

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	2
Глава 1 Место исполнительной власти в системе государственного управления	5
1.1 Понятие государственного управления и исполнительной власти.....	5
1.2 Организация исполнительной власти в зарубежных странах.....	11
Глава 2 Проблемы реформирования органов исполнительной власти в России	17
2.1 Анализ реформы органов исполнительной власти	17
2.2 Проблемы проведения административной реформы.....	26
Заключение.....	36
Список литературы	39

Введение

Тема работы является важной и особенно актуальной для России, так как настоящее время продолжается период становления органов исполнительной власти России. Продолжается административная реформа. В современном российском обществе идет достаточно активная дискуссия по проблемам административной реформы. В этой связи одним из наиболее значимых событий стало принятие 11 декабря 2004 г. в новой редакции Федерального закона от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Закон коренным образом изменил порядок избрания и ответственности высших должностных лиц субъектов РФ.

В современных условиях роль государства возрастает, причем речь идет не столько о сильном государстве, сколько о его эффективности. Создаются новые органы, которых не было ранее, государство выполняет новые функции (например, экологическую). Российская Федерация осуществляет свою деятельность посредством государственных органов. Органы государства - это один из каналов, через который народ, согласно Конституции РФ (ст. 3), осуществляет свою власть.

Таким образом, для повышения эффективности государственной власти необходимо знать ее сущность и структуру органов исполнительной власти и их роль в общей структуре государственных органов.

Применительно к современной России в государственном управлении можно отметить причудливое переплетение двух противоречивых тенденций. Первая заключается в сокращении директивного начала управления, уменьшении государственного сектора экономики, превращении государства в одного из - хотя и наиболее влиятельного - субъектов регулирования общественных процессов. Вторая тенденция реализуется в расширении и усложнении задач государства в силу создания рыночной инфраструктуры, формирования новых законодательных и иных нормативно-правовых

процедур социальных, экономических и политических отношений, необходимости регулировать становление разных форм собственности и их взаимоотношений. Поэтому нельзя однозначно приветствовать призывы к сокращению объема государственного управления, особенно если он не замещается самоуправленческими механизмами гражданского общества. В таком случае может усилиться состояние неуправляемости, произвола и хаоса, элементы чего в той или иной степени всегда присутствуют в переходном обществе.

В РФ начала XXI века государственное управление имеет объектом общество переходного типа. Для него характерны социальное напряжение и конфликты, рост недоверия к социальным институтам и быстрое увеличение проявлений отклоняющегося от социальных норм поведения. В этот период нарушается баланс интересов различных социальных (профессиональных, региональных, национальных, демографических, имущественных и т.д.) групп, ломается усвоенная обществом модель социальной справедливости. Отсюда в ряду первоочередных, требующих государственного решения стоят проблемы нестабильности и кризисов, слабой управляемости, снижения эффективности социального управления.

Государственное управление на основе беспристрастной законодательно выверенной системы и современных технологий является для России желаемой целью. Это весьма сложный и протяженный во времени процесс. Он имеет много различных аспектов. Один из них - развитие теории государственного управления, способной не только дать научно обоснованную методологию изучения этого важнейшего вида социальной деятельности, но и определить верные ориентиры системной, последовательной, реалистичной реформы государственного аппарата и обеспечивающих его институтов и механизмов.

Для России с ее многообразным историческим опытом и своеобразной восприимчивостью к мировым новациям, огромными масштабами ресурсного потенциала и устойчивости, возможностями социального динамизма вполне

реальна долгосрочная перспектива научного и эффективного управления. Именно она выходит в ряд первостепенных условий и факторов преодоления эпохи кризиса и спада, перехода к подъему и развитию. Исполнительная власть при этом является ключевым звеном государственного управления. Таким образом, тема работы является актуальной.

Объект исследования – исполнительная власть и ее органы.

Предмет исследования – проблемы реформирования органов исполнительной власти в России.

Цель работы – изучение исполнительной власти в системе органов государственного управления.

В соответствии с указанной целью в работе были поставлены и решены следующие задачи:

- Изучить место исполнительной власти в системе государственного управления.
- Изучить проблемы реформирования органов исполнительной власти в России.

В процессе исследования использовались различные материалы: нормативно-правовые акты, монографии, публикации в специализированной печати и прессе, данные статистических и социологических исследований.

Глава 1 Место исполнительной власти в системе государственного управления

1.1 Понятие государственного управления и исполнительной власти

Конституция РФ 1993 г¹. вместо термина "государственное управление" ввела в оборот понятие "исполнительная власть". И теперь конституционные нормы содержат ряд общих положений, из содержания которых можно получить известное представление как о самой исполнительной власти, так и о реализующих ее органах. Так, ст. 77 (ч. 2) Конституции РФ говорит о том, что в пределах ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Так впервые появляется конституционное упоминание об органах исполнительной власти.

Республики, входящие в состав Федерации, самостоятельно устанавливают систему республиканских органов власти, включающую и органы исполнительной власти. Так, в ст. 116 Конституции Республики Татарстан записано, что Кабинет Министров Республики - Правительство - является исполнительным и распорядительным органом государственной власти Республики. В некоторых случаях данные позиции конкретизируются. Так, ст. 63 Конституции Республики Карелия возлагает осуществление исполнительно-распорядительных функций на главу исполнительной власти (т.е. на Председателя Правительства) и органы государственного управления (министерства, государственные комитеты и другие ведомства, должностных лиц).

В уставах краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов также закрепляются соответствующие звенья системы исполнительных органов. Так, в соответствии со ст. 107 Устава

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) //Российская газета, N 237, 25.12.1993.

Курганской области исполнительным и распорядительным органом государственной власти является администрация (правительство) области.

Действующее законодательство наряду с широким использованием термина "органы исполнительной власти" часто содержит упоминания об "исполнительных органах"², о "государственных органах управления"³. А Указ Президента РФ "О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти" от 17 марта 1997 г.⁴ характеризует субъекты исполнительной власти как "органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление".

Наконец, Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 6 октября 1999 г. (с последующими дополнениями и изменениями)⁵ допустил возможность использования в одном значении терминов "исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации" и "органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации". Представляется, что в таком же значении могут характеризоваться и все органы исполнительной власти, включая федеральные.

Используя современную конституционную терминологию, мы говорим в подобном смысле о субъектах исполнительной власти или же, что по своей сути адекватно, - об органах исполнительной власти. Налицо тождественность понятий "субъект исполнительной власти" и "орган исполнительной власти".

Действующее законодательство, опирающееся на Конституцию РФ, не отказывается от выработанных административно-правовой теорией и практикой понятий, необходимых для характеристики того вида

² Например: Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. N 47. Ст. 4472.

³ Кодекс внутреннего водного транспорта РФ от 7 марта 2001 г. // СЗ РФ. 2001. N 11. Ст. 1001.

⁴ СЗ РФ. 1997. N 12. Ст. 1419.

⁵ Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 31.12.2005) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 22.09.1999) (с изм. и доп., вступающими в силу с 11.01.2006) // Собрание законодательства РФ", 18.10.1999, N 42, ст. 5005.

государственной деятельности, который в наши дни предназначен для осуществления в различных сферах нашей жизни исполнительной власти. В силу этого, говоря об органах исполнительной власти, мы подразумеваем (несмотря на их новое наименование) органы государства, осуществляющие от его имени государственно-управленческую деятельность. Значит, есть все необходимые основания не забывать о том, что они являются органами государственного управления. В то же время возможно использование и такого собирательного термина, как исполнительные органы, для обозначения всех субъектов государственно-управленческой деятельности.

При этом следует учитывать, что исполнительными по своей сути являются вообще все органы, осуществляющие управленческие функции и за пределами государственно-управленческой деятельности, т.е. действующие в системе местного самоуправления, в управлении внутренней жизнью государственных организаций, а также общественных объединений.

Таким образом, итоговые позиции, относящиеся к выяснению понятия и признаков органов исполнительной власти (исполнительных органов), выражаются в следующем.

По точному конституционному смыслу под органами исполнительной власти подразумеваются лишь те звенья государственного аппарата, которые сопутствуют органам законодательной (представительной) власти в системе разделения властей. Подобное ограничительное их понимание приводит к необоснованному выводу о том, что якобы органы исполнительной власти функционируют только на уровне Российской Федерации и ее субъектов. Опровержение такого вывода содержится как в федеральном законодательстве, так и, в особенности, в законодательстве субъектов Федерации (например, нормы о территориальных и местных исполнительных органах). В то же время нельзя не учитывать отсутствие федерального закона об исполнительной власти и ее организации, что пока приводит к тому, что лишь на федеральном уровне определяются система и структура органов исполнительной власти. Что же касается дальнейших уровней государственно-

управленческой деятельности, то их организационные формы (т.е. органы управления) отличаются крайним разнообразием и отсутствием должной упорядоченности. Это дает основания рассматривать в их качестве любые организационно-правовые формы проявления государственно-управленческой деятельности, т.е. характеризовать их в качестве исполнительных органов.

Исполнительные органы представляют собой составную часть государственного аппарата с особой функциональной нагрузкой, суть которой заключается в практической реализации задач и функций исполнительной власти в процессе управления или регулирования в сферах экономической, социальной и административно-политической жизни. Соответственно своему специфическому, т.е. исполнительному, назначению эти органы осуществляют повседневную деятельность исполнительного и распорядительного характера.

Органы исполнительной власти являются носителями определенного объема государственно-властных (юридически властных) полномочий. Эти полномочия выражаются прежде всего в издании исполнительными органами правовых актов в пределах своей управленческой компетенции и в обеспечении их исполнения имеющимися в их распоряжении организационными и юридическими средствами (включая средства административного, т.е. внесудебного, принуждения). Наличие определенного объема юридически властных полномочий, выражаемых вовне, т.е. за пределами данного органа, - наиболее существенный элемент компетенции органов исполнительной власти.

Издаваемые исполнительными органами правовые акты не подменяют собой акты законодательных и судебных органов государственной власти. С одной стороны, они подзаконны, но предназначены для исполнения требований, содержащихся в законах. С другой стороны, правовые акты исполнительных органов отличаются от актов судебных органов, имеющих преимущественно негативно-юрисдикционный характер, и не выражают присущие судебным органам функции и полномочия правосудия.

Исполнительные органы представляют собой разновидность государственных организаций, в числе которых действуют также государственные организации. Но последние не являются носителями государственно-властных полномочий, не выполняют функции по реализации исполнительной власти, поскольку представляют собой не органы государства, а соответствующим образом организованные трудовые коллективы, основным назначением которых является создание материальных ценностей (например, завод), оказание тех или иных материальных услуг, наконец, осуществление социальных функций (например, больница, школа).

В существующих сейчас государственных организациях также в определенном объеме функционируют те или иные управленческие звенья (администрация завода), чья компетенция реализуется в целях "самоорганизации", т.е. в интересах нормальной работы организации. Именно в этих границах такие управленческие звенья обладают внутриорганизационными юридически властными возможностями (например, ректор вуза).

Следует учитывать, что в стране действует множество общественных организаций, имеющих собственные исполнительные органы, выражающие интересы и волю членов таких организаций. Их чисто внутриорганизационные полномочия выводят их, как и государственные организации, из числа органов исполнительной власти в их государственно-правовом понимании.

Исполнительные органы также представляют собой определенные трудовые коллективы, формируемые государством в соответствии с их целевым назначением на базе определенной организационной структуры. Имеется в виду внутреннее построение органа, предполагающее наличие совокупности государственных должностей (штаты), распределение между ними обязанностей и ответственности, определение объема полномочий каждого работника (должностного лица), занимающего соответствующую должность государственной службы. Именно государственные служащие

составляют сердцевину штатной характеристики органов исполнительной власти (исполнительных органов).

Органы исполнительной власти обладают оперативной самостоятельностью, границы которой устанавливаются закрепленной за ними компетенцией; последняя определяет основы правового положения данного органа либо в нормах Конституции РФ (например, Правительства РФ), либо в нормах конституций и уставов субъектов Федерации, либо в нормах федерального и регионального законодательства, либо, наконец, в нормах индивидуальных положений о них, утверждаемых в установленном порядке. Компетенция исполнительного органа выражает его задачи, функции, обязанности, полномочия и ответственность.

В рамках компетенции исполнительные органы совершают юридически значимые действия, выражающие их административную право- и дееспособность. В этом смысле наиболее показательны различные варианты нормотворческой (установление правил поведения), правоисполнительной (обеспечение реализации законодательных и подзаконных правил поведения) и правоохранительной (наблюдение за правильностью проведения в жизнь правовых норм) деятельности.

Характеризуя исполнительные органы в целом, необходимо учитывать, что практически от их имени действуют и, соответственно, представляют их в конкретных управленческих отношениях должностные лица, сами по себе исполнительными органами не являющиеся.

Каждый орган исполнительной власти имеет определенный для него законодательством территориальный масштаб деятельности, учитывающий особенности федеративного устройства России.

Образование, реорганизация и ликвидация исполнительных органов осуществляются в порядке, установленном законодательством РФ и ее субъектов, Президентом РФ, главами республик, краев, областей и т.п. либо по их представлению соответствующими представительными (законодательными) органами власти.

Таковы наиболее общие черты, совокупность которых позволяет получить необходимое представление об административной правосубъектности органов исполнительной власти (исполнительных органов) или же органов государственного управления.

Орган исполнительной власти - структурное подразделение государственно-властного механизма (государственного аппарата), создаваемое специально для повседневного функционирования в системе разделения властей с целью проведения в жизнь (исполнения) законов в процессе управления (регулирования) экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества.

На основе изложенного очевидно, что каждый орган исполнительной власти осуществляет государственное управление, в механизме которого в большем или меньшем объеме представлены элементы государственного регулирования. В подобном смысле государственное управление шире по своему объему, чем государственное регулирование.

Таким образом, государственное регулирование не может противопоставляться государственному управлению в силу того, что фактически их характеризуют одни и те же признаки.

1.2 Организация исполнительной власти в зарубежных странах

Создатели концепции разделения властей полагали, что ограниченный монарх, будучи главой государства, одновременно будет осуществлять исполнительную власть через подчиненных ему министров. В соответствии с этими представлениями создавались многие ранние конституции в монархических государствах, а отчасти и в тех, где наследственного монарха заменял выборный президент и ему были подчинены министры.

В современных условиях по конституциям различных стран исполнительная власть принадлежит либо главе государства и правительству (совету, кабинету министров), как в Египте, либо только главе государства, президенту, как в США, либо только правительству, как в Италии. Ими

исполнительная власть делегируется органам и должностным лицам низшего ранга. На деле во многих странах глава государства (монарх или президент) лишь формально обладает исполнительной властью, в парламентских республиках и парламентских монархиях ее осуществляет правительство (совет, кабинет министров), по “совету” которого, а на деле по указанию, президент издает правовые акты. В полупрезидентских республиках правительство, напротив, подотчетно президенту, в руках которого на деле сосредоточено общее руководство исполнительной деятельностью, хотя по конституции исполнительная власть может принадлежать лишь правительству⁶.

Органы исполнительной власти не ограничиваются только исполнением законов. Они занимаются также распорядительной деятельностью, что необходимо для осуществления исполнительских задач, издают нормативные акты во исполнение законов. В соответствии с этим в странах тоталитарного социализма принята концепция правительства как исполнительно-распорядительного органа.

Наконец, органы исполнительной власти обладают самостоятельными нормотворческими полномочиями, выходят за границы исполнительно-распорядительной деятельности по применению законов. На основе делегированных парламентом полномочий, обладая самостоятельной регламентарной властью, президент, правительство, министры издают множество нормативных актов, регулирующих важнейшие сферы жизни. Нередко такие акты имеют не меньшее, а большее, чем закон, значение.

Однако во многих европейских странах, в Японии монарх лишен конституцией полномочий исполнительной власти или утратил их на практике, оставаясь главой государства, как правило, в виде безвластного символа единства нации. Что же касается президентов, то в последние десятилетия стала прослеживаться тенденция отделения главы государства от

⁶ Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., Норма, 2003. Т. 1; с. 95.

исполнительной власти в парламентарных и особенно в полупрезидентских республиках (в юридическом, а не в фактическом отношении). В последних стали выдвигаться идеи особой президентской власти, арбитражных функций президента по отношению к другим институтам государственной власти. Президент — арбитр над всеми публичными властями. Эта идея и норма французской конституции 1958 г. оказала влияние на многие другие основные законы, особенно постсоциалистических стран (Казахстана 1995г., Украины 1996 г., Белоруссии 1996г.).

В президентских и полупрезидентских республиках (Египет, Перу, Украина и др.) создаются особые должности премьер-министров, советы министров, которых нет в традиционных президентских республиках (Бразилии, Мексике, США и др.). Должность премьер-министра обособляется от должности президента, юридически многие функции исполнительной власти изымаются из ведения президента, хотя фактически он остается главным руководителем правительства, а премьер-министр нередко является лишь административным премьером. Это относится и к ситуации в некоторых постсоциалистических государствах, где президент непосредственно руководит деятельностью ключевых министров (обороны, внутренних дел, иностранных дел и др.), которые не подчиняются премьер-министру или, как считается, находятся в двойном подчинении: правительству как коллегии (фактически премьер-министру) и президенту.⁷

На местах исполнительную власть осуществляют главы субъектов федерации (губернаторы и др.), формируемые парламентом местные правительства, избранные или назначенные губернаторы областей, начальники районов, префекты, комиссары, супрефекты и другие представители президента и правительства. Им подчинен местный государственный аппарат, иной, чем аппарат органов местного самоуправления.

⁷ Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997. 245.

В отличие от представительных и судебных органов система органов исполнительной власти составляет единую вертикаль: нижестоящие должностные лица и органы подчинены вышестоящим, обязаны исполнять не только закон, но и указания вышестоящих органов или должностных лиц; акты нижестоящих органов могут быть отменены вышестоящими.

Под руководством правительства (в президентских республиках — главы государства) находится разветвленный и многочисленный аппарат государственных служащих, включая военнослужащих. Различаются обыкновенные государственные служащие (врачи, учителя в государственных учреждениях и др.) и классифицированная государственная служба, которая называется в одних странах публичной, в других — гражданской, в третьих — федеральной государственной службой и т.д. Кроме того, есть и муниципальная служба, местные органы самоуправления имеют свой аппарат чиновников-управленцев.

Государственные служащие, принадлежащие к классифицированной государственной службе, имеют классные чины, ранги, специальные звания, от которых в определенной мере зависят их полномочия и материальное положение. Число таких классов неодинаково (например, в Великобритании их четыре, в Японии — 15). Обычно выделяются классы администраторов, профессионалов, исполнителей и др. Чиновники имеют дискреционные полномочия: право принимать решения по своему усмотрению, но в пределах закона. Замещение классифицированной государственной службы происходит путем назначения, например, высших государственных служащих, аттестации лиц, уже занимающих эту должность (обычно раз в пять лет), путем конкурса (для вакантных должностей). Конкурс для высшего и среднего чиновничества может напоминать устный экзамен, для определенных групп используется так называемое интервью (беседа, иногда с контрольными вопросами). Может проводиться лишь конкурс письменных документов (Германия). Для низших государственных служащих практикуется собеседование и проверка практических навыков.

Чиновники имеют привилегию несменяемости: они остаются на службе при смене министров и правительства, в том числе в результате победы на выборах оппозиционной партии. Но некоторые высокопоставленные должности заполняются не по “системе заслуг”, а по “системе добычи”, особенно если это личные сотрудники президента или министров или эти должности имеют политический характер (на них назначают деятелей победившей партии). Новый президент или правительство, сформированное партией, пришедшей к власти, заменяют должностных лиц на постах личных сотрудников министров, генеральных секретарей министерств, губернаторов и др., но заместители министра нередко остаются на прежней должности, продолжая рутинную работу. Чиновники не могут совмещать службу в государственном аппарате с другой оплачиваемой работой (кроме творческой, научной, преподавательской), не могут быть членами политических партий, участвовать в политических акциях, забастовках — это называется департизацией и деполитизацией государственного аппарата. Они обязаны сохранять лояльность по отношению к государству. В США проводились проверки лояльности, в Германии радикальным элементам прегражден доступ на государственную службу, в том числе на педагогическую работу.

К органам отраслевого управления (министерствам и др.) примыкают “материальные придатки” государства: армия, полиция, тюрьмы и др. Армия комплектуется либо на основе всеобщей воинской обязанности (Франция до 1996 г., Бразилия, Германия, Египет и др.), либо на основе волонтерской системы (по контрактам на определенный срок службы, обычно не менее трех лет). Всеобщая воинская обязанность распространяется на мужчин, достигших определенного возраста, в некоторых странах (Израиль) она распространяется и на женщин. В период войны при системе всеобщей воинской обязанности женщины, имеющие определенные специальности (медицинские, радиотехнические и др.), также могут быть призваны в армию, в мирное время они стоят на воинском учете по месту жительства. Во многих странах наряду с армией, комплектуемой по призыву, имеются подразделения, формируемые по

контрактам. Такие подразделения (иногда отдельные, а иногда вместе с военнослужащими, проходящими службу на основе воинской обязанности) создаются и в постсоциалистических странах. В Швейцарии существует уникальная система: мужчины с 19 до 42 лет числятся в армии, но хранят стрелковое оружие и боеприпасы к нему дома. Они призываются раз в год на краткосрочные сборы. Постоянный штат в швейцарской армии составляет около 800 человек. В некоторых странах конституция запрещает иметь постоянную армию (Коста-Рика, Япония).

Словом, есть различные модели организации вооруженных сил, но в целом армия, создаваемая на основе всеобщей воинской обязанности, слишком многочисленна и недостаточно профессиональна, хотя она в какой-то мере и готовит почти все мужское население и часть женского к обороне страны. Армия, формируемая на основе волонтерской системы, — это небольшая, профессиональная, но гораздо более дорогая армия. При такой системе задачи обороны страны в какой-то мере обособляются от ее основного населения. Иные формы организации вооруженных сил связаны с особенностями конкретных государств.

Полиция — это полувойенные формирования, создаваемые на основе жесткой дисциплины и вооруженные стрелковым оружием. Ее главная задача — поддержание общественного порядка, борьба с преступностью. Существуют различные виды полиции: уголовная, дорожная, санитарная и др. Различаются также государственная и муниципальная полиция (последняя подчинена органам самоуправления).

Тюрьмы — государственные учреждения с определенным режимом, призванные выполнять задачи наказания преступников, изоляции их от общества. В ряде стран им предписаны и задачи перевоспитания преступников.

Таким образом, изучение зарубежного опыта формирования органов исполнительной власти поможет более рациональной организации ее и в России.

Проблемы реформирования органов исполнительной власти в России

1.3 Анализ реформы органов исполнительной власти

9 марта 2004 г. Президент РФ подписал Указ N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти"⁸, позднее Указом от 20 мая 2004 г. N 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти".

В Послании Федеральному Собранию Президент РФ так связал необходимость реформирования органов государственной власти с первоочередными задачами государства: "...основное сейчас: это - создание условий, при которых граждане России могут зарабатывать деньги. Зарабатывать и - с выгодой для себя - вкладывать в экономику своей собственной страны.

Но для этого необходимо устранить то, что все еще мешает людям жить и работать. И прежде всего - придется существенно изменить саму систему работы государственных институтов.

...Для этого структура исполнительной власти должна быть логично и рационально устроена, а госаппарат должен стать работающим инструментом реализации экономической политики. Реформы государственной службы придется проводить в тесной увязке с обновленными принципами работы и построения исполнительной власти.

Во-вторых, нам нужна эффективная и четкая технология разработки, принятия и исполнения решений. Ныне действующий порядок ориентирован не столько на содержание, сколько - на форму.

В-третьих, надо, наконец, провести анализ ныне реализуемых государственных функций и сохранить только необходимые"⁹.

⁸ Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 (ред. от 23.12.2005, с изм. от 27.03.2006) "О системе и структуре Федеральных органов исполнительной власти" // Собрание законодательства РФ, N 11, 15.03.2004, ст. 945.

⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета, N 71, 19.04.2002.

Россия - демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент, Федеральное Собрание, Правительство, суды.

К основам конституционного строя относится принцип разделения властей. В соответствии с ним власть не должна быть сосредоточена в руках одного лица или одного органа, а должна быть рассредоточена между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. Принцип разделения властей требует строгого разграничения их компетенции, наличия системы сдержек и противовесов, с помощью которых каждая ветвь власти может ограничивать другие.

Главенствующую роль в государственной системе играет Президент. Конституционно-правовой статус главы государства предопределяет объем его полномочий по обеспечению единства и устойчивости системы государственной власти, ее эффективного функционирования в условиях разделения на три самостоятельные ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Президент должен обеспечить положение, при котором все органы государственной власти выполняют свои конституционные обязанности в пределах своей компетенции.

Каждый из органов (институтов) государственной власти лишь частично обеспечивает действие Конституции. Только перед Президентом ставится задача охранять государственные устои в целом, суверенитет и государственную целостность. Только при этих условиях все иные органы власти и должностные лица могут осуществлять свои полномочия в нормальном конституционном режиме.

Положение Президента в системе органов государственной власти связано с конституционными прерогативами главы государства по отношению прежде всего к исполнительной власти. Будучи юридически дистанцирован от всех ветвей власти, Президент вместе с тем находится ближе к исполнительной, нежели к другим ветвям власти. Это сближение главы

государства с исполнительной властью находит выражение в конкретных конституционных полномочиях Президента как главы государства.

Предпосылки этой конституционной ситуации связаны с особенностями формирования Правительства в России. Конституция не связывает процесс формирования Правительства с распределением мест между партиями и фракциями в парламенте. Иными словами, Правительство может быть сформировано по принципу парламентского большинства, но может быть сформировано и без учета этого принципа. Оба подхода соответствуют Конституции. Однако конкретная историческая ситуация, при которой состав Правительства не отражает парламентское большинство, может служить источником проблем в работе системы исполнительной власти, связанных с различными аспектами его деятельности, в частности с законотворческой. Следствием этих проблем может стать низкая эффективность исполнительной власти, ее неспособность решать насущные задачи.

Для преодоления подобной ситуации Конституция установила ряд прерогатив Президента, пользуясь которыми он в текущем режиме может влиять на деятельность Правительства. Это такие прерогативы, как утверждение структуры федеральных органов исполнительной власти, назначение заместителей Председателя Правительства и министров, право председательствовать на заседаниях Правительства, контроль за законностью его актов, непосредственная подчиненность Президенту силовых ведомств. Президент имеет право отправить Правительство в отставку или принять отставку премьера, которая автоматически влечет за собой отставку Правительства в целом.

Таким образом, во взаимоотношениях Президента с Правительством императивность действий главы государства в проведении внутренней и внешней политики проявляется наиболее полно. Правительство и органы исполнительной власти в целом значительно более тесно, нежели другие ветви власти, связаны с Президентом, непосредственно подконтрольны ему.

При Президенте действуют консультативные органы: Совет Безопасности и Государственный совет. Президент председательствует в этих советах.

Президент формирует также свою Администрацию и осуществляет общее руководство ею. Администрация обеспечивает деятельность главы государства, создает условия для реализации им функций гаранта Конституции. При этом сама Администрация органом власти не является.

В структуру президентской власти включаются полномочные представители Президента в федеральных округах.

Реализуя свои конституционные полномочия, Президент через своих полномочных представителей в Государственной Думе, Совете Федерации и Конституционном Суде взаимодействует с законодательной и судебной ветвями власти. Это проявляется, например, в использовании главой государства права законодательной инициативы, подписании Президентом принятых парламентом законов, обращениях главы государства в Конституционный Суд с запросами о соответствии федеральных законов и законов субъектов Федерации Конституции России.

Одной из основных концепций реформирования системы федеральных органов исполнительной власти является разделение исполняемых ими нормотворческих, контрольно-надзорных и организационно-хозяйственных функций по разным органам. Так, Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 первая группа функций возложена на федеральные министерства, вторая группа - на федеральные службы, третья группа - на федеральные агентства.

Согласно этому документу в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Федеральное министерство, говорится в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента

Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности.

Под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр). Согласно Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 федеральное министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

Федеральная служба, говорится в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа;

б) в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего

координацию и контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту Российской Федерации или находиться в ведении Правительства Российской Федерации;

в) не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, а федеральная служба по надзору - также управление государственным имуществом и оказание платных услуг (подпункт дополнен Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. N 649 - см. предыдущую редакцию).

Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы.

Под функциями по контролю и надзору понимаются:

- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;
- выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;
- регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным

предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ.

Федеральное агентство согласно документу:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа;

б) в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту Российской Федерации;

в) не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами

(подпункт в редакции, введенной в действие с 22 мая 2004 г. Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. N 649).

Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) Федерального агентства.

Руководители федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

Порядок взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, а также порядок их взаимодействия с иными федеральными органами исполнительной власти устанавливаются Президентом Российской Федерации.

Идея трехчастной системы исполнительной власти, на которой базируется нынешняя административная реформа, (равно как и идея сокращения министерств) содержится уже в первых законченных проектах административной реформы, разработанных еще в 1998 году группой, возглавлявшейся Михаилом Красновым (предполагавшееся деление включало в себя министерства, службы и надзоры). Затем эта идея с известными модификациями и уточнениями повторяется и в других программах (в тех, что готовились Высшей школой экономики в 2002 г.¹⁰, в предложениях Российского союза промышленников и предпринимателей — в 2003-м.¹¹).

Первая из них является правовой и воспроизводит в рамках исполнительной власти идею разделения властей, а именно ее правоустанавливающей и правоприменительной функций. Тот, кто контролирует выполнение законов, не должен сам их устанавливать, в противном случае возникает «конфликт функций» и открываются широкие возможности для произвола чиновников и, как следствие, для коррупции.

¹⁰ Реформа структуры органов исполнительной власти: взгляд ГУ-ВШЭ. М., 2002. с. 42.

¹¹ «Административная реформа: позиция РСПП» (от 14.05.03).

Выделение третьей группы функций, за которую в нынешней системе федеральной власти отвечают службы, связано, кроме того, с идеей отказа от ведомственной структуры управления, которая трактуется как рудимент советской плановой системы. Управление отдельными объектами и деятельность в определенных сферах «услуг» становится задачей вновь создаваемых служб, тогда как за министерствами и агентствами закрепляется роль организаций, выполняющих универсальные функции (установления правил и контроля за их соблюдением).

Второй смысл, который можно придать этому делению, связан с идеей использования в рамках исполнительной власти методов управления, сходных с теми, которые используются в рыночных управленческих системах, что предполагает разведение ролей, аналогичных тем, которые в бизнесе играют собственники и менеджеры. Собственник определяет политику и контролирует результаты, не вмешиваясь в оперативную деятельность менеджеров. В целом, данная концепция предполагает отход от «классических» принципов бюрократического управления, основанного на централизации, иерархическом регулировании в соответствии со строгой и все более уплотняющейся системой правил, жесткой сметной системе бюджетного финансирования. Новая «постбюрократическая парадигма» изменяет базовый набор «метафор», описывающих функции государственной административной системы. В частности, место абстрактных «общественных интересов» занимают «результаты, которые ценят граждане», а работа государственного аппарата описывается в терминах «оказания качественных услуг клиентам». Именно такого рода лексика присутствует и в рассматриваемом документе, и в выступлениях представителей власти¹².

Следует также обратить внимание на то, что в случае своей реализации данная идея предполагает изменение принципов бюджетного финансирования.

¹² Дмитриев М. «Чиновник сегодня - всемогущий властелин колец». – «Русский фокус», №20, 2003, с.28-31.

Новая схема должна позволять более свободным образом реализовывать программы и «решать проблемы» клиентов государства, а не осваивать жестко регламентированные сметы через систему инертных бюрократических институтов. В этой связи можно согласиться с генеральным директором Экономической экспертной группы Максимом Куликовым, который отмечает несоответствие между, с одной стороны, новыми институциональными основами федеральной исполнительной власти и, с другой стороны, существующей в стране системой бюджетного финансирования, которая может запрограммировать новые структуры на работу на старый лад¹³. На пути реализации этой системы управления в России стоит также упоминавшееся ранее ограничение, на которое обращают внимание некоторые западные эксперты, связанное с отсутствием здесь соответствующей правовой культуры, которая просто не успела сформироваться за такой короткий промежуток времени. Другими словами, еще одним ограничением предлагаемой модели в России является так называемый «гистерезис»¹⁴ системы органов исполнительной власти или зависимость развития системы от траектории прошлого развития.

1.4 Проблемы проведения административной реформы

Очередным важным этапом политики по дебюрократизации экономики является проведение структурных преобразований системы федеральных органов исполнительной власти посредством осуществления административной реформы.

Рассмотрим предпосылки, обусловившие необходимость проведения такой реформы с точки зрения устранения избыточных административных ограничений в предпринимательстве.

¹³ Куликов М. Реформа госслужбы: мировой опыт. Ведомости, 9 апреля 2004 г.

¹⁴ Полтерович В.М. Институциональная динамика и теория реформ. Эволюционная экономика и «мэйнстрим». М., 2000 г.

Существовавшая система административного регулирования имела ряд существенных недостатков. Обозначим основные из них.

Совмещение большинством органов, осуществляющих государственный контроль (надзор), наряду с контрольными функциями выполнение правоустанавливающих функций, а, в ряде случаев, – функций по возмездному оказанию государственных услуг. То есть на один и тот же орган возлагались функции как по осуществлению административной процедуры (государственного контроля (надзора), аккредитации, сертификации, лицензирования и т.д.), так и по установлению порядка ее осуществления, а также по установлению обязательных требований, предъявляемых при этом к хозяйствующим субъектам.

Дублирование функций между различными органами, в том числе, дублирование функций по осуществлению государственного контроля (надзора), возникающее вследствие нечеткого разделения объектов контроля.

Выполнение государственными органами власти избыточных функций. В качестве примеров можно привести функции по государственному надзору за эффективным использованием энергетических ресурсов, возложенные на Минэнерго России¹⁵ или функции по государственному надзору за соблюдением правил эксплуатации мелиоративных систем, возложенные на Минсельхоз России¹⁶.

Очевидно, что для устранения указанных недостатков недостаточно внесения изменений в нормативные акты, регламентирующие деятельность государственных органов власти, необходимо реформирование всей системы федеральных органов власти в целом.

Подготовка к проведению административной реформы планомерно осуществлялась на протяжении нескольких последних лет. Основная работа велась в рамках деятельности Комиссии Правительства Российской Федерации по сокращению административных ограничений в предпринимательстве и

¹⁵ Федеральный закон от 3 апреля 1996 г. № 28-ФЗ «Об энергосбережении», статья 9

¹⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, статья 23.20

оптимизации расходов федерального бюджета на государственное управление, а также в рамках деятельности Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления¹⁷.

На заседаниях указанных комиссий рассматривались все основные функции государственных органов власти с точки зрения целесообразности их дальнейшего осуществления (либо их избыточности), возможности передачи той или иной функции на рынок, исключения дублирования в деятельности различных органов при ее выполнении и т.д.

С другой стороны, на заседаниях комиссий рассматривались конкретные органы власти, в частности, органы, осуществляющие государственный контроль (надзор) и другие административные процедуры по отношению к субъектам предпринимательства, и принимались предварительные решения о целесообразности дальнейшего функционирования того или иного органа, передачи его функций иному органу либо его реформирования.

Решения, принятые в рамках деятельности указанных комиссий, легли в основу идеологии проведения административной реформы, официально провозглашенной Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Рассмотрим основные направления данной реформы.

Одним из ключевых аспектов реформирования является функциональное разделение федеральных органов власти на три вида: министерства, службы и агентства.

На министерства возложены функции право-устанавливающего характера (выработка государственной политики и нормативно-правовое

¹⁷ Данная Комиссия образована Указом Президента Российской Федерации 21 июня 2001 г. № 741

регулирование), в свою очередь, правоприменительные функции возложены на службы и агентства. При этом службы уполномочены осуществлять функции по контролю и надзору, а агентства – функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом. Принципиальной особенностью создаваемой структуры является то, что ни один федеральный орган исполнительной власти не вправе совмещать выполнение правоустанавливающих и правоприменительных функций за исключением случаев, устанавливаемых актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Другим ключевым аспектом реформирования является создание многоуровневой системы федеральных органов исполнительной власти. Ряд федеральных служб и агентств в соответствии с новой структурой не находятся в непосредственном подчинении Правительству Российской Федерации, а являются подведомственными федеральному министерству, осуществляющему нормативно-правовое регулирование в соответствующей области.

Таким образом, проводимая административная реформа затронула практически каждый федеральный орган исполнительной власти. Даже те министерства, которые формально не изменили своего названия, приобрели значительный объем дополнительных функций, в том числе, за счет появления подведомственных им органов (федеральных служб и агентств).

В 2005-2006 г.г. продолжалась административная реформа. Рассмотрим некоторые итоги ее осуществления. Радикальных сдвигов в институциональной сфере в последние годы сделано сделано не было, что объясняется рядом обстоятельств. Во-первых, требовалась определенная пауза после ряда решительных шагов предыдущих двух лет, когда были начаты административная и муниципальная реформы, существенным образом трансформировавшие всю систему органов государственного управления. Практическое осуществление этих реформ давало неоднозначные результаты, и потребовалось немало времени для адаптации участников политического

процесса к новым «правилам игры». Некоторое время было необходимо и для фиксации достигнутых результатов, тем более что первоначальные результаты были далеко не однозначны.

Переход к трехвидовой системе органов исполнительной власти (министерство, служба, агентство) сопровождался немалой путаницей и потерей того уровня управляемости, который был характерен для первых лет президентства В. Путина. И только к концу 2005 г. наметилась тенденция к более четкому взаимодействию новых органов государственной власти. При этом, воспроизводя классическую схему разделения властей, где министерства выполняют квазипарламентские функции, службы – квазисудебные и квазиполицейские функции, а агентства осуществляют хозяйственную деятельность, эти три вида органов власти до сих пор не приобрели своего особого лица и специфических целей. Именно вследствие упомянутой неразделенности целей становятся возможными коллизии, когда при осуществлении своей квазисудебной деятельности федеральные службы непосредственно ориентируются на достижение социально-экономических результатов, что свойственно политическим органам (например, парламенту), но не должно быть свойственно суду. В ведомственных «докладах о результатах и основных направлениях деятельности» можно найти различные примеры такого рода, что отражает незавершенность отдельных направлений административной реформы.

Что касается муниципальной реформы, об острой необходимости реализации которой немало говорилось в 2004 г., то она вообще была отложена до 2009 г.

Во-вторых, свою роль сыграл и шок, испытанный властью от уличных выступлений января 2005 г. против монетизации льгот. Опасения повторения подобных событий стали одним из важнейших факторов при принятии экономико-политических решений, и при малейших сомнениях на этот счет власть предпочитала воздерживаться от принятия намечаемых решений.

Именно этим шоком объясняется и отказ от последовательного осуществления муниципальной реформы.

В-третьих, ряд важных реформ, назревших и готовых к осуществлению, наталкивался на несовершенство правоприменительной практики, без которой собственно экономические меры не могут дать нужного эффекта.

Последнее является одной из важнейших проблем экономической политики современной России. Страна находится в своеобразной ситуации, которую можно охарактеризовать как «падение производительности» экономических институтов (экономического законодательства). В настоящее время правоприменительная практика и особенно состояние госуправления, судебной и правоохранительной систем являются важнейшими препятствиями на пути совершенствования собственно экономического законодательства, повышения эффективности функционирования социально-экономических процессов. Это касается прежде всего таких сфер, как антимонопольное регулирование, налогообложение, таможенная политика¹⁸.

Реализация «нового государственного управления» в России наталкивается также еще на одну системную трудность, связанную с недоразвитостью политических институтов. Новая Зеландия, равно как и Великобритания, в которой были проведены аналогичные реформы, относятся к странам с так называемой «вестминстерской» парламентской системой, что предполагает наличие правительства, формируемого на партийной основе и связанного партийной ответственностью (равно как и соответствующими правами, которые дает только выборная система занятия должностей). В структурно-функциональном отношении различие определяется разделением государственных служащих на профессиональный бюрократический аппарат и лидеров, определяющих политику этого аппарата. Именно таким образом действует государственная система в Новой Зеландии, при этом — дабы избежать произвола «политиков» в отношении профессиональных

¹⁸ Назаров В. Л. Административная реформа и управление федеральным имуществом // Управление собственностью. 2005. № 1. С. 3.

управленцев — срок контрактной службы руководителей аппарата департаментов и ведомств (пять лет) не совпадает со сроком действия контролирующего их партийного кабинета министров (три года).

В силу особенностей отечественной партийной и политической системы, в России такого рода система в настоящее время работать просто не может. При этом вымывание политической составляющей не только из социальной реальности, но и из языка действующей власти достигла столь высокого уровня, что даже глава государства позиционирует себя как «высшего чиновника», стремящегося к добросовестному выполнению своих обязанностей. В рамках сходной риторики выбор кандидатур для кабинета министров легитимируется их чисто профессиональными заслугами и достоинствами, т. е. традиционными добродетелями «карьерных» чиновников. Таким образом, возникает противоречие в структуре государственного управления: возможно, еще и не вполне четко, но она уже предполагает деление на карьерные и политические должности (внеконкурсное назначение на должности последнего рода предусматривает и новый закон о государственной службе), тогда как по содержанию политические должности таковыми в действительности не являются — напротив, при назначении на эти должности имитируется отбор согласно критериям профессионально-бюрократической компетенции¹⁹.

Выше не был затронут еще один элемент административной реформы, который несколько отошел в тень в связи с перестройкой федеральных органов исполнительной власти. Речь идет о реформе государственной службы, о необходимости которой говорится, например, в послании президента Федеральному собранию в 2003 году. Отметим, что акцент на оптимизацию работы государственной службы при осуществлении административной реформы является не просто дополнительным к структурным изменениям органов исполнительной власти. Мировой опыт

¹⁹ Шадрин А.Е. Административная реформа и политическая модернизация. М., ИЭПП, 2004 г.

реформ, проходивших в мире с конца 80-х годов прошлого века, говорит о том, что сосредоточение на этой стороне государственного управления может выступать как альтернативная модель реформирования в целом. Однако до конца остается не ясным вопрос, какая именно стратегия реформы реализуется в настоящее время в России.

Целый комплекс мер по ее нормализации содержит уже закон «О государственной гражданской службе»²⁰. В их числе можно назвать, в частности, конкурсную систему занятия должностей, регулярные (раз в три года) аттестации, диверсифицированную контрактную систему (срочные и бессрочные контракты), регламентацию денежных выплат, ограничение предельного возраста пребывания на госслужбе, систему служебных регламентов и ряд других. Причина кадровых проблем власти объясняется тем, что в настоящее время государство не выдерживает конкуренции с предпринимательскими структурами, способными предлагать лучшие условия для существования, подготовки и развития управленческого аппарата. Проблема кадров государственной службы является ключевой для системы государственного управления в целом и не может быть полностью компенсирована никакими структурными модификациями системы. На этот вопрос в программах отечественных реформаторов обычно дается ответ: «система заслуг и достоинств». Этот подход настойчиво противопоставляется системе чинов и алгоритму бюрократического карьерного роста, во многом аналогичным тому, что был воплощен в Табели о рангах. Сходная система, основанная на иерархии чинов, была отчасти восстановлена в постсоветский период и сохраняется также в новом законопроекте о государственной службе.

С точки зрения реформаторов эта система, предусматривающая особое трудовое законодательство, строго нормированную оплату труда и право на гарантированный должностной рост, вступает в противоречие с идеологией

²⁰ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 02.02.2006) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 07.07.2004) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, N 31, ст. 3215.

«нового государственного управления»²¹. Существо проблемы связано с формулировкой критериев, по которым определяются эти самые заслуги и достоинства. Такая система критериев существует в бизнесе, где минимизация затрат и увеличение прибыли при производстве продукта задают однозначную шкалу оценок. Стратегия, подразумеваемая концепцией «нового государственного управления», пытается решить этот вопрос путем инкорпорирования в деятельность государственного аппарата тех механизмов, которые обеспечивают эффективность менеджмента в рыночных институтах. Одна из таких инноваций состоит, например, в том, чтобы изменить систему трудовых контрактов. Вместо классической «пожизненной» системы, которая должна была обеспечивать независимость чиновнику, вводится срочная контрактная система. Изменяется система вознаграждений: «натуральная» система льгот заменяется денежными выплатами. Однако такого рода «маркетизация» системы государственного управления все еще не затрагивает существо вопроса о критериях определения заслуг.

Для ликвидации этого упущения теоретики «постбюрократизма» предлагают такую меру: определить деятельность государственного аппарата в новых терминах, среди которых ключевую роль играет понятие предоставления качественных государственных услуг юридическим и физическим клиентам, а также ввести технологию количественного измерения эффективности и качества предоставления этих услуг. В концепции «нового государственного управления» такого рода переопределение деятельности государственного аппарата означает, в числе прочего, переход к программному финансированию ведомств, что возвращает к проблемам, связанным с новыми принципами бюджетного финансирования, в свою очередь предполагающих определенную бюрократическую культуру. Такого рода система может следовать за изменениями в сфере государственной службы, но не может быть условием последних. Тем более довольно трудно

²¹ Куликов М. Реформа госслужбы: мировой опыт. Ведомости, 9 апреля 2004 г.

представить себе переход в «постбюрократическое» состояние системы, в которой пока не реализован один из главных принципов классической бюрократии: «...юридическая и фактическая служба в бюрократической организации не должна рассматриваться как источник доходов или способ получения ренты»²².

Высокий уровень коррупции, наблюдаемый в органах исполнительной власти, превращается в еще одну институциональную ловушку²³ на пути осуществления административной реформы. Более того, логика реформы, провозглашающая установление персональной ответственности за результат, противоречит самому менталитету российского чиновника, привыкшего исполнять свои обязанности в условиях размывания ответственности. Идеал реформы - персональная ответственность. Идеал чиновника - максимум полномочий при минимуме ответственности. Неслучайно некоторые разработчики реформы прямо заявляют, что для успешного ее осуществления придется заменить две трети федеральных чиновников²⁴.

²² Вебер М. Бюрократия // Классики теории государственного управления: Американская школа. С. 58-59.

²³ Полтерович В.М. Институциональная динамика и теория реформ. Эволюционная экономика и «мэйнстрим». М., 2000 г.

²⁴ Дмитриев М. «Чиновник сегодня - всемогущий властелин колец». – «Русский фокус», №20, 2003, с.28-31.

Заключение

Система исполнительной власти в Российской Федерации существует и имеет наиболее общие конституционные основы ее формирования. Эти конституционные положения являются явно недостаточными для организации и обеспечения функционирования системы в адекватном режиме тем процессам, которые свойственны российскому обществу в последнее десятилетие. Органическое законодательство РФ в части обеспечения нормативной основой потребностей системы исполнительной власти не получило необходимого и предусмотренного Конституцией РФ наполнения. В связи с этим можно фиксировать крайнюю неустойчивость системы, ее периодические, в весьма коротких временных рамках, изменения (структурные, целевые, кадровые), что не соответствует парадигме “развитие”. Состояние системы, результаты ее функционирования и качество нормативной основы ее организации и деятельности продолжают оставаться одной из острейших проблем современной России.

Общий смысл и содержание поиска адекватной модели исполнительной власти связаны прежде всего с избавлением от эклектических наслоений в ее системе и определением путей постепенного перехода к подконтрольному административному управлению. Последнее должно быть основано на: 1) нравственно оправданных и экономически обоснованных, а не властно навязанных законах и подзаконных решениях; 2) максимально достоверной и полной информированности управляющих структур, научном анализе данных и их совместимости в системах общественных, социальных структур и в системе государственной власти; 3) профессионализме всех участников организационно-исполнительных функций аппарата, который не перерастает в элитарность, самозащиту от общества и мафиозность; 4) контроле общества и его институтов за принятием решений и их исполнением, эффективностью и законностью деятельности исполнительной власти; 5) наличие правовой основы, обеспечивающей нормальное функционирование системы исполнительной власти.

Анализ мероприятий по реформированию, которые были запланированы и отчасти реализованы в последнее время в России, позволяет сделать несколько заключений. Главным «клиентом» реформы выступает в настоящее время предпринимательская среда. При этом одной из составляющих реформы является установка на эффективную систему управления. Функциональная дифференциация федеральных органов исполнительной власти говорит об ориентации реформы на новые модели государственного управления, реализованные в других странах либеральными реформаторами. Однако насколько данная система может быть реализована в России — большой вопрос. Переход к новому государственному управлению характеризовался рядом предпосылок, которые в России отсутствуют или находятся в зачаточном состоянии. Трудности проведения административной реформы связаны с неразвитостью политических институтов, с необходимостью коренных изменений в системе бюджетного финансирования, определенными ошибками реформаторов при проведении конкретных преобразований, наличием внутренних и внешних противоречий реформы. Более того, реализация новой системы государственного управления требует также вполне определенной культуры, моделей поведения и установок государственных служащих, о наличии которых трудно пока говорить применительно к России.

Кроме того, система «нового государственного управления» предполагает изменение самого типа взаимоотношений между обществом и государством, преобразование их по модели отношений между клиентом и сервисной службой. Однако совершенно не известно, будет ли этого достаточно, чтобы изменить усвоенный российским обществом на протяжении многих поколений образ государства как института нацеленного или на решение каких-то собственных корпоративных задач. Остается до конца не определенным вопрос, сможет ли проводимая реформа, несмотря на свой «экономизм», который проявляется как в ориентации на бизнес-сообщество как главного заказчика реформы, так и в критериях оценки ее успешного проведения, реализовать в рамках самой системы государственного

управления те элементы менеджмента, на которые ориентирована идеология «нового государственного управления». В российском же обществе направленность, а главное — характер осуществления реформ едва ли ни противоположны. Как показывают результаты реформы, важной причиной определяющей тип, темпы и другие важнейшие параметры преобразований в государственно-административной сфере является характер внутриэлитарных отношений в политическом классе, отличительные черты их политических представлений, а главное — уровень их культурной оснащённости, определяющий, в конечном счете, стиль функционирования и развития институтов власти и управления. Совершенно очевидно и то, что появление новых методов деятельности государства, способствующих укоренению в системе управления современных способов взаимодействия с гражданами как клиентами государства (и, в частности, предполагающих упрощение и гибкость структур управления, ориентацию чиновников на живые интересы граждан, их приверженность действию, государственно-ориентированной предприимчивости, усиление прозрачности принятия решений и т.д.), в таком политическом контексте может носить только фрагментарный характер. Ни власть не готова к таким масштабным инициациям, ни российское чиновничество не в состоянии перейти к деятельности, ориентированной не столько на индивидуальные, сколько на общесоциальные интересы.

В настоящее время в России формирование и распределение функций между новыми органами власти ещё далеко от завершения.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета, N 237, 25.12.1993.
2. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 02.02.2006) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 07.07.2004) // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, N 31, ст. 3215.
3. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 31.12.2005) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 22.09.1999) (с изм. и доп., вступающими в силу с 11.01.2006) // Собрание законодательства РФ", 18.10.1999, N 42, ст. 5005.
4. Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 (ред. от 23.12.2005, с изм. от 27.03.2006) "О системе и структуре Федеральных органов исполнительной власти" // Собрание законодательства РФ, N 11, 15.03.2004.
5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета, N 71, 19.04.2002.
6. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура государственного управления. – М., Норма, 2004.
7. Бурков В.Н., Ириков В.А. Модели и методы управления организационными системами. -М, Владос, 2004.
8. Виханский ОС. Стратегическое управление. - М., 2005.
9. Дмитриев М. «Чиновник сегодня - всемогущий властелин колец». – «Русский фокус», №20, 2003.
10. Зинченко Г.П. От администрирования к менеджменту // Политические исследования. - 2002.- №1.
11. Козбаненко В.А. Правовые основы государственного управления: Учебное и научно-практическое пособие. - М., 2002.

12. Куликов М. Реформа госслужбы: мировой опыт. Ведомости, 9 апреля 2004.
13. Зинченко Г.П. От администрирования к менеджменту // Политические исследования. - 1996.- №1.
14. Куш Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. В 2 т. / Пер. с англ. - М., Инфра-М, 2001.
15. Лебедева М., Исраэлян В. Переговоры - искусство для всех // Международная жизнь. - 1991. - №6.
16. Лебедева М.М. От конфликтного восприятия к согласию // Политические исследования. - 1996. - №5.
17. Комаров Е. Социальная политика как инструмент менеджмента // Управление персоналом. - 1997. - №6.
18. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., Норма, 2003.
19. Назаров В. Л. Административная реформа и управление федеральным имуществом // Управление собственностью. 2005.
20. Нереш Я. После битвы - стол переговоров // Мировая экономика и международные отношения. -1999. - №3.
21. Методы и формы государственного управления. - М., Норма, 2001.
22. Полтерович В.М. Институциональная динамика и теория реформ. Эволюционная экономика и «мэйнстрим». М.,2000.
23. Реформа структуры органов исполнительной власти: взгляд ГУ-ВШЭ. М., 2002.
24. Ростиашвили К.Д. Государственное регулирование в либерально-демократической системе // Политические исследования. - 1996. - №6.
25. Функционирование государственного аппарата управления. - М., Юристъ, 2003.
26. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997.
27. Шадрин А.Е. Административная реформа и политическая модернизация. М.,ИЭПП, 2004.