

Соловьев А.И.*

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЕКТ ПРАВЯЩЕГО РЕЖИМА

Для любого политически организованного общества перестройка его административных структур всегда является не только важным, но и во многом принципиальным актом, предопределяющим характер отправления власти и управления всей социальной системой. Так что, и в российском обществе разворачивающаяся сегодня административная реформа представляет собой весьма неординарный и во многом ключевой шаг властей в череде многочисленных переходных преобразований. Причем, для нынешнего режима данная административная реформа выполняет двоякую роль. С одной стороны, она важна с чисто инструментальных позиций – как условие реализации стратегических замыслов властей. В этом смысле для российского общества реформирование аппарата государственного управления прежде всего представляет собой политический проект, призванный перестроить конфигурацию правящей элиты, придать государству и обществу новый толчок в развитии, более уверенно позиционировать страну на международной арене. С другой стороны, административная реформа важна и в своем узко предметном плане, подразумевающим видоизменение узлового для общества компонента системы принятия решений, позволяющего оптимальнее реализовывать общеколлективные цели, повышать качество управленческих кадров, эффективнее расходовать общественные ресурсы.

Конечно в истории России присутствует немало примеров того, как система государственного управления видоизменялась, передельвалась, трансформировалась в угоду правящим кругам и лицам, не оказывая при этом никакого существенного воздействия на ход общественного развития. К сожалению, и в настоящее время нельзя исключать того, что административную реформу может постигнуть участь технической настройки аппарата государственного управления.

Такой вариант был бы тем более неприемлем, поскольку именно сегодняшняя фаза развития российского общества показывает принципиальный характер именно этого вектора преобразований. Ведь, как известно, управление государством не всегда является ведущей функцией политической системы. Борьба за власть, укрепление позиций обретших власть элитарных слоев, борьба с оппозицией и другие важные задачи политического характера нередко заполняют основной круг обязанностей государственной машины. Теперь же именно качество управления становится для российского государства наиболее проблемной и одновременно болевой точкой развития.

Надо признать, что во времена горбачевской «перестройки» вопрос о характере урегулирования административного аппарата, качестве управления не стоял так остро, как сегодня. Во многом такое положение можно объяснить совершенно иной повесткой дня, сконцентрировавшей внимание правящих кругов на вопросах изменения местоположения правящей партии, определении характера государственности, переоценки политических и управленческих традиций. Другими словами, «перестройка», переход правящей верхушки на позиции «нового мышления» в политике символизировали начало разворота советской системы власти в направлении качественных преобразований прежде всего в политической подсистеме государственного управления. Административный аппарат при всем своем

* Соловьев Александр Иванович – доктор политических наук, профессор ФГУ МГУ им. М.В. Ломоносова.

могуществе не мог вмешиваться в тот начавшийся масштабный диалог элитарных и неэлитарных слоев, сосредоточенный вокруг принципиальных вопросов социального развития. С другой стороны, госаппарату и не было смысла предпринимать активные, политически значимые действия поскольку – особенно на заключительных этапах «перестройки» - обрушению подверглись структуры партийного, а не советского сегмента бюрократии. Как бы то ни было, но система власти, утрачивая свою партийную вертикаль, дала госчиновничеству возможность и время на встраивание в реформируемую политическую организацию общества.

Нельзя не отметить, что чиновничество прекрасно воспользовалось предоставившимися возможностями. Тем более, что характер построения новой системы власти очень быстро выявил зависимость политического проектирования ельцинского режима от административного механизма, управленческих позиций чиновничества. Став важнейшим центром перекачки финансовых потоков и перераспределения материальных ресурсов чиновники закрепили свое место не столько в структуре государственного управления, сколько в сложившейся организации политической власти в целом. По сути госбюрократия стала не только корректировать важнейшие прожекты властей, но и реально форматировать политические порядки, направляя процесс приватизации, отношения Центра и регионов, а также иные важнейшие политические процессы. Подлинный расцвет политического влияния госбюрократия достигла, закрепив свою ведущую роль в альянсе правящей политической верхушки и крупного бизнеса. Сегментированный характер отношений между разными группами бизнеса, госчиновников и политиков, собственно, и породил тот корпоративный раскол в правящем классе, который стал основным источником социально-политической динамики российского общества в целом.

Можно, конечно, упрекать Б.Ельцина, по сути создавшего корпоративно-клановый фундамент российской власти. Тем более, что эти узко-групповые очертания власти способствовали нарастающему закрытию правящей элиты от общества. Однако, нельзя не признать, что такая форма консолидации правящего слоя не только поддержала пусть и сложный, но все же безопасный для общества баланс отношений между конкурирующими группировками политической элиты (что, думается, предотвратило использование масштабных силовых методов при перераспределении общественных ресурсов и статусов), но и дала возможность сформироваться определенным демократическим институтам и ценностям. И хотя сложившаяся форма позиционирования правящего класса стала источником политической нестабильности, деформации рыночных отношений, социальной дифференциации и прочих конфликтов в жизни российского общества, все же социуму удалось сохранить общий вектор развития в направлении плюрализации поля политики и развития рыночных отношений.

Конечно, сегодня любой обыватель без труда назовет социальные последствия такого воцарения госбюрократии в системе власти: это и минимизация роли законов и подчинение права политическим преференциям различных лидеров в правящих кругах; и широчайшая криминализация и мафиозизация управления; и постепенный полураспад государственности как в смысле усиления регионализации страны, так и утраты должной функциональности звеньями аппарата власти и управления (то есть, милиция де-факто перестала защищать население, финансовые структуры стали едва ли не официально работать на легализацию «отката» и кормление чиновников, дедовщина и произвол командиров в армии превратились

в политический брэнд вооруженных сил и т.д.).¹ Еще более циничный, нежели в советские времена разрыв власти и населения, а также взаимная атомизация политических механизмов и системы государственного управления – вот тот суммарный результат, с которым «финишировал» режим Ельцина. Так что, несмотря на определенный уровень укрепления демократических институтов в стране, административный компонент политической системы в значительной степени ориентировал управление государством на обеспечение не общеколлективных, а узко-групповых и личных интересов бюрократии. И совсем не случайно, что связывая все эти социальные явления с «демократизацией» и «демократами» большая часть населения прониклась глубоким недоброжелательством к этой форме организации власти.

Помимо этих деформаций системы государственного управления ныне действующий президент столкнулся с положением, при котором, его собственная команда не обладала надежным административным ресурсом, а заявляемая им политическая линия испытывала существенное сопротивление многих кланов, которыми обросла вся система политической власти и госрегулирования. Более того, ряд бюрократических структур имел не менее мощные ресурсы для сопротивления политическим инновациям, нежели у главы государства. А располагая такими возможностями, бюрократия по сути оставалась вне зоны политического влияния властей. Помимо этих политических диспозиций разворот госменеджеров к обеспечению групповых (т.е. не общеколлективных) по характеру интересов – что одновременно являлось и показателем их низкого профессионального уровня – приводил к потере конкурентоспособности госучреждений с частным сектором, устойчивому нарастанию потерь от такого стиля руководства и управления.

Одним словом, перед Путиным встала задача перориентировать госаппарат и как политического контрагента режима, и добиться повышения отдачи от его управленческой деятельности. Конечно, прежде всего решалась задача по вытеснению бюрократии из системы организации власти, лишении ее политического влияния на цели, приоритеты и важнейшие механизмы государственного управления. Интересно, впрочем, что достижение такой цели шло двояким, внешне мало связанным с изменением позиций госчиновников путем. То есть трансформация положения госбюрократии, ее властно-управленческих ресурсов определенное время не выставлялась в качестве самостоятельной цели. Коротко говоря, эта задача достигалась за счет дистанцирования крупного бизнеса от рычагов власти, а также укрепления позиций президентской команды в структурах власти и управления. Таким образом, разрушая триумвират «бюрократия-крупный бизнес-политики», а также изменяя состав корпуса госчиновничества (особенно в высших слоях и части средних кадров) лояльными фигурами, президент создавал предпосылки для качественного изменения позиций всего чиновничества в целом.

Крайне важно, что такие целевые ориентации выдерживались по мере реализации других, не менее существенных для режима изменений институционального дизайна российской политики. В частности, за последние годы режиму удалось достичь многих качественных трансформаций в сфере политики и власти. Так, в отличие от предшествующего периода (особенно для высшей правящей верхушки), для которого выборы или политическое проектирование всегда содержали высокие риски (либо для режима в целом, либо применительно к тем или иным решениям), нынешняя власть (во многом при помощи контроля за медиарынком) добилась состояния, при котором она может уверенно (и

¹ См.: Россия реформирующаяся / Под ред. Л.М.Дробизевой, М., 2002; Современная российская политика / Под ред. В.Никонова, М., 2003; Антикоррупционная политика / Под ред. Г.Сатарова, М., 2004 и др.

весьма произвольно) форматировать и политические процессы, и выстраивать ту избирательную (или элитарную) конфигурацию, которая ей необходима в Центре или конкретном регионе. Укажем также на факты деполитизации Совета Федерации и установление полного политического контроля Президента над Государственной Думой, политическое разрушение как правой, так и левой оппозиции, минимизацию роли партий, меры по сокращению политических возможностей для влияния на власть со стороны неорганизованных общественно-политических движений и т.д. Параллельно властям удалось – по крайней мере, на сегодняшний день – деполитизировать крупный бизнес и практически – за счет обрушения партийного рынка² – исключить любые, не направляемые самой властью формы политического давления на их заново складывающиеся контакты с гражданскими, а также внешними, международными структурами. Одним словом, нынешний режим едва ли не полностью овладел властными ресурсами, позволяющими ему конструировать базовые процессы в рамках публичной политики.

На фоне своих социальных завоеваний нынешние власти – в качестве предпосылок реформирования административной сферы – предложили бюрократии, бизнесу, регионам и иным своим контрагентам модель вертикальных взаимоотношений, в рамках которых тем только и стало возможным выстраивать свои функции. Причем применительно к каждому конкретному контрагенту предлагаемые «коридоры возможностей» подкрепили соответствующими инструментами и механизмами влияния. Так, в отношениях с гражданами был задействован авторитет и репутация лидера страны, а еще больше его медиаимидж. В отношениях с бюрократией был выбран механизм судебного преследования чиновников среднего уровня (что с учетом сложившихся внутриаппаратных связей резонировало по всей длине властной вертикали). Да и в более широком контексте можно сказать, что правоприменительная практика стала самым мощным средством перекраивания конфигурации правящего класса.

Нельзя не отметить, что для механизмов государственного управления чрезвычайно серьезные последствия имела и смена команд, то есть вытеснение кадровых структур политических предшественников и установление контроля «питерцев» за важнейшими секторами власти и управления. По сути на месте «старосемейной» системы возник новый симбиоз высшей политической верхушки с родственными структурами бюрократии (представляющей силовые органы, таможду, суд и ряд других структур, и составляющих ядро системы правления), ориентированной на цели режима. По сути этот кадровый хребет новой правящей корпорации включил в свой состав определенный отряд госаппарата, способного изнутри поддерживать предлагаемую линию и выступать проводником новых политических проектов власти.

Инфильтрация реформистски настроенной части аппарата в систему управления государством была подкреплена и другими шагами по отношению к госчиновничеству. Так, в процессе принятия решений стал практически применяться концепт «национальных интересов». Став реальным политическим инструментом оценки и решения проблем, национальные интересы перешли границу публичной риторики и были встроены в систему принятия государственных решений. В результате политически ориентированная политика активизировала не столько административную, сколько идейную зависимость чиновников от института лидера. Другими словами, и служебная идентификация, и кадровое продвижение чиновников стали – пусть и немного, но реально – зависеть от соответствия поставленным сверху целям. В конечном счете персональная лояльность лидеру (и его политическим

² См.: Соловьев А.И. Электоральный дефолт и деинституализация политического рынка // Полис, 2004, № 2.

преференциям) стала непосредственно воздействовать на выполнение аппаратом своих функций и прямых профессиональных обязанностей.

Оценивая произошедшие изменения, можно видеть, как ныне правящий режим, изменив институциональный дизайн и накопив требуемые ресурсы, приступил к решению задачи трансформации административной составляющей политической системы. Иными словами, достигнутый уровень стабильности и баланса отношений режима со своими важнейшими контрагентами дал ему возможность сконцентрировать внимание на задачах административной реформы и повышения эффективности управления государством. По большому счету, овладение такого рода ресурсами продемонстрировало, что режим, стабилизировав и сделав управляемой политическую ситуацию в стране, полностью решил «вопрос о власти». А это, собственно, и предопределило возможность перехода к решению другой крупномасштабной задачи, а именно – перестройке системы госуправления. Такое изменение акцентов в стратегии властей и соответственно существенный пересмотр повестки дня особенно важно подчеркнуть, поскольку задачи управления государством не всегда являются главными для правящего режима и требуют достаточно высокой устойчивости властных отношений.

В то же время основанием решения этой управленческой задачи должна стать элиминация госбюрократии из системы власти и ее позиционирование как по преимуществу административной единицы в системе принятия государственных решений. Или политико-административной составляющей, но при обязательном исключении ее воздействия на выработку принципиальных приоритетов общественного развития и формы организации власти. В этом заключена как бы основная политическая предпосылка успешного осуществления реформы.

Однако, нельзя не видеть, что на решении и этой задачи, и на достижении иных целей административной реформы сказывается тот факт, что многие ориентиры планируемых режимом преобразований обусловлены не только общегосударственными, но и корпоративными целями властей. Так, поскольку госаппарат объективно является наиболее удобным (не требующим по своему статусу заключения компромиссов, лишних согласований и прочих форм коммуникаций, привычных для общения с политическими контрагентами) механизмом контроля за политическими процессами, режим для усиления своих регулирующих позиций (но за счет повышения контрольных функций бюрократии) создал для госаппарата (в виде «Единой России») мощный институт представительства в партийном сегменте поля политики. По сути эта номинальная партия, будучи абсолютным административным клоном правительства, играющим на партийном рынке, помогла и помогает Кремлю решать вопросы, связанные с контролем за парламентом, партийными и общественно-политическими движениями, региональными структурами власти, СМИ и другими своими контрагентами. Одновременно - поскольку в обществе все еще сохраняется отмеченный нами корпоративно-клановый характер распределения власти и ресурсов - отдельные структуры в команде президента также не чужды стремлениям при помощи аппарата переключить многие бюджетные потоки на близкие им структуры или же устранить при помощи управленческих механизмов конкурентов для своих предпринимательских проектов в лоне государства.

Одним словом, учитывая достаточно противоречивые замыслы, реально заложенные в административную реформу, есть смысл говорить о наличии ряда обязательных условий, не столько способных обеспечить ее успешное завершение, сколько предотвратить ее пагубное для общества осуществление или же растворение намеченных преобразований в чисто

технических акциях, поглощающих системные эффекты совершенствования механизмов принятия государственных решений.

Прежде всего необходимо отметить, что основной смысл административной реформы должен быть жестко связан с переносом центра тяжести действий режима на вопросы совершенствования механизма государственного управления. И эта ситуация тем более перспективна, что одновременно с повышением стабилизации и уровня легитимности правления и в экономической сфере обозначились явные признаки подъема. Так что само время дает дополнительные исторические шансы для решения этой крупной и в то же время крайне необходимой для общества задачи.

С другой стороны, очевидно, что административная реформа в силу масштабности своего замысла выступает как определенный политический инструмент общественного развития и потому будет порождать многочисленные формы сопротивления со стороны бюрократии и связанной с нею интересами определенной части бизнеса и населения. Это говорит о том, что важнейшим источником продвижения этого политико-управленческого проекта остается политическая **воля** высших центров российской власти. Поэтому без постоянного целенаправленного давления властей на органы государственного управления, купирования усилий оппозиции и налаживания убеждающей коммуникации с обществом эта реформа останется либо безжизненной, либо будет сведена на нет противоборствующими силами.

В конечном счете политическое измерение административной реформы и покажет, достигло общество с ее помощью успехов на пути демократического развития или нет, осталось ли оно на прежнем уровне или продвинулось вперед. Не секрет, что реальной опасностью остается имитация глобальных целей реформирования административной системы, а также социальное вырождение предпринимаемых усилий, то есть сведение масштабных целей реформы к мелкотравчатым акциям типа переключения бюджетных потоков с одной структуры на другую, чисто внешнего перераспределения функций у органов государственного управления, смены каких-то руководящих лиц и т.д.

Непременной предпосылкой успешного осуществления целей реформы выступает и определение границ самого социального пространства административных преобразований. Ведь не секрет, что одним из самых политически тревожных показателей эволюции российского общества была и остается политизация деятельности административного аппарата управления или, другими словами, неадекватное ее функциям расширение зоны ответственности госслужбы. Пожалуй, самым ярким примером такого типа является постоянное использование всех мощностей административного аппарата государства во время выборов в пользу представителей власти. По сути этот пресловутый «административный ресурс» не только препятствует демократической организации власти в России, но и не дает возможности использовать административные структуры в соответствии с их функциями в деле должной организации этого избирательного процесса. В конечном счете такая перманентная политизация административного процесса нарушает функционально-ролевые, статусные основания госслужбы. Сохраняя при этом политические институты в качестве внесистемных компонентов государственного управления.

Понятно, что при таком положении вся система органов госуправления оказывается заложником центров политического влияния, многие из приоритетов которых вообще не имеют отношения к каким-либо общественным целям и ценностям. Понятно и то, что сохранение такого положения обесценивает все усилия по совершенствованию внутренней архитектуры государственной службы, перераспределению функций органов госуправления.

Еще одним, нуждающимся в первостепенном урегулировании аспектом реформы выступают отношения между политической и административной кадровыми структурами. К сожалению, в государственном управлении на сегодняшний день не существует никакого строго регламентированного порядка включения в кадровую подсистему т.н. политических назначенцев. Совершенно оправданный процесс регулирования государственной службы в силу сложившегося весьма произвольного характера ведет к неупорядоченности взаимоотношений между этими фигурами и кадровыми чиновниками, снижая тем самым уровень профессионализма в системе госуправления. Протекционизм – пусть даже политический – создает особый характер развития кадровых структур. Так что сложившийся характер инкорпорирования политических кадров практически исключает и введение конкурсной системы кадрового рекрутинга, и проведение квалификационных экзаменов и другие шаги, направленные на качественный рост управленческих кадров. Нельзя забывать, что сегодня по самым оптимистическим оценкам, уровень применения конкурсных начал в системе государственной службы составляет всего лишь 6-7%.

Снижает, на наш взгляд, возможности построения более оптимальной управленческой системы и чрезмерная концентрация властно-управленческих связей наверху пирамиды власти и управления. Другими словами, тот факт, что наш президент, по образному выражению американцев, «носит пять шляп» или замыкает на себя деятельность более полутора десятков структур управления вряд ли позволит приблизить их деятельность к задачам оперативного регулирования социальными процессами и интересам населения.

Приведенные выше примеры – только одни из многих, свидетельствующих об отсутствии должной функционально-ролевой демаркации политической и административной сфер в российском обществе. Таким образом, обращение к задачам, касающимся сугубо внутренних процессов администрирования, без предварительного решения более принципиальных вопросов, вряд ли приведет к успеху.

Политическое содержание административной реформы неразрывно связано и с необходимостью построения принципиальных общественных диспозиций, то есть налаживанием властью соответствующих связей и отношений с важнейшими игроками в пространстве политики. Другими словами, цели административной реформы предполагают налаживание вполне определенных коммуникаций режима с самыми значительными политическими акторами. Однако, понято, что унаследовав от предшествующих властей неприемлемые для решения стоящих перед ним задач, сам политический режим должен предпринять усилия по самоочищению, изменению своего политического и профессионального облика. Другими словами, успешное осуществление целей административной реформы невозможно без его определенных самоограничений, без изменения характера использования власти в целях совершенствования государственного управления. Так что, принцип «начни с самого себя» должен действовать не только в сферах дидактики и педагогики, но и политики.

Показателем такой внутренней перестройки режима свидетельствуют его отношения с таким проponentом в сфере административной реформы, как гражданское общество. Понятно, что заинтересованность последнего в результатах этой масштабной социальной акции касается не столько структурных изменений в системе государственного управления, сколько их реальных последствий в наиболее важных для себя сферах. Точнее говоря, гражданскому населению прежде всего интересны результаты административной реформы в правоохранительной и военной сферах, системе муниципального, наиболее близкого к его интересам, управления. Названные сферы – это своеобразные болевые точки

взаимоотношений государства и общества. Они-то и должны находиться в фокусе особого внимания властей. И именно эти, а не иные, далекие от их непосредственных запросов преобразования и будут оцениваться людьми в первую очередь, влиять на оценку ими результатов реформирования аппарата управления.

Иными словами, административная реформа является весьма сегментированным по своим последствиям процессом и население будет реагировать на него в связи с результатами, отражающимися на его непосредственной жизнедеятельности. Следовательно, развертывание реформы – это опять-таки вопрос реальных приоритетов, понимания властями того, на чем она должна сосредоточить свои усилия в первую очередь. Должна ли власть заниматься формальными преобразованиями в структуре управления, либо обратиться к мерам, способным дать ожидаемые людьми результаты. От этого будет зависеть и уровень социальной поддержки реформы и легитимации режима. Поэтому для организаторов реформы – это еще и вопрос сроков ее проведения. Политическое время краткосрочно и использовать положительные итоги реформирования для действующего режима можно будет только тогда, когда люди реально ощутят достигнутые результаты.

Очевидно и то, что гражданское общество должно обладать возможностью контролировать не только общий ход реформы, но и ее многие конкретные мероприятия. По этой причине составной частью реформаторского проекта относительно гражданского общества должно стать и открытое, заинтересованное во мнении граждан информирование последних о ходе преобразований. Так что транспарентность политики в административной сфере, а еще проще говоря – налаживание должных ПР-коммуникаций с обществом – это залог и успеха реформы, и получения правящим режимом политических дивидендов.

Значение этих действий в сфере массовой информации повышается еще и в связи с необходимостью преодоления ряда мешающих реформированию госаппарата стереотипов политической культуры. Например, народной нелюбви к чиновничеству или же – как это ни парадоксально на первый взгляд – (особо присущей чиновникам) склонности к «дарообмену» (или взяточничеству), массовому бытовому бюрократизму и т.д. Без реализации этих целевых установок осуществление административной реформы вряд ли может привести к успеху.

Указанные приоритеты в налаживании отношений режима с гражданским обществом тем более важны и необходимы для использования сегодня, поскольку реальная государственная политика пока придерживается несколько иных предпочтений. В частности, именно в отношениях с гражданским обществом видно, что захватывающая реформу аппарата управления стратегия режима осуществляется в виде **огосударствления** поля политики. Причем, и само государство заменяется в этом процессе исполнительными структурами, хоть и находящимися сегодня под контролем политической верхушки правящего класса, но обладающими вполне самостоятельной и автономной ролью. Думается, что в данном случае мы сталкиваемся с весьма опасным противоречием административной реформы: с одной стороны, пытаются ограничить политическое влияние аппарата, а с другой, де-факто опять расширяют его управленческие функции и возможности. То есть госбюрократия опять получает реальные и широкие полномочия и возможности при принятии политических решений. Другими словами, власть снова «наступает на грабли», пребывая в уверенности, что на этот раз ей удастся удержать ситуацию под своим контролем. Хотя весь мировой опыт показывает, что без усиления политической роли гражданских структур контролировать госбюрократию невозможно.

У политического режима есть ряд важных, но пока еще мало используемых инструментов повышения политического нейтралитета госбюрократии. И в не в поледнюю очередь – это является совершенствование нормативной базы ее профессиональной деятельности. Это понятно, поскольку нормы и законы – это естественная основа, среда и одновременно почва для определения критериев успеха профессионального функционирования чиновничества. К сожалению, приступая к масштабному реформированию, власти и слабо позаботились об этом звене. В частности, принятые и планируемые законы «О системе государственной службы» и о гражданской государственной службе не предлагают качественно новых регуляторов оценки и профессионального прохождения управленческих кадров. Более того, не «защиты дыры» в законодательстве, которые ставят под вопрос, к примеру, перспективы чрезмерной численности аппарата. Сегодня, к примеру, в нормативных документах не определены ни понятие «государственной должности», ни порядок прохождения государственной службы. Практически каждое министерство само может создавать перечень государственных должностей. Понятно, что такие корпоративные подходы ставят под сомнение проведение какой-то единой государственной политики относительно определения численности государственной службы и ее правового регулирования. Не удивительно, что первые шаги даже нового правительства уже привели к фактическому увеличению и федеральных органов и численности аппарата управления.

Существенным представляется и тот факт, что власть пока делает очень мало шагов по увеличению своих союзников в аппарате. Во-первых, сами чиновники мало слышали о конкретных целях планируемых преобразований, т.е. не знакомы с самой идеологией реформы. Понятно, что отсутствие должной информации способствует созданию не слишком благоприятной атмосферы, только усугубляя традиционные страхи сокращения, неустойчивости и т.д. Во-вторых, не проводится и целенаправленной работы по расширению числа сторонников реформы в аппарате управления. А без таких «политических кротов» трудно будет рассчитывать на изменение массового отношения чиновничества к целям преобразований.

И вот, повторюсь, вместо этих, казалось бы напрашивающихся шагов по регулированию статуса госчиновничества, режим предпочитает форматировать общеполитические рамки его деятельности. По сути можно сказать, что правящий режим идет по пути перестройки все системы власти и управления на основании укрепления стабильности, совершенствования дисциплины, но одновременного усечения многих демократических норм и процедур. Ценности демократии и гражданского участия приносятся сегодня в жертву стабилизации, устойчивости, управляемости. Как показывает мировой опыт, в краткосрочной перспективе такие меры могут давать некие положительные результаты. Однако, любые попытки затянуть с этими мерами не просто лишают режим легитимности, но и трансформируют «управляемую демократию» в ту систему власти и управления, которая противоположна конституционным основам российского общества. Фактов же, свидетельствующих об укоренении в стране управляемой демократии становится все больше и больше и ее очертания уже сегодня начинают ломать структуры политически сложноорганизованного общества. А гомогенизация власти и повышение контроля за политическими процессами со стороны властей могут трансформировать все основания административной реформы, окончательно перевернув ее цели и ценности.

Планируемые меры по перестройке административного аппарата требуют и поддержания соответствующих отношений с еще одним ключевым политическим игроком, а

именно бизнесом, во многом олицетворяющим реакцию рынка и экономических структур на цели и характер осуществляемой реформы. Конечно, влияние государственной службы на экономику слишком многогранно, чтобы попытаться коротко выделить хотя бы самые принципиальные моменты. Ведь это и вопрос стимуляции рынка, и регулирования коррупционных связей, и целый ряд других не менее сложных отношений. Однако, если посмотреть на круг этих вопросов и принципиально, и сугубо прагматично, то становится видно, что в конечном счете реформа должна добиться предсказуемости экономической динамики, а также повышения управляемости экономическими процессами.

Причем и тот и другое можно выразить во вполне рациональных показателях. Если, к примеру, государству за счет перестройки своих административных структур удастся качественно повысить сбор налогов, предупредив их расползание по карманам предпринимателей от государства, то можно будет констатировать успешность предпринятых усилий. Опять-таки, если таким результатом станет лишь перераспределение денежных потоков между различными органами государства (или политическими командами бизнеса и бюрократии), то говорить о результативности административной реформы просто не имеет смысла.

Трудно представить, что к таким результатам может привести появление трехзвенной системы управления (федеральные министерства-службы-агентства). Тем более, что опыт ряда стран, где административные реформы имеют существенные успехи и традиции (к примеру, Новой Зеландии и Великобритании) не дал однозначно положительных результатов повышения самостоятельности агентств в проведении государственной политики. Хотя, конечно, только реальный опыт даст возможность ответить на вопрос, насколько такая структура поможет решать проблемы хозяйственно-распорядительной деятельности государственных органов.

Итак, как можно видеть, политическое измерение реформы предполагает особую оценку ее течения и результатов с точки зрения достижения весьма принципиальных для всей общественной системы целей. И помимо достижения собственно управленческих целей можно видеть, что проведение административной реформы – это жесткое испытание для самой власти, проверка возможностей правящего режима на предмет отказа властей от привычных для них форм поведения, снижающих потенциал демократической формы государственного управления для общественного развития России. Это проблема и доминирующей сегодня группы правящего класса, и конкретных руководителей, способных конструировать соответствующие отношения и связи, оказывать доминирующее воздействие на институты управления и стиль их деятельности. В силу слабости гражданских структур именно от них зависит, будет ли население союзником власти в деле преобразования общества или же сторонним наблюдателем и даже оппонентом реформы.