

Сергей УСТИНКИН, Сергей КАПТЕРЕВ, Алексей МАРТЫНОВ

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В контексте реформирования системы государственного управления, особую актуальность приобретают исследования этого процесса в современной России. Авторами этой статьи рассматриваются специфика административных реформ в динамике. Значительное внимание уделено категориям «контроля» и «надзора». The authors study the specific characters of administrative reforms' dynamics in the context of public administration modernization in Russia. The significant attention is given to the categories of «control» and «supervision».

Ключевые слова:

административная реформа, государственное управление, политические институты, контроль, надзор; administrative reform, governance (public administration), political institutes, control, supervision.

Под административными реформами традиционно понимается изменение системы государственного управления по трем основным параметрам: во-первых, перестройка системы политических институтов и государственных учреждений; во-вторых, реорганизация государственной службы, состава аппарата управления или бюрократии; в-третьих, изменение характера отношений административной системы к обществу вообще и различным его социальным группам в частности¹.

Очевидно, что объем самого понятия административных реформ должен быть различен в зависимости от характера отношений общества и государства, роли последнего в регулировании социальных процессов, наконец, от места административной власти в политической системе (оно принципиально различно в традиционной монархии, при режиме однопартийной диктатуры или в системе, претендующей на реализацию принципа разделения властей). Характер и объем реформ должны соответствовать историческому этапу развития общества. Основной смысл административной реформы заключен в повышении эффективности публичного управления. Однако эта эффективность достигается различными средствами в демократических и антидемократических режимах, федеративных и унитарных государствах, стабильных гражданских обществах и тех, которые находятся в процессе формирования и модернизации. Причина неэффективности систем, например, советского типа заключалась в том, что они не содержали внутренних гибких рычагов саморегуляции и самонастройки в условиях расширения и усложнения административных задач. В области организации государственной власти для номинальных конституций советского типа было характерно отрицание принципа разделения властей. Ему противопоставлялся принцип единства власти, представляющей всегда один господствующий класс или (в условиях «развитого социализма») всех «трудящихся». Декларативно эта власть осуществляется трудовым народом непосредственно или через систему представительных органов

¹ Реформа государственной службы России: История попыток реформирования с 1992 по 2000 год. — М. : Весь мир, 2003, с. 21

УСТИНКИН

Сергей

*Васильевич —
д.и.н., профессор,
заведующий
кафедрой
политологии
ФМО ННГУ
им. Н.И. Лобачевского*

КАПТЕРЕВ

Сергей

*Евгеньевич —
д.п.н., профессор*

МАРТЫНОВ

Алексей

*Владимирович —
к.ю.н., доцент,
заместитель декана
юридического
факультета ННГУ
им. Н.И. Лобачевского
inesco@nngasu.ru*

— советов, под контролем которых действуют все иные государственные органы.

С течением времени все больше проявлялось сращивание законодательной и исполнительной власти: депутатский корпус включал партийных, административных, хозяйственных функционеров и, что особенно показательно, руководителей суда и прокуратуры. Мандат в совете соответствующего уровня стал приложением к руководящей должности. Было возможно членство и в нескольких советах. Депутаты советов не имели времени и профессионализма для принятия решений (которые осуществлялись президиумами, исполкомами во взаимодействии с административными институтами); термин «советская власть» практически был лишен содержания. Реальная власть принадлежала КПСС.

Попытки модернизировать государственный аппарат в современной России предпринимаются с начала 90-х гг. XX в. Идея реформы в самом общем виде состоит в том, что управленческий аппарат должен стать профессиональным, компактным, политически нейтральным, достаточно экономичным и, что самое главное, ориентированным на нужды гражданина и общества. Наконец, он должен находиться под действенным контролем со стороны структур гражданского общества. Однако вплоть до 2000 г., когда произошло обновление политического руководства России, реальные шаги, направленные на его реформирование, так и не были предприняты. Нельзя сказать, что данная проблема не обсуждалась. В 1990-х гг. высказывались, в том числе и на высоком уровне, весьма перспективные идеи. Одной из таких попыток, безусловно, следует признать идею кодификации законодательства о государственной службе и принятие, как предполагалось, в перспективе Кодекса государственной службы Российской Федерации. Эта идея была выдвинута в Послании Президента РФ 1997 г. Федеральному Собранию «Порядок во власти порядок в стране». Позднее, в послании 1999 г., президент уточнил, что должен быть принят не просто кодекс, а Кодекс Российской Федерации о государственной гражданской службе. Однако идея кодификации так и не была воплощена в жизнь. Кодекс государственной службы Российской Федерации,

несмотря на значительную работу по его подготовке и затраченные на это средства, так и не был принят. Здесь следует согласиться с Т.Г. Архиповой, отмечающей, что государственная политика в рассматриваемый период времени сводилась к перераспределению полномочий и источников финансирования, кадровой ротации, созданию — ликвидации, объединению — разделению министерств, служб, иных ведомств. Фактически эти реформы осуществлялись бюрократией для бюрократии¹.

Первый этап административной реформы состоялся в 1991—1992 гг., и был связан с департизацией государственного аппарата и формированием конкретных федеральных органов исполнительной власти, которые по своей типологии и компетенции ничем не отличались от советских министерств и ведомств. Второй этап административной реформы (1996—1998 гг.) включил в себя разработку первой концепции преобразований, в которой обозначались проблемы гражданина и исполнительной власти.

Третий этап административной реформы (1999—2000 гг.) свелся к разработке Концепции государственного строительства, вобравшей в себя основные идеи Концепции административной реформы 1998 г. Четвертый этап административной реформы (2003—2005 гг.) ассоциируется с работой специально созданной в 2003 г. Правительственной комиссии по проведению административной реформы. И наконец, пятый этап начинается с принятия Концепции административной реформы на период 2006—2010 гг.

Деятельность государства по проведению административной реформы стала наиболее заметной после издания Указа Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 года и утверждения Президентом программы 16 июля 2004 г. № 910 «О мерах по совершенствованию государственного управления». Параллельно проводится реформирование системы государственной службы Российской Федерации, утверждена федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)». При этом

¹ Административные реформы в России: история и современность / под ред. Р.Н. Байгузина. — М., 2006, с. 548—549.

в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию 2002 г. специально подчеркивается, что именно данной программе, наряду с программой реформы судебной системы, должно быть уделено особое внимание.

Так, по мнению разработчиков, предложенная структура (министерство—служба—агентство), позволяет четко определить сферы ответственности органов исполнительной власти, оптимизировать их состав и механизмы функционирования¹.

Результатом создания трехуровневой структуры должно стать не только сокращение числа правительственных учреждений и числа чиновников, но уменьшение и уточнение государственных функций. Это позволило бы ограничить присутствие государства, в первую очередь, в сфере производства и услуг, а значит, освободить поле для деятельности институтов гражданского общества².

Однако в результате четвертого этапа административной реформы число министерств сократилось, а число других правительственных учреждений возросло. Такая структура, как «министерства — службы — агентства» не является отечественным ноу-хау, она известна и оправдала себя во многих странах. Однако в России разделения функций между ними не произошло, степень концентрации власти возросла, правовой и бюджетный статус служб и агентств до конца не определен. Коррупция и чиновничий произвол не только не прекратились, а наоборот, выросли³.

Концепция административной реформы предусматривает реализацию мероприятий по восьми основным направлениям. К ним относятся: управление по результатам, стандартизация и регламентация, предоставление государственных услуг на базе многофункциональных центров, предоставление информации о государственных услугах и государственных услугах в электронной форме, оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции, повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества,

модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти, обеспечение административной реформы⁴.

В отличие от других документов, касающихся проведения административной реформы, впервые акцентируется внимание на необходимости принятия мер, направленных на повышение эффективности государственного контроля и надзора, в частности упорядочивание лицензирования, проведения государственной регистрации, аккредитации, государственных экспертиз и других форм государственного регулирования административного характера.

По нашему мнению, данное изыскание является не чем иным, как основополагающей концептуальной основой реформы государственного контроля и административного надзора.

Следует также согласиться с разработчиками концепции административной реформы, отмечающими, что действующие методы государственного контроля и надзора не в полной мере соответствуют задачам обеспечения безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации и обременительны для бизнеса. Предложенная система не прозрачна и противоречива. Контрольные полномочия (исследования, обследования, экспертиза, анализ первичной информации) соединены с надзорными полномочиями (проведение проверок, наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности). Разделение сфер контроля и надзора осуществляется нерационально.

Для решения обозначенных проблем предполагалось осуществить следующие мероприятия.

1. Оптимизировать функции органов исполнительной власти по контролю и надзору, особенно функции по контролю и надзору в коррупционных сферах деятельности органов исполнительной власти.

Их оптимизация должна обеспечить решение задач по созданию единого правового поля реализации контрольных и надзорных функций со стороны государства, упрощение разрешительных процедур, сокращение лицензируемых видов деятельности, передачу части функций контроля и надзора на уровень

¹ Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: законодательный контекст // Труды Института государства и права РАН, № 2, 2006, с. 19

² Административные реформы в России: история и современность / под ред. Р.Н. Байгузина. — М., 2006, с. 549.

³ Там же, с. 558.

⁴ СЗ РФ, 2005, № 46, ст. 4720.

субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также создаваемым саморегулирующимся организациям.

2. Исключить избыточные и дублирующие функции органов исполнительной власти, в т.ч. провести организационное разделение правоустанавливающих функций, функций надзора и контроля и функций по управлению государственным имуществом и предоставлению государственных услуг.

Для этого необходимо, прежде всего, разграничить функции контроля и надзора, унифицировав терминологию законодательных и нормативных актов. Это позволило бы сосредоточить надзор в государственных органах, а контроль рассматривать в качестве функции по проведению испытаний, измерений, экспертиз, осуществляемых субъектами рынка, аккредитованными в органах исполнительной власти в установленном порядке.

3. Упразднить функции по контролю и надзору, не имеющие под собой достаточных правовых оснований и препятствующие реализации гражданами своих конституционных прав либо возлагающие дополнительные обязанности на предпринимателей.

Количество лицензируемых видов деятельности должно быть сокращено до минимума, обеспечивающего безопасность товаров, работ и услуг, должен быть налажен мониторинг эффективности мер государственного надзора, включая лицензионный.

4. Модернизация и совершенствование выполнения функций по контролю и надзору путем внесения изменений в нормативно-правовую базу и проведение организационных мероприятий.

Для этого требуется пересмотр действующего законодательства о проверках предпринимательской деятельности для уменьшения числа изъятий из сферы его действия. Также в нормативных правовых актах предстоит закрепить коллегиальные принципы управления надзорными органами, эффективные механизмы досудебного обжалования их действий и решений.

5. Оптимизация функций региональных органов власти по контролю и надзору путем проведения организационных и правовых мероприятий, аналогичных проводимым на федеральном уровне.

С этой целью необходимо четко разграничить предметы ведения и полномочия в сфере контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Необходимо предусмотреть запрет на проведение государственного контроля и надзора в отношении одного объекта одновременно органами государственного контроля и надзора разных уровней власти с целью недопущения осуществления аналогичных по содержанию мер.

Практика проведения реформы в 2003–2004 гг. выявила ряд серьезных проблем, препятствующих формированию системы управления, ориентированной на результат. Отсутствуют методики расчета показателей по ряду важнейших направлений деятельности ФОИВ. Отсутствует эффективная система сбора и обработки информации, необходимая для формирования достаточного набора целевых значений показателей результативности, система мониторинга их достижения.

При этом следует отметить и весьма спорные положения данной концепции административной реформы. Так, при всех положительных моментах, связанных с оптимизацией государственных функций по контролю и надзору, вызывает обоснованное сомнение предлагаемое разграничение правовых категорий «контроля» и «надзора». Логика такого разграничения конечно очевидна, но она явным образом не стыкуется с теми научными разработками, касающимися рассматриваемых административно-правовых категорий.

В этой связи можно согласиться с мнением Ю.Н. Старилова, который ставит серьезный вопрос о том, в какой степени может административная реформа изменить само административное право? Отвечая на поставленный вопрос, он отмечает, что создатели концепции административной реформы в меньшей степени согласовали ее направления и этапы проведения с потребностями развития административного права. Данная административная реформа изменяет черты, содержание, а иногда и сами принципы соответствующих административно-правовых институтов¹.

¹ Старилов Ю.Н. Административное право — на уровень правового государства. — Воронеж, 2003, с.46, 76–77.

Система государственного контроля и административного надзора рассматриваются в теории административного права, прежде всего, как особые формы государственного управления. Придание контрольной деятельности формы негосударственного мониторинга с этой точки зрения не совсем оправданно. В теории административного права выделяется такая форма управленческой деятельности, как общественный контроль. Исследователи правильно отмечают, что общественный контроль выступает в качестве условия формирования гражданского общества и правового государства, становится индикатором эффективного функционирования данных институтов, а также выступает гарантией законности и обеспечения правопорядка в стране. Контроль общества над государством представляет собой осуществляемую в особом процедурном порядке деятельность специальных субъектов (органов государственной власти, инсти-

тутов гражданского общества, отдельных граждан) по проверке, оценке качества государственного управления, соблюдению прав и свобод человека и гражданина на предмет соответствия предъявляемым требованиям.

Рассмотрение сущности контроля в концепции административной реформы в качестве функции по проведению испытаний, измерений, экспертиз, осуществляемых субъектами рынка, аккредитованными в органах исполнительной власти в установленном порядке, ставит его в один ряд с общественным контролем и правовым мониторингом. Более того, контроль утрачивает существенную черту, которая отличает его от надзора, а именно возможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность подконтрольного объекта и оформления обязательных для исполнения предписаний и распоряжений как с точки зрения законности, так и целесообразности его деятельности.