С.И. Носов

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В РОССИИ: НУЖНЫ НОВЫЕ ИМПУЛЬСЫ

История России знает немало примеров реформирования государственного механизма. Чем крупнее и масштабнее проводимые мероприятия, тем больше препятствий, трудностей, сопротивления в ходе их осуществления.

Идущая в России административная реформа имеет целью оптимизацию структуры и функционирования государственного аппарата. Период, прошедший с начала ее осуществления, достаточен для того, чтобы оценить сделанное, понять, на каком этапе реформирования мы находимся, выявить первоочередные проблемы, наметить пути их решения.

Принятые для реализации административной реформы меры, с одной стороны, пока явно недостаточны, а с другой – показывают необходимость укрепления юридической составляющей реформы. Следует определиться с тем, какое место административная реформа занимает в процессе государственного строительства, как она соотносится с другими реформами: в экономической, политической, социальной сферах. Порой складывается впечатление (в стране проводится множество реформ в различных сферах), что реформы проводятся ради реформ, идут сами по себе. Без четкого определения задач, целей, взаимосвязи с другими процессами реформы приобретают аморфное содержание, являют собой, уже через некоторое время, вялотекущий и малопонятный процесс.

Можно ли четко определить, когда началась административная реформа? Мнения ученых по этому поводу различны. Одни полагают, что административная реформа идет с 1991 г., другие – что ее стартом стало Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 1997 г. «Порядок во власти – порядок в стране», третьи называют иные сроки[1].

Как известно, 23 июля 2003 г. был принят Указ Президента Российской Федерации № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах», в котором определены приори-

[1] См., например: *Хабриева Т.Я., А.Ф. Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А.* Административная реформа: проблемы и решения // Административная реформа в России: Научно-практическое пособие. М., 2006. С. 6 – 12.

тетные направления реформы: ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе избыточного государственного регулирования; исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов государственной власти; развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики; организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам. Документ определил направления развития реформы на 2003 – 2004 гг., а что потом? Реформу можно считать завершенной?

С самого начала ощущалась необходимость утвердить Указом Президента Российской Федерации основные направления (концепцию) административной реформы. В средствах массовой информации следовало разъяснить, что целями ее проведения являются: создание реальных механизмов ответственности государственной власти перед народом; радикальное повышение эффективности управления; создание современной ориентированной на интересы общества государственной службы; ликвидация условий, способствующих коррупции; завершение перехода к методам управления, отвечающим новым задачам, стоящим перед исполнительной властью.

В реальности же создавалось впечатление, что реформа осуществляется в полузакрытом режиме: чиновники разработали предложения по собственному реформированию и сами их осуществляют.

В процессе намеченных преобразований не удалось избежать механического подхода: в случае невыполнения или неспособности выполнения государственным органом отдельных функций они объявлялись избыточными[1].

Концепция административной реформы была принята (одобрена) лишь в октябре 2005 г. распоряжением Правительства Российской Федерации. Она предусматривает:

– реализацию комплекса мер в области внедрения в деятельность органов исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;

– внедрение стандартов государственных и муниципальных услуг;

– разработку и внедрение административных и электронных административных регламентов;

– повышение эффективности системы закупок для государственных и муниципальных нужд;

---

[1] См.: *Лужков Ю.М.* Миграция здравого смысла // Российская газета. 2006. 10 нояб.

– создание и реализацию особых механизмов регулирования в коррупционно опасных сферах;

– создание механизмов досудебного обжалования и административного судопроизводства (административной юстиции);

– завершение пересмотра избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти и устранение неэффективного государственного вмешательства в экономику;

– реформу контрольно-надзорных органов, развитие системы аутсорсинга административно-управленческих процессов;

– реформирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

– обеспечение прозрачности и эффективности взаимодействия органов исполнительной власти со структурами гражданского общества.

Основные мероприятия административной реформы 2006 – 2008 гг. будут осуществляться в четыре этапа.

Для решения поставленных в проекте программы задач предусмотрены мероприятия по следующим разделам: управление по результатам, стандартизация и регламентация, оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции, повышение эффективности взаимодействия государства и общества, модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти и мониторинг административной реформы и др.

Предполагается, что результатами реализации Концепции должны стать:

1) создание системы государственного управления, способной достигать общественно значимых измеримых целей;

2) снижение издержек на ведение бизнеса за счет сокращения административных барьеров (не менее чем в три раза);

3) создание новых рынков услуг для частного бизнеса в результате ухода государства из сфер экономики, где его присутствие нецелесообразно;

4) повышение качества и доступности государственных услуг для граждан;

5) повышение доверия граждан и бизнеса к государственным институтам.

На сегодняшний день не существует официального учета результатов административной реформы, оценок их значимости и полезности для общества. На данном этапе административной реформы были проведены масштабные мероприятия по пересмотру функций органов исполнительной власти и построению новой системы и структуры исполнительной власти.

Вместе с тем практическое решение получила лишь относительно небольшая часть вопросов административной реформы, касающих-

ся в основном реорганизации федеральных органов исполнительной власти. Мероприятия по ее продолжению носят инерционный характер и направлены преимущественно на то, чтобы завершить формирование федеральных органов исполнительной власти в их новой типологии[1].

Некоторые приоритетные направления административной реформы еще ждут реализации. Так, не разработаны механизмы контроля и надзора, предотвращения коррупции. Далеко не все ладно с организацией взаимодействия между государством и структурами гражданского общества, реализацией досудебного обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц. Нет должной координации между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В рамках одобренной Правительством Российской Федерации Концепции административной реформы в 2005 – 2008 гг. предполагается применить новые механизмы функционирования и взаимодействия органов исполнительной власти. Согласно Концепции, каждый новый этап административной реформы существенно отличается по своему характеру и набору проблем от предшествующих этапов.

Значительные трудности и медленные темпы проведения административной реформы во многом обесценивают результаты, что увеличивает число сомневающихся в ее успехе.

Административная реформа не должна ассоциироваться только со структурными реорганизациями. Преобразование структуры государственного аппарата – не самоцель. Главная задача реформы – оптимизация управленческих процессов, форм и методов деятельности государственных структур, ликвидация административных барьеров.

В зарубежной практике, когда проводились подобные реформы, и в начале, и в процессе реформ шло широчайшее обсуждение в различных слоях общества, создавались группы экспертов, состоящие из сторонников и противников реформ. Это позволяло более четко определять их цели, механизм осуществления, возможные препятствия, объективнее оценивать их ход и результативность. Реформе следует придать открытость и гласность. От этого она только выиграет. Приоритеты административной реформы могут и должны корректироваться в процессе ее осуществления.

Реформирование системы федеральных органов исполнительной власти ознаменовало собой этап административной реформы. Не-

[1] См.: *Шаров А.В.* Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2005. № 4 С.19 – 25.

обходимость упорядочения видов федеральных органов исполнительной власти, реализованная в указах Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» (с последующими изменениями и дополнениями), имеет свои обоснования. Система органов исполнительной власти, сложившаяся в течение многих лет, превратилась в архаичную, утратившую должный динамизм систему, мало приспособленную к управлению быстро меняющимися общественными процессами.

В обоснование реформирования приводились следующие аргументы:

– отсутствие четкой связи между функциями и задачами федеральных органов исполнительной власти и их организационно-правовым статусом. Практически не существовало зависимости между видом органа и решаемыми им задачами. Например, отсутствовала содержательная разница между министерством и государственным комитетом, за исключением того, что министр входил в состав правительства, а председатель госкомитета – нет;

– совмещение в одном органе исполнительной власти регулятивных, правоприменительных, нередко надзорных функций, а также функций, граничащих с хозяйственной деятельностью. Подобное совмещение приводило к выработке правил, удобных ведомству, а в некоторых случаях облегчало коррупционные проявления;

– утрата многими министерствами роли «штабов» в соответствующей сфере управления;

– появление большого числа межведомственных органов, которые еще больше запутывали схему управления и распределение зон ответственности[1].

Нет сомнений в том, что преобразования вызревали в течение длительного времени, как нет сомнений в необходимости и целесообразности реформирования исполнительной власти.

Вместе с тем возникают вопросы: удалось ли устранить недостатки прежней системы исполнительной власти? Оптимально ли воплощены на практике новые принципы организации системы органов исполнительной власти?

Следует согласиться с мнением, что в Указе № 314 идея четкой дифференциации федеральных органов исполнительной власти подверглась эрозии. Для каждого вида органов исполнительной власти документом установлены как конкретные направления деятельнос-

[1] См.: *Краснов М.А.* К оценке первого этапа административной реформы // Реформы и право. М., 2006. С. 88 – 91.

ти, так и определенные запреты. Так, федеральное министерство не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом; федеральная служба не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование, а федеральное агентство – нормативно-правовое регулирование и функции по контролю и надзору. При этом каждый запрет и в названных указах Президента Российской Федерации, и в соответствующих положениях сопровождается оговоркой: кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Анализ положений о федеральных органах исполнительной власти всех видов показывает:

1) 6 федеральных министерств из 16 имеют в той или иной степени контрольные и надзорные полномочия;

2) 15 федеральных служб из 32 имеют полномочия, которые прямо или косвенно являются полномочиями по нормативно-правовому регулированию;

3) 8 федеральных агентств из 31 имеют в той или иной степени (вплоть до официально закрепленных) полномочия по нормативно-правовому регулированию, а 25 – контрольные и (или) надзорные полномочия[1].

Можно согласиться с мнением М.А. Краснова в том, что число ведомств, для которых сделаны исключения, настолько велико, что ставит под сомнение обоснованность некоторых критериев дифференциации федеральных органов исполнительной власти.

Специфическими функциями федеральной службы как вида федеральных органов исполнительной власти Указ называет контроль и надзор. Они фактически не разграничены ни в Указе, ни во многих положениях о конкретных федеральных службах, объединены в одну «контрольно-надзорную» функцию. Между тем речь идет о близких, но разных видах управленческой деятельности.

Контроль в системах социального управления – вид деятельности, в процессе которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении решений. Контроль выявляет соотношение фактического и должного. Он необходим для повышения исполнительской дисциплины, оценки работы, предотвращения нежелательных последствий.

Надзор рассматривается в юридической литературе главным образом как средство обеспечения законности.

---

[1] См.: *Краснов М.А.* К оценке первого этапа административной реформы. С. 90 – 91.

Контроль и надзор различаются в зависимости от объема осуществления проверяемых действий. Контроль предполагает проверку законности и целесообразности деятельности, надзор ограничивается только проверкой законности.

Содержание государственного контроля, по существу, вытекает из общего понятия контроля как функции управления, с учетом того, что он осуществляется специальными субъектами – государственными органами.

Государственный контроль включает:

а) наблюдение за функционированием объектов контроля, получение объективной информации о соблюдении ими законов и нормативных актов, выполнении правил и поручений;

б) учет и процессуальную фиксацию выявленных нарушений;

в) анализ полученной информации с целью установления и пресечения противоправной деятельности, выявление причин и условий, способствующих совершению нарушений, недопущение новых нарушений и вредных последствий;

г) выявление виновных лиц, привлечение их к установленной государством ответственности.

Всестороннее исследование контрольной деятельности государства, независимо от того, какими его органами такая деятельность осуществляется, невозможно без установления различных видов контроля, углубленного анализа современных форм и методов контроля, что позволяет более четко урегулировать в законодательстве вопросы его организации и проведения, уяснить результативность применения правовых норм, касающихся контрольной деятельности, совершенствовать формы взаимодействия и разнообразить контакты, возникающие в процессе контроля.

Постановка научных и практических задач позволяет вычленить критерии систематизации видов контроля: природа субъектов контроля; их задачи; характер контрольных полномочий, предоставленных законом; организационно-правовые формы проведения контроля; содержание контрольной деятельности, ее направленность; стадии управления, на которых осуществляется контроль; юридические последствия контроля; соединение государственных и общественных начал в контрольной деятельности и др.

Представляет несомненную теоретическую и практическую значимость вопрос о соотношении понятий «контроль» и «надзор». По этой проблеме в юридической литературе высказываются различные мнения: от утверждений, что контроль является служебной по отношению к надзору функцией, высказываний о тождественности, однопорядковости этого правового явления с межведомственным контролем до прямо противоположного: что надзор – это своего ро-

да суженный контроль, но только в отношении сферы своего приложения.

Представляется, что различие между этими понятиями проявляется в ограниченности пределов компетенции надзора проверкой только законности действия поднадзорного объекта (без проверки их целесообразности).

Кроме того, надзорные органы, в отличие от органов контроля, не обладают правом вмешиваться в деятельность обследуемых объектов (даже наличие у органов надзора таких властных полномочий, как дача обязательных указаний о сроках устранения выявленных нарушений и приостановление в случае обнаружения грубых нарушений деятельности, не означает подобного вмешательства, поскольку, во-первых, пути и способы устранения нарушений поднадзорные объекты выбирают самостоятельно и, во-вторых, в настоящее время они имеют безусловное право на обжалование действий и решений органов надзора, вплоть до обращения в суд.

Было бы неверным утверждать, что министерства как виды федеральных органов исполнительной власти вообще не имеют контрольных полномочий. Так, в соответствии с подпунктом «г» п. 3 Указа Президента Российской Федерации № 314 они вправе контролировать деятельность находящихся в их ведении федеральных служб и агентств.

Функции надзора осуществляют специализированные и в большинстве случаев независимые от иных ведомств органы. Заслуживают внимания предложения о восстановлении в качестве самостоятельного вида федерального органа исполнительной власти федерального надзора.

В юридической литературе высказываются мнения, что выделение агентств как самостоятельного вида органов государственной власти не вполне оправдано, как и закрепление за ним функции по оказанию государственных услуг. Оказание государственных услуг определяется в Указе Президента Российской Федерации № 649, как предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Следует отметить неопределенность понятия «государственные услуги», что является результатом попыток заимствования опыта зарубежных стран (кстати, в ряде случаев не бесспорного), его соотне-

сения с отечественными традициями государственного управления и представлениями о взаимоотношениях государства и гражданина.

В странах Запада в современных взглядах на государство все отчетливее проявляется тенденция восприятия государства как «комитета по обслуживанию общества». Между тем сведение некоторых конституционных обязательств государства к услугам приводит к размыванию таких понятий, как «функция», «полномочия», «компетенция».

В юридическом смысле приравнивание понятия «государственная услуга» к понятию «полномочие» абсолютно неприемлемо. Услуга не предполагает обязанность совершать какие-то действия.

Безусловно, речь не идет о том, что государство, его структуры не должны иметь права оказывать услуги. Публичные услуги вправе и должны предоставлять государственные или муниципальные предприятия и учреждения (причем при отсутствие властных полномочий по отношению к неподчиненным им структурам).

Применительно к органам исполнительной власти следует иметь в виду, что они обязаны реализовывать круг своих полномочий, и термин «услуги» в данном случае не уместен.

Кроме того, под термином «государственные услуги» понимается осуществление каких-либо действий государственными служащими при их контактах с гражданами (выдача справок, удостоверяющих документов и др.). Эти действия не могут быть классифицированы как государственные услуги. В данном случае речь идет о выполнении должностных обязанностей. Реальная мотивация деятельности государственных служащих определяется не терминами, а кругом его служебных обязанностей, регламентацией и стандартизацией порядка их осуществления, выстраиванием сложной системы поощрений и взысканий, многообразием форм контроля.

Известно, что серьезным препятствием проведения реформ, развития страны в целом остается коррупция. Ликвидация условий, способствующих коррупции, – одно из направлений административной реформы. Главная опасность состоит в том, что именно в законодательной сфере коррупция приобретает легальную основу. В этой связи задачей первостепенной важности является разработка юридических способов предотвращения и устранения тех ошибок и пробелов в законодательстве, которые являются условием и питательной средой для коррупции.

Профессор Ю.А. Тихомиров называет эту проблему проблемой коррупциогенности законодательства. Коррупциогенные проявления имеют место как на этапе законотворчества (хотя на практике гораздо раньше – на этапе предвыборной кампании), так и на стадии применения закона.

Предметом особого внимания остается тяготение к подготовке, изменению или отмене законодательных актов и норм, действующих в сфере распределения денежных и товарных потоков, использования собственности, в области налогового, таможенного, административного законодательства.

К числу факторов коррупциогенности на этапе разработки проекта закона следует отнести следующие: нечеткое определение объема компетенции органа, должностного лица, хозяйствующего субъекта, особенно в принятии ими правовых актов, совершения юридических действий; дублирование полномочий разных субъектов права; наличие общих формулировок об ответственности, без указания ее основания и вида; наличие лоббистских влияний при выборе предмета и объема законодательного регулирования; нарушение правил юридической техники, порождающие возможность злоупотреблений. Этот перечень можно продолжать. Сокращению зон коррупциогенности способствовало бы скорейшее принятие федеральных законов «О нормативно-правовых актах», «О лоббистской деятельности». Вполне оправданным представляются проведение специальной экспертизы законопроектов на предмет соблюдения критериев антикоррупционности.

Наибольшее число коррупциогенных проявлений допускается на этапе исполнения закона. Формы проявления также многочисленны и разнообразны.

Активизации борьбы с проявлениями коррупции способствовало бы, конечно, и принятие федерального закона «О борьбе с коррупцией». Кроме того, по аналогии с законодательством ряда стран следовало бы установить законодательный запрет на переход государственных служащих на работу в коммерческие организации по соответствующим сферам деятельности.

Административная реформа в России должна осуществляться в контексте всех преобразований в нашем обществе, и ее успех во многом зависит от успеха преобразований в целом. Успешная административная реформа, повышение эффективности деятельности государственного аппарата, устранение бюрократических барьеров могут оказать высокое стимулирующее воздействие на экономику и другие сферы.

В традициях российской политической жизни ставить грандиозные цели и задачи, с большим энтузиазмом браться за их осуществление. При этом далеко не всегда решение этих задач и достижение целей сопровождаются глубокой предварительной проработкой. Когда же начинаются неизбежные для масштабов и глубины реформ объективные трудности, не стоит объявлять если не об ошибочности, то о

необходимости изменения выбранного курса, перекосах и перегибах на местах. Сегодня порой раздаются голоса о провале административной реформы. Представляется, что такие выводы, как, впрочем, и эйфория по поводу проводимых преобразований, несколько преждевременны.

К сожалению, в последнее время наблюдается некоторое отчуждение граждан не только от законодательной деятельности, но и от процесса формирования органов власти. Наша политическая система эволюционировала в сторону снижения демократизма. Последние изменения избирательного законодательства, в том числе касающиеся исключения нижнего порога явки избирателей, отчасти являются подтверждением этого тезиса. Наш депутатский корпус приобретает все более автономный и самодостаточный характер. Избиратели не располагают какими-либо действенными формами контроля деятельности парламентариев.

Кроме того, широкая общественность также не располагает возможностями какого-либо серьезного участия в законодательном процессе, что негативно сказывается на качестве законов и правоприменительной практики.

В этой связи представляется необходимым уделить серьезное внимание развитию институтов гражданского общества.

Как свидетельствует исторический опыт, успех реформирования государственного аппарата зависит как от политической воли, осознания и поддержки обществом необходимости преобразований, так и в значительной степени от глубины предварительной проработки стоящих проблем и готовности реформаторов к их решению в течение длительного периода, несмотря на возникающие препятствия и сопротивление.

Для осуществления административной реформы в нашей стране необходима скрупулезная, целенаправленная работа. В этой связи представляется необходимым следующее:

– продолжить проработку концептуальных (целей, задач, этапов, механизмов осуществления) основ административной реформы. Закрепление этих положений Указом Президента Российской Федерации позволило бы активнее вовлечь в процесс реформирования, кроме органов исполнительной власти, другие звенья государственного механизма;

– обеспечить надлежащее нормативное обеспечение реформы, имея в виду принятие федеральных законов, административных регламентов;

– создать условия для контроля и наблюдения за ходом реформы со стороны гражданского общества;

– своевременно реагировать на запросы времени и корректировать меры по осуществлению реформы.

Административная реформа на нынешнем этапе нуждается в новых импульсах, новых инициативах, надежном правовом обеспечении и самое главное – в политической воле по ее доведению до реального воплощения.