

Побежимова Н. И., профессор кафедры административного права и процесса юридического факультета, Заслуженный работник высшей школы РФ, кандидат юридических наук, профессор (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ)

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В РОССИИ И ПРОБЛЕМЫ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

В России в настоящее время осуществляются многочисленные реформы, затрагивающие все сферы деятельности государства и дальнейшего развития гражданского общества: экономику, социально-культурную и административно-политическую сферы. Достаточно назвать реформы, которые проводятся в армии и в правоохранительных органах, на транспорте и в сельском хозяйстве, в здравоохранении и в образовании, в строительстве и жилищно-коммунальной сфере и др. Среди этих реформ важная роль отводится административной реформе как наиболее широкомасштабной, комплексной и имеющей отношение ко всем вышеназванным реформам, так как именно административная реформа осуществляется в сфере государственного управления, в рамках которого реализуется исполнительная власть.

В России до настоящего времени продолжаются дискуссии по поводу содержания и сущности административной реформы, сроков ее осуществления, этапов реализации. Президентом Российской Федерации В. В. Путиным поставлена задача: изменить государство, исполнительную и судебную власть в России и вернуть ей статус геополитического субъекта, наладить социальную систему и поднять управляемость власти¹.

Органы исполнительной власти, осуществляющие свою деятельность в сфере государственного управления, относятся к особым видам государственных органов. Представляет интерес определение органа исполнительной власти, сформулированное И. Л. Бачило, в котором она подчеркивает, что орган исполнительной власти представляет собой самостоятельную структурную единицу в системе исполнительной власти, которая реализует функции государственного управления в пределах предоставленных ему полномочий в определенной сфере государственного ведения².

В некоторых более поздних определениях органа исполнительной власти обращается внимание на такие его признаки, как юридически закрепленную возможность осуществлять государственную власть, принимать от имени государства юридически значимые решения, обеспечивать их реализацию, т. е. наделение органов исполнительной власти государственно-властными полномочиями³.

В настоящее время в Российской Федерации функционирует большое количество органов исполнительной власти, классификация которых осуществляется по разным критериям: по их роли и масштабу деятельности, по уровню нахождения в структуре исполнительной власти, по способу образования, по порядку принятия решений, по характеру компетенции.

Административная реформа и ее реализация в современных условиях активного развития рыночных отношений, происходящих в мире процессов интеграции и глобализации имеет важное значение как для российского государства в целом, так и для каждого человека и гражданина нашей страны. Она была призвана решить целый ряд проблем по созданию новой системы государственного управления, соответствующей требованиям всего общества и обеспечивающей права и свободы человека и гражданина; по построению стабильной и эффективной системы государственного (публичного) управления, повышению управляемости во всех сферах деятельности государства (экономической, социально-культурной и административно-политической), придания ему демократических и правовых основ; по совершенствованию системы и структуры органов исполнительной власти, устранению и ликвидации избыточных, дублирующих функций органов исполнительной власти, как на федеральном, так и на региональном уровнях; по устранению административных барьеров; по совершенствованию института государственной службы, являющейся составной частью общей административной реформы.

К основным направлениям административной реформы, сформулированным в распоряжении Правительства РФ в 2005 г., были отнесены: 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 реформы.

Концепция административной реформы в России предусматривала необходимость разработки нормативно-правовой и методической базы для повышения эффективности государственного управления и качества публичных услуг, в частности, создание организационных, нормативно-правовых и методических основ разработки, принятия и применения процедур управления по результатам, разработки стандартов государственных услуг и административных регламентов, модернизации системы информационного обеспечения органов исполнительной власти, а также разработки механизмов досудебного обжалования гражданами и организациями действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц на всех уровнях государственного управления⁴.

Для современной России одной из наиболее важных задач является построение эффективного государства, преодоление серьезных недостатков в организации и функционировании системы органов государственной власти.

В юридической литературе под административной реформой понимается совокупность мероприятий по совершенствованию организации, форм и методов деятельности исполнительной власти, реализуемых государством. Исполнительная власть рассматривается в качестве обязательного признака современного правового государства, которая осуществляется органами исполнительной власти.

Разработчики концепции развития российского законодательства обращали внимание, что исполнительная власть в сложившейся ситуации не «работала на опережение», не прогнозировала и не моделировала ситуации, не являлась активным участником тех или иных процессов, а в деятельности органов исполнительной власти наблюдалось отсутствие таких важных функций управления, как планирование и прогнозирование развития тех или иных процессов (событий)⁵.

На момент начала проведения административной реформы в действующем российском законодательстве, регулирующем административно-правовой статус органов исполнительной власти, было выявлено наличие пробелов, неувязок, противоречий, слабая правовая регламентация организации и деятельности всей системы исполнительной власти и в том числе слабость федеральных органов исполнительной власти, наличие противоречий и пробелов в регулировании функций федеральных органов исполнительной власти, усложненность и пробельность правового массива, а также слабая реализация норм⁶.

Сущность компетенции органов государственного управления была предметом исследования большой плеяды известных ученых-административистов, к которым относятся И. Л. Бачило, Б. М. Лазарев, рассматривавших компетенцию не просто как сумму элементов (предметов ведения и полномочий), но и как целостное образование, состоящее из полномочий по определенному кругу вопросов, а еще точнее, из полномочий по осуществлению конкретных функций. В своей фундаментальной работе «Компетенция органов управления» Б. М. Лазарев обратил внимание на то, что компетенция выражает процесс разделения труда между органами государственного управления, обеспечивает известное обособление элемен-

тов системы, определяет рамки деятельности органов, за пределы которой отдельный орган не может выйти, не может вторгнуться в сферу деятельности другого органа, если иное не предусмотрено правовыми актами⁷.

Современное восприятие функций органов государственного управления в условиях проводимой в России административной реформы определяет возможности и обязанность действовать определенным образом в целях достижения предусмотренных результатов⁸.

Концепцией административной реформы была обоснована идея формирования системы федеральных органов исполнительной власти, которая должна состоять из трех звеньев: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. В качестве основного критерия образования федеральных органов исполнительной власти были выделены осуществляемые ими функции: 1) функции по принятию нормативных правовых актов (или как их еще называют — правоустанавливающие), 2) функции по контролю и надзору, 3) функции по оказанию государственных услуг, 4) функции по управлению государственным имуществом.

Федеральное министерство на основании Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. Данным указом перечисляются те функции, выполнение которых возложено на тот или иной федеральный орган исполнительной власти, и те из них, выполнение которых осуществлять он не вправе⁹. Так, федеральное министерство не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, установленных указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ¹⁰.

Таким образом, результатом проводимой в стране административной реформы явилось изменение компетенции федеральных министерств, которые вместо органа, осуществлявшего управление той или иной отраслью, в настоящее время выполняют лишь конкретные, только перечисленные в вышеназванном указе Президента РФ, функции в рамках установленной сферы деятельности.

В Указе Президента РФ № 314 в отношении федеральных служб содержится норма, в соответствии с которой федеральная служба в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты, но не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. Федеральная служба по надзору не вправе осуществлять также управление государственным имуществом и оказание платных услуг¹¹.

Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору¹².

Какие же выводы можно сделать на сегодняшний день по результатам проведенной уже на данный момент административной реформы и каковы ее итоги. Вот некоторые из них.

1. В Конституции РФ и в Концепции административной реформы так и не получили дальнейшего законодательного закрепления положения о системе исполнительной власти, о ее единстве, о статусе, организационно-правовых формах и видах всех федеральных органов исполнительной власти, действующих в Российской Федерации, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

2. Единую систему федеральных органов исполнительной власти возглавляет Правительство РФ, статус которого как высшего органа исполнительной власти, закреплен в Конституции РФ, а также в Конституционном Федеральном законе «О Правительстве Российской Федерации». Вышеназванными законодательными актами были определены его предмет, сфера деятельности, полномочия, отличающие его от других федеральных органов исполнительной власти. Более того, Конституция РФ не называла никаких органов исполнительной власти в Российской Федерации, кроме Правительства РФ, и вся структура и компетенция федеральных органов исполнительной власти определялись задачами и полномочиями Правительства РФ, которое координировало их деятельность. В то же время в процессе реализации административной реформы вообще не были обозначены роль и место Правительства РФ, новый набор его функций, полномочия, а также взаимоотношения со всеми федеральными органами исполнительной власти.

3. С учетом предложенной и утвержденной типологии функций государственного управления, которая охватила только федеральные органы исполнительной власти, была

разработана их структура, состоящая из трех уровней (министерство, служба, агентство). Однако, разделяя мнение не только разработчиков данной реформы, но и многих ученых-административистов, при решении этой проблемы четкого разделения функций между этими федеральными органами исполнительной власти так и не произошло; наблюдается их неопределенность и достаточно часто встречающееся расплывчатость и отсутствие четкости в юридических характеристиках их функций и полномочий. Следует констатировать также и нестабильность системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, отсутствие научного подхода и объективных критериев при их образовании.

4. В Концепции административной реформы не осуществлена оптимизация функций контроля и надзора, не определены и не разграничены понятия контроля и надзора, не установлены их цели, принципы деятельности, их сущность. Как нам представляется, необходимо определить сущность контроля в концепции административной реформы, полномочия органов, осуществляющих контрольные функции, координацию и результативность контрольной деятельности, что позволит использовать действительно заложенные в контроле потенциальные возможности для совершенствования государственного управления и разграничить его с понятием надзора, уточнив признаки государственного надзора, формы реализации, эффективность его деятельности.

5. Административная реформа, как нам представляется, должна быть продолжена с учетом исторического опыта развития советского и российского государства, а также изучения новых моделей деятельности органов государственного управления зарубежных стран в условиях происходящих в мире процессов глобализации и интеграции.

- 1 Путин В. В. О наших экономических задачах // Российская газета. 2012. 30 янв.
- 2 Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И. Л. Бачило. — М., 1998. — С.31.
- 3 Уманская В. П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика. — М., 2003. — С. 28-29.
- 4 Мицкевич Л. А. Основные понятия административного права в контексте административной реформы // Административная реформа и наука административного права. — М., 2007. — С. 12.
- 5 Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю.А.Тихомирова, Ю. П. Орловского — М., 2004. — С. 415.
- 6 Там же. — С. 401.
- 7 Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. — М., 1972. — С. 11-29.
- 8 Юсупов В. А. Философия административного права. — Волгоград. 2009. — С. 178.
- 9 СЗРФ, — 2004, — № 11, — Ст. 945.
- 10 Подробнее см.: Татарян В.Г., Татарян Е.Е. Федеральные органы исполнительной власти как субъекты административного права. В 3-х ч. Ч. 1. Федеральные министерства: Учеб. пос. Изд. 2-е, измененное и доп. — М.,2007.
- 11 Татарян В.Г., Татарян Е.Е. Федеральные органы исполнительной власти как субъекты административного права. В 3-х ч. Часть 2. Федеральные службы: Учеб. пос. Изд. 2-е, изм. и доп. — М., 2007.
- 12 Подробнее см.: Татарян В.Г., Татарян Е.Е. Федеральные органы исполнительной власти как субъекты административного права. В 3-х ч. Ч. 3. Федеральные агентства: Учеб. пос. Изд. 2-е, изм. и доп. — М., 2007.