

Ильин М.В., Разумовский А.М., Козлов И.Н.

## РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2000-2004 гг.

### Проблемы государственного устройства и управления в России

Административно-территориальная система исполнительной власти Российской Федерации до 2000 года в звене центр - регионы имела 89 управляемых объектов. *Это был один из самых высоких в мире показателей «нагрузки» на высшие органы государственного управления.* Для сравнения на федеральный центр США приходится 50 штатов, в ФРГ – 16 земель.

Существующая эмпирическая зависимость эффективности централизованного управления от числа управляемых объектов (при прочих равных условиях) позволяет утверждать, что такая административно-территориальная система управления априори не может быть высокоэффективной. «Слабость» федерального центра проявлялась весь ельцинский период правления. Некоторые аналитики задавались вопросом, является ли Россия еще федерацией, согласно Конституции, или уже стала конфедерацией, где регионы де-факто «взяли власти столько, сколько смогли» и даже сверх этого. Иными словами, административно-территориальная иерархия власти, и, прежде всего, исполнительной, все более приобретала черты децентрализованной системы управления.

Проблемы эффективности государственного управления России не сводятся только к количественной перегруженности федерального центра. Необходимо учитывать и то, что все субъекты федерации значительно отличаются друг от друга по уровню экономического развития, демографическим показателям, территориальным масштабам, географическим и климатическим условиям, развитости инфраструктуры и т.п. Потребности регионов, проблемы их взаимоотношения с центром были и остаются столь разнородными, что не позволяют унифицировать задачи управления субъектами федерации. В отдельных случаях центру приходится брать на себя оперативное управление чрезвычайными ситуациями, разрешать социально-экономические конфликты, оказывать экстренную помощь дотационным регионам, перераспределять ресурсы.

Отдельно можно рассматривать проблему разнородности российских регионов от федерального центра, которая, как фактор, влияющий на эффективность управления, несомненно, существует. Москва, являясь местом расположения высших органов власти и государственного управления, отнюдь не является географическим центром страны. Однако по мере развития транспорта, информационных технологий и телекоммуникаций, данная проблема несколько теряет свою остроту.

Нельзя также обойти вниманием неоднородность российских регионов по этническим и конфессиональным признакам. Национальные и конфессиональные особенности каждого из регионов еще больше усложняют принятие управленческих решений. Приходится решать не только экономические и социальные, но и политические задачи, зачастую таящие в себе угрозу всей государственной системе. Этот фактор еще больше снижает эффективность централизованного управления страной.

Столь громоздкая и малоэффективная административно-

территориальная система стала следствием «справедливого решения национального вопроса», превратившим страну после 1917 года в «лоскутную империю». Определение новых административных границ РСФСР-СССР не основывалось на системном анализе, так как вопрос внутреннего устройства, по Ленину, был вопросом «тридцатой важности». Некоторые исследователи полагают, что СССР изначально был обречен как система с низкой эффективностью управления, называют советское административно-территориальное деление «бомбой замедленного действия», другие высказывают мысль, что создание «лоскутной империи» было не следствием ошибок государственного строительства, а злым умыслом.

Период 30-50 годов, когда была продемонстрирована высокая эффективность партийно-государственной системы управления, создана индустриальная мощь страны и практически отсутствовали внутренние социальные конфликты, базировался на репрессивно-принудительных воздействиях, т.е. установлении тоталитарного режима и жесткой диктатуры власти.

Наверное, было бы несправедливо все успехи данного периода сводить только к диктатуре. Имеется множество исторических примеров, когда широкое применение репрессивно-принудительных методов не только не способствовало повышению эффективности государственного управления, росту национальной экономики и благосостояния, а, наоборот, приводило к системным кризисам.

Успехи индустриализации, победа в войне, рекорднокороткое восстановление страны, усиление мирового влияния во многом объясняются созданием уникальной системы государственного управления на базе партийной вертикали. Такая вертикаль, провозгласившая принцип «пролетарского интернационализма», позволяла игнорировать национальный характер деления страны, развивать экономику без оглядки на административно-территориальные границы, маневрировать ограниченным ресурсом страны и концентрировать его на реализации стратегических целей. Естественно, любые отклонения от «генеральной линии» жестко подавлялись.

Ослабление диктатуры после смерти И.Сталина тут же повлекло за собой снижение эффективности управления. Попытки Н.Хрущева провести государственные реформы, «вписать» интересы регионов в планы государственного развития, сохраняя при этом «лоскутную империю», объективно не дали повышения эффективности. Партийная бюрократия на всех уровнях стремилась снять с себя бремя непосредственной ответственности за принятие управленческих решений, переложить их на другие государственные органы, ограничится только идеологической функцией и решением кадровых вопросов. Эти процессы, как не странно, не снижали, а повышали степень централизации управления страной. Центру все больше приходилось брать на себя решение региональных проблем, неуклонно снижая эффективность управления в целом. Это было характерной чертой всего брежневско-андроповского периода советской истории.

*Ильин Михаил Васильевич, к.т.н., доцент, заместитель директора НИИ ТПУ Академии управления при Президенте Республики Беларусь.*

*Разумовский Алексей Михайлович, к.т.н., заведующий сектором научного сопровождения формирования резерва руководящих кадров органов государственного управления Центра кадровой политики Академии управления при Президенте Республики Беларусь.*

*Козлов Игорь Николаевич, главный специалист Комитета государственного контроля Брестской области.*

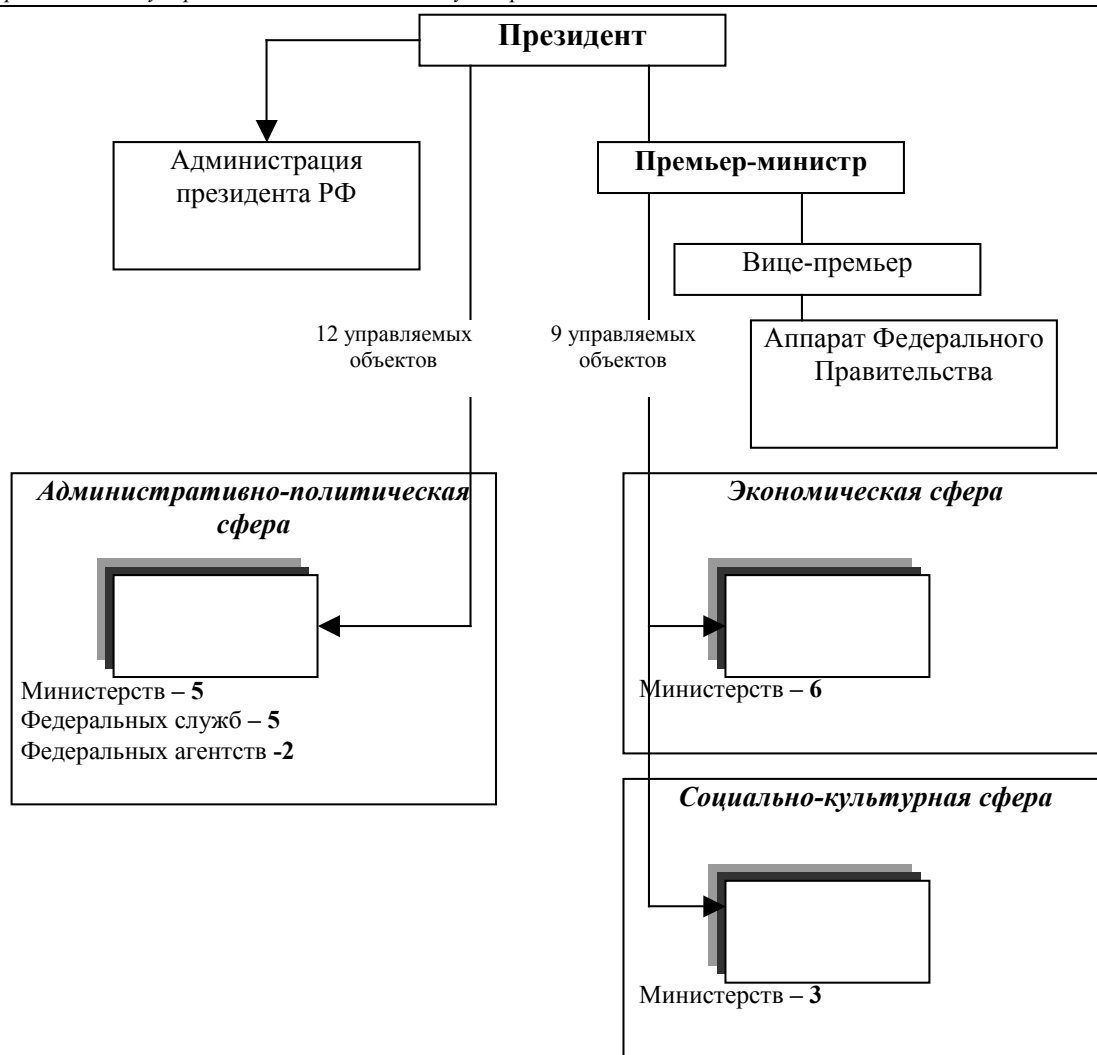


Рис. 1.

Отраслевая вертикаль управления имела столь же очевидные недостатки, как и административно-территориальная. По мере экономического развития, количество управляемых объектов в звене центр-министерства (комитеты) *отраслевой вертикали* непрерывно росло. Структурное «загромождение» управляющего центра было одной из причин *выхолащивания государственного планирования*: применение сомнительного подхода «от достигнутого», примитивизм определения социальных потребностей, нарушение межотраслевого баланса, несоответствие ресурсов поставленным задачам и т.п.

Период 90-х годов функционирования России, как государства, во многом напоминал период СССР 20-х годов: внутренние вооруженные конфликты, местный сепаратизм и национализм, периодическое обострение социальных и экономических проблем регионов, неэффективное участие центра в решении региональных проблем. Дальнейшее пребывание в таком состоянии означало продолжение децентрализации управления и постепенный *распад федерации*. Отечественные пессимисты 90-х годов предсказывали скорый крах страны. Уже появился «проект» З.Бжезинского по государственно-территориальному устройству *построссийского пространства*.

Остановить распад страны представлялось возможным или через возврат к диктатуре или через проведение административной реформы всей системы государственной власти и

управления. Возврат к диктатуре с использованием советского опыта, к которому призывали некоторые уставшие от нестабильности граждане, в новых условиях был скорее утопией, чем реальным выходом из ситуации. Поэтому *административная реформа стала единственно допустимым путем* борьбы за сохранение целостности и развития государства на демократических принципах.

#### Этапы и направления административной реформы в России

Первым шагом к повышению управляемости страной и ликвидацией негативных факторов существующей административно-территориальной системы стало создание *7 федеральных округов* и института *полномочных представителей президента РФ*. Де-факто возникли новые административно-территориальные объединения исполнительной власти. Стали создаваться окружные органы государственного контроля, охраны правопорядка и обеспечения безопасности.

Однако разгрузка звена центр - регионы сняла проблему лишь частично. На уровне федеральный округ – регион по-прежнему существует перегрузка управляемых объектов (около полутора десятков), в то время, когда оперативность новых структур объективно должна быть на порядок более высокой, чем федерального центра. Неравномерность развития регионов стала проблемой и федеральных округов. Поэтому в России на высоком уровне обсуждается проблема

сокращения числа региональных субъектов: краев, республик, областей. Начало этому процессу положил эксперимент по объединению Пермской области и Коми-пермяцкого округа. В настоящее время рассматривается проект объединения Читинской области с Бурятией.

В конечном итоге укрупнение регионов должно позволить:

- снизить нагрузку в звене федеральный округ – регион и через это повысить эффективность управления;
- сократить экономическое, социальное и иное различие регионов, и как следствие, упростить задачи принятия управленческих решений, повысить оперативность (своевременность), адекватность (точность, полноту) управляющих воздействий;
- ослабить влияние *негативных последствий выборности регионального руководства*, таких как сепаратизм, авантюризм, некомпетентность, корысть, круговая порука, приверженность партийным и клановым интересам местной бюрократии;
- четко разделить полномочия центра, округов и субъектов федерации, определить перечень задач, решаемых с высокой или низкой степенью централизации управления;
- сосредоточить усилия центра на решении *стратегических* политических, экономических, социальных, оборонных и иных задач.
- ослабить влияние этнических и конфессиональных факторов на систему управления.

Положительный эффект здесь может быть достигнут только с одновременным развитием системы местного самоуправления.

Реформированию подвергается и «министерское» звено вертикали. Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» была введена принципиально новая система высших органов государственного управления:

- произошло разделение полномочий между президентом и премьер-министром по сферам жизнедеятельности общества: за президентом закреплена административно-политическая подсистема, за премьером – экономическая и социально-культурная подсистемы;
- новая структура достаточно сбалансирована и приведена в соответствие с теорией управления - количество управляемых объектов на один управляющий не превышает 12 (см. рис.);
- по иному определены функции, компетенция и разграничены полномочия каждого уровня иерархии власти: министерств, служб и агентств;
- количество управляемых объектов отраслевой и межотраслевой вертикали в звене президент – федеральные органы сократилось практически в два раза.

Вслед за реформой исполнительной власти должно пройти реформирование Администрации Президента РФ, ее адаптация к новой системе, о чем заявил В.Путин на конференции для СМИ 14 марта 2004 г.

Названные преобразования сопровождаются непрерывным процессом трансформации государственной кадровой политики, правовой базы государственной службы, совершенствованием системы подготовки кадров. Одним из качественных достижений на этом пути является введение строгой градации государственных должностей на «политические» (выборные и ротационные) и «административные».

### Дальнейшее продвижение по пути реформ и противодействие им

Пока преждевременно говорить о безусловном и значительном повышении эффективности исполнительной власти в России. С созданием федеральных округов, федеральных министерств, государственных служб и агентств, по сути, введен еще один уровень иерархии системы государственного управления, что может снизить оперативность и нивелировать положительные качества новой структуры. Понятие эффективности зависит не только от структуры. Однако, с устранением причин объективно мешающих росту эффективности, сделан важный шаг на будущее.

Естественно, что у государственной реформы в России имеется значительное число *противников*. Одним из них является известный олигарх Б.Березовский, который открыто выдвинул *тезис конфедеративности* России, самостоятельности регионов, ограничения контроля и вмешательства центра, особенно в экономические вопросы. Его полностью или частично поддерживает ряд политических партий, представителей крупного бизнеса, криминала, бюрократия всех уровней и националистические движения. Не случайно, что практические шаги по повышению эффективности государственного управления сопровождаются криками об удушении демократии, прав и свобод, создании «полицейского государства», возврату к прошлому и т.п. Противодействием реформе, наверное, можно объяснить повышенный режим секретности ее проектов и стремительность осуществления преобразований.

На пути реформ существует и опасность преобразования федеральных округов в *новые макросубъекты федерации* со своими системами исполнительной, законодательной и судебной власти, каждый из которых будет обладать определенной степенью самостоятельности. Тогда может возникнуть реальная угроза реализации «проекта Бжезинского».

Несмотря на существующие проблемы и неоднозначность результатов реформирования государственного управления, начатые преобразования продемонстрировали *положительные тенденции*. В соответствии с Конституцией РФ были приведены основные законы субъектов федерации, центр стал более оперативно решать региональные проблемы, значительно повысилась исполнительная дисциплина, государственный контроль, исчезли открытые проявления сепаратизма со стороны регионального руководства. Как результат, сгладились проблемы невыплат зарплат и пенсий, задолженностей, как со стороны государства, так и со стороны субъектов хозяйствования, произошло *оздоровление экономики* в целом. Россия демонстрирует неплохие показатели экономического роста в реальном секторе. Сегодня вряд ли кто прогнозирует скорый распад Российской Федерации как централизованного государства. Внутренние преобразования способствовали определенным успехам страны на международной арене.

Несомненной поддержкой реформе стали результаты парламентских и президентских выборов. Формирование пропрезидентского конституционного большинства в Государственной Думе гарантирует достаточно быстрое законодательное обеспечение проектов Кремля.

Дальнейшее продвижение реформ во многом зависит от политической воли российского президента В.Путина и *его команды*, законодательного обеспечения, поддержки населения, выверенности и обоснованности практических шагов, а также от *нейтрализации* противников политического руководства страны. Насколько выполнятся эти необходимые условия, покажет ближайшее время.