

АЛЕКСАНДР АЛЕКСЕЕВИЧ ЛАРИЧЕВ

преподаватель кафедры международного и конституционного права юридического факультета ПетрГУ

larichev@petrsu.ru

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Административная реформа (реформа исполнительной власти) является одним из важнейших направлений текущих государственных преобразований, проводимых в Российской Федерации с целью социально-экономического развития страны, укрепления ее конституционного строя. Успешной реализации данной реформы сегодня препятствуют проблемы практического и концептуального характера, требующие незамедлительного решения.

Ключевые слова: административная реформа, институциональное и функциональное направления, государственные функции и услуги

Исполнительная власть как власть правоприменительная, позволяющая реализовывать решения законодательной и судебной власти, играет особую роль в системе государственного управления любой страны. Поскольку именно исполнительная власть ответственна за организацию социальных процессов в обществе, то эффективность ее работы является одним из важных условий динамичного социально-экономического развития государства. Это особенно важно для такого огромного и сложного по своему политico-территориальному устройству государства, как Российская Федерация, в котором налаженность управленческих связей и возможность эффективной координации, распределения и перераспределения ресурсов имеет жизненно важное значение – оно обеспечивает единство и государственную целостность.

К сожалению, неэффективность государственного управления является серьезной и долговременной проблемой Российской Федерации. В соответствии с интегральным показателем

качества государственного управления GRICS, рассчитываемым Всемирным банком один раз в два года на основе сопоставления 25 различных показателей эффективности государственного управления, процентный ранг Российской Федерации по эффективности государственного управления в 2004 году равнялся 48,1 (из 100 возможных единиц), по качеству государственного регулирования – 30,5 (из 100 возможных единиц) [1].

По результатам проведенного фондом «Общественное мнение» в 2004 году исследования, только 14 процентов граждан, обращавшихся в течение последних двух лет в государственные органы, смогли получить интересующую их государственную услугу приемлемого качества [2].

Проблемы, связанные с эффективностью системы государственного управления, неоднократно признавались высшим руководством страны [3]. Среди основных проблем назывались: избыточное вмешательство государства в экономическую деятельность субъектов пред-

принимательства (избыточность государственного регулирования); дублирование функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; организационное смешение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам в рамках деятельности одних государственных органов.

Цели административной реформы, направленной на решение данных проблем, были определены в Указе Президента Российской Федерации от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» [4]. Обязанности, связанные с разработкой концепции самой административной реформы и координацией ее осуществления, были возложены на Правительственную комиссию по проведению административной реформы, образованную согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 31.07.2003 № 451 [5].

С 2003 года работа в рамках реформы осуществлялась по нескольким основным направлениям. Среди них можно выделить институциональное, внешнее функциональное и внутреннее функциональное направления.

Под институциональным направлением административной реформы следует понимать оптимизацию структуры органов исполнительной власти, трансформацию старых видов органов исполнительной власти в новые. Внешнее функциональное направление реформы заключалось в пересмотре функций, осуществляемых органами государственного управления, выявлении их избыточности и дублирования. Внутреннее функциональное направление заключалось в поиске путей оптимизации рабочих процессов, протекающих в государственных органах при реализации ими своих функций, улучшения механизма бюджетного обеспечения их деятельности.

В рамках каждого из выделенных направлений административной реформы в течение последних пяти лет было реализовано немало мероприятий, однако, как показывает анализ, не все из них были успешными и (или) оправданными.

Одним из первоначальных мероприятий в рамках административной реформы стала оптимизация институциональной составляющей системы государственного управления. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [6] были образованы новые системы и структура федеральных органов исполнительной власти. Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию были возложены на федеральные министерства, функции контроля и надзора – на федеральные службы, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом – на федеральные агентст-

ва. Старые органы в различных отраслях управления, включая государственные комитеты, комиссии, российские агентства, федеральные надзоры и другие, были ликвидированы. «Весьственные» ранее министерства потеряли большую часть своих полномочий, став, по сути дела, лишь координирующими органами по отношению к федеральным службам и агентствам. Реформа позволила укрупнить сферы государственного управления, частично ликвидировать дублирование функций органами управления различных отраслей.

Однако следует отметить и неполноту осуществленной реформы. В соответствии с Указом № 314, под его действие и вводимую им концепцию могли не подпадать те органы и сферы управления, для которых федеральными законами или иными специальными нормативно-правовыми актами предусматривались иные правила деятельности. К таким отраслям и органам, фактически изъятым из действия реформы, можно отнести весь блок управления в сфере обороны и безопасности – Минобороны, МВД, ФСБ, МЧС. Сохранило свои прежние полномочия и Министерство иностранных дел.

Институциональная реформа вызвала немало противоречивых откликов. Некоторые специалисты и правоприменители посчитали осуществленную «децентрализацию» ошибочной, многие увидели в ней предпосылки к росту бюрократического аппарата (за счет увеличения количества федеральных служб и агентств и т. д.) [7]. Между тем реформа прошла, причем полное ее осуществление (включая создание новых территориальных федеральных органов исполнительной власти – представителей центральных органов власти в регионах) заняло практически два года – до начала 2006 года.

По смыслу официальной «Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005, данный аспект реформы (институциональный) был проиллюстрирован одним из важнейших ее элементов и основой всех последующих мероприятий. Но уже к середине 2007 года отношение Президента РФ и Правительства РФ к новой системе органов резко изменилось. В сентябре 2007 года вновь назначенный Председатель Правительства РФ В. Зубков заявил о «неэффективности» структуры федеральных органов исполнительной власти [8]. Его мнение было поддержано высказываниями Президента РФ В. В. Путина [9]. Однако четкого определения того, что в новой системе исполнительной власти не устраивало высшее руководство государства, не было дано. Кроме того, возник вполне обоснованный вопрос: каким образом Правительство РФ смогло всего за один-полтора года полноценной работы новой системы проанализировать все ее структурные и функциональные возможности и прийти к выводу о полной ее неэффективности?

24 сентября 2007 года Президент РФ издал Указ № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» [10], который, казалось бы, должен был внести ясность в этот вопрос. Однако новый Указ Президента РФ содержит лишь одно принципиальное положение, которое выбивается из контекста административной реформы. Настоящим указом в структуру федеральных органов исполнительной власти вводится новый «старый» вид органов – государственные комитеты. При этом под государственным комитетом понимается «федеральный орган исполнительной власти, который в установленной для него сфере деятельности осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, если это предусмотрено положением об указанном федеральном органе исполнительной власти» (п. 4 Указа № 1274). Таким образом, очевидно, что сущность и функциональное наполнение государственного комитета как вида федерального органа исполнительной власти противоречит основам административной реформы, направленной на разделение вышеуказанных функций между несколькими видами органов.

Указ не производит полномасштабного преобразования внутри структуры федеральных органов власти. В соответствии с его положениями на сегодняшний день организованы и функционируют лишь два государственных комитета – Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству и Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи. Создается впечатление, что реабилитация такой формы исполнительного органа, как «государственный комитет», и создание двух подобных органов – это лишь пробный шаг, начало преобразований, по всей видимости, обратных тем, которые были осуществлены в 2004 году.

В связи с этим возникает вопрос – существует ли на сегодняшний день единая концепция понимания институциональной составляющей административной реформы в Российской Федерации? Уже упоминавшаяся выше «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» продолжает декларировать старый курс на «разделение функций», несмотря на то что в начале февраля 2008 года, уже после выхода Указа Президента РФ № 1274, в нее вносились определенные изменения [11]. Если все же концепция структуры федеральных органов исполнительной власти образца 2004 года несовершенна, то чем она должна быть заменена? Все эти вопросы пока еще нуждаются в ответах, а в это время первая, институциональная часть административной реформы явно «буксует», во всяком случае, в ее концептуально-идейном плане.

Анализ мероприятий, проведенных в рамках внешнего функционального направления реформы, также позволяет выявить ряд его недостатков. Как было заявлено в начале реформы в 2003 году, одна из важнейших ее целей – ликвидация избыточного присутствия государства в различных сферах общественной жизни, сокращение или урезание в объеме функций, осуществляемых государственными органами. Согласно официальным данным, в рамках работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы было проанализировано 5634 функции государственных органов, из них признано избыточными – 1468, дублирующими – 263, требующими изменения – 868 [12]. Итогом этой работы стало сокращение функций, признанных избыточными и дублирующими, но далеко не всех. Основной массив избыточных функций, содержащихся в нормативно-правовых актах различного уровня, по-прежнему сохранен. Кроме того, следует согласиться с мнением Т. Я. Хабриевой, А. Ф. Ноздрачева, Ю. А. Тихомирова: отсутствие четких критериев избыточности функций позволяет оставить многие действительно ненужные и обременительные для хозяйствующих и иных субъектов функции и ликвидировать те, «потеря» которых может привести к ослаблению публичных интересов, например в сфере стандартизации и строительного контроля [13, 14].

Разработка и внедрение стандартов государственных услуг – важная составляющая процесса оптимизации функций исполнительной власти. Само понятие «государственная услуга» является понятием новым, не закрепленным в законодательстве. Очевидно, что «государственная услуга» является формой деятельности государственных органов по реализации материальных действий, необходимых гражданам и организациям, и что данное материальное действие должно быть по своему содержанию достаточно качественным. Однако отсутствие не только законодательных критериев качества государственных услуг, но и механизма их разработки и предоставления является препятствием для их эффективного применения «новой» исполнительной властью, которая (в соответствии с духом административной реформы) должна быть нацелена на партнерство с обществом и обеспечение всех его социальных, экономических и иных потребностей.

В связи с этим удивление вызывает объявление Правительством РФ «нового этапа» административной реформы, который будет характеризоваться в 2009–2010 годах «созданием многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и... организацией предоставления государственных услуг в электронной форме» [15]. Каким образом в 2009–2010 годах можно создать межотраслевые, многофункциональные центры предоставления государственных услуг, если до сих пор не реализован или

не в полной мере реализован предыдущий этап реформы, то есть не проведена разработка стандартов государственных услуг, не созданы четкие, структурированные их реестры?

Немаловажным сегментом административной реформы следует считать ее «внутреннее» функциональное направление, то есть оптимизацию рабочих процессов, протекающих в государственных органах при реализации ими своих функций. Данное направление реформы должно быть реализовано посредством внедрения системы «управления по результатам», а также разработки административных процедур и регламентов, внедрения электронных технологий в управление.

Постоянный контроль и корректировка курса органов исполнительной власти действительно являются важными слагаемыми успеха системы государственного управления, а заявленное в рамках административной реформы внедрение «управления по результатам» является важным нововведением. Данный процесс предполагает и оптимизацию использования бюджетных средств органами исполнительной власти.

Однако реализация этого принципа на практике выявила ряд сложностей и «перегибов». Так, например, в некоторых ведомствах, перешедших на «управление по результатам», отдельные подразделения и департаменты вынуждены планировать расходование ими бюджетных средств на несколько лет вперед и задавать (самостоятельно!) критерии эффективности собственной работы. На практике это приводит к подсчету карандашной и ручек, которые будут использованы в ближайшие три года, а также учету увеличения в мегабайтах компьютерной базы данных соответствующего подразделения и т.д.

Подобные «критерии» говорят об отсутствии четкого представления о том, чем же на самом деле является «управление по результатам» и какие показатели будут свидетельствовать о реальной динамике эффективности управления. Как и в случае с государственными услугами, критерии эффективности работы органов исполнительной власти должны быть унифицированными, а соответствующие показатели должны контролироваться извне системы управления конкретной отраслью [16].

Что касается разработки административных регламентов, то это, безусловно, важная задача. Административный регламент должен предусматривать порядок и сроки осуществления органами исполнительной власти отдельных функций. Следует отдать должное разработчикам двух нормативно-правовых актов Правительства РФ – Постановлений от 28.07.2005 № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» [17] и от 19.01.2005 № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» [18], с изменениями от 21.02.2008 [19]. Принятие данных доку-

ментов позволило ускорить процесс разработки регламентов и инструкций по осуществлению административных процедур в федеральных органах исполнительной власти, хотя, учитывая вышеуказанные недостатки концептуального понимания и законодательного регулирования вопросов предоставления государственных услуг, считать работу по составлению административных регламентов полноценной нельзя.

Помимо всех перечисленных мероприятий, «Концепция административной реформы в 2006–2010 годах» также содержала положения о внедрении электронных технологий в процесс управленческой деятельности в органах государственной власти РФ. Положения Концепции во многом коррелируют с планом федеральной целевой программы «Электронная Россия» [20].

«Электронная Россия» предусматривает значительные инвестиции в компьютерную и сеть-вую инфраструктуры, образование в области информационных технологий, а также эффективное использование компьютерных технологий на всех уровнях управления, и как цель – реализацию концепции электронного правительства.

Некоторые из мер, предпринятых в рамках программы «Электронная Россия», можно признать успешными. Например, Постановление Правительства РФ № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти», принятое в 2003 в году качестве дополнительной меры по внедрению «Электронной России», обязывало федеральные органы государственной власти опубликовывать на своих Интернет-страницах информацию по 36 темам, включая списки банков данных, информационных ресурсов и услуг, предлагаемых гражданам и организациям [21].

Между тем внедрение систем предоставления электронных услуг населению, разработка электронных регламентов в ряде отраслей управления затягивается. Представляется, что причиной тому является отсутствие четкого разделения полномочий между органами исполнительной власти, отвечающими за инновации в области информационных технологий в публичном секторе. Кроме того, должна быть создана единая система стандартов по внедрению и контролю за качеством государственных электронных услуг. Данная система не только содействовала бы созданию равных условий для развития электронных услуг во всех сферах государственного управления, но также способствовала бы повышению ответственности федеральных органов власти за внедрение электронных услуг в отдельных сферах. Подобная система позволила бы решить и проблемы низкого качества предоставляемых электронных услуг. Однако очень важно, чтобы данный контроль осуществлялся не самими государственными органами, предоставляющими электронные услуги, а некой внешней инстанцией, независимой и непредвзятой [22].

Подводя итог анализу вышеуказанных направлений административной реформы, следует отметить, что осуществление каждого из них на сегодняшний день осложнено различными факторами негативного характера, которые включают в себя как отсутствие единого понимания некоторых аспектов реформы (например институционального), так и затягивание с реализацией отдельных мер в рамках реформы и несогласованность некоторых из них. Все это приводит к фактической стагнации реформы, утраты ею своих преобразовательных качеств. С учетом вышеизложенного, следует еще раз выделить те проблемы, которые нуждаются в срочном решении:

- Выработка единой концепции институциональной составляющей реформы (формирование системы органов исполнительной власти, соответствующих целям реформы, а также социальным, экономическим и политическим условиям Российской Федерации).
- Разработка четких критериев полезности и избыточности государственных функций, продолжение работы по оптимизации функционального аппарата органов исполнительной власти.
- Разработка общих стандартов государственных услуг и механизмов их предоставления

(следует рассмотреть возможность принятия специализированных федеральных законов, которые содержали бы соответствующие правила).

- Оптимизация и наращивание темпов внедрения информационных технологий в государственное управление. Создание специализированной государственной структуры по вопросам электронного правительства и контроля за внедрением электронных услуг в различных сферах государственного управления.

Административная реформа направлена на достижение благородной цели – создание «новой власти», способной быстро реагировать на возникающие перед государством и социумом сложности, ориентированной на свободный рынок и гражданское общество. Успешное осуществление данной реформы крайне важно для России, и государственная власть на пути к этой цели обязана предпринимать реальные, а не «фантомные» усилия, отслеживать реализацию всех мер реформы, оптимизировать ее содержание. Лишь в этом случае административную реформу 2004–2010 годов ждет успех и она не войдет в длинный список реформаторских неудач в российском государственном управлении.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ И ПРИМЕЧАНИЯ

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.
2. Там же.
3. См., например: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2003 год // Российская газета. 2003. № 93. 17 мая.
4. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30. Ст. 3046.
5. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 31. Ст. 3150.
6. Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.
7. См., например: Сатышев В. Е. Административная реформа: цели, результаты, перспективы // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2005. № 2. С. 149.
8. Каким будет новое правительство, станет известно в начале недели. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rian.ru/review/20070922/80450148.html>
9. Грядет революция управляющих? // Труд. 2007. № 172. 22 сентября.
10. Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 40. Ст. 4717.
11. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 09.02.2008 № 157-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 7. Ст. 633.
12. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.
13. Х а б р и е в А. Т., Н о з д р а ч е в А. Ф., Т и х о м и р о в Ю. А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 9.
14. Тихомиров Ю. А. Правовые аспекты административной реформы // Законодательство и экономика. 2004. № 4. С. 29.
15. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 09.02.2008 № 157-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 7. Ст. 633.
16. Подробнее об этом см., например: Материалы круглого стола «Управление по результатам в контексте реформ государственного управления в России» [Электронный ресурс] / Центр стратегических разработок. Режим доступа: http://www.csri.ru/event/original_1160.stm, свободный.
17. Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 31. Ст. 3233.
18. Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 4. Ст. 305.
19. Постановление Правительства Российской Федерации от 21.02.2008 № 112 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам организации деятельности федеральных органов исполнительной власти и совершенствования процедур межведомственного согласования документов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 9. Ст. 852.
20. См.: Информационный портал ФЦП «Электронная Россия» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.e-rus.ru>
21. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 7. Ст. 658.
22. Чернов С. Н., Ларичев А. А., Чернова Т. И. Электронное правительство в России: препятствия на пути оптимизации государственного управления в федеративном государстве: пер. с англ. // Proceedings of the Third International Conference on E-government. 27–28 September 2007 [Electronic resource] / Universite du Quebec a Montreal. Montreal, 2007.