

ОБ ОСНОВНЫХ ЭЛЕМЕНТАХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Главной задачей данной статьи является описание основных содержательных и юридических элементов административной реформы, за исключением ее финансовой составляющей, а также ее отграничение от других видов реформ.

Под административной реформой понимают на первый взгляд сходные и взаимосвязанные, но все же разные преобразования в отдельных сферах государственного управления.

Можно выделить как минимум несколько типичных представлений о содержании административной реформы:

- 1) модернизация государственной власти, включающая в себя реформу законодательной, исполнительной и судебной власти;*
- 2) реформа административно-территориального устройства государства;*
- 3) разграничение полномочий и предметов ведения между федеральной, региональной и муниципальной властью;*
- 4) реформа государственной службы;*
- 5) реформа функций и структуры исполнительной власти.*

Первые две реформы не входят в содержание административной реформы. Они не направлены на радикальный пересмотр функций исполнительной, законодательной и судебной власти и касаются, в частности, совершенствования процедур реализации имеющихся функций судебной власти, приведения в соответствие с ними судебной системы, а для законодательной власти в большей степени связаны с изменением порядка формирования представительных органов власти – избрание членов Совета Федерации или формирование Государственной Думы и региональных представительных органов власти по смешанному (пропорциональному и мажоритарному принципу).

Изменение административно-территориального устройства, которое на данной стадии в основном связано с объединением субъектов Российской Федерации, не затрагивает полномочий органов государственной власти субъек-

тов Российской Федерации как таковых, а лишь приводит к закреплению функций, осуществляемых исполнительной властью двух регионов, за органами исполнительной власти объединенного субъекта Российской Федерации.

Оставшиеся три реформы и составляют административную реформу в широком смысле.

Основным содержанием разграничения полномочий и предметов ведения между федеральной, региональной и муниципальной властью является закрепление за каждым уровнем власти четких функций, обеспеченных финансовыми ресурсами, исходя из принципа субсидиарности, то есть закрепления функции за минимально необходимым уровнем власти. Одна из главных проблем этой части реформы, имеющей значение для успеха административной реформы в целом, состоит в том, что она производна от определения функций, остающихся за государством и за исполнительной властью на всех уровнях. Поэтому произведенное законом разграничение полномочий между федеральной, региональной и муниципальной властью нельзя рассматривать как окончательное, и оно будет пересмотрено после определения необходимых функций государства.

Реформа государственной службы состоит в пересмотре статуса государственных служащих и порядка прохождения ими государственной службы, что делает государство конкурентоспособным работодателем, а государственных служащих эффективными исполнителями функций государства – в этом ее основное значение для административной реформы.

Реформа функций и структуры исполнительной власти представляет собой административную реформу в собственном смысле слова. Она состоит из двух частей: оперативной и институциональной.

Оперативная составляющая заключается в отказе от избыточных функций, совершенствовании порядка реализации необходимых государственных функций, построении системы и структуры исполнительной власти, соответствующих новым функциям, исключая между ними конфликт интересов.

Институциональная часть реформы состоит в создании механизмов предотвращения появления новых избыточных функций, закреплении процедур исполнения необходимых функций, обеспечении информационной открытости власти, закреплении стандартов качества оказания государственных услуг.

Таким образом, административная реформа в узком смысле может быть определена как процесс пересмотра функций исполнительной власти, закрепления необходимых и упразднения избыточных функций, создания адекватной функциям структуры и системы исполнительной власти, а также институциональных изменений в системе государственного управления. Целью является создание системы эффективного исполнения государственных функций, обеспечивающей высокие темпы экономического роста и общественного развития.

ИДЕНТИФИКАЦИЯ ИЗБЫТОЧНЫХ ФУНКЦИЙ

Ключевое значение в административной реформе принадлежит процессу идентификации и упразднения избыточных функций.

Чтобы идентифицировать избыточные, каждая функция должна быть проверена на:

- 1) соответствие целям и задачам государственной политики в определенной сфере общественных отношений;
- 2) адекватность формы и методов реализации функции целям и задачам государственной политики в определенной сфере общественных отношений;
- 3) легитимность;
- 4) соответствие минимально необходимому уровню власти.

Для определения избыточности функции необходимо сопоставить цели и задачи указанной функции с целями и задачами, предусмотренными нормативными правовыми актами и политическими документами.

К таким нормативным правовым актам следует отнести Конституцию Российской Федерации (в особенности главу первую, в которой сформулированы цели государства), программы социально-экономического развития Российской Федерации, планы действий Правительства Российской Федерации, программы и концепции развития определенной отрасли (сферы общественных отношений), утвержденные Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, а также основополагающие международные конвенции и договоры.

К политическим документам относятся Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на текущий год и Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на текущий год.

Анализ на адекватность форм и методов реализации функции целям и задачам государственной политики выявляет, насколько способы реализации функции позволяют достигнуть заявленной цели и решить поставленные задачи государственного регулирования.

Значение легитимности функции состоит в том, что на основе данного критерия функция может быть признана избыточной безотносительно к двум вышеуказанным критериям, поскольку отсутствие надлежащей правовой формы делает ее исполнение лишенным правовых оснований.

Проверка на легитимность функции состоит в:

- 1) установлении нормативных правовых актов, закрепляющих функцию;
- 2) анализе достаточности юридической силы нормативных правовых актов, закрепляющих функцию;
- 3) определении соответствия содержания функции, закрепленной в законе, полномочиям органа исполнительной власти по ее реализации в подзаконном и ведомственном нормативном акте.

Само по себе закрепление функции нормативным правовым актом (за исключением Конституции Российской Федерации) – федеральным законом, указом Президента Российской Федерации, постановлением Правительства Российской Федерации – не свидетельствует о ее необходимости на данный момент или целесообразности ее отмены. Закрепление функции в актах, не имеющих юридической силы (письмо, телеграмма, рекомендация, методические материалы), равно как и в правовых актах, подлежащих регистрации, но не зарегистрированных в Минюсте России, либо подлежащих опубликованию, но не опубликованных, тождественно отсутствию функции в нормативном правовом акте. В указанных случаях функция признается избыточной как нелегитимная.

Функция, закрепленная нормативным правовым актом, может быть отнесена к избыточной, если юридическая сила правового акта не достаточна. Типичными примерами являются функции, установленные исключительно ведомственными нормативными актами, не основанными на делегировании функции правовым актом более высокой юридической силы; подзаконными актами вместо законодательных актов.

Сопоставление содержания функции, закрепленной в законе, с полномочиями по ее реализации в подзаконном и ведомственном нормативном акте позволяет выявить избыточные права ведомства, прямо не вытекающие из содержания законно установленной функции. Такой анализ наиболее эффективен для выявления нелегитимных избыточных функций, присваиваемых себе ведомствами через расширительное или вольное толкование закона.

Функция может быть признана избыточной для данного уровня власти: федеральной или региональной, если ее исполнение наиболее эффективно может осуществляться на нижестоящем уровне власти – принцип субсидиарности. Так, функция Государственной пожарной службы МЧС России по тушению пожаров в населенных пунктах исходя из принципа субсидиарности в большей своей части, может быть передана на региональный и муниципальный уровень.

УПРАЗДНЕНИЕ ИЗБЫТОЧНЫХ ФУНКЦИЙ

Идентификация избыточных функций завершается их упразднением. Можно выделить основные варианты упразднения функций:



- 1) ликвидация функции;
- 2) сокращение масштаба исполнения функции;
- 3) передача функции участникам рынка;
- 4) передача функции саморегулируемым организациям профессиональных участников рынка;
- 5) передача функции на минимально необходимый уровень власти;
- 6) передача функции на аутсорсинг;
- 7) придание функции процессуального характера.

Ликвидация функции означает исключение указанной функции из нормативно-правового акта без замены иными государственными функциями, либо без передачи ее осуществления иным субъектам правоотношений с прекращением ее исполнения, либо прекращение исполнения функции, не закрепленной нормативными правовыми актами.

Ликвидация функции происходит в четырех типичных случаях:

- функция формально закреплена нормативным правовым актом, но реально не исполняется в течение длительного времени без ущерба для регулирования в определенной сфере общественных отношений;
- функция не закреплена нормативным правовым актом;
- функция закреплена нормативным правовым актом, противоречащим акту большей юридической силы;
- функция закреплена актом недостаточной юридической силы.

В указанных случаях функция относится к числу формально избыточных и подлежит ликвидации.

Сокращение масштаба исполнения функции состоит в исключении из объекта государственного регулирования или оказания государственных услуг определенных правоотношений, уменьшении оснований исполнения функции, в остальной части функция признается необходимой. Так, функция органа исполнительной власти по регистрации внебюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти, государственных научных учреждений и коммерческих организаций подлежит сокращению масштаба исполнения за счет исключения из объекта регулирования внебюджетных фондов коммерческих организаций.

Передача функций участникам рынка означает либо полный отказ государства от исполнения функции с возможностью ее осуществления участниками рынка, либо передачу государственных функций участникам рынка, соответствующим определенным в законе требованиям под контролем государства.

Полный отказ государства от функций имеет место в тех случаях, когда они имманентно присущи участникам рынка, закреплены за ними гражданским законодательством и не нуждаются в государственном регулировании. В основном это относится к государственным услугам либо не свойственным государству функциям:

- регулирование ценообразования в организациях отрасли;
- координация деятельности организаций отрасли;

- согласование размещения крупных объектов ТЭК, за исключением финансируемых из федерального бюджета;
- проведение рекламных, маркетинговых исследований и др.

Передача функций участникам рынка, соответствующим определенным в законе требованиям и под контролем государства, необходима в случае, если указанные функции имеют в качестве адресата неопределенный круг лиц, не содержат в себе властных полномочий и могут эффективнее осуществляться участниками рынка.

Для их исполнения необходимо подтвердить свою специальную компетентность в сфере технического регулирования, науки, техники, ремесла, искусства, определенной профессии. Примерами таких функций могут быть функции по подтверждению соответствия, сертификации, лабораторным испытаниям, исследованиям, экспертизе, проведению аттестации, экзаменов и т.п. Для определения круга участников рынка, компетентных осуществлять названные функции, используется механизм аккредитации: на первом этапе – при органах исполнительной власти, на втором этапе – при уполномоченных некоммерческих организациях, отвечающих требованиям, установленным в законе. Основные положения об аккредитации будут содержаться в федеральном законе.

Передача функций саморегулируемым организациям возможна в тех случаях, когда функции направлены на регулирование взаимоотношений между участниками рынка и контроль их деятельности в определенной сфере, а полный отказ от функций повлечет риск нанесения ущерба правоотношениям в данной сфере. Типичные функции, передаваемые саморегулируемым организациям, – проверка компетентности участников рынка (аттестация, сертификация, квалификационные экзамены), контроль за участниками рынка (проверки качества оказания услуг и соблюдения стандартов деятельности), выработка стандартов качества оказываемых услуг; создание системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в определенной сфере правоотношений. Функции контроля за участниками рынка со стороны их саморегулируемых организаций зачастую заменяют собой функции лицензирования и лицензионного контроля. Так, вместо государственной функции по лицензированию оценочной деятельности и последующему лицензионному контролю вводится контроль за оценщиками со стороны саморегулируемых организаций оценщиков.

Передача функции на минимально необходимый уровень власти исходя из принципа subsidiarity происходит в случае, если функция не относится к исключительному предмету ведения Российской Федерации и может более эффективно, с меньшими затратами ресурсов осуществляться на региональном или муниципальном уровне. Так, если не доказано иное, большинство надзорных функций федеральных органов исполнительной власти, не относящихся к исключительному предмету ведения Российской Федерации, могут быть преданы на региональный и муниципальный уровень (архитектурно-строительный надзор, лицензирование ряда видов деятельности, надзор на потребительском рынке и т.п.). При этом бремя



доказательства необходимости реализации функции на федеральном уровне должно возлагаться на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функцию.

Передача функции на аутсорсинг состоит в покупке готового товара (услуги) на рынке либо размещение заказа на исполнение функции среди участников рынка. На аутсорсинг не могут быть переданы властные функции. Передача на аутсорсинг подлежат функции мониторинга состояния дел в определенной сфере общественных отношений, проведение научно-исследовательских работ, ведение кадастров, реестров, не связанных с надзорными функциями, строительство объектов, а при определенных условиях – медицинское и социальное обеспечение сотрудников.

Придание функции процессуального характера означает ликвидацию избыточности государственного регулирования, которое возникает при отсутствии четких оснований и процедур принятия индивидуальных решений либо вмешательства в деятельность участников правоотношений и (или) применения к ним мер принуждения. Такой способ устранения избыточности функции характерен прежде всего для надзорных функций, в том числе функций правоохранительных органов. Устранение избыточности функций МВД по проведению проверок законности предпринимательской деятельности, позволяющих изымать во внепроцессуальном порядке документы, отбирать образцы, производить осмотр помещения, приостанавливать деятельность предприятий торговли (Федеральный закон «О милиции») происходит путем введения указанных функций в рамки процедур, установленных Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Передача функций судебным органам состоит в исключении из компетенции органов исполнительной власти действий, приводящих к приостановлению или прекращению деятельности организаций (агрегатов, зданий, сооружений), наложению административных взысканий, приостановлению либо прекращению действия лицензий (разрешений) и закреплении указанных полномочий за федеральными судами. При этом за органами исполнительной власти сохраняются функции по выявлению нарушений со стороны участников рынка, которые могут привести к приостановлению или прекращению деятельности организаций (агрегатов, зданий, сооружений), наложению административных взысканий, приостановлению либо прекращению действия лицензий (разрешений) в судебном порядке, выдаче предписаний об устранении таких нарушений и обращении в суд в случае неисполнения законного предписания.

Выявление избыточных функций федеральных органов исполнительной власти, регулирующих экономическую и социальную сферы, стало главной задачей первого этапа административной реформы.

В рамках работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы был проведен анализ функций федеральных органов исполнительной власти.

По итогам анализа избыточные и дублирующие функции федеральных органов исполнительной власти составили более 30% от их общего количества, еще около 20% в функций потребовали сокращения масштабов реализации и уточнения.

СТРУКТУРА И СИСТЕМА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Структура и система исполнительной власти должны обеспечивать:

- 1) специализацию органов исполнительной власти;
- 2) организационное обособление функций, исполнение которых создает конфликт интересов;
- 3) внутреннюю управляемость исполнительной власти;
- 4) оперативную разработку и согласование политики между органами исполнительной власти.

Этим требованиям отвечает трехуровневая система исполнительной власти. Она состоит из органов исполнительной власти различной специализации с организационным обособлением правоустанавливающих, правоприменительных (контрольно-надзорных) функций, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом: федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств.

Федеральные министерства разрабатывают политику в определенной сфере государственного регулирования (концепции, программы, федеральные целевые программы, бюджет), разрабатывают и принимают нормативные правовые акты, а также осуществляют международное сотрудничество (переговоры, международные договоры и соглашения). Они не должны обладать контрольно-надзорными полномочиями (проведение проверок, наложение взысканий, выдача лицензий, разрешений, квотирование и т.п.) в отношении граждан и организаций, функциями оказания государственных услуг и управления имуществом (управление подведомственными организациями, представление интересов государства в акционерных обществах с участием государства и др.). Процесс выработки политики, таким образом, отделяется от процесса исполнения политики.

Федеральные службы должны осуществлять контрольно-надзорные или правоохранительные функции и не обладают полномочиями по подготовке и принятию нормативных правовых актов, управлению государственным имуществом. Их предназначение – реализация политики, разработанной федеральными министерствами и одобренной Правительством Российской Федерации, пресечение нарушения законодательства, обеспечение безопасности в определенной сфере общественных отношений.

Федеральные агентства специализированы на исполнении функций управления государственным имуществом, реализации государственных программ и оказания государственных услуг. Они не могут обладать контрольно-надзорными полномочиями и правом разработки и принятия нормативных правовых актов.



Такая функциональная специализация исключает конфликт интересов между функциями выработки политики, исполнением политики и контролем за исполнением политики.

При такой модели организации исполнительной власти количество министерств значительно сокращается, федеральные службы укрупняются (увязываются к объекту и предмету контроля), количество агентств, напротив, возрастает¹.

Управляемость функционально специализированной системы исполнительной власти достигается, с одной стороны, четким разграничением компетенции органов исполнительной власти, относительной их автономностью, с другой – соподчинением между органами исполнительной власти. Федеральные службы, за исключением подведомственных Президенту Российской Федерации, и федеральные агентства по ряду вопросов подчинены федеральным министерствам.

Мировой опыт свидетельствует об эффективности трехуровневой структуры правительства (США, Великобритания и др.).

ЗАЩИТА ОТ ПОЯВЛЕНИЯ НОВЫХ ИЗБЫТОЧНЫХ ФУНКЦИЙ

Создание механизмов предотвращения появления новых избыточных функций включает в себя законодательные и административные меры.

Порядок принятия решений о введении новых функций государственного регулирования, действующий в настоящий момент, является внутренним делом ведомства и Правительства. Участники рынка, граждане не имеют возможности оперативно до введения новой функции влиять на принятие решения о целесообразности ее осуществления, высказывать экспертное мнение как равноправные участники процесса. Это приводит к тому, что новые функции вводятся без проведения всесторонней независимой оценки на предмет их целесообразности и эффективности, что способствует появлению избыточных неэффективных функций, а также установлению неоправданных административных барьеров.

Важной законодательной мерой, позволяющей не допускать появление нецелесообразных и неэффективных функций органов власти, является закрепление федеральным законом многоступенчатой процедуры доказательства ведомством целесообразности и эффективности вводимых функций и оценка таких доказательств независимыми экспертами по критериям допустимости государственного регулирования, включенным в закон. Этим законом вводится презумпция нецелесообразности государственного регулирования в социально-экономической

сфере, если в соответствии с процедурой ведомством не доказано иное. Аналогичные законы показали свою эффективность в Австралии, Мексике и США.

К административным мерам можно отнести возложение обязанности по мониторингу нормативно закрепляемых и реально осуществляемых функций на уполномоченный федеральный орган исполнительной власти и обязательное заполнение ведомством при предложении к введению новой функции паспорта функции.

Важным элементом совершенствования механизма реализации функции является закрепление процедур исполнения необходимых функций в административных регламентах – нормативных правовых актах, содержащих последовательность действий (деловых процессов) органов исполнительной власти, должностных лиц при осуществлении функций, объем их прав, полномочий и обязанностей, сроки осуществления каждого действия, варианты поведения граждан и организаций как адресатов функций, порядок обжалования действий государственных органов гражданами и организациями. Это позволит обеспечить прозрачность осуществления функций для граждан и организаций, регламентировать деятельность органов исполнительной власти, устранив необоснованную дискреционность при принятии решений, обеспечит лучший контроль за деятельностью должностных лиц со стороны, как руководителя государственного органа, так и гражданского общества. Общие требования к административным регламентам, содержание административных регламентов, их виды, включая электронные административные регламенты, порядок их принятия необходимо закрепить в федеральном законе. Каждый конкретный административный регламент органа исполнительной власти следует утверждать актом Правительства Российской Федерации, а по органам исполнительной власти, подведомственным Президенту Российской Федерации, – актом Президента Российской Федерации.

Закрепление стандартов качества оказания государственных услуг служит цели гарантирования получения гражданином услуг заданного качества в минимально необходимый для этого срок, в условиях комфортности и доступности. Общие требования к государственным услугам, виды государственных услуг, содержание стандартов качества, порядок компенсации гражданам и организациям в случае оказания услуг ненадлежащего качества, порядок разработки и принятия стандартов качества государственных услуг, принципы их финансирования должны быть закреплены в федеральном законе «О стандартах качества государственных услуг», а стандарты качества конкретных государственных услуг утверждены актами Правительства Российской Федерации.

¹Трехуровневая система органов исполнительной власти была закреплена Указом Президента Российской Федерации от 9 мар-

та 2004 года №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».



ПЕРСПЕКТИВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Реализация первого этапа административной реформы позволила создать необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления и местного самоуправления.

В то же время ряд ключевых задач административной реформы и реформы государственной службы достигнуты не были. Осталась в целом не решенной задача оптимизации полномочий государственных органов, при этом не устранен риск наделения органов власти новыми избыточными функциями. На недостаточном уровне остается результативность и экономичность работы государственных органов, качество предоставляемых государством услуг. Не решены проблемы формирования эффективной системы позитивной мотивации служебной деятельности. Крайне острой по-прежнему остается проблема коррупции на государственной службе. Деятельность государственных органов недостаточно регламентирована и слабо контролируется со стороны гражданского общества. В основном был затронут федеральный уровень исполнительной власти. На региональном уровне административная реформа реализуется лишь в рамках экспериментов.

Необходимость дальнейших преобразований отмечена в ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год, где сказано: «Задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению».

Особенность второго этапа административной реформы заключается в более масштабных и глубоких преобразованиях, которые должны затронуть не только федеральные органы исполнительной власти, но и распространиться на региональный и местный уровень.

Анализ результатов первого этапа реформы и перспективы ее проведения во втором указывает на необходимость комплексного проектного подхода и использование программного метода, что принципиально расширит возможности управления изменениями.

Минэкономразвития России разработана Концепция административной реформы и план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах, в рамках которой предполагается завершить начатое в 2000–2005 годах кардинальное реформирование системы государственного управления.

Целями проведения административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах являются:

- повышение качества и доступности предоставляемых государственных услуг;
- снижение издержек бизнеса, возникающих в связи с государственным регулированием экономики;

- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения этих целей необходимо решить следующие задачи:

- внедрение современных методов и механизмов управления по результатам в органах исполнительной власти, согласованных с внедрением бюджетирования, ориентированного на результат;
- разработка и внедрение стандартов качества и доступности государственных услуг;
- оптимизация и модернизация административно-управленческих процессов за счет разработки и внедрения административных регламентов, включая электронные административные регламенты;
- завершение оптимизации функций органов исполнительной власти и создание механизмов, препятствующих неэффективному государственному вмешательству в экономику;
- оптимизация реализации контрольных и надзорных функций;
- внедрение механизмов досудебного обжалования действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц;
- создание особых механизмов регулирования в коррупционно опасных сферах деятельности государственных органов;
- развитие системы аутсорсинга административно-управленческих процессов;
- повышение эффективности системы закупок для государственных нужд;
- обеспечение внедрения механизмов доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также эффективного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом;
- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
- формирование необходимого кадрового и информационного потенциала административной реформы;
- содействие распространению лучшей практики государственного управления;
- обеспечение эффективного взаимодействия с обществом по вопросам административной реформы.

К важнейшим ожидаемым социально-экономическим последствиям реализации Программы следует отнести: повышение эффективности и результативности деятельности системы государственного управления, снижение издержек бизнеса на преодоление административных барьеров, повышение инвестиционной привлекательности Российской Федерации, повышение удовлетворенности граждан и организаций качеством государственных услуг и деятельностью государственных органов.

ДИРЕКТОР ДЕПАРТАМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЭКОНОМИКЕ
МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ
А.В. Шаров