

РАЗДЕЛ III

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

*Анатолий Кронидович КОСТЫЛЕВ —
доцент кафедры
административного и финансового права
Института государства и права
Тюменского государственного университета,
кандидат юридических наук
sevrugin@jurati.ru*

УДК 342.9

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются основные положения и особенности административной реформы в Российской Федерации. Отмечается важная роль государства в обществе, необходимость существенного повышения эффективности и результативности деятельности государственного аппарата, управления государственной службой.

SUMMARY. The article dwells upon principal provisions and features of the administrative reform in the Russian Federation. It stresses the important role of the state for the society, the necessity of a significant rise in effectiveness and efficiency of the activity of state machinery and administering public service.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Административная реформа, государственный аппарат, управление государственной службой.

KEY WORDS. Administrative reform, government machine, the management of the public service.

Административные реформы в России, а следовательно и перестройки центрального аппарата государственного управления, проводились и в Российской империи, и в годы советской власти. Однако в начале 90-х гг. прошлого столетия встал вопрос нового осмысления положения и роли исполнительной власти, преодоления упрощенного взгляда на государство как совокупности органов и учреждений, понимания того, что исполнительная власть является самостоятельной ветвью государственной власти, неразрывно связанной с интересами общества, что вся ее работа должна быть направлена на максимальное удовлетворение потребностей общества. Поэтому к концу 90-х гг. окончательно утвердилась мысль о необходимости проведения в России реформ, и прежде всего реформы административной.

Важно отметить, что такая реформа — не российское изобретение. В конце XX — начале XXI вв. в части государств осуществлялись и продолжают проводиться крупномасштабные реформы, направленные на преобразование систем государственного управления. В России изучается опыт Бразилии, Великобритании, Германии, Канады, Китая, Нидерландов, США, Финляндии, Франции, Южной Кореи, Японии и др. Большинство административных реформ имело основой осознание необходимости решения комплексных задач: повышение эффективности системы государственных органов; превращение государства в ответственного работодателя, способного привлечь высококвалифицированных служащих; повышение доверия к государству (государственному аппарату) со стороны населения.

Основными положениями административных реформ являются: важная роль государства в обществе; оптимальная структура и оптимальные функции органов государственного управления; существенное повышение эффективности и результативности деятельности государственного аппарата; управление государственной службой; подотчетность и подконтрольность государственного аппарата.

При этом в одних странах административные реформы характеризуются как экстремально-радикальные т. е. происходит полная перестройка системы органов (Австралия, Великобритания), в других же отличаются более выраженным прагматизмом и постепенностью (Германия, Финляндия). В то же время как государства с радикальными подходами, так и государства, идущие по пути постепенных реформ, проявляют желание позаимствовать у частного сектора модели и методы управления. И это несмотря на значительные различия между сравнительно простыми результатами деятельности частного сектора и чрезвычайно сложным комплексом результатов деятельности государственного аппарата. Такое стремление связано с осознанием необходимости отказа в современных условиях от чисто бюрократических принципов, форм и методов как основы государственного управления.

Административные реформы основываются на принципах целесообразности, прагматизма и экономичности. Их цель — не разрушить систему государственного управления, а применить к деятельности государства опыт всех «прогрессивных событий», произошедших в мире в течение последних 30 лет. Все мероприятия в рамках административных реформ призваны способствовать укреплению законности, развитию открытости и доступности информации о деятельности государственных органов, сделать государство социально более сплоченным и сильным, «приблизить» его к гражданину и обеспечить всеобъемлющую конкурентоспособность страны.

Российское государство обязано обеспечить соответствие собственной системы управления современным реалиям и извлечь уроки из мирового опыта. Вот почему президент Российской Федерации поставил реформу государственного управления в ряд основных приоритетов страны на ближайшие годы.

Проводимые в России реформы направлены на создание реального фундамента для перехода к формированию единой и эффективной системы власти, способной оперативно принимать решения высокого качества, т. е. адекватные требованиям времени, согласованные по целям и непротиворечивые по содержанию, и добиваться их неукоснительного исполнения. При этом происходящие в последние годы преобразования в исполнительной власти существенно влияют на содержание и методы государственного управления, не меняя применения давно известных правовых средств: законодательного регулирования и подзаконного нормотворчества.

Изменения, произошедшие в исполнительной власти на федеральном уровне, не могли не затронуть и уровень субъектов Российской Федерации. Тем более, что конституционно-правовая реформа, проводимая в субъектах, теперь напрямую связана с административной.

Иначе говоря, укрепление системы власти на всех уровнях повлекло развитие процессов по разграничению полномочий, в том числе между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это «звенья одной цепи», что, по всей видимости, не учитывалось при планировании административной реформы. Поэтому изъятие у органов исполнительной власти субъектов федерации большей части управленческих функций, таких как координация, планирование, прогнозирование, учет, сбор информации, организация, обеспечение и др.

По административно-правовому статусу Правительство Российской Федерации является высшим органом исполнительной власти, поэтому на него возлагается организация исполнения законодательства. Но современный законодатель идет по другому пути: на Правительство России ложится основная нагрузка по установлению порядков, перечней, тарифов, ставок, квот и т. д. во исполнение федеральных законов, что существенно усложняет организацию его деятельности. В результате — основную часть времени Правительство Российской Федерации должно посвятить нормотворчеству, а не основной своей задаче — организации исполнения законодательства.

Анализ федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации показал, что оно (законодательство) не способно реагировать оперативно, т. е. изменяться в соответствии с положениями административной реформы. Следовательно, большая часть правового регулирования о полномочиях федеральных и региональных органов исполнительной власти, особенно об уточнении их объемов и распределения, устанавливается на подзаконном уровне, а точнее — посредством регулирования правовыми актами федеральных министерств.

Один из уроков административных реформ состоит в упрощении административных функций, корректировке системы государственных органов и управления кадрами государственных служащих и других масштабных мероприятий по модернизации государственного управления, которые проводятся планомерно специально для этой цели созданными правительственными органами.

В этом смысле для достижения целей административной реформы требуется вернуться к комплексному решению задач последовательного сокращения избыточного государственного вмешательства и оптимизации деятельности госаппарата в целом. Естественно, не сводя реформу только к периодической реорганизации министерств и ведомств либо точечному улучшению ситуации за счет создания многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг.

Важнейшей составляющей административной реформы, обеспечивающей ее эффективность, должен быть постоянный мониторинг состояния общественного мнения о готовящихся в ходе реформы решениях, о достижении показателей, свидетельствующих о результативности как отдельных мероприятий, так и административной реформы в целом. Для организации подобного мониторинга необходимо разработать систему таких показателей и решить вопрос об органах и организациях, которые будут участвовать в мониторинге, определить координирующий центр его проведения.

За прошедшее время направленность реформы претерпела довольно значительные изменения. Первоначально она замышлялась как масштабная реорганизация системы исполнительных органов власти, причем понимаемая не как очередное структурное изменение, а как комплексная перестройка всей функциональной модели. Именно для этого понадобился анализ более 5600 федеральных функций [1].

При этом было признано 1468 функций избыточными, 263 дублирующими, а 868 требующими изменения масштабов реализации.

Ликвидация избыточных функций и полномочий государственных органов является известным, аксиоматичным условием повышения эффективности государства. Но эта работа не должна стать одноразовой компанией, поскольку в этом случае не будут созданы гарантии оптимизации бюрократии в будущем. Необходим постоянно работающий механизм, позволяющий поддерживать оптимальный состав полномочий органов исполнительной власти и препятствующий неэффективному государственному вмешательству в экономику и другие сферы жизни общества.

Нужно выработать критерии и процедуры периодического аудита и оценки необходимости функций, используя отечественный и международный опыт. Процедуры публичного доказательства ведомствами целесообразности собственных полномочий, исходя из презумпции невмешательства, крайне важны при оценке проектов новых законов.

Если функция не имеет под собой достаточных правовых оснований и при этом препятствует реализации гражданами своих конституционных прав или возлагает дополнительные обязанности на предпринимателей, то она должна быть упразднена в первую очередь. Такой порядок должен быть закреплен в нормативно-правовой базе. Это позволит сократить неэффективное вмешательство государства в экономику и общественную жизнь, уменьшить издержки бизнеса на преодоление административных барьеров, обеспечить реализацию гражданами конституционных прав, а также сосредоточить работу государственных органов на решении необходимых обществу и государству задач.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Российская Бизнес-газета. № 675 от 14 октября 2008 г.