

РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ КАК НЕОБХОДИМОСТЬ СТАНОВЛЕНИЯ НОВЫХ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ПРАКТИКА, СПЕЦИФИКА, ЗАКОНОМЕРНОСТИ

Потребность в осмыслении государственного управления в нашей стране с точки зрения современной ситуации, особенно с позиций конструирования теоретико-методологической основы повышения его эффективности, продолжает оставаться актуальной. Проблема нынешнего государственного управления заключается прежде всего в отсутствии полного представления о роли всей российской системы государственного и муниципального управления в складывающихся условиях и проявляется в отсутствии целостной концепции преобразований, что очевидно при рассмотрении программ преобразований, разрабатывавшихся с середины 1980-х гг. (например, программы «500 дней»).

Между тем на основе изучения тенденций развития систем государственного управления в зарубежных странах, анализа отечественного опыта государственного управления и существующей ситуации можно сформулировать основную роль государства в современном российском обществе.

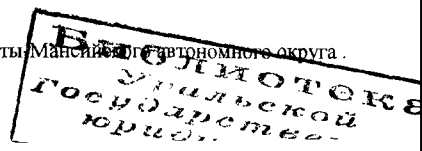
Возникнув, государство не оставалось неизменным как общественное явление в различные периоды истории, его функции трансформировались с течением времени. Государство древнейшего времени – это в основном средство защиты общества от внешних посягательств, угрожающих его безопасности. Дальнейшее развитие актуализировало еще одну функцию, которую стали выполнять государственные структуры: организацию выполнения проектов, требующих совместного участия большого количества (всех) членов общности.

Для античности было характерно присутствие государственного начала практически во всех сферах жизни общества. Государство греческого полиса мыслилось античными философами как высшая форма реализации социальной сущности человека.

Государство средневековья (феодалное) аналогичным образом пронизывало все общество, государственная власть носила универсальный характер, хотя политическая власть была распределена между различными властными субъектами: сюзеренами и вассалами, земельными общинами, сословиями (цехами), церковью. Вместе с тем отношения «власть–подчинение» носили выраженный личностный характер. Господин, обладавший властными политическими полномочиями по отношению к подвластным ему людям, обладал, как правило, абсолютной личной властью над ними в силу органического единства общества, в котором каждый занимает назначенное ему место. Это уравнивало государство и общество: все сферы общественной жизни полагались органической частью государства.

Иной становится роль государства нового времени. Формирование гражданского общества, основанного на частном интересе и состоящего из большого числа

* Доктор юридических наук профессор, заместитель губернатора Ханты-Мансийского автономного округа.



самостоятельных, независимых личностей, обусловило изменение понимания функций государства. Государство становится в первую очередь стражем общественного порядка, причем имеется в виду не только борьба с преступностью, но и охрана всей системы существующих общественных отношений, построенных на принципах гражданского общества и частного интереса. В целях поддержания социальной стабильности государство выступает прежде всего защитником частной собственности (как квинтэссенции принципов общества, основанного на частном интересе) и компенсатором недостатков функционирования системы.

Очередное изменение понимания роли государства в обществе происходит в начале XX в. (20–30-е гг.). Государство становится институтом антикризисного управления обществом и структурой управления общественным развитием. Эта его роль впервые наиболее ярко проявилась в 20–30-е гг. в Германии, США, СССР, где депрессивные явления в экономике, необходимость трансформации социально-экономической системы сделали государство одним из основных общественных институтов, функцией которого стало организационное обеспечение общественного развития. Осознание именно этой роли государства как основной в нынешних условиях должно проявляться на всех уровнях государственного и муниципального управления. Страна, в которой государство не выполняет данной функции, не будет успешна, конкурентоспособна в области ресурсов, рынков сбыта продукции и влияния. Из экономической теории и практики известно, что для эффективного и устойчивого развития общества доход, получаемый от эксплуатации природных богатств, не должен тратиться исключительно на текущие нужды, его необходимо инвестировать в развитие. В условиях рыночной нерегулируемой экономики нет таких механизмов, которые обеспечивали бы подобный направленный «переток» средств. В частности, необходимо централизованное вмешательство в процесс распределения дохода от разработки природно-ресурсной базы, которое позволит избежать безоглядного проедания получаемых средств и заложить основу будущего роста¹.

Неучет этой роли государства в управлении обществом в нашей стране выразился в ликвидации системы централизованного планирования. Пришедшая ей на смену система прогнозов социально-экономического развития в том виде, в котором она существует сейчас, не смогла обеспечить органам государственной власти видение того, в каком направлении развивается экономика и что необходимо сделать, чтобы оптимизировать ситуацию. Органам государственной власти требуется программа развития как основа для государственного регулирования, содержащая характеристику динамики социально-экономической ситуации и устанавливающая приоритеты развития, а также пути их реализации. Необходимость государственной системы планирования развития подчеркивалась не только теоретиками советского планирования, но и зарубежными экономистами.

Государственные структуры призваны стать прежде всего организационными и методическими центрами управления общественным социально-экономическим развитием. Их цель – консолидация усилий общества по реализации его потенциала. Подобный подход требует конструирования и описания принципов и организационных основ новой системы эффективного государственного управления, создания единого алгоритма государственного управления социально-экономическим

¹ Львов Д. С. Экономика развития. М., 2002.

развитием и функционированием общества, организационной структуры, обеспечивающей разработку и реализацию государственной (в том числе промышленной и инновационной) политики в рамках единого алгоритма программирования развития². Результатом будет государственная система программирования социально-экономического развития страны, которая должна стать стержнем всей системы государственного и муниципального управления действенного механизма подготовки, принятия и реализации комплексной государственной политики социально-экономического развития.

В этом смысле деятельность бывшего Госплана, направленная на управление социально-экономической жизнью, не представляется однозначно негативной. Полный демонтаж системы Госплана не устранил недостатки государственного планирования и управления, ибо в результате был демонтирован центральный процессорный элемент в разработке программы развития социально-экономической сферы, которая (программа), собственно, и является базой для принятия решений о направлениях и формах государственного воздействия. Адекватной замены этого центрального элемента не произошло. Прогноз социально-экономического развития попытались нагрузить и «программным», плановым смыслом, для чего он, в сущности, не предназначен. Ныне существует прогноз социально-экономического развития (в основном как стадия бюджетного процесса), есть бюджет (с бюджетом развития в его рамках), но далеко не во всех субъектах федерации существует программа, план развития региона. Несмотря на некоторые позитивные сдвиги³, еще нельзя утверждать, что разрабатываемые целевые программы социально-экономического развития формируют целостный план развития, поскольку построены на принципе «выхватывания» из контекста развития страны какого-либо одного аспекта, в итоге становясь разрозненными и малорезультативными проектами, превращаясь исключительно в средство доступа к бюджету⁴. Тенденция проявляется не только на уровне субъектов федерации, но и на уровне федерации в целом.

Результат такого «программирования» – игнорирование на практике взаимозависимости мер государственной политики в конкретной сфере государственного управления, недостаточное прогнозирование влияния результата реализации данной программы на развитие всей социально-территориальной общности, в рамках которой программа реализуется. Последующие программы уже должны будут бороться не только со вновь возникающими перед органами государственной власти в процессе управления проблемами, но и с непредвиденными (в результате такого программирования развития) последствиями уже реализованных программ.

Верной представляется ориентация на постепенное возрастание роли государственного планирования и программирования в стране. Пока еще организационная

² Филиппов В. А. К вопросу о правовом обеспечении алгоритмов программирования регионального развития // Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы: Материалы регион. науч.-практ. конф.: В 2 ч. Тюмень, 2001. Ч. 1. С. 217–223; Добрынин Н. М. Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003. С. 323–340.

³ Черненко О. О новейшей эволюции федеральных целевых программ как инструмента региональной политики // Рос. экон. журн. 2002. № 4. С. 90–91.

⁴ Симачев Ю., Соколов А., Горст М. Стали ли федеральные целевые программы инструментом государственной промышленной политики? // Там же. № 8. С. 3–11; Кибалов Е. Б., Кин А. А. Сахалин и Россия: принципы формирования и оценка альтернативных организационно-экономических механизмов консолидированного развития // Регион: экономика и социология. 2003. № 2. С. 37.

структура и методология составления комплексных государственных программ социально-экономического развития находятся на стадии формирования, отсутствуют многие важные элементы организационно-обеспечительного механизма разработки таких программ (например, нет информационной системы поддержки формирования региональной государственной политики, оценки последствий решений органов государственной власти)⁵. Требуется четкая согласованность планово-программных приоритетов и мероприятий, а также продуманность комплекса мер, направленных на реализацию поставленных целей⁶.

Современный механизм управления общественным развитием в России оформился и развивается в условиях продолжающейся смены парадигм государственного управления. Вызванная необходимостью трансформации системы тотального государственного планирования социально-экономического развития с учетом иных принципов функционирования экономики, реформа государственного управления изменила статус и возможности российского государства. Отсюда закономерно изменение форм и методов управления развитием общества. Несмотря на все недостатки сложившегося механизма прогнозов социально-экономического развития и целевых программ развития, в нем заложено определенное рациональное зерно. Оптимизация государственного управления должна производиться на базе обобщения накопившегося отечественного (в том числе советского) опыта управления развитием страны, иначе остается вероятность повторения ошибок. Кроме того, новая, более эффективная система управления социально-экономическим развитием будет строиться не на пустом месте, в ее основу лягут существующие структуры.

В связи со сказанным следует остановиться на вопросах создания информационной базы в системе государственного управления, которая позволила бы эффективно реализовывать задачи управления общественным развитием. Формирование информационной системы следует начинать с реформирования государственной системы, обеспечивающей ее наполнение данными, причем в реформе нуждается не только организационная структура госстатистики, но и система показателей, которая должна адекватно отражать функционирование и развитие общества. Обеспечение программно-аппаратной платформы единой информационной системы государственных органов и учреждений в свою очередь потребует адаптации процессов государственного управления прежде всего к нуждам и потребностям населения и к возможностям, предоставляемым современными информационными технологиями, что опять возвращает нас к вопросу о создании единого алгоритма государственного управления общественным развитием.

Ключевое значение для формирования эффективной системы государственного управления в нашей стране имеет разработка комплексной методики оценки социально-экономической эффективности государственного управления⁷, подобно тому, как осуществляется анализ хозяйственной деятельности предприятия. Данная методика должна обеспечить количественную оценку параметров эффективности

⁵ Лексин В. И., Селиверсов В. Е. Сущность, проблемы и механизмы формирования общероссийской системы мониторинга региональных ситуаций и региональных проблем // Регион: экономика и социология. 1999. № 4. С. 3-31.

⁶ Трофимов А. М. Об «Основных направлениях социально-экономического развития российской Федерации на долгосрочную перспективу»: Вопросы макроэкономической политики // Стратегия досрочного развития и роль государства в переходной экономике: российские подходы и мировой опыт: Аналит. вестн. Совета Федерации РФ. 2001. № 11 (142). С. 11-16.

⁷ Добрынин И. М. Указ. соч. С. 354-355.

регионального управления во взаимосвязи с оценкой качества системы управления региона. При ее разработке необходимо учесть в рамках единой модели максимально возможное число параметров, характеризующих социально-экономическую ситуацию в регионе, и установить прямую зависимость между параметрами системы управления и результатами социально-экономического развития региона. Отсюда видится потребность в системе показателей оценки эффективности государственного управления в виде трехуровневой конструкции, включающей

совокупность показателей-индикаторов социально-экономического развития общества (характеристика результата государственно-управленческого воздействия);

совокупность показателей-индикаторов, характеризующих систему государственного управления (информационную систему государственного управления, финансовую систему, организационную структуру, систему подготовки кадров и т. п.), меры и механизм реализации государственной социально-экономической политики;

сводные показатели-индикаторы собственно оценки эффективности, отражающие взаимозависимость между параметрами и переменными факторами системы государственного управления и результирующими показателями социально-экономической ситуации, социально-экономического развития.

В рамках названной интегрированной совокупности показателей оценки социально-экономической эффективности государственного управления можно учесть не только совокупность показателей социально-экономического развития, но и количественные характеристики собственно управляющей системы – государственного и муниципального управления, чего пока еще применительно к российским реалиям не делалось. По нашему мнению, отраслевая структура показателей эффективности собственно системы государственного и муниципального управления должна быть следующей:

показатели оценки сбалансированности и эффективности системы государственных и муниципальных финансов;

совокупность количественных и качественных показателей, описывающих организационные структуры государственного и муниципального управления;

показатели, характеризующие иные аспекты построения и функционирования непосредственно структур государственного и муниципального управления.

Помимо информационного обеспечения управления социально-экономическим развитием страны и организационных процессов принятия решений важным аспектом внедрения такого алгоритма управления служит конструирование его организационной инфраструктуры управления. Здесь основная проблема – сохранение преимуществ децентрализации управления в федеративном государстве и вместе с тем четкое закрепление его единства.

Обратим внимание и на соотношение продекларированных организационных и финансовых характеристик государственного и муниципального управления и реальной системы потоков управляющей информации и ресурсов в государственном управлении. Проблема, с которой обычно сталкиваются исследователи систем государственного и муниципального управления в нашей стране, – это фантомность многих заявленных элементов этих систем, характерная для российского общества⁸. Проявив себя в советской политической культуре, она продолжает сохра-

⁸ Деев А.С. Фантомная система в политической культуре общества: Автореф. дис. ... канд. филос. наук. Тюмень, 2003.

няться как один из элементов современной политической среды. Декларативность, а вследствие этого фантомность многих положений Конституции России, ряд которых в силу их противоречивости оставляет возможность для неоднозначного толкования, требует значительных усилий по обеспечению действенности конституционных норм. Обострившаяся в настоящее время проблема реформирования федеративных отношений – тоже следствие фантомности федеративной конструкции, сформулированной в Конституции⁹.

Главной проблемой в этой области долгое время был неравный статус субъектов федерации в их отношениях с федеральным центром. Российская Конституция, закрепляя это положение субъектов, создает дополнительные противоречия между ними и трудности в управлении всей федерацией. С одной стороны, ст. 5 Конституции РФ однозначно закрепляет, что во взаимоотношениях с федеральным центром все субъекты федерации равны между собой, с другой – республики не только обладают дополнительными правами (например, наличие республиканских институтов президентства, официального языка наряду с русским и др.), что подтверждается и самой Конституцией – п. 2 ст. 5, п. 2 ст. 68, но и пытаются на практике установить на основе двусторонних договоров особые благоприятные для них отношения с федеральными органами власти (например, не платить ряд федеральных налогов). Ущемление экономических прав других субъектов не может восприниматься ими позитивно. Реакция краев и областей наблюдалась в диапазоне от попыток аналогичным образом устанавливать для себя особый режим взаимодействия с федерацией путем заключения двусторонних соглашений¹⁰ до инициатив образования на базе существующих краев и областей новых республик, что в дальнейшем способно закономерно привести к росту сепаратистских тенденций и настроений.

Применявшаяся практика заключения договоров и соглашений между федеральным центром и субъектами свела на нет действие принципа равноправия субъектов федерации, сформировав из них группы «более равноправных» и «менее равноправных».

С 2000 г. отмечается постепенное «выравнивание» отношений субъектов и федерации, чему способствовало и введение в том же году в систему государственного управления полномочных представителей Президента России в федеральных округах и, отчасти, образование Госсовета и постепенная ликвидация договорного партикуляризма в отношениях регионов и центра. По причине «достижения поставленных целей» прекращают свое действие договоры между субъектами федерации и федеральным центром (основная их масса была прекращена в 2002 г.), в числе действующих остались только договоры с отдельными субъектами (в основном республиками), но и по ним планируется принятие решений о прекращении действия.

Эти изменения последних лет можно рассматривать как упрочение властных институтов государства, постепенное объединение страны после дезинтеграционных процессов 1990-х гг. С этой точки зрения осуществленные сейчас по инициативе Президента России изменения в системе государственного управления регионами

⁹ Добрынин И. М. Указ. соч. С. 76–85.

¹⁰ Иванов В. Внутрифедеральные договоры 1997 года увеличили количество привилегированных субъектов Российской Федерации // Федерализм. 1998. № 3. С. 137–164.

(избрание губернаторов законодательными собраниями субъектов по представлению Президента, возрождение Министерства по делам федерации) могут быть оценены как действия, которые способны помочь созданию организационной инфраструктуры регионального развития в масштабах всей страны, привнеся единство в функционирование всех учреждений исполнительной власти на территории России.

Конституционный тезис о единстве системы всей исполнительной власти в России (п. 2 ст. 77) до настоящего времени на практике оказывался нереализованным: на сегодняшний момент мы имеем три системы исполнительной власти в России, взаимодействие которых не всегда бесконфликтно и порождает или дублирование функций, или, напротив, неясность относительно того, кто будет заниматься реализацией тех или иных полномочий, «брошенных на произвол судьбы». Указанные меры могут помочь обеспечить его фактическое воплощение. Можно также ожидать, что образованная подобным способом исполнительная власть действительно позволит сформировать стабильную и упорядоченную институциональную основу государственного администрирования, которая сможет обеспечить формирование квалифицированного высшего звена исполнительной власти в регионах на основе проведения единой политики в сфере замещения высших исполнительных должностей в субъектах федерации.

Однако изменение порядка избрания на должность глав регионов по сути противоречит Конституции. Происходит новый виток централизации управления в стране под предлогом борьбы с террористической угрозой, но характер предпринимаемых мер явно не соответствует обозначенной официально проблеме. Подобные меры могут вообще прервать процесс формирования истинного федерализма, вновь приведя к системе «фантомного федерализма», существовавшей в СССР¹¹.

Федеральный центр уже неоднократно по-своему трактовал положение п. 1 ст. 77 Конституции о том, что основные принципы формирования органов власти субъектов федерации устанавливаются на федеральном уровне. Сегодня федеральные правовые акты определяют отнюдь не общие принципы формирования органов законодательной (представительной) и исполнительной власти. В этих актах достаточно подробно урегулированы все основные вопросы формирования и деятельности органов государственной власти субъектов с довольно высокой степенью детализации (несмотря на то, что установление общих принципов организации и деятельности органов государственной власти субъектов относится к сфере совместной компетенции, а не к исключительному ведению центра), при этом установление системы органов власти субъектов Российской Федерации конституционно отнесено к ведению последних.

Таким образом, реформа по вертикальной интеграции исполнительной власти в еще большей степени вторгается в сферу компетенции субъектов федерации. Исполнительная власть согласно Федеральному закону от 11 декабря 2004 г. становится полностью единой на всей территории России без деления на федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти ее субъектов.

¹¹ Добрынин Н. М. Указ. соч. С. 77–78.

В этом законе, подписанном Президентом, в отличие от ранее сформулированных инициатив, говорится даже не о выборах высшего должностного лица субъекта России, а о наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта по представлению Президента; механизм урегулирования противоречий в процессе назначения такого высшего должностного лица тот же, что и при назначении Председателя Правительства России, единственное добавление касается исполнения обязанностей главы субъекта временно назначаемым Президентом исполняющим обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (например, в случае двукратного неутверждения законодательным органом субъекта представленных кандидатур).

При этом подобные «выборы» главы субъекта носят в принципе безальтернативный характер, не предоставляя законодательному собранию субъекта федерации никаких возможностей влиять на формирование перечня кандидатур, хотя бы внесением своих предложений в случае отклонения кандидатуры Президента. Что касается отрешения от должности высшего должностного лица субъекта, то оно в соответствии с законом осуществляется Президентом РФ в связи с такими основаниями, как «утрата доверия Президента, ненадлежащее исполнение своих обязанностей». Роль органов законодательной власти в этом случае номинальна: их лишь уведомляют о решении Президента.

Данные положения напрямую не соответствуют Конституции, являясь вольной интерпретацией принципа единства исполнительной власти России. Однако в формулировке этого принципа и принципа независимости органов власти (в том числе исполнительной) субъектов федерации сразу содержалось противоречие: закрепление одного из этих двух принципов в Конституции следует признать «лишним», ибо сосуществовать они не могут. Поэтому логичным шагом при проведении подобных преобразований должно быть не принятие федерального закона, а фактическое изменение Конституции страны. Если этого не будет сделано, изменения в структуре органов власти субъектов федерации останутся спорными и явятся основанием для последующей их отмены ввиду неконституционности.

Речь может идти уже не только о «фантомном федерализме», но и о «фантомном конституционализме» в стране. Мы полагаем, что конституционная реформа, направленная на формирование более эффективного механизма федеративных отношений и государственного управления неизбежна: нельзя постоянно пытаться «подгонять» механизм государственного управления на ходу, произвольно меняя смысл конституционных положений. Однако конституционная реформа должна осуществляться конституционным путем. В противном случае надо сразу указать на чрезвычайный и временный характер тех или иных мер, обозначив имеющую место в стране ситуацию как чрезвычайное положение и установив срок действия принимаемых мер.

Такие преобразования (фактически конституционные по своему характеру) следовало проводить, детально продумав, каким образом изменения статуса глав субъектов «впишутся» в систему российского федерализма, проработав баланс полномочий и интересов федерального центра и регионов. Без этого принятые меры ра-

ботаюи лишь на разрушение существующей системы вертикального разделения властей федеративного государства, значительно уменьшив самостоятельность субъектов федерации в реализации ими своих полномочий.

В качестве варианта можно предложить не изменение структур и порядка формирования органов исполнительной власти субъектов РФ, а внедрение в практику государственного управления единого алгоритма государственного программирования общественного развития, о котором говорилось ранее. В его рамках и нужно определить роли органов власти и управления всех уровней, прописав механизмы согласования государственной социально-экономической (в том числе региональной) политики, ответственность должностных лиц различных уровней власти в случае неэффективной ее разработки и реализации, нарушений и злоупотреблений.

Интеграция организационного механизма государственного управления должна обеспечиваться не централизацией властных полномочий, изменением конституционно установленного статуса органов власти субъектов федерации, что и предлагается по сути авторами протекающей реформы, а единством организационного механизма разработки и реализации государственной политики, проводимой на территории страны.

Единство федерации должно быть обеспечено за счет определения единого комплекса стандартов, методов и моделей государственного управления, реализующих алгоритм обработки и представления информации в процессе формализации приоритетов социально-экономического развития РФ и регионов, а также определения комплекса технических (в том числе программных) средств, на основе которых эти модели будут функционировать.

Ситуация в стране требует четких, решительных и тщательно проработанных мер по преодолению кризиса. К сожалению, реформа вертикали исполнительной власти не имеет, на наш взгляд, разработанной концепции экономического и социального развития государства.

Следует признать неизбежность конституционных преобразований для становления качественно новых федеративных отношений, новой системы государственной власти на основе иных организационных механизмов с учетом требований к эффективности государственного управления. Реформа государственного управления и совершенствование федерализма взаимосвязаны и требуют взвешенного, продуманного подхода, рассчитанного на длительную перспективу. Важно подчеркнуть, что конечной целью любых преобразований в системе государственного управления должно быть повышение уровня жизни человека, условием для которого служит реализация одного из «сентябрьских тезисов» Президента, заключающегося в утверждении о необходимости формирования в России зрелого гражданского общества, которое в свою очередь подразумевает уважение к Основному закону, а также «открытый» и системный порядок осуществления реформ.