) аппарата в немалой степени составляет аспект более широкого по своему содержанию процесса, а именно реформы федеративных отношений.

Оно не сводится ни к устранению правовых коллизий, ни к фиксации того или иного «соотношения сил» разных органов. Речь идет о преодолении двух сложившихся в 1990-е гг. коренных пороков в системе «вертикального» разделения властей. Первый — фактическое размывание прав и обязанностей, относящихся к так называемым предметам совместного ведения федеральных, региональных и местных органов. Второй — резкое несоответствие бюджетных возможностей территорий их формально установленным правам и обязанностям по отношению к гражданам и организациям. Эти два взаимосвязанных явления в совокупности обеспечивали возможность проводить декларативную политику, принимая решения, фактически не имевшие конкретного субъекта реализации.

Значимость этих явлений — один из главных факторов, исключавших усиление правового и публичного начал в осуществлении власти в противовес бюрократическим методам, прежде всего, аппаратному торгу вокруг ресурсов и степени фактического выполнения обязательств. С этой точки зрения, реформа федеративных отношений в целом оказывает существенное влияние на модернизацию государственного аппарата.

Вместе с тем законопроекты, очерчивающие направления реформы, включают ряд детально прописанных положений, прямо относящихся к взаимоотношениям органов исполнительной власти. Чем четче разграничены полномочия, тем актуальнее такие положения. Имеются в виду, в частности, порядок участия региональных органов в согласовании проектов федеральных законов по предметам совместного ведения и регламентация возможностей и порядка заключения соглашений о передаче осуществления части полномочий федеральных органов власти региональным. В то же время предусматриваются условия, при которых отдельные полномочия региональных органов власти могут временно возлагаться на федеральные органы власти вплоть до создания временной финансовой администрации при возникновении крупной бюджетной задолженности регио-

на. Аналогичные меры предусмотрены применительно к взаимоотношениям региональных органов государственной власти с органами местного самоуправления.

Еще один важный аспект интеграции государственного аппарата связан с введением административных судов. Административное судопроизводство непосредственно предусмотрено статьей 118 Конституции Российской Федерации наряду с конституционным, гражданским и уголовным. Имеется в виду специализированный механизм обжалования неправомερных решений властей. Это относится, например, к ведомственным актам или нормам законодательства субъектов Российской Федерации, которые ущемляют права граждан или иным образом противоречат федеральным законам. Однако административные суды не были своевременно созданы, что явилось одним из факторов слабой защищенности граждан и организаций от разнонаправленных аппаратных воздействий. Существующий порядок обжалования через другие суды, вплоть до Конституционного Суда Российской Федерации, чрезмерно громоздок, так что судебная власть на практике пока не стала оперативно работающей «сдержкой» бюрократического усмотрения.

Административные суды создаются впервые. Существенно, что границы их юрисдикций (общим счетом 21) не будут совпадать с границами субъектов Российской Федерации, что позволяет надеяться не только на формальную, но и на фактическую независимость административной юстиции от региональных и местных аппаратных структур.

Реформа государственной гражданской службы

В августе 2001 г. Президентом Российской Федерации утверждена Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации. В качестве целей реформы выдвинуты кардинальное повышение эффективности госслужбы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства и создание целостной системы государственной службы с учетом исторических, культурных,

...консолидация государственного (и муниципального) аппарата в немалой степени составляет аспект более широкого по своему содержанию процесса, а именно реформы федеративных отношений

В качестве целей реформы выдвинуты кардинальное повышение эффективности госслужбы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства и создание целостной системы государственной службы с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей Российской Федерации

национальных и иных особенностей Российской Федерации.

Под обеспечением целостности подразумевается в данном случае реализация единых принципов построения гражданской, военной и правоохранительной государственной службы Российской Федерации и ее субъектов. Эти принципы касаются равного доступа граждан к государственной службе, сходства предъявляемых на ней основных требований, гласности, должностной субординации и т. д. Вместе с тем обеспечение сквозной сопоставимости условий государственной службы связано с немалыми трудностями. Они обусловлены, в частности, тем, что военная служба является исключительно федеральной, тогда как большинство гражданских госслужащих относятся к уровню субъектов Российской Федерации. Более того, для гражданской службы сопоставимость с муниципальной, как минимум, не менее органична, чем сопоставимость с военной службой. В связи с этим возникают проблемы, которые можно проиллюстрировать на примере пенсий.

Для военнослужащих установлена детально проработанная система пенсионного обеспечения, базирующаяся на ресурсах федерального бюджета. В принципе, ее несложно распространить на федеральных государственных служащих, но включение в ту же систему госслужащих субъектов Российской Федерации предполагало бы фактическую обязанность федерального бюджета непосредственно финансировать немалую часть расходов на государственное управление регионального уровня. Между тем, даже не затрагивая сугубо практическую сторону дела, важно указать, что Конституция Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации только федеральную государственную службу, а служба субъектов Российской Федерации не упомянута среди предметов совместного ведения и тем самым отнесена к ведению самих субъектов. В то же время создавать взаимно обособленные системы пенсионного обеспечения государственных служащих в каждом из регионов заведомо неэффективно, тем более что гражданские служащие (в отличие от

военных) нередко переходят со службы субъекта Российской Федерации на федеральную (а также муниципальную) и наоборот.

С практической точки зрения наиболее предпочтителен вариант, при котором пенсии гражданских и муниципальных служащих всех уровней выплачивались бы из единого фонда, формируемого за счет платежей соответствующих органов власти. Но это означает, что реальное единство условий пенсионного обеспечения гражданских служащих достижимо за счет некоторого его дистанцирования от пенсионного обеспечения военнослужащих. Максимальное же сближение первого со вторым обернулось бы, с одной стороны, потерей единства гражданской службы разных уровней, а с другой — экономически неэффективными решениями. Это лишь один из примеров, показывающих, что целостность государственной службы в демократическом федеративном государстве не тождественна формальному единообразию, под которым, в свою очередь, часто подразумевают построение гражданской службы по образцу военной (как это было в России и многих других странах столетие назад).

Эффективность, выдвинутая в Концепции реформирования государственной службы в качестве приоритетной цели, предполагает, что модернизация никоим образом не сводится к упорядочению, обеспечению стройности и сопоставимости. Существо дела — не в статике, а в динамике, иными словами, в создании механизмов, которые побуждали бы госаппарат гибко и результативно реагировать на конкретные запросы общества. В этом отношении показательны, в частности, подходы к должностному продвижению государственных служащих и оплате их служебной деятельности.

При подготовке реформы отчетливо обозначились две позиции. Согласно одной из них государственный служащий, если он не совершает серьезных проступков, должен иметь гарантии продолжения службы до пенсии с периодическим повышением оплаты, должности и классного чина. При этом, например, проведение от-

крытого (в том числе для муниципальных служащих и работников предприятий и учреждений) конкурса на занятие должности выглядит ущемлением предполагаемых прав государственных служащих, уже занимающих «предыдущую» должность, а дифференциация оплаты в зависимости от сложности и результативности конкретной работы — несправедливостью по отношению к тем, кто имеет наибольший стаж. Другая позиция состоит в том, что должность и оплата — не воздаяние за тот или иной срок «беспорочной службы», а фиксация конкретного конкурентного достижения.

Документы, определяющие пути реформирования государственной гражданской службы, содержат в целом компромиссные формулировки в отношении механизмов, обеспечива-

ющих эффективность реформирования. Принципиально важно, однако, что они предусматривают экспериментальную отработку этих механизмов, допуская разнообразие вариантов. Утвержденная Президентом Российской Федерации осенью 2002 г. Программа реформирования государственной службы Российской Федерации (2003—2005 гг.) включает, в частности, эксперименты и пилотные проекты по проведению конкурсов и аттестации государственных служащих, оплате служебной деятельности, оценке ее результативности, внедрению детализированных служебных регламентов и др. Иными словами, вместо априорного выбора предполагается отработать и сравнить разные механизмы, сделав выбор именно по критерию эффективности.

Реформирование государственного аппарата начинается в период, когда в России в основном введены правовые предпосылки разделения властей, однако практика функционирования государства все еще во многом инерционна. Она отражает многовековую традицию доминирования исполнительной власти и ее аппарата по отношению к другим структурам государства и гражданского общества. От хода и ближайших результатов реформы будет существенно зависеть дальнейшее развитие российской государственности. Спектр возможностей в данном случае широк: от выхолащивания демократических правовых норм до утверждения стабильного и эффективного правового государства, в котором аппарат выполняет инструментальную роль.

Консолидация и укрепление государства объективно предполагают повышение социального статуса его служащих и усиление внимания к организации их деятельности. Вопрос в том, будет ли это происходить в контексте углубляющегося обособления государственной службы от гражданского общества либо в контексте их интеграции и позитивного взаимодействия при доминирующем влиянии общественных запросов и общегражданской менеджеральной практики.

В настоящее время государственная служба переживает кадровый кризис. Ее кадровое ядро составляют в значительной степени пожилое советское чиновничество. Независимо от того, как оцениваются его достоинства и недостатки, кадровое ядро в таком виде будет невосполнимо утрачено в течение ближайшего десятилетия. Вместе с тем новый облик кадрового ядра не определен, а социальный облик относительно молодого чиновничества весьма противоречив по составу, интересам и мотивации. Это, с одной стороны, делает реформу особенно неотложной, а с другой — позволяет находить в самом государственном аппарате опору как для прогрессивных изменений, так и для их торможения.

На современном этапе реформирования государственного аппарата ключевой стала тенденция к обеспечению его целостности. Это выразилось, в частности, в законопроектах «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также в целом ряде мероприятий, проведенных и намеченных в рамках разграничения полномочий органов публичной власти. Вместе с тем приоритетом реформы государственной службы стало повышение эффективности.

Эффективность, выдвинутая в Концепции реформирования государственной службы в качестве приоритетной цели, предполагает создание механизмов, которые побуждали бы госаппарат гибко и результативно реагировать на конкретные запросы общества

В конкретных условиях, сложившихся в современной России, реформа, нацеленная на эффективность, органически предполагает усиление гибкости организации и оплаты труда государственных служащих, кадровую и информационную открытость, тесную взаимосвязь

изменений в служебных отношениях с изменениями механизмов финансирования. Иными словами, выбор в пользу эффективности фактически предопределил выбор в пользу «менеджеральной», а не кастовой организации государственной гражданской службы.

¹ Социологические опросы фиксировали это как абсолютно доминирующее стремление «к порядку». См., например: Общественное мнение — 2000. М.: ВЦИОМ, 2000. С. 68.

² Подробнее см.: Якобсон Л.И. Специфика государства как субъекта хозяйственной деятельности // Государство и отрасли инфраструктуры в современной рыночной экономике. М.: Наука, 2001.

³ См., например: Page E., Wright W. Bureaucratic Elites in Western European States. Oxford University Press, 1999.

⁴ Данные о численности государственных служащих (включая динамику и структуру) приводятся по: Гимпельсон В.Е. Численность и состав российской бюрократии: между советской номенклатурой и госслужбой гражданского общества. М.: ГУ-ВШЭ, 2002.

⁵ Следует отметить, что не все лица, занятые в государственном управлении, имеют статус государственных или муниципальных служащих. Этого статуса не имеют те, кто осуществляет техническое обслуживание госоргана и т. п. Однако для структурных сопоставлений, аналогичных приведенному, это обстоятельство не имеет принципиального значения.

⁶ Не углубляясь в детали действующей классификации, следует отметить, что речь идет, по сути, обо всех должностях, предусматривающих выполнение сколько-нибудь самостоятельной, не вполне рутинной работы и обеспечивающих (причем не всегда) хотя бы минимальное влияние.

⁷ Я опираюсь, в частности, на исследования, проводившиеся в ГУ-ВШЭ под руководством П.М. Кудюкина.

⁸ Так, коррупция в широком понимании — не только взяточничество, в которое относительно редко вовлечены руководители по-настоящему высокого уровня, но и разнообразные переплетения деловых и политико-административных элит и интересов. Подчас они не имеют прямого касательства к нарушениям закона (если руководитель не принимает примитивного «лобового» участия в управлении бизнесом) и преодолимы лишь в ходе глубинных сдвигов в формировании и функционировании элит.

⁹ Подробнее см.: Jakobson L. Administrative Reform in Russia's Economic Development // Liou K. T. (ed.) Administrative Reform and National Economic Development. Aldershot: Ashgate, 2000.

¹⁰ Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / Под ред. В.А. Четвернина. М.: МОНФ, 1997. С. 352—353. Специалисты по конституционному праву достаточно единодушны в том, что Россия не является ни президентской республикой (подобной, например, США), ни даже так называемой смешанной республикой (подобной Франции).

¹¹ Следует учитывать, что решения Правительства Российской Федерации практически никогда не расходятся с позицией лица, председательствующего на соответствующем заседании. Таким образом, речь идет о фактическом праве Президента Российской Федерации оформлять свои решения как указами, так и постановлениями исполнительной власти.

Государственный аппарат Российской Федерации: состояние, проблемы, направления реформирования

Состояние и тенденции развития государственной службы Российской Федерации к началу 2000 г. характеризовались наличием внешних, внутрисистемных и технологических проблем, охватывавших все области функционирования государственного аппарата и затрагивавших его внутренние параметры (включая размеры и структуру).

В сфере взаимодействия государственного аппарата с обществом основными проблемами стали информационная закрытость государственного аппарата и отсутствие правового и организационного контроля гражданского общества за процессами принятия и исполнения решений, усиление коррупции и злоупотреблений государственных служащих, волокита и бюрократизм в работе аппарата. Государственный аппарат оказался не в состоянии работать в новых условиях кризисного управления. Его запоздалая или неадекватная реакция на постоянно возникающие проблемы энергетики, невыплаты зарплат в бюджетной сфере, свертывания государственного регулирования во многих областях экономики и т.д. постоянно порождали политическое, экономическое и социальное напряжение то в одном, то в другом регионе, подрывали престиж власти и воспроизводили ее отчуждение от граждан.

Внутренние проблемы государственного аппарата были столь же серьезны. Некомпетентность аппарата сдерживала активность предпринимательства и привлечение инвестиций в экономику в условиях ограничения ее государственного сектора. Нацеленность на служение только своему («ведомственному») руководству и отсутствие регламентации служебной деятельности порождали безответственность и выборочное исполнение принимаемых решений. Стало заметным падение уровня исполнительской дисциплины, поскольку прежний идеологически дисциплинировавший государственных служащих механизм партийной ответственности оказался разрушенным, а адекватной замены ему не возникло. Непоследовательность кадровой политики в сфере государственной службы усугублялась наличием отсталой системы отбора, оценки и служебного продвижения кадров государственной службы, сохранением старой ведомственной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации служащих. Не сформировалась новая система государственной службы, в которой продвижение должно происходить в соответствии с профессиональными заслугами и достоинствами. Отсутствовали действенные механизмы мотивации эффективной служебной деятельности госслужащих. Аппарат не был в состоянии использовать современные технологии государственного управления, в том числе информационные (впрочем, они ему и не были предоставлены), отвечающие задачам реализации масштабных общегосударственных программ и проектов. Государственная служба осталась консервативной системой, слабо реагирующей на нововведения, чрезмерно иерархичной и закрытой. Наконец, наблюдалось явное несоответствие социального и правового положения государственного служащего степени возлагаемой на него ответственности (недостаточный уровень социальной защищенности и оплаты служебной деятельности).

Нормативное правовое обеспечение государственной службы характеризовалось наличием противоречий в законодательстве о государственной службе и его пробельным характером. В частности, в существующем законодательстве не была представлена целостная система государственной службы, а ее правовое регулирование Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федера-

ции» относилось, по существу, только к государственной гражданской службе, отражало переходное состояние государственного аппарата и не соответствовало другим, принятым после 1995 г. федеральным законам и нормативным правовым актам, регулирующим отдельные виды госслужбы.

Отсутствовала система управления государственной службы на различных уровнях (федеральном и субъекта Российской Федерации), разработаны не были механизмы взаимосвязи государственной и муниципальной службы.

В структурном плане аппарат эволюционировал по внутренним законам увеличения и ведомственного разрастания полномочий и их «присвоения» (подмены государственных приоритетов ведомственными интересами). Смещение правоустанавливающих, правоприменительных функций и функций оказания услуг населению (те функции, которые предполагается разделить в разворачивающейся ныне административной реформе) способствовало такой эволюции аппарата. Разрастание состава департаментов и управлений министерств, хаотичное создание территориальных органов для исполнительной власти стали нормой.

Статистические данные по составу государственной службы также подтверждают ее неблагополучное состояние. Государственный аппарат был и остается несбалансированным по соотношению численности работников органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, центральных аппаратов федеральных органов власти, их территориальных органов. Общая численность госаппарата недостаточна в сравнении с международными стандартами, характеризующими страны с развитым (и адекватным для решения возникающих управленческих задач) государственным аппаратом. Данная структура стареет, из нее вымываются служащие наиболее работоспособных возрастов; она нестабильна по составу. Для государственного аппарата характерны следующие факторы: недостаточный уровень образования и несоответствие типов высшего образования служащих специальностям государственной службы; в целом низкая оплата на фоне крайне неравного уровня оплаты по субъектам Российской Федерации; несбалансированный гендерный состав. Удельный вес расходов на государственное управление в общих расходах федерального бюджета в сравнении с другими странами явно недостаточен.

Попытки решения проблем государственной службы, ее системного преобразования предпринимались начиная с 1992—1993 гг. Однако только начиная с осени 2000 г. эти попытки начали воплощаться в реальные преобразования.

В это время в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 24 ноября 2000 г. № Пр-2331 был создан организационный механизм, состоящий из постоянно действующих экспертных групп по направлениям реформирования при Межведомственной рабочей группе (МРГ) в составе представителей руководства органов государственной власти и организаций, а позднее и «увенчивающей» эту структуру Комиссии по реформированию государственной службы Российской Федерации под руководством Председателя Правительства Российской Федерации. Данный механизм призван упорядочить и поддержать разработку научно-исследовательского и методического обеспечения необходимых преобразований государственной службы.

В результате первого этапа работы к лету 2001 г. в основных чертах была разработана, представлена на утверждение и утверждена Президентом Российской Федерации 15 августом

та 2001 г. № Пр-1496 Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (далее — Концепция), в которой была поставлена цель — создать адекватную систему органов государственной власти и соответствующую ей целостную систему государственной службы, способных обеспечить реализацию функций государства, повышение эффективности госслужбы в интересах развития гражданского общества. Реформирование государственной службы в Концепции было объявлено приоритетным направлением в области государственного строительства. Согласно Концепции формирование системы государственной службы должно осуществляться поэтапно, планомерно, на основе соответствующих программ, финансового и ресурсного обеспечения, с учетом отечественного, а также зарубежного опыта, применимого в российских условиях, в соответствии с утвержденным планом первоочередных мероприятий и во взаимосвязи с административной и военной реформой и реформой судебной системы.

С осени 2001 г. началась работа по реализации Концепции. В качестве первоочередных мероприятий были определены: подготовка и внесение Президентом Российской Федерации в Государственную думу проекта федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и разработка и принятие федеральной президентской среднесрочной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 гг.)».

Проект Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», внесенный в Государственную думу в ноябре 2002 г. (законопроект № 265808-3), определяет систему госслужбы Российской Федерации как состоящую из трех основных видов (федеральная государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба) и из двух уровней (федеральная государственная служба и государственная служба субъектов Российской Федерации). Указанное разделение задает правовые основы единства принципов построения и функционирования всей системы государственной службы, устанавливает единый подход для разработки федеральных законов о ее видах, иных нормативных правовых актов о госслужбе как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. В законопроекте дается описание должностей государственной службы (с разделением на группы и категории), указывается необходимость введения квалификационных требований по должностям в законах о госслужбе, вводятся требования оценки результатов служебной деятельности в ходе проведения аттестаций и квалификационных экзаменов, устанавливаются преимущественно конкурсный порядок зачисления должностей, а также необходимость заключения служебных контрактов, устанавливается также система взаимопереходов из одного вида государственной службы в другой через соотнесение классов чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий, присваиваемых на федеральной госслужбе. В законопроекте определяется система управления государственной службой Российской Федерации, впервые вводится положение о ее развитии путем реализации федеральных программ реформирования и развития федеральной госслужбы и соответствующих программ субъектов Российской Федерации. Предполагается, что принятие настоящего федерального закона позволит существенно изменить правовые и организационные основы государственной службы, создать ее профессиональную многоуровневую систему и подчинить функционирование государственного аппарата потребностям общества.

Наряду с работой над проектом федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» была также осуществлена разработка федеральной президентской среднесрочной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 гг.)», утвержденной Указом Президента Российской Федерации 19 ноября 2002 г. № 1336. Принятие такой программы стало новым и важным шагом на пути реформирования аппарата, поскольку впервые в истории России предложен научно-апробационный подход к проведению реформ. Программа предусматривает меры по реформированию государственной службы на основе системного подхода, взаимной увязки мероприятий по типам, срокам и этапам реализации, ресурсному и финансовому обеспечению, созданию системы управления мероприятиями, которое осуществляется программно-целевыми методами. В программе сделан акцент на проведение научно-исследовательских работ по реформированию государственного аппарата, включая обеспечение разработки проектов новых федеральных законов, иных нормативных правовых актов, проведение экспериментов и пилотных проектов, реформирование всех уровней подготовки, переподготовки, повышения квалификации федеральных государственных служащих, формирование материально-технических условий эффективного функционирования федеральной государственной службы и системы управления. Важно также то обстоятельство, что изменения госслужбы предполагается проводить, как правило, сначала в виде экспериментов и пилотных проектов, и только в случае получения положительных результатов осуществлять полномасштабные изменения. Именно по этому пути идут все страны, начавшие в 1960—70-х гг. модернизацию государственного аппарата.

Таким образом, подготовительная фаза реформ государственной службы с 2003 г. сменилась фазой начальной реализации реформ, что закреплено в программе. Высокий статус данной программы, то внимание, которое Президент Российской Федерации уделил названным в программе целям во время своего ежегодного выступления перед членами Федерального Собрания Российской Федерации, позволяют ожидать появления практических результатов реформирования государственного аппарата уже в ближайшее время.

Первым из законов о видах государственной службы должен стать федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», призванный наряду с федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» образовать ядро всей системы госслужбы. В настоящее время (февраль 2003 г.) проект этого федерального закона, который определяет основные принципиально новые черты профессиональной гражданской службы, присущей демократическому обществу, находится на стадии согласования.

Разворачивающийся ныне в России процесс реформирования государственной службы происходит быстрыми темпами и вовлекает в свою орбиту все большее количество органов государственной власти, научно-исследовательских и образовательных организаций, экспертов. Однако наметились и негативные моменты, и недоработки в проведении реформ государственного аппарата. Во-первых, на фоне столь значительных изменений, воплощенных ныне не только в планах, но и в первых важных документах и мероприятиях, наблюдается значительное отставание в области информационного обеспечения реформы государственного аппарата и вовлечения широкой общественности в обсуждение процес-

сов его реформирования. Именно это обстоятельство является в настоящее время главной угрозой происходящим переменам. Во-вторых, приближение выборов в Государственную Думу, а также выборов Президента Российской Федерации поляризует политическую ситуацию, превращая подготавливаемые и вносимые в Государственную думу проекты федеральных законов о государственной службе в потенциальных «заложников» предвыборной борьбы, что в принципе может привести к торможению принятия законов в этой области. Наконец, реформирование государственной службы должно осуществляться в тесной связи с другими реформами государственного управления, в особенности с административной реформой. Координации проведения этих реформ должно в настоящее время уделяться повышенное внимание.

Приведенные данные свидетельствуют в пользу того, что Россия под давлением серьезных проблем и обстоятельств должна была вступить и вступила на путь реформы государственного аппарата. На этом пути Россия может и должна

учитывать опыт других стран, приложивших значительные усилия по совершенствованию государственного аппарата, созданию профессиональной государственной службы, отвечающей требованиям построения демократического гражданского общества. Однако ситуация в России, равно как и масштаб необходимых преобразований, в значительной степени отличаются от того, с чем сталкивались и сталкиваются другие страны в проведении реформ государственного аппарата. Требуются намного большие, системные и целенаправленные усилия по поддержке и проведению реформы. В настоящее время Россия находится, можно сказать, на переднем фронте преобразований государственного аппарата, и изучение этого процесса и механизмов реализации реформы, равно как и анализ получаемых результатов, может представить интерес для многих стран.

Барабашев А.Г., д.ф.н., проф., заместитель
декана факультета государственного управления
МГУ им. М.В. Ломоносова