

О ТОМ, КАК СВИТА ИГРАЕТ КОРОЛЯ

**А.М. Осавелюк. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. Учебное пособие.
М.: Изд-во РГТЭУ, 2013. 200 с.**

Краткая аннотация: в рецензии дан анализ авторского понимания государственного аппарата и его роли в деятельности высших органов государственной власти; особо обращено внимание на его позицию в отношении таких понятий, как “вспомогательные государственные органы (аппарат)”, “глава государства”, “форма правления”, “парламент”, “правительство”, “система органов государственной власти”, “форма государственного устройства”, “государственная служба” и др.

Annotation: in the present article are considered author's position about government machinery in functioning high bodies of the state and such issues of modern constitutional law as “subsidiary state bodies (staff)”, “head of state”, “forms of government”, “parliament”, government “the system of bodies of state power”, “form of government”, “state service” and other.

Ключевые слова: Конституция, конституционное право, форма правления, система сдержек и противовесов, глава государства, парламент, правительство, государственный аппарат, вспомогательные государственные органы (аппарат), государственная служба.

Key words: Constitution, constitution law, form of government, the system of checks and balances, head of state, parliament, government, government machine, subsidiary state bodies (staff), state service.

А.М. Осавелюк, известный, в том числе по учебнику “Конституционное право зарубежных стран”, выдержавшему уже два издания, а также по весьма интересной монографии “Церковь и государство”, весной 2013 г. издал новое свое произведение. Это – сравнительно небольшая книжка с сугубо академическим названием: “Актуальные проблемы регулирования деятельности государственного аппарата в Российской Федерации”. Кстати, наш брат – отечественный юрист, к сожалению, не приучен, что называется, правильно подавать свои произведения, будь то статьи или (тем паче) книги. И зря. Ведь одно только словосочетание “актуальные проблемы” отпугнет кого угодно. Еще с советских времен, когда подобные названия стали весьма популярны, в книгах с такими словами на обложке чаще всего речь шла вовсе не о реальных проблемах. В новой же работе А.М. Осавелюка речь идет как раз о действительно острой и сложной проблеме, которую можно было бы сформулировать как “чиновники и политики”.

Стоит вообще задуматься, причем не только юристам, но и политологам, историкам, социологам, о том, где, как и почему рождаются те или иные (порой судьбоносные) решения. Или, насколько справедлива максима “свита играет короля”? В конце концов от ответа на этот вопрос во многом зависит, имеет ли демократия будущее или она всё больше будет перерастать в некие церемониальные процедуры (выборы, присяги, отчеты, интерpellации, вотумы недоверия и проч.), которые окончательно превратятся в ширму, скрывающую подлинные – непубличные центры принятия решений, что только подпитывает конспирологические теории о неких “серьезных людях”, решающих, как жить нам – “простым смертным”, составляющим народ-суверен, но в реальности все чаще отстраняемым от крупных решений. Проще говоря, не поджидают ли демократию, с одной стороны, охлократические начала, которыми она беременна

изначально, с другой – бюрократия, ставшая спутником демократии исторически не так давно.

Вот эту сложнейшую проблему и избрал для своей работы профессор Российского государственного торгово-экономического университета Алексей Михайлович Осавелюк.

Книга уже по структуре своей довольна необычна. Прежде всего тем, что, хотя в названии фигурирует “государственный аппарат”, а он понимается А.М. Осавелюком в узком смысле, т.е. как платный вспомогательный аппарат, обеспечивающий деятельность основных (“высших”, по Осавелюку) органов публичной власти, начинается учебное пособие с рассмотрения принципа разделения властей. Здесь стоит заметить, что если бы рецензируемый мною текст был диссертацией, то неизбежно возник бы вопрос, по какой специальности ее требуется защищать. Перефразируя известное изречение “хорошо, что природа не знает, как мы ее классифицировали”, скажу: “Хорошо, что ВАК не регулирует (пока?) соответствие научных, научно-методических и научно-практических изданий строго определенной специальности”. Ведь в данном случае можно ясно наблюдать, как органично пересекаются материи двух близких, но все-таки разных специальностей – конституционного и административного права.

Спрашивается, однако, а зачем автору потребовалось начинать из такого далёка? Неужели и здесь сказывается “синдром диссертанта”? Нет, и Осавелюк сам объясняет смысл такого зачина. Он, ссылаясь на Дж. Мэдисона – одного из авторов независимого “Федералиста”, утверждает, что система сдержек и противовесов обязана иметь организационную форму. А она воплощается во многом как раз во вспомогательном аппарате (или госаппарате в узком смысле слова). А.М. Осавелюк так и говорит: “Мы исходим из того, что современная система сдержек и противовесов состоит из сочетания двух взаимосвязанных форм: *правовой*, т.е. наделение

определенными полномочиями по воздействию на другие ветви власти и *организационной* – создание вспомогательных государственных органов при органах государственной власти для налаживания постоянных отношений между ними” (с. 22). Теоретически, разумеется, можно представить, как разные органы власти воздействуют друг на друга: парламент – на правительство, президент – на парламент и т.д., но практически без аппаратов этих органов такое воздействие будет очень слабым и совершенно неэффективным.

Признаюсь, я не рассматривал конституционно-правовые проблемы под этим углом зрения, хотя, конечно же, понимаю, насколько велико может быть воздействие аппарата на конституционно-правовые отношения. Один фактор “Управления делами Президента” чего стоит в процессе фактической ликвидации принципа разделения властей. Или вспомним ситуацию весны 1996 г., когда один лагерь в окружении Президента РФ Б.Н. Ельцина настаивал на отмене президентских выборов, другой – на соблюдении Конституции. Хорошо, что представителям второго лагеря удалось убедить Бориса Николаевича, по опубликованным им воспоминаниям, в необходимости следовать Конституции. А если бы не удалось?..

Акцентирую на этом внимание потому, что А.М. Осавелюк, возможно, сам даже не понимает, что он фактически стал родоначальником нового направления (как минимум, нового угла зрения) в конституционно-правовых исследованиях. Взять хотя бы один пример, который автор приводит во второй главе (необходимо отметить, в книге очень много интересных и довольно ярких примеров как из российской, так и зарубежной практики). Во Франции, где и без того довольно сложно устроена система органов власти, “наиболее влиятельные министры, возглавляющие крупные министерства, не считают удобным и возможным работать под эгидой Генерального секретаря (руководителя правительственного аппарата. – М.К.), хотя он и имеет ранг министра” (с. 49). Согласитесь, желание “померяться статусами” накладывает серьезный отпечаток на характер работы исполнительной власти, и такого рода обстоятельства нельзя не учитывать, особенно при построении той или иной институциональной конструкции.

При всем этом я не вполне разделяю едва скрытое сожаление автора по поводу не очень сильного стремления политических деятелей общаться с представителями аппарата. Так, на с. 57 приведен еще один пример (уже из американской практики), когда “с руководителем аппарата президента в должности заместителя министра председатели и заместители председателей палат Конгресса не стали разговаривать”. По-моему, конгрессмены правильно сделали. По крайней мере это лучше, нежели, как сегодня у нас, когда депутаты “смирно” воспринимают руководство президентской администрации как их (депутатов) начальство, тогда как у депутатов вообще не может быть никакого начальства, если только таковым не считать “принципала” – народ.

Вообще “аппарат”, т.е. те самые вспомогательные органы, играет все более значимую роль во всех сферах жизни. И от того, каков характер этой роли, зависит, сможет ли, и если да, то насколько эффективно приходящая к власти политическая сила способна реализовать свои предвыборные обещания и тем самым продлить свое существование (разумеется, такой вопрос актуален лишь при условии работающей политической конкуренции). На мой взгляд, не вполне заслуженно пенять Б.Н. Ельцину и вообще первым постсоветским властям за социальный упадок. Не буду здесь убеждать, что такой упадок сопутствует любой социальной революции, любому слову старой системы. Скажу лишь, что большую часть

вины за это несет государственный аппарат, который фактически без изменений достался “демократам первой волны”. Сменить же его, да еще в короткие сроки, было невозможно. Даже большевики еще долгое время использовали “старорежимных” специалистов. Гораздо важнее было, однако, то, что отнюдь не демократические, правовые ценности исповедовали многие из тех, кто готовил будущих служащих – как гражданских, так и правоохранительных... Вот здесь, думаю, была допущена одна из роковых ошибок новой власти, сказывающихся сегодня. Завершая этот экскурс в наше недавнее прошлое, замечу, что глупо отрицать процесс разложения государственных институтов, общее ослабление государства, понимаемого здесь как властная машина. Собственно, и политическая власть того времени это скрывала: достаточно вспомнить, как назывались ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию. Конечно же, государственные институты разлагались. Но их разложение при всей трагичности социальных следствий было, так сказать, “не контролируемым” (в отличие, между прочим, от сегодняшнего процесса разложения). В периоды революционной смены общественного строя, как я уже отметил, невозможно ожидать эффективности государственных институтов. Особенно, когда речь идет о смене авторитарной парадигмы на правовую. Ведь при такой смене старые институты *уже* не приспособлены к кардинально изменившимся условиям, а новые – *еще* не обрели ни опыта, ни навыков, ни уверенности. Да и “человеческий субстрат” государственного аппарата неизбежно представлен в основном “старыми спецами”.

Вернусь, однако, к книге А.М. Осавелюка. Ее автор достаточно, насколько это позволяет жанр учебного пособия, рассматривает действительно наиболее важные проблемы современного государственного аппарата, прежде всего основные векторы и методы его реформирования. Здесь читателя ждут очень интересные описания реформ госаппарата в США, Великобритании, во Франции. И это не просто примеры. Это – анализ как причин необходимости реформ, так и их основных направлений. Не буду, впрочем, пересказывать. Оставляю это читателю.

Теперь о том, что мне не очень понравилось и с чем мог бы поспорить.

Известен такой феномен, хотя о нем чаще говорят в шутку: для исследователя объект его изучения незаметно становится дорог, он начинает чуть ли не любить его. Правда, обычно это свойственно ученым-естествоиспытателям, которые “с нежностью” относятся к червячкам-паучкам или даже к нейтронам-протонам. Но не избегают такой “любви” и ученые в области социальных наук. Так вот, мне показалось, что для Алексея Михайловича “аппарат” значит гораздо больше, чем он того заслуживает. Говорю это не к тому, что значение госаппарата следует принижать. Но теоретически гипертрофировать его значение, возвышать его, ставить на место вровень с политическими институтами я бы тоже постерегся.

Не очень я понял также, зачем в такой замечательной книге нужно было повторять, причем очень бегло, учебник по конституционному праву. Впрочем, есть одна гипотеза. Возможно, сказалась особенность нынешнего переходного периода к двухступенчатой системе высшего образования “бакалавриат – магистратура”. Поскольку юристов-бакалавров в стране еще мало, а у юристов-специалистов магистерская степень, понятно, не востребована, постольку на правовые магистерские программы стали поступать в большом количестве выпускники неюридических вузов. Естественно, они не изучали конституционное право в полном объеме. Поэтому автор, видимо, решил не лишним напомнить об

основных российских институтах государственной власти в курсе, посвященном изучению государственного аппарата.

И всё же я не стал бы давать в этом издании самые элементарные сведения о президенте, парламенте, правительстве. Стоило бы вместо этого расширить разделы, посвященные аппаратам этих органов. Безусловно, А.М. Осавелюк рассказывает о них, но мне показалось, что как раз здесь этот рассказ слишком бесконфликтен, слишком гладок. А ведь за стенами соответствующих зданий бушуют почти шекспировские страсти, только слабые отголоски которых доносятся до широкой публики.

Например, почему было бы не исследовать пресловутые взаимоотношения между Администрацией Президента РФ и аппаратом Правительства РФ? И ведь здесь есть где “разгуляться” конституционалисту: накал таких отношений во многом обязан многочисленным пересечениям компетенции того и другого органов власти (имеются в виду президент и правительство).

А аппарат самого правительства? Его структура? Почему-то об этом сказано очень скупо. А ведь это огромной важности проблема. Своим студентам я показываю два фото: Даунинг-стрит, 10 и дома на Краснопресненской набережной, – спрашиваю их: почему эти здания так сильно отличаются по своему объему? Правильного ответа я не получал никогда. Да потому, говорю я аудитории, что основной объем нашего “Белого дома” занимает именно аппарат Правительства РФ. И дело вовсе не в том, что этот огромный аппарат стоит огромных денег (хотя и этот фактор значим).

Дело в том, что так устроенный аппарат делает практически безответственными министров, да и руководителей других федеральных органов исполнительной власти. Такой аппарат резко замедляет (без гарантий улучшения качества) документопоток. В конце концов такой аппарат существенно снижает работу всего правительства. Хотя не скрою, курирующим те или иные “кусты” департаментов вице-преьерам на руку командовать (непосредственно или опосредованно) не только министерствами, но и департаментами правительственного аппарата.

И наконец, как человек, проработавший несколько лет редактором в издательстве “Юридическая литература”, не могу с горечью не отметить довольно низкую издательскую культуру книжки, о чем можно судить, начиная уже с оглавления.

Все эти мои желчные упреки, однако, разбиваются об очень интересный, теоретически и практически ценный материал, собранный и осмысленный А.М. Осавелюком. Он скромно представил свой труд как учебное пособие. Однако, думаю, ему стоило бы не бросать эту тематику и выпустить полноценную монографию, где мы увидели бы плоды более глубокого погружения в неисчерпаемую тему аппарата и политики.

Михаил Александрович Краснов, зав. кафедрой конституционного и муниципального права НИУ ВШЭ, доктор юрид. наук, проф.
(E-mail: krasnov.makmak@yandex.ru)