

Побежимова Н. И., профессор кафедры административного права и процесса Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Москва), кандидат юридических наук, профессор

АДМИНИСТРАТИВНАЯ СИСТЕМА И ЕЕ ОТНОШЕНИЕ К ГОСУДАРСТВУ, ОБЩЕСТВУ И ГРАЖДАНУ

Понятие, сущность и основные направления административной реформы в России анализировались в многочисленных исследованиях ученых, комментирующих ход административной реформы в России и в зарубежных странах, начиная с конца прошлого столетия и по настоящее время, и находили отражение в действующем законодательстве.

Для современной России одной из наиболее важных задач является построение правового, демократического государства, повышение эффективности деятельности его органов, учитывающее интересы граждан, всего населения страны и способствующее обеспечению их общего доверия к органам государственной власти. При разработке Концепции административной реформы были сформулированы следующие ее цели:

- становление системы и структуры органов исполнительной власти, построенной на основе четких и ясных критериев;
- открытость и эффективность государственной службы, ее прозрачность;
- планируемое бюджетирование с учетом получения желаемых управленческих и экономических результатов;
- реализация складывающихся административно-правовых режимов, включающих в себя порядок осуществления правового статуса физических и юридических лиц в административно-правовой сфере.

К сожалению, участие граждан в проведении столь важной для государства и общества реформы, привлечение их к управлению делами государства не предусматривалось. В то же время в работах ученых среди многих причин, обусловивших необходимость проведения административной реформы, назывались факторы, требующие значительных преобразований, направленных на дальнейшее развитие государства и общества.

При этом, как отмечалось, эффективность деятельности государства определяется не столько шириной охвата контролируемых им сфер, сколько реальным соблюдением общественных интересов, действенностью политических, правовых механизмов в странеⁱ.

На необходимость решения в современных условиях актуальных проблем, связанных с реализацией административной реформы, было акцентировано внимание в работах многих ученых-административистов, в том числе опубликованных в последние годы. Обращалось внимание на отсутствие четкой и ясной стратегии административной реформы на длительную перспективу, ее проведение без учета исторического опыта развития советского государства и административных реформ, осуществляемых в настоящее время в странах СНГ, изучения новых наднациональных моделей деятельности органов государственного управления зарубежных стран и форм взаимодействия органов исполнительной власти в условиях глобализации и интеграции. Крайне спорным и ошибочным, как нам представляется, является тот факт, что административная реформа не только осуществлялась, но и контролировалась самой исполнительной властью в лице Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти без привлечения граждан к ее разработке и реализацииⁱⁱ.

Вопросы содержания государственного управления, проблемы его совершенствования, направления дальнейшего развития столь объемной и важной для государства сферы, к которой по праву относится государственное управление, неоднократно были предметом рассмотрения в теоретическом, законодательном и организационном аспектах.

Обширные теоретические исследования юридической науки были посвящены рассмотрению целей и приоритетов института государственного управления, изучению деятельности исполнительной власти, реализующей государственное управление в

России; системы, видов и компетенции органов, действующих в сфере государственного управления.

Теоретические наработки административного правопедения были посвящены исследованию совершенствования государственного управления, его эффективности в современных условиях. Кардинальные изменения в экономической, политической и административных сферах, происходящие в настоящее время в России, гармонизация всей правовой системы ставят на повестку дня задачи модернизации системы государственного управления с учетом происходящих в мире процессов глобализации и регионализации.

По мере развития в России административной реформы разработан и реализуется ряд концепций: Концепция о проведении в России административной реформы, Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг, Концепция долгосрочного социально-экономического развития.

Особое внимание совершенствованию государственного управления уделяется в настоящее время в выступлениях, статьях и Указах Президентом Российской Федерации В. В. Путиным. Определена главная цель совершенствования государственного управления, которая состоит в повседневном внедрении «новых механизмов участия» граждан в делах государства, привлечении наиболее инициативных из них к управлению государством, повышению уровня общественного доверия к органам государственной власти.

Для решения задач и целей, стоящих перед российским государством, 7 мая 2012 г. было издано двенадцать Указов Президента РФ, среди которых следует выделить Указ № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»ⁱⁱⁱ. В нем содержится ряд поручений, адресованных Правительству РФ: первая группа предусматривает показатели, достижение которых в определенные сроки должно обеспечить Правительство РФ; вторая группа — мероприятия, обеспечение реализации которых возлагается на Правительство РФ.

Анализ первой группы показателей, перечисленных в ст. 1 Указа Президента РФ, позволяет сделать вывод, что они в большей степени касаются вопросов оказания государственных и муниципальных услуг.

Как известно, при реализации Концепции административной реформы 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ был принят Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»^{iv}.

Как предполагалось, именно этот закон в соответствии с Концепцией должен был установить стандарты в рассматриваемой сфере на всех уровнях исполнительной власти (федеральном, региональном, муниципальном). Однако данный закон так и не решил целый ряд вопросов, касающихся оказания государственных и муниципальных услуг. В то же время, в Указе Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» поставлены задачи, решение которых возложено на Правительство РФ:

а) уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 г. — не менее 90 %;

б) доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многопрофильных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 г. — не менее 90 %;

в) доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 г. — не менее 70 %;

г) снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, к 2014 г. — до 2-х;

д) сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг в 2014 г. — до 15 минут.

Таким образом, вышеприведенный перечень целей и задач предусматривает не только организацию, но и непосредственное оказание государственных и муниципальных услуг с конкретными сроками их реализации как гражданам, так и представителям бизнес-

сообществ через МФЦ (многофункциональные центры), по принципу «одного окна», а также с использованием механизма их получения в электронной форме.

Анализ этих показателей, с одной стороны, безусловно свидетельствует о проявленной Президентом РФ заботе о гражданах, а с другой — связан с оценкой гражданами и бизнес-сообществом деятельности органов исполнительной власти в процессе выполнения вышеназванных показателей.

Развитие и совершенствование государственных и муниципальных услуг — важное направление административной реформы. Действующее в России законодательство, в том числе Указы Президента РФ, предусматривают в одних случаях оказание государственных (публичных), в других — государственных услуг, не разграничивая понятий «государственные услуги» и «публичные услуги». В Указе Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» «речь идет только о государственных и муниципальных услугах».

Вторая группа проблем, адресованных Правительству РФ в ст. 2 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601, перечисляет и конкретизирует мероприятия, направленные на обеспечение открытости работы органов государственной власти и вовлечение населения в государственное управление. Этот перечень достаточно объемный, раскрывает каждое из обозначенных в Указе мероприятий и определяет, что необходимо предпринять для его реализации:

1) сформировать систему раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов и о результатах их общественного обсуждения;

2) утвердить концепцию «российской общественной инициативы»;

3) обеспечить доступ в сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов исполнительной власти РФ;

4) обеспечить реализацию мероприятий, направленных на дальнейшее совершенствование и развитие института оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов;

5) учитывать оценку деятельности руководителей органов власти.

В этой связи, как нам представляется, необходимо обратить особое внимание на приведенную в Указе Президента РФ конкретизацию данного мероприятия, а именно:

а) установить критерии и порядок оценки гражданами, в том числе с использованием информационно-коммуникационных сетей и информационных технологий, эффективности деятельности руководителей: территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений; органов местного самоуправления; унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, а также акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов РФ или муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования;

б) применять результаты указанной оценки в качестве оснований для принятия решений о досрочном прекращении исполнения полномочий соответствующими руководителями своих должностных обязанностей;

б) разработать новые механизмы формирования общественных советов при органах государственной власти РФ;

7) разработать новые механизмы по расширению участия граждан и организаций в формировании стандартов предоставления государственных услуг и обеспечить контроль их исполнения;

8) в рамках реформирования и развития государственной гражданской службы предусмотреть механизмы участия на паритетных началах представителей общественных советов при органах государственной власти РФ в деятельности конкурсных и аттестационных комиссий этих органов.

Все перечисленные мероприятия направлены на совершенствование государственного управления и с помощью привлечения населения будут способствовать решению проблем современного российского государства и дальнейшей реализации административной реформы в России.

Следует отметить, что после принятия Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» Правительством РФ был принят целый ряд нормативных правовых актов, направленных на его реализацию. Так, в частности, постановлением Правительства РФ от 25 августа 2012 г. предусматривается порядок раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения^v, а 1 сентября 2012 г. вышло постановление Правительства РФ, касающееся утверждения состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, которые разрабатываются федеральными органами исполнительной власти и не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти^{vi}.

Совершенствованию системы государственного управления способствует создание «Открытого правительства», задачей которого является развитие форм участия граждан в управлении, внедрении новых средств коммуникации, в осуществлении взаимодействия с гражданами, широкое использование современных информационных технологий для взаимодействия с гражданами, обеспечение прозрачности и подконтрольности деятельности органов власти.

В соответствии с Указом Президента РФ от 8 февраля 2012 г. создана рабочая группа по формированию в России системы «Открытое правительство», рабочими органами которого были названы:

- Министр Российской Федерации;
- Департамент Правительства РФ по формированию системы «Открытое правительство»;
- Проектный центр «Открытого правительства»;
- Правительственная комиссия по координации деятельности «Открытого правительства»;
- Экспертный совет при Правительстве РФ, который должен непосредственно участвовать в деятельности этой системы.

В настоящее время идет процесс создания «Открытого правительства».

Указом Президента РФ 21 мая 2012 г. назначен Министр Российской Федерации, на которого возложена обязанность организации работы Правительственной комиссии по координации деятельности «Открытого правительства».

Проектный центр открытого правительства призван осуществлять организационную поддержку в процессе внедрения системы открытости государственного управления.

Постановлением Правительства РФ от 26 сентября 2012 г. создана Правительственная комиссия по координации деятельности «Открытого правительства», которая должна осуществлять координацию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с представителями гражданского общества, общественными объединениями и предпринимательским сообществом в сфере формирования и функционирования «Открытого правительства»^{vii}.

Этим же постановлением Правительства РФ было утверждено Положение об Экспертном совете, целью которого является организация проведения экспертизы экономических и социально значимых решений Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, правительственных межведомственных комиссий и советов, формирование вопросов со стороны институтов гражданского общества для обсуждения с Председателем Правительства РФ, а также по его поручению — с федеральными органами исполнительной власти.

Административная реформа должна: укрепить основы защиты и обеспечения прав и свобод человека и гражданина, доверие и уважение граждан к органам государственной власти; ликвидировать негативные проявления деятельности служащих органов государственной власти в процессе осуществления реформирования института государственной службы; усилить контроль над деятельностью исполнительных органов государственной власти.

С учетом вышеизложенного, к целям административной реформы, по нашему мнению, следует отнести следующие положения, определяющие дальнейшее развитие

административной реформы: повышение качества деятельности органов государственной власти; установление многосторонних связей между государством, обществом и гражданами; полную прозрачность деятельности не только исполнительной власти, но и всего государства; доверие к государственной власти как одну из центральных проблем в построении нравственно здорового общества и правового государства; переход общества на новый уровень демократии.

Вышеизложенное позволяет прийти к выводу, что в России принимаются меры по изменению устройства органов государственной власти, механизма их работы и по изменению отношений между государством, обществом и гражданами.

В связи с этим, представляется своевременной постановка вопроса о разработке новой концепции, основанной на правовых отношениях между личностью и государством, складывающихся на началах равенства, справедливости и доверия общества и гражданина к органам государственной власти.

Такая постановка проблемы возможна только при условии учета общественного мнения, обеспечения реального участия граждан в управлении делами государства и строгого следования закону.

Рассматривая проблему доверия в человеческом обществе, В. Д. Зорькин отмечал, что оно обеспечивается формальными и неформальными механизмами. И если неформальные механизмы основаны на том, что «человек ведет себя определенным образом вне зависимости от того, насколько ему грозят те или иные юридические санкции», то «формальные механизмы — это прежде всего система права и правоприменения». В то же время нельзя не согласиться с его мнением, что «никакая сколь угодно тонкая и точная настройка законодательных норм сама по себе проблему доверия не решит, и только совместные усилия государства, общества, нашей юридической корпорации — усилия системные, последовательные и настойчивые — могут дать на этом направлении реальный результат. И восстановить в российском обществе его важнейшее социальное качество — доверие»^{viii}.

ⁱ Нарышкин С. Е., Хабреева Т. Я. Административная реформа в России: Научн.-практ. пос. — М. 2006. — С. 8.

ⁱⁱ См.: Общественное доверие к органам государственной власти: выявление проблем и предложения по их реализации: Научн.-практ. пос. — Н. Новгород, 2013; Кирин А. В., Побежимова Н. И. Актуальные проблемы административной реформы // Административное право и процесс. — 2014. — № 3. — С. 67–72.

ⁱⁱⁱ СЗ РФ. — 2012. — № 19. — Ст. 2338.

^{iv} СЗ РФ. — 2010. — № 31. — Ст. 4179.

^v СЗ РФ. — 2012. — № 36. — Ст. 4902; № 52. — Ст. 7491, 7507.

^{vi} СЗ РФ. — 2012. — № 37. — Ст. 4997; № 52. — Ст. 7507; 2013. — № 26. — Ст. 3332.

^{vii} СЗ РФ. — 2012. — № 32. — Ст. 4559; № 43. — Ст. 5900; 2013. — № 16. — Ст. 1973.

^{viii} Зорькин В. Д. Право в условиях глобальных перемен. — М., 2013. — С. 370–373.