

# Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

УДК 342.9.07(470)

ББК Х401.02(2)+Ф033.141.3(2)

## ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЮРОКРАТИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**О. Ю. Винниченко**

*Тюменский государственный университет, г. Тюмень,*

**А. М. Ваганов**

*Курганский государственный университет, г. Курган*

В статье проведен анализ проходящей в Российской Федерации с начала 2000-х годов административной реформы. Исследуются предпосылки масштабных преобразований российской государственной бюрократии. На основе изучения действующего законодательства выявляются основные направления административных преобразований. Отстаивается точка зрения, в соответствии с которой основные проблемы сферы государственного администрирования в России кроются не в качестве или количестве правовых норм, а в правореализации. Проведен анализ существующих проблем правореализации в российской государственной бюрократии и на основе исторического опыта сформулированы предложения, которые могли бы внести позитивный вклад в проходящие в современной России процессы формирования основ правового государства и легально-рациональной бюрократии.

**Ключевые слова:** *государственная бюрократия, государственная служба, государственная гражданская служба, административная реформа, противодействие коррупции.*

Изучая причины проходящей в современной России административной реформы, укажем на конкретно-исторические обстоятельства становления новых российских государственно-правовых институтов.

В 1991 году взят курс на строительство рыночной экономики, формирование институтов правового демократического государства, гражданского общества. Тем не менее надежды реформаторов на быстрые и успешные преобразования не оправдались. Страна столкнулась с колоссальными проблемами, поставившими под угрозу не только проведение модернизации, но и вообще дальнейшее существование России как целостного и суверенного государства. В этих условиях для политической элиты на рубеже XX–XXI вв. неизбежным стал выбор в пользу централизации. Как отмечал в 2000 году Президент РФ В. В. Путин, «настал момент отделить партийные, местнические и личные амбиции от жесткой необходимости укрепить государственность и усилить власть» [5, с. 3; 6, с. 1–3].

Государственная власть в целях создания необходимых условий проведения модернизации, как и во все предшествующие исторические периоды проведения масштабных реформ, вновь вынуждена наращивать свое влияние в общественных процессах, но теперь в абсолютно иных условиях. Перед Россией впервые в истории встала задача провести модернизацию на базе рыночных отношений, что немыслимо без развитых институтов гражданского общества, правового государства, представительной демократии и, конечно же, легально-рациональной бюрократии.

Характеризуя проходящую в России административную реформу, можно отметить стремление создать правовые основы, детально регламентирующие российскую сферу государственного управления. Проведя анализ правового регулирования в рассматриваемой области, мы считаем возможным выделить три основные группы мероприятий: меры, направленные на совершенствование государственной службы, улучшение кадрового по-

тенциала государственной бюрократии; меры, направленные на повышение эффективности функционирования государственной бюрократии; меры, направленные на борьбу с коррупцией.

Несмотря на формирование качественных правовых основ функционирования сферы государственного управления, можно наблюдать серьезные проблемы правореализации.

Представляя свидетельства проблем правореализации в российской государственной бюрократии, прежде всего обратим внимание на уровень коррупции, являющийся своего рода «лакмусовой бумагой», наглядно индицирующей рассматриваемую проблему. Еще в 90-е гг. такие видные представители теории и практики российской юриспруденции, как Н. И. Матузов и Ю. Я. Чайка, отмечали угрожающие масштабы коррупции в России [3, с. 23–35; 8]. В то время причины данных проблем можно было видеть в отсутствии разработанных правовых основ. На протяжении 2000-х гг. были сделаны существенные шаги в области создания правовой базы, тем не менее ситуация с коррупцией в российской сфере государственного управления если и изменилась в лучшую сторону, то незначительно. Так, неправительственная международная организация (Transparency International), по результатам исследований на 2014 год, опубликовала рейтинг, в котором на первое место ставится страна с наименьшим уровнем коррупции. В данном рейтинге из 174 стран Россия находится на 136 месте [7].

Проводя анализ практической работы российской государственной бюрократии, можно также найти многочисленные факты, указывающие на серьезные проблемы правореализации. Так, 18 сентября 2009 г. газета «Труд» со ссылкой на официальные источники в ГУВД Москвы сообщила о методах борьбы с нарушениями закона в системе МВД путем получения с личного состава расписок. Как указывает журналист Н. Корчмарек, «текст расписки говорит о том, что сотрудник милиции проинструктирован своим начальством и обязуется не участвовать в вымогательствах, не управлять авто в нетрезвом виде, вежливо обходиться с гражданами и т.д.» [2].

Представляется правильной интерпретация данных фактов научным редактором и генеральным директором журнала «Эксперт». По мнению А. Н. Привалова, «расписки оказываются доведенным до карикатуры прояв-

лением все чаще наблюдаемой в самых разных сферах тенденции: отказа от институтов прямо опирающихся направо – в пользу чего-то рукодельного и базирующегося на волях и договоренностях отдельных лиц...», мы понимаем, что на самом-то деле расписку дает сам генерал. В том, что в рамках закона он не умеет и не надеется держать подчиненных. В том, что и его отношения с руководством строятся не на законе, а на личных соглашениях» [4].

Отстаиваем точку зрения, в соответствии с которой главные недостатки российской сферы государственного управления вызваны не качеством действующего законодательства, а проблемами правореализации, чьи корни уходят в советское государственно-правовое строительство, самобытность российской государственности и правовой системы [1, с. 6–10]. В современной российской бюрократии, как и в советской управленческой системе, пусть и не в таких масштабах, но можно наблюдать пережитки формировавшихся столетиями традиций патримониальной властной структуры.

Выявляя присущие патримониальной бюрократии черты в современной российской административной системе, можно отметить уже названные недостатки, свидетельствующие о проблемах правореализации: высокий уровень коррупции и управленческие действия, опирающиеся не на законодательно установленный порядок, а на межличностные и властные отношения.

Еще одним пережитком патримониальной бюрократии в современной российской сфере государственного управления, выступающим одновременно и предпосылкой вышеназванных проблем, является отсутствие эффективных юридических механизмов контроля над государственной бюрократией со стороны институтов гражданского общества и представительной демократии.

Несмотря на перечисленные проблемы, мы полагаем, что становлению правового государства и административной системы, приближенной к легально-рациональной бюрократии, в настоящее время впервые за всю историю развития российских государственно-правовых институтов способствуют конкретно-исторические обстоятельства. Рыночная экономика уже прочно вошла в повседневную жизнь российского общества. Это является мощным фактором для развития ин-

ституты гражданского общества и представительной демократии, а также неуклонно требует правовых правил, основанных не на односторонней субъективной воле властвующего субъекта, а на общепризнанности, требует создать право в классическом западноевропейском смысле. В данных условиях модернизация немыслима без системы государственного администрирования, максимально приближенной к классической модели легально-рациональной бюрократии.

Считаем, что отечественная государственно-правовая наука при разработке концепций административных преобразований должна прежде всего обратить внимание на нивелирование существующих проблем правореализации, обусловленных самобытностью российской государственности и правовой системы.

Представляется возможным сформулировать некоторые предложения, которые могли бы внести позитивный вклад в существующие научные разработки, направленные на совершенствование административных преобразований, проходящих в современной России. Определим меры, направленные на повышение правореализации в российской государственной бюрократии и на совершенствование правового регулирования сферы государственного администрирования.

1. *Проведение правовой политики, адекватной естественному развитию общественных отношений.* Правовой нигилизм в истории российской правовой системы во многом был спровоцирован догоняющим характером модернизационных процессов в России, которые привели к бессистемному, ситуативному и противоречащему социальной действительности правотворчеству. В отличие от стран Западной Европы, где развитие общественных институтов шло преимущественно эволюционно и правовые акты возводили в юридическую форму уже сложившиеся отношения, в России со времен преобразований Петра I все складывалось иначе. В целях сокращения отставания от передовых стран по стратегически важным отраслям государство выборочно, принудительно, «сверху» вводило чуждые для российского общества правоотношения. В связи с этим право неизбежно приходило в противоречие с естественно сложившимися отношениями и воспринималось общественным сознанием как властный импе-

ратив, подлежащий исполнению ровно в той мере, в которой государство способно карать за его неисполнение.

И государственная бюрократия как важнейший элемент российского общества не является исключением. Государство пыталось сформировать и запустить в жизнь отдельные компоненты легально-рациональной бюрократии без объективных на то предпосылок, без созревания естественных социально-экономических потребностей в данном институте правового государства.

В современной России можно наблюдать становление социально-экономических предпосылок развития правового государства и легально-рациональной бюрократии. Вместе с тем в проходящей административной реформе зачастую выявляются попытки внедрения новых правоотношений, воспроизводящих определенные механизмы функционирования управленческих структур, действующих в других странах, без качественного сопоставления вводимых правовых норм с действующими правоотношениями и возможностью практической реализации новаций.

2. *Создание правовых механизмов контроля над государственной бюрократией со стороны институтов гражданского общества и представительной демократии.* Для России всегда была характерна сильная централизованная власть, мощная разветвленная государственная бюрократическая организация. Данное условие является объективной необходимостью стабильно развивающегося российского общества, гарантом сильной, суверенной России и в современное время.

Вместе с тем эффективность государственной бюрократии, в том числе и реализация принципа законности в данной системе, во многом зависит от развитого контроля со стороны институтов гражданского общества и представительной демократии. В России, к сожалению, не были сформированы соответствующие традиции. В связи с тем, что отсутствовал контроль над бюрократией «снизу», государство было вынуждено рассчитывать только на совершенствование контроля «сверху», создавая еще с начала XVIII века огромную, не имевшую аналогов в мире систему контроля (надзора), включавшую в себя внешний (специализированные контрольно-надзорные органы и должностные лица) и

внутренний (внутриведомственный) контроль.

Тем не менее, как доказывает государственно-правовая наука, практика почти всегда показывала неэффективность одностороннего контроля над деятельностью бюрократии «сверху». Контроль одного должностного лица за другим без развитых институтов гражданского общества не принесет должного результата, а межличностные отношения между проверяющим и проверяемым всякий контроль превратят в фикцию. И авторы современной административной реформы фактически «наступают на те же грабли», вновь выстраивая огромную контрольно-надзорную систему государственных органов, без создания конкретных программ развития общественного контроля и формирования четких правовых механизмов его реализации.

3. *Четкое юридическое разграничение политической и административной сферы.* Опыт советского государственно-правового строительства дает пример сращивания политических и бюрократических систем, повлекший за собой негативные последствия. Советская государственная бюрократия, охватываемая номенклатурной системой подбора кадров, была частью Коммунистической партии и преследовала в своей работе не реализацию статьи закона, а претворение в жизнь генеральной линии партии даже в нарушение действовавших правовых норм. Между тем сама доктрина легально-рациональной бюрократии в качестве одного из условий становления данной административной модели ставит четкое разграничение политической и административной сферы.

Действующее российское законодательство предусматривает в отношении государственных служащих ряд запретов, направленных на ликвидацию возможности использования служебного положения в интересах политических партий. Вместе с тем общественности известны многочисленные факты использования «административного ресурса» политическими партиями, в особенности в периоды избирательных кампаний.

Борьба с отголосками советского партийно-государственного наследия требует от законодателя прежде всего четкого разграничения административной и политической деятельности, юридического закрепления определений «государственный администратор» и «политик». Исходя из смысла законодатель-

ства должно быть понятно, где заканчиваются политика, выработка стратегий развития общественных институтов и начинается кропотливая административная деятельность по реализации принятых программ, каков правовой статус политика и бюрократа, какие должности можно считать политическими, а какие – сугубо административными. Также должны быть предусмотрены отдельные составы уголовных преступлений в отношении государственных служащих, использующих служебное положение в интересах какой-либо политической партии.

4. *Формирование правовых основ, гарантирующих интеллектуализацию и высокий уровень правовой культуры служащих.* Исторический опыт советского государственного строительства на начальных этапах продемонстрировал, что уровень квалификации и правовой культуры приходящих на службу администраторов во многом обуславливает качество всей государственной бюрократии. Низкий уровень образованности и правовой культуры служащих – очень хорошая почва для дальнейшего развития традиций патримониальной властной структуры, высокий уровень образованности и правовой культуры служащих – платформа создания легально-рациональной бюрократии.

Проводя анализ действующих правовых актов, положения которых направлены на интеллектуализацию управленцев, можно выделить две предоставляемые для государственных служащих возможности: прохождение курсов по повышению квалификации и сокращенная переподготовка. Считаем данные меры недостаточными.

Государственному служащему требуется несколько высших образований, как минимум два (основы управления и подведомственная отрасль). Но в настоящее время государственный служащий, изъявивший желание получить второе высшее образование, сталкивается с массой препятствий: он вынужден учиться в счет своего отпуска, брать дни без сохранения заработной платы, встречает противодействие со стороны руководства.

В отношении государственных служащих не предусматриваются также правовые механизмы, стимулирующие заниматься научной деятельностью. Однако привлечение служащих государственной бюрократии в научное сообщество по проблемам государственного управления и вопросам правореализации в

данной сфере даст положительные результаты. Это прежде всего будет способствовать решению извечной для России проблемы налаживания диалога между наукой и властью, послужит толчком к созданию легально-рациональной системы администрирования, повышению правовой культуры служащих.

5. *Создание на федеральном и региональном уровнях единых кадровых служб для всех органов власти федерального и регионального уровня, действующих в строгих юридических рамках.* Этап становления советской государственной бюрократии преподносит исследователю идею создания единых кадровых служб государственной бюрократии на федеральном и региональном уровнях. До 1925 года на базе Народного комиссариата труда существовала юридически установленная кадровая система, представляющая собой единый центр, через который проходили все назначения в органы государственной власти, за редким исключением. К 1925 году данную юридически закрепленную кадровую систему фактически вытеснил неправовой номенклатурный принцип подбора кадров, замыкающийся на РКП (б), ВКП (б).

В настоящее время в России кадровой политикой государственной службы занимаются все органы государственной власти. При каждом органе власти существуют свой кадровый резерв и резерв управленческих кадров. Процедура назначения в орган государственной власти, а также на руководящие должности в подведомственных государственных организациях осуществляется кадровой службой и руководителем этого же органа власти. Как правильно отмечают многие ученые-юристы, а также представители государственной бюрократии, существующая кадровая модель государственной службы очень громоздка, не имеет единого центра, бессистемна и слабо контролируема.

Создание единых кадровых служб сделает политику в данной сфере более управляемой, централизованной и контролируемой. Для должностных лиц отраслевых органов государственной власти возможное влияние на процесс поступления на службу в их государственный орган или занятия управленческой должности в подведомственной государственной организации значительно затруднится. Необходимые государственной бюрократии кадры будут направляться на работу единой кадровой службой соответствующего

уровня. Результатом станет значительное снижение субъективизма в процессе подбора на государственную службу, и в данной сфере возрастет реализация принципа законности.

По нашему мнению, необходимо определить меры, направленные на совершенствование правового регулирования сферы государственного администрирования.

6. *Проведение единой правовой политики в сфере государственной бюрократии.* Представляется, что в сферу государственного администрирования вовлечены служащие органов государственной власти и административный персонал государственных учреждений (предприятий). Вместе с тем, осуществляя правотворчество, законодатель закладывает рамки термина «государственный служащий», не охватывающие научное понятие «государственный администратор», что создает правореализационные проблемы.

Например, принятый в 2008 году федеральный закон о противодействии коррупции обязал государственных служащих предоставлять сведения о своих доходах и о доходах членов своей семьи. Но реализация данного положения выявила его неполноту, «за скобками» оказалась администрация государственных учреждений (предприятий), представители которой по действующему законодательству не являются государственными служащими, но вместе с тем занимают важную нишу в системе государственной бюрократии и, в не меньшей степени, подвержены коррупционным рискам. В результате 29 декабря 2012 г. законодатель был вынужден принять федеральный закон, распространяющий данную обязанность на руководителей государственных учреждений и лиц, претендующих на замещение указанных должностей.

Значимость администрации государственных учреждений (предприятий) в системе государственной бюрократии очевидна. В связи с этим представляется необходимым правовой статус государственного гражданского служащего распространить и на администрацию подведомственных им государственных организаций. Правовая политика в сфере государственной бюрократии должна быть единой.

7. *Совершенствование правовой регламентации функционирования резерва управленческих кадров.* Политика по формированию резерва управленческих кадров началась в 2008 году, в настоящее время данные резер-

вы существуют на каждом уровне власти. Вместе с тем до сих пор нет единых системных правовых основ в данной сфере. При действующих в субъектах РФ законах, регламентирующих отношения, связанные с резервом управленческих кадров в соответствующем регионе, на федеральном уровне не принят закон, устанавливающий общие принципы и нормы. Между тем, исследуя опыт советского государственно-правового строительства, можно выявить значительные проблемы, связанные с правореализацией, вызванные отсутствием юридической легализации фактически действовавшего номенклатурного принципа подбора кадров, который регулировался по преимуществу документами РКП (б), ВКП (б).

Необходимо разработать и принять на федеральном уровне закон, закрепляющий общие принципы и нормы в сфере функционирования резерва управленческих кадров. Кроме того, следует законодательно закрепить исключительную компетенцию в сфере обеспечения функционирования резерва управленческих кадров за едиными кадровыми службами федерального и регионального уровня, введение которых предлагается в настоящей статье.

**Винниченко Олег Юрьевич** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории государства и права и международного права Института права, экономики и управления, Тюменский государственный университет, г. Тюмень. E-mail: ole.vinnichenko@yandex.ru.

**Ваганов Артем Михайлович** – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин, Курганский государственный университет, г. Курган. E-mail: artjom-vaganov@rambler.ru.

### *Литература*

1. Винниченко, О. Ю. Административная реформа в советской России 1920-х гг.: сочетание традиции и новизны / О. Ю. Винниченко, А. М. Ваганов // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2012. – Вып. 31. – № 29 (288). – С. 6–10.
2. Корчмарек, Н. Расписались в честности: милиционеры обязуются не нарушать закон / Н. Корчмарек // Труд. – 2009. – 18 сент.
3. Матузов, Н. И. Теория и практика прав человека в России / Н. И. Матузов // Правоведение. – 1998. – № 4. – С. 23–35.
4. Привалов, А. Н. Об институтах из подручного материала / А. Н. Привалов // Эксперт. – 2009. – 21 сент. URL: <http://expert.ru/>.
5. Путин, В. В. Власть должна быть работающей / В. В. Путин // Российская газета. – 2000. – 19 мая. – С. 3.
6. Путин, В. В. Я не правлю, я просто работаю / В. В. Путин // Российская газета. – 2007. – 2 февр. – С. 1–3.
7. Transparency International: the global coalition against corruption. URL: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.
8. Чайка, Ю. Я. Новости. – 1999. – 3 февр. URL: <http://polit.ru>.

*Статья поступила в редакцию 23 апреля 2015 г.*

---

## PROBLEMS AND WAYS OF IMPROVING THE LEGAL FRAMEWORK OF THE STATE BUREAUCRACY IN THE RUSSIAN FEDERATION

***O. Y. Vinnichenko***

*Tyumen State University, Tyumen, Russian Federation,*

***A. M. Vaganov***

*Kurgan State University, Kurgan, Russian Federation*

This article analyzes administrative reform going since the beginning of 2000 in the Russian Federation. We study the background of large-scale transformations of the Russian

state bureaucracy. Based on the analysis of existing legislation main areas of administrative reforms are identified. The view according to which the main problems in the sphere of public administration in Russia are not connected with the quality or quantity of legal norms but with the right enforcement is defended. The analysis of the existing problems in the right enforcement of the Russian state bureaucracy is performed, and on the basis of historical experience the proposals which could make a positive contribution to the ongoing processes of formation of foundations of law and legal-rational bureaucracy in modern Russia are made.

**Keywords:** state bureaucracy, state service, civil service, administrative reform, anti-corruption enforcement.

### References

1. Vinnichenko O. Yu., Vaganov A. M. [Administrative reform in Soviet Russia of the 1920 s.: A combination of tradition and innovation]. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the South Ural State University], 2012, no. 29, pp. 6–10. (in Russ.)
2. Korchmarek N. [Married in honesty: the police are obliged not to violate the law]. *Trud* [labor], 2009, 18 sept. URL: <http://expert.ru/>.
3. Matuzov N. I. [Theory and practice of human rights in Russia]. *Pravovedenie* [Jurisprudence], 1998, no. 4. pp. 23–35. (in Russ.)
4. Privalov A. N. [About the institutions of the material at hand]. *Ekspert* [Expert], 2009, 21 Sept. URL: <http://expert.ru/>.
5. Putin V. V. [Power should be working]. *Rossiiskaya gazeta*, [Russian newspaper], 2000, 19 May, p. 3.
6. Putin V. V. [I do not I correct, I'm just working]. *Rossiiskaya gazeta*, [Russian newspaper], 2007, 2 February, pp. 1–3.
7. Transparency International: the global coalition against corruption. URL: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.
8. Chaika Yu. Ya. [News for 02/03/1999]. URL: <http://polit.ru>.

**Oleg Yurievich Vinnichenko** – Doctor of Law, Professor, head of Theory of State and Law and International Law Department, Institute of Law, Economics and Management, Tyumen State University, Tyumen, Russian Federation. E-mail: [ole.vinnichenko@yandex.ru](mailto:ole.vinnichenko@yandex.ru).

**Artyom Mikhailovich Vaganov** – Candidate of Sciences (Law), Senior Lecturer of Civil Law Disciplines Department, Kurgan State University, Kurgan, Russian Federation. E-mail: [artjomvaganov@rambler.ru](mailto:artjomvaganov@rambler.ru).

Received 23 April 2015.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Винниченко, О. Ю. Проблемы и пути совершенствования правовых основ государственной бюрократии в Российской Федерации / О. Ю. Винниченко, А. М. Ваганов // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2015. – Т. 15, № 2. – С. 7–13.

### REFERENCE TO ARTICLE

Vinnichenko O. Y., Vaganov A. M. Problems and ways of improving the legal framework of the state bureaucracy in the Russian Federation. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2015, vol. 15, no. 2, pp. 7–13. (in Russ.)