
УПРАВЛЕНИЕ

И. Н. Барциц

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии государственной службы при Президенте РФ

«УПРАВЛЕНИЕ НА ОСНОВЕ ПРАВА»: РЕГЛАМЕНТАЦИЯ, ВОЗМОЖНОСТИ И ОПАСНОСТИ

I. Bartsits

ADMINISTRATION BASED ON LAW: REGULATION, OPPORTUNITIES AND HAZARDS

The article deals with opportunities and threats of the administration reform in Russia.

Overhauling state administration is a global phenomenon that is taking place in both developed and emerging nations. Suffice it to say that the draft of the European constitution contains a new right of man and citizen – the right to good administration, which implies that public bodies are supposed to handle citizens' petitions in an unbiased, fair and speedy way and that elected representatives and authorities work in the interests of the public at large.

The administration reform in Russia addresses the following issues: does the state bureaucracy meet the requirements of the present day?, how do the state as a whole and its institutions in particular cope with their functions?, how does the state bureaucracy interact with the civil society?, how are the laws in the country abided by?

The article centers on difficulties and problems of development and adoption of administration regulations which is one of the key directions of the administration reform in Russia.

«Увлечение правотворчеством неизбежно порождает убеждение в пользе абсолютной правовой регламентации. Но это далеко не так...» — эта неординарная для ученого-юриста юридическая формула была положена в основу анализа процессов реформирования системы управления в России, данного в книге Ю. А. Тихомирова «Управление на основе права»¹. Воспользовавшись формулой известного ученого, представим ряд соображений о достижениях и опасностях правовой регламентации системы государственного управления в современной России. В последнее время все громче становятся сетования на успех административной реформы образца 2003—2004 гг. Полагаю подобные сетования неуместными, по крайней мере, преждевременными. Напротив, в сфере структурных преобразований и с точки

зрения правовой регламентации государственного управления сделано немало. Другой вопрос: сегодня административная реформа и реформа государственной службы как ее составная часть нуждаются в постановке новых задач.

У нашей страны есть много оснований и предметов национальной гордости. Наряду с космосом, балетом, классической литературой и красотой женщин, мы привыкли гордиться доставшими нам от Бога природными ресурсами и высоким пока еще уровнем образования населения страны (см.: таблица 1).

Полученную картину дополняют следующие факты:

77,7% опрошенных полагают, что Россия оказала значительное влияние на мировое развитие в области науки;

¹ Тихомиров Ю. А. «Управление на основе права». М.: Формула права, 2007. С. 50.

Таблица 1

**Распределение представлений о символах
гордости и об отрицательных событиях
в отечественной истории
(в % от количества опрошенных)**

Символы гордости	
Развитие космонавтики	32,6
Победа над фашизмом	23,2
Научные достижения	15,7
Культура и искусство	13,6
Создание военной техники	7,3
Отрицательные события	
Война в Чечне	21,0
Сталинские репрессии	13,6
Горбачевская перестройка	12,7
Война в Афганистане	9,2
Развал СССР	6,6

71,0% — отметили большой вклад страны в прогресс человечества в области культуры (поэзии, музыки, живописи и др.);

45,3% — считают, что видное место нашей страны в мире обусловлено ее военной мощью, которая была достигнута в советский период ее истории².

Но мы не можем не признать, что Россия, населенная в своем большинстве неплохо образованными и способными людьми, обладающая так до сих пор и не подсчитанными природными богатствами, опирающаяся на тысячелетнюю историю и великую культуру, лишь в перспективе может войти в число стран, обеспечивающих своему народу достойную жизнь.

Чем можно объяснить подобное несоответствие? Лишь тем, что мы не очень верно используем эти ресурсы и возможности населения, а если выразиться более научно — несовершенством системы управления великой страной. В чем же это несовершенство состоит, если Россия обладает всем необходимым для демократического правового государства набором государственных органов, достаточно обширной системой нормативного правового регулирования их деятельности?

Проблема в принципе состоит в другом: существующая в России система органов государственной власти еще не сложилась в эффективно функционирующий государственный институт. Многие из этих органов далеко не по всем критериям соответствуют своим зарубежным аналогам. За европейскими понятиями и названиями органов, которые мы используем, нередко не су-

ществует соответствующих этим понятиям объектов.

Очевиден цивилизационный выбор России, конституционно закрепившей в качестве цели построение демократического правового социального государства. Конституция РФ 1993 г. учредила необходимый для государственного развития каркас институтов власти, тем самым выполнив возложенную на нее учредительную функцию в обоих ее пониманиях: во-первых, были образованы новые, дотоле неизвестные властные институты; во-вторых, уже существовавшие получили подтверждение своей легитимности и были наполнены новым содержанием. Конституция РФ учредила в стране демократическую модель организации государственной власти с учетом принципа разделения властей в его функциональном понимании. Но в том и состоит особенность конституционного регулирования, что конституция и развивающие ее нормативные акты закрепляют по преимуществу формальные правовые институты — правовые статусы и организационные структуры.

Начало XXI в. охарактеризовалось для России поиском системы государственной власти, соответствующей историческим традициям управления и способной адекватно ответить на современные вызовы. Однако лишь спустя десятилетие после принятия действующей Конституции РФ было осознано, что необходимо не просто сформировать те или иные органы власти, а превратить их в государственные институты, эффективность функционирования которых в минимальной степени была бы обусловлена субъективными особенностями, волей и способностями того или иного государственного деятеля. Этот процесс может быть определен как процесс становления институтов государственной власти Российской Федерации. В ходе институционализации и конституционно-правового обеспечения этого процесса закрепленные в праве правовые статусы и организационные формы наполняются содержанием, практикой деятельности, которые им конституционно предписаны.

Главный вопрос современной России — ее становление как динамично развивающегося государства. Достижение этой цели невозможно без эффективного функционирования системы управления страной. Начальный этап реформ — освобождение экономики от тотального государственного управления, приватизация государственной собственности, создание федеративного устройства страны с расширением самостоятельности субъектов Федерации, повышением авторитета местных сообществ. И все же сложившаяся система государственного управления не соответствует стоя-

² В статье использованы итоги научного исследования «Народ и власть», проводимого Социологическим центром Российской академии государственной службы при Президенте РФ в 2000—2006 гг.

щим перед государством задачам, не в полной мере выполняет возложенные на нее функции.

В ходе проводимых в стране экономических и политических преобразований именно этот ключевой момент государственной и общественной жизни не был подвергнут серьезным системным изменениям. В первую очередь это касается нечеткости в определении функций и сфер ответственности, непрозрачности функционирования государственного аппарата, недооценки современных инструментов планирования и оценки деятельности, неумелого регулирования социально-экономических процессов, нерационального использования денежных средств и материальных ресурсов.

Реформа моделей государственного управления — глобальное явление, охватившее и экономически сильные государства, и те, которые только встают на путь самостоятельного развития. Показательно, что в проекте Европейской конституции, которую предложили для утверждения странам Европейского Союза в 2005 г. (трудности рассмотрения этого акта во Франции, Нидерландах, ряде других стран — оставим «за скобками»), зафиксировано новое право человека и гражданина — право на хорошее управление, под которым понимается то, что органы власти беспристрастно и справедливо, без проволочек и по существу обязаны рассматривать обращения граждан, а также то, что избранные представители и администрации действуют в интересах населения.

В этом контексте особое значение приобретает **принцип согласования реформ систем управления в России и других странах мира**. Однако он предполагает учет ряда факторов.

Первый фактор. Российское государство — одно из старейших государств мира с исторически сложившейся системой государственного управления. Эта система сегодня во многом исчерпала себя, но последствия ее непродуманного абсолютного отрицания непредсказуемы. В то же время российская демократия самая молодая на европейском континенте. Поэтому, стремясь утвердить достойное нашей страны место на континенте и в мире, необходимо говорить с этим миром и с этим континентом на одном управленческом языке.

Второй фактор. В нашей стране слишком долго и часто говорили о своем особом пути, но одним из главных признаков современной эпохи общепризнан эффект глобализации. Последствия глобализации Россия может преодолеть только при качественном повышении уровня управления, достижении его эффективности. Конкурентноспособность страны на мировой сцене во все большей степени зависит от того, насколько государство способно обеспечить экономическое развитие, социальную стабильность, утверждение культурной перспективы. Именно в этом главный смысл административной реформы в России.

И третий фактор, наверное, главный. Система управления каждой страной является неотъемлемым элементом культуры, детерминирована историческими и географическими факторами. Отсюда и проистекают ее специфические черты. Эта управленческая культура столь же стабильна, как и гены. Поэтому эту управленческую культуру куда труднее изменить, нежели увеличить или уменьшить количество министерств и ведомств, перераспределить между ними тот или иной набор функций.

Действительно, возможно в исторически короткое время изменить структуру государственной власти и систему государственного управления. Значительно труднее изменить управленческую ментальность, утвердить в сознании чиновника восприятие обратившегося к нему гражданина не как докучающей обузы (это в лучшем случае, в худшем — как дополнительного источника денежного довольствия), а как потребителя услуг, которые он обязан предоставить данному гражданину. Следствием подобного положения является ограниченная способность системы к выполнению функций государственного управления и оказания общественных услуг (см.: таблица 2).

Таблица 2

**Способна ли сегодня система
государственной службы эффективно
выполнять функцию государственного
управления и оказания общественных
услуг (в %)**

Варианты ответов	Население	Госслужащие
В основном способна	18,9	46,5
В основном не способна	59,6	46,5
Затруднились ответить	21,5	7,0

Эта оценка перекликается с неутешительными для граждан России международными оценками. В рейтинге международной конкурентноспособности Всемирного экономического форума за 2005 г. Российская Федерация по показателю «качество государственных институтов» опустилась с 81-го на 89-е место; по индексу непрозрачности системы исполнительной власти для граждан и бизнеса Россия среди крупнейших 48 держав занимает 40-е место.

Отметим и крайне низкий уровень доверия граждан страны к государственным институтам, ко всем, за исключением высокого доверия к главе государства (см.: таблица 3).

Проводя административную реформу, следует иметь четкие ответы на следующие вопросы: насколько государственное управление сегодня соответствует требованиям времени? Как государство в целом и его институты в частности справляются со своими функциями? Какова система взаимодействия государства и структур

Таблица 3³

	Август 2005	Сен- тябрь 2005	Но- ябрь 2005	Фев- раль 2006	Май 2006
Одобрение деятель- ности В. Путина (в %)	74	75	74	76	78
Одобрение деятельности институтов власти и общества, май 2006 (в %)					
Президент РФ	78				
Председатель Правительства РФ	39				
Правительство РФ	34				
Губернатор	53				
Глава местной администрации	43				
Государственная Дума	21				
Совет Федерации	23				
Политические партии	19				
СМИ	55				
Профсоюзы	22				
Суды	25				
Общественная палата	23				

Таблица 4

**Оценки исполнения федеральных законов
(в % от количества опрошенных)**

Варианты ответа	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2003 г.	2006 г.
Законы, регулирующие экономику						
В основ- ном ис- полняются	5,5	4,4	18,6	21,9	17,4	24,6
В основ- ном не ис- полняются	73,4	80,0	52,0	49,8	50,7	34,3
Затрудни- лись отве- тить	21,1	15,6	29,4	28,3	31,9	41,1
Законы, гарантирующие защиту социальных прав						
В основ- ном ис- полняются	7,2	6,0	24,8	22,6	22,4	36,9
В основ- ном не ис- полняются	80,8	84,0	54,3	57,3	56,0	34,2
Затрудни- лись отве- тить	12,0	10,0	20,9	20,1	21,6	28,9

гражданского общества? Как исполняются зако-
ны в стране? (См.: таблица 4).

Дальнейшее совершенствование государственной службы Российской Федерации зависит от разработки и реализации мероприятий, на-
правленных на развитие государственной служ-
бы как единой системы, а также на практическое

применение новых технологий государственного управления. Эти мероприятия должны быть объ-
единены единой целью, реализовываться в соот-
ветствии с концептуальными направлениями
развития государственной службы и соответст-
вовать основным стратегическим государствен-
ным приоритетам.

Развитие единой и целостной, гибкой и эф-
фективной системы государственной службы с ее
ориентацией на приоритеты развития Россий-
ской Федерации с учетом интересов гражданско-
го общества, повышение эффективности государ-
ственной службы и профессиональной служеб-
ной деятельности государственных гражданских
служащих являются насущной общественной по-
требностью.

Усиление внимания к проблемам развития го-
сударственной службы как действенного инсти-
тута и механизма реализации функций государ-
ства обусловлено тем, что в ходе социальных пре-
образований российского общества и проведения
административной реформы выявились существен-
ные недостатки и трудности в работе государ-
ственного аппарата, в модернизации государст-
венной службы.

В ходе первого этапа реформирования госу-
дарственной службы (2003—2007 гг.) были зако-
нодательно определены основы ее организации и
функционирования, сформирована гражданская
служба как вид государственной службы, опре-
делена структура федеральной государственной
службы, разработаны и внедрены новые подходы
к формированию кадрового состава гражданской
службы и содержанию их профессиональной
деятельности.

Государственная служба не может развиваться
только посредством реализации законодатель-
но установленных принципов, правил, техноло-
гий. Необходимо принятие дополнительных нор-
мативных правовых актов как на федеральном,
так и на региональном уровне в соответствии с
конституционными принципами разграничения
компетенции, которые должны обеспечивать
единство системы федеральных органов испол-
нительной власти и органов исполнительной вла-
сти субъектов Федерации.

В обеспечении единства системы государст-
венной службы исключительно значима реализа-
ция утвержденных законом основных принципов
ее организации и функционирования. Необходи-
ма последовательная реализация этих принципов
на всех этапах организации системы государст-
венной службы, в процессе целостного и видового
функционирования ее звеньев, в служебной дея-
тельности государственных служащих.

³ ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 453, май 2006 г.

Международный опыт проведения административных реформ, прежде всего, в США и Японии, свидетельствует о том, что их реализация осуществляется на законодательной основе и под контролем законодательных органов и институтов гражданского общества. Это дает возможность формировать относительно независимые государственные структуры, которые действуют не в интересах отдельных групп или кланов, а в общегосударственных интересах. Кроме того, государственные органы наделяются такими полномочиями, которые дают им необходимую самостоятельность.

В ходе административных трансформаций в России не созданы правовые основы и институциональные средства, которые бы образовывали единую систему управления реформами. Практика проведения административных реформ в странах с развитой демократией убедительно показывает, что успех преобразований приходит тогда, когда они находятся под патронажем конкретного органа, входящего в систему государственной власти и наделенного соответствующими четко очерченными полномочиями. Причем в российской системе власти этот орган должен формироваться на межведомственной основе с учетом принципа разделения властей. Он не может быть встроен в систему исполнительной власти, которую предстоит реформировать.

Анализ результатов экспертного опроса «Система управления государственной службой Российской Федерации», проведенного в Российской академии государственной службы при Президенте РФ, дают основания сделать вывод о том, что система управления государственной службой находится в стадии становления. Так, распределение мнений государственных служащих на вопрос «Существует ли в Российской Федерации система управления государственной службой?» показало, что большинство из них (54,3%) признает наличие только отдельных элементов такой системы. Причем этого мнения придерживаются 49,2% руководителей центральных аппаратов федеральных органов, 69,3% руководителей территориальных органов федеральных министерств и ведомств и 52,8% руководителей органов власти субъектов Федерации. Подобная оценка во многом связана с реальным отсутствием общесистемных принципов и механизмов государственной политики управления органами власти.

Если система управления государственной службой должна существовать в полном функциональном объеме, то необходим главный субъект такого управления. Среди экспертов в данном исследовании за необходимость создания такого органа высказалась почти половина опрошенных (46,9%). При этом по уровням власти характерно следующее распределение:

центральные аппараты федеральных органов власти — 58,1%;

территориальные структуры федеральных министерств и ведомств — 29,4%;

органы власти субъектов РФ — 37,8%.

Больше всего заинтересованных в создании органа управления государственной службой (60,6%) оказалось среди представителей исполнительной ветви власти, а менее всего (11,1%) — среди судебных органов власти, что отражает ее корпоративную обособленность в системе государственной службы.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» предусматривает создание системы управления государственной службой. Один из субъектов управления этой системой назван в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» — это федеральный государственный орган по управлению государственной службой и государственный орган субъекта Федерации по управлению государственной службой.

В законодательстве пока представлен только один принцип формирования этого органа — принцип равного представительства от органов государственной власти. Но этого явно недостаточно. Необходимо законодательно определить характер взаимодействия системы управления государственной службой с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а, главное, найти место федерального государственного органа управления государственной службой в системе органов государственного управления Российской Федерации. Поэтому надлежит разработать и утвердить Концепцию управления государственной службой Российской Федерации, представить на обсуждение проект федерального закона «О системе управления государственной службой Российской Федерации».

Предложения о создании федерального органа управления государственной службой Российской Федерации встречают поддержку у ученых и практических работников. Дискуссионными остаются проблемы содержания деятельности этого органа, уровень подчинения и координации. Так предстоит решить вопрос: какому должностному лицу должен подчиняться федеральный полномочный орган управления государственной службой Российской Федерации — непосредственно Президенту РФ или Председателю Правительства РФ?

Вызывает вопросы определение функций органа управления государственной службой. Во многих зарубежных странах орган по управлению государственной службой создается при том органе государственной власти, который реально

доминирует в обществе. У нас такой властью располагает лишь Президент РФ. И именно при нем может и должен создаваться орган по управлению государственной службой. Существуют другие проекты по созданию органа управления в виде Государственной квалификационной комиссии и Государственной конкурсной комиссии, Комитета по государственной службе. Обсуждается проект по формированию Федерального агентства государственной службы Российской Федерации. Однако для всех очевидно, что государственная служба не может быть закрытым государственным институтом, следовательно, и формирование этого органа не может происходить без участия представителей общественных организаций, в том числе научной общественности.

В ходе административной реформы в субъектах Федерации принимаются меры по реализации Федеральной программы реформирования системы государственной службы Российской Федерации, проводится анализ и оценка реального состояния государственной службы в регионах, утверждаются нормативные правовые акты, разрабатываются региональные программы реформирования гражданской службы. Ведется работа по формированию методики реформирования гражданской службы субъекта, осуществляется поиск рациональных методов и способов управления гражданской службой и внедрения их на практическом уровне. Однако в большинстве случаев в субъектах Федерации наблюдается практика копирования положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» без видимых попыток более детального раскрытия этих положений с учетом местных условий и потребностей.

На наш взгляд, при принятии нормативно-правового акта субъектом Федерации законодатель должен понимать, что унификация правового регулирования гражданской службы заключается не в прямом заимствовании федеральных правовых норм субъектом, а в отражении особенных норм субъекта и их соответствие общим нормам и принципам федерального законодательства, чтобы законы были более конкретными и практически значимыми.

Полагаем, что значительное воздействие на совершенствование отечественной модели государственного управления должно оказать принятие Программы реформирования и развития государственной службы на 2008—2013 гг. В Программе должны быть определены основные приоритеты развития государственной службы, а

конкретное наполнение деятельности государственных служащих найдет свое правовое выражение в административных регламентах. Следует отметить, что отечественная нормотворческая модель реализуется по определенной схеме, что отразилось и на практике разработки административных регламентов. Научная экспертиза методики разработки административных регламентов следует уже после их принятия. Ситуацию не спасает даже утверждение в ноябре 2005 г. Правительством РФ Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг⁴.

Попытаемся представить основные положения, необходимые для разработки методики административных регламентов.

Очевидно, что административно-правовое регулирование механизма реализации полномочий органов исполнительной власти — значимое направление административной реформы. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 2003 г. была определена необходимость повышения эффективности государственного аппарата, в том числе за счет совершенствования административных процедур взаимодействия между гражданином и государством. Однако, как справедливо отмечает А. В. Яцкин, среди приоритетных направлений административной реформы в 2003—2004 гг., сформулированных в Указе Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах»⁵, стандартизация и регламентация названы не были⁶.

В статье 47 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» идея административного регламента нашла свое нормативное определение в контексте необходимости принятия должностных регламентов гражданского служащего как составной части административного регламента. Из содержания статьи вытекает, что названные регламенты посвящены, преимущественно, характеристикам административно-правового статуса должности гражданской службы и правового статуса государственного органа, хотя в них включены и некоторые процедурные правила. Однако лишь в Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти⁷ понятие административного регламента было дано через раскрытие его структуры.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.

⁵ СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

⁶ Яцкин А. В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 18.

⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

Формируемая в России отечественная модель административного регламентирования демонстрирует следование германскому опыту. В ФРГ (равно как и в США) действует закон об административной процедуре, на базе которого принимаются регламенты федеральных органов, определяющие, в частности, процедуры разработки законопроектов и постановлений по направлениям их деятельности. Однако подобный опыт нельзя признать универсальным. Универсальности этой модели препятствуют вполне обоснованные опасения, что детальная регламентация административных процедур, нацеленная на ограничение волюнтаризма бюрократии, может привести к обратным результатам. Излишняя регламентация может привести к ситуациям, в которых государственный служащий, четко следуя требованиям административного регламента, будет обладать куда большей свободой в отклонении запросов граждан, нежели это имеет место сегодня. Не видеть этой опасности при разработке административных процедур было бы непростительно.

Кроме того, административный регламент государственной функции может предусматривать применение упрощенной административной процедуры при наличии определенных оснований. Применение упрощенной процедуры в отношении определенного круга лиц и организаций возможно только в соответствии с законодательством и не может носить дискриминационный характер по отношению к иным лицам и организациям.

Административный регламент является подзаконным актом. В нем не могут быть установлены дополнительные полномочия федеральных органов исполнительной власти, не предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ. Административным регламентом также не могут быть введены ограничения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. При условии, что возможность таких ограничений прямо установлена законом, в административном регламенте может содержаться порядок реализации указанных ограничений.

Административный регламент исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги) должен содержать информацию, необходимую и достаточную как для получения государственной услуги гражданином или организацией, так и для исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги должностными лицами федерального органа исполнительной власти. Положения же утвержденного Правительством РФ Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг от 11 ноября 2005 г.

предусматривают весьма усеченную структуру административного регламента.

Рекомендуется следующая примерная структура административного регламента:

1. Общие положения.
2. Требования к порядку исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги): а) основные условия исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги, порядок информирования о государственной услуге; б) информационное обеспечение исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги (включая информационное обеспечение граждан и организаций); в) требования к качеству обслуживания; г) другие положения (при необходимости).
3. Административные процедуры.
4. Порядок осуществления контроля за исполнением государственной функции (предоставлением государственной услуги).
5. Особенности подготовки проекта административного регламента исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги).
6. Мониторинг исполнения административного регламента и подготовка необходимых изменений.

Административный регламент федерального органа исполнительной власти согласно абз. 2 п. 1.2 Типового регламента состоит из: регламента органа власти; административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг; должностных регламентов государственных служащих. Таким образом, выделяется несколько типов регламентов, каждый из которых обладает определенной спецификой.

Важнейшие характеристики административных регламентов нормативно были определены: описание последовательности действий по исполнению государственных функций (предоставления государственных услуг) и нормативные сроки осуществления таких действий. Тем не менее практика разработки федеральными органами исполнительной власти административных регламентов в 2005 г. показала, что многие ведомства не были заинтересованы и мотивированы осуществлять эту деятельность. За 2005 г. ни один административный регламент, следующий смыслу вышеуказанных положений, не был утвержден в федеральных органах исполнительной власти и зарегистрирован Министерством юстиции РФ. Лишь в 2006 г. такая практика была преодолена, что тем не менее не сняло актуальности четкого установления порядка разработки административных регламентов.

В конкретном административном регламенте должны быть сосредоточены все требования, касающиеся исполнения данной функции или услу-

ги, и другими решениями органа исполнительной власти устанавливаться не могут. В тексте административного регламента могут содержаться необходимые разъяснения специальных терминов, требований, действий, которые необходимо совершать гражданам и организациям в рамках административной процедуры, а также справочные и информационные материалы. Подобные материалы, имеющие большой объем и вспомогательный характер, могут быть включены в виде приложения к нормативному правовому акту, которым является административный регламент (например, блок-схемы административных процедур, формы документов, порядок и часы приема, перечни подразделений и т. п.)

В тексте административного регламента необходимо формулировать правовые основания для начала реализации административной процедуры. К правовым основаниям могут относиться как решения вышестоящих органов государственной власти, так и юридические факты. Такими юридическими фактами служат объективные события, которые порождают или могут при определенных обстоятельствах породить обязанность должностных лиц к действиям в рамках административной процедуры. Например, наступление совершеннолетия порождает обязанность государственных органов оформить паспорт гражданина, а для регистрации брака это событие является необходимым, но не достаточным условием, поскольку лицами, вступающими в брак, должно быть подано совместное заявление.

Применительно к каждой административной процедуре должны быть определены: а) основания, условия и сроки реализации процедуры или отдельных действий; б) полномочия структурных подразделений, права и обязанности ответственных должностных лиц, а, при возможности, иных государственных служащих с указанием должности; в) виды и порядок принятия решений, распорядительных указаний, устных поручений и т. п.; г) виды документов, их свойства, реквизиты; д) виды создаваемой или передаваемой информации, в том числе в электронной форме; е) порядок и формы контроля за совершением действий и принятием решений; ж) виды и формы представления результатов. При необходимости в состав административной процедуры могут быть включены требования к качеству обслуживания, информационного обеспечения, специфические для данной административной процедуры и другие положения.

Содержащиеся в административном регламенте положения о возмездном или безвозмездном характере исполнения государственной функции или предоставлении государственной услуги должны быть изложены в строгом соответствии с законодательством со ссылкой на конкретный нормативный акт, которым определен порядок установления платы за выполнение государственной функции или оказание услуги, а также размер этой платы (пошлина, платеж и т. п.). Если законодательством предусмотрена плата за предоставление информации, то в административном регламенте делается ссылка на нормативный акт, закрепивший возмездный порядок предоставления информации, а также указывается размер платы. В противном случае исполнение государственной функции или предоставление государственной услуги, а также информации должно осуществляться безвозмездно, о чем делается запись в административном регламенте.

Таким образом, следует признать очевидность позиции: органы исполнительной власти, осуществляя свою деятельность, должны подчиняться единым правилам, установленным законом. Недопустима передача на ведомственное усмотрение вопросов регламентации столь важных вопросов, как процедура (правила):

- принятия административных актов;
- заключения административных соглашений;
- совершения распорядительных действий по реализации запретов, разрешений, дозволений, предписаний, контрольно-надзорных, регистрационных, координационных и иных полномочий;
- совершения иных юридически значимых действий (выдача справок, свидетельств и др. документов);
- совершения организационных действий;
- выполнения материально-технических действий, не влекущих правовых последствий.

Это предопределяет потребность повышения качества законодательного регулирования административных процедур, необходимость вывести их из сферы фрагментарного ведомственного регулирования и поставить на прочный фундамент закона. Административные процедуры должны найти свое законодательное закрепление в целом пакете других федеральных правовых актов об организации и функционировании исполнительной власти, в частности, о федеральных органах исполнительной власти; о регулировании отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления; об обращениях граждан⁸; о праве доступа к информации⁹, а также

⁸ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060. Закон устанавливает общий порядок рассмотрения обращений граждан (ст. 10) и специфику рассмотрения отдельных обращений (ст. 11).

⁹ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31. Ч. I. Ст. 3448. В статье 8 Закона закрепляется право на доступ к информации, которое распространяется на граждан (физических лиц) и организации (юридических лиц) и включает право осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных настоящим Феде-

в ведомственных актах, предусматривающих специфику рассмотрения жалоб и заявлений в функциональном аспекте.

Если основным политико-правовым документом, определяющим перспективы развития государственной службы, должна выступить Программа реформирования и развития государственной службы на 2008—2013 гг., то ведущим нормативным актом в регламентации исполнительной деятельности государственного аппарата должен стать федеральный закон об административных процедурах, несколько вариантов проектов которого уже подготовлено. Так, проекты федеральных законов «Об административных регламентах» и «О стандартах государственных услуг» были разработаны в 2004 г.

Общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий, в том числе правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами установлены в Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденном постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30¹⁰, и в Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденном постановлением Правительства от 28 июля 2005 г. № 452¹¹.

Формы взаимодействия органов исполнительной власти с негосударственными субъектами (гражданами, коммерческими и некоммерческими организациями, СМИ и др.) и их содержание регулируются преимущественно законами. Отношения между государственной администрацией и гражданским обществом определены в специальных законах, например, о порядке рассмотрения обращений граждан, об обеспечении доступа к информации, о судебном обжаловании действий и решений должностных лиц и ряде других. Кроме того, в отраслевом законодательстве, например, о связи, о регистрации, о землеустройстве, о финансовых рынках и т. п., содержатся нормы, посвященные взаимодействию государственных органов с гражданами и организациями в конкретных сферах и отраслях. Это взаимоотношения государства в лице органа исполнительной власти с лицензиатом, заявителем, экспертом, оценщиком, финансовым консультантом, пенсионером, хозяйствующим субъектом и т. п.

В указанных нормативных правовых актах (и в законах, и в подзаконных актах) содержатся нормы как материального, так и процессуального свойства, которые тесно взаимосвязаны. Вместе с тем вопросы административной процедуры традиционно менее разработаны в административном законодательстве (за исключением Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, который в основном решает задачу предотвращения неправомерного поведения негосударственных субъектов).

Ранее в российской правовой практике законом не конкретизировались процедуры принятия подзаконных нормативных правовых актов и заключения административных соглашений; порядок совершения действий по лицензированию, регистрации и других юридически значимых действий. Порядок реализации властной компетенции, включая контроль и надзор, закреплялся в подзаконных актах, при этом такие акты были разрознены и «распылены» по различным сферам. Зачастую реализация какого-то одного полномочия была описана в целом ряде подзаконных нормативных актов, инструкций, порядков, положений, правил. Вместе с тем создание благоприятных условий для эффективного управления и реализации законных прав и интересов граждан сегодня требует единства в регламентации этих вопросов.

Согласно Концепции административной реформы регламентация административных процедур должна ориентировать органы исполнительной власти на обеспечение:

полноты, всесторонности и объективности анализа проблем и задач правильного применения закона;

необходимых условий для реализации прав, законных интересов и обязанностей граждан и юридических лиц, в том числе за счет предоставления публичных услуг гражданам и юридическим лицам;

развития демократических начал в управлении, участия в нем структур гражданского общества и учета мнения граждан;

эффективного взаимодействия с другими государственными органами;

экономии управленческих ресурсов;

реализации принципа ответственности каждого органа исполнительной власти, должностного лица за выполнение своих задач.

Для решения указанных задач в первую очередь необходимо **расширение сферы законода-**

тельным законом и другими федеральными законами, право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы. В январе 2007 г. Правительство РФ внесло в Государственную Думу проект федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления», который должен стать базовым в данной сфере.

¹⁰ СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

¹¹ СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

тельного регулирования административных процедур, которое позволит вывести их из сферы фрагментарного ведомственного нормотворчества, сделает процедуры единообразными, устойчивыми и контролируруемыми. К сожалению, работа над федеральным законом о федеральных органах исполнительной власти не ведется, а принятие федерального закона об административных процедурах не стоит в числе первоочередных задач реформы.

В силу того что административно-управленческие процессы в органах исполнительной власти всех уровней публичной власти, как правило, не основаны на законе, недостаточно организованы и неэффективны, одним из ключевых направлений административной реформы стала **разработка и принятие административных регламентов**.

Вместе с тем подготовка этих актов сталкивается с целым рядом трудностей и проблем, к числу которых можно отнести как вопросы понятийного, содержательного свойства, так и методологические и процедурные проблемы.

Вполне справедливо при подготовке административных регламентов особое внимание уделяется необходимости мониторинга, который должен осуществляться на всех уровнях применения регламентов и служить основой их совершенствования. Мониторинг законодательства представляет собой сложный и затратный механизм постоянного наблюдения, анализа, оценки развития реальных отношений и корректирующего воздействия на правовую сферу. На сегодняшний день не существует официального «реестра» результатов административной реформы и официальных оценок их реальности, значительности и полезности. В связи с подготовкой административных регламентов Правительственной комиссией одновременно проводятся мероприятия по анализу функций органов исполнительной власти, совершенствованию порядка их реализации и построению новой системы и структуры исполнительной власти, создаются необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления и местного самоуправления¹².

Общий вывод состоит, с одной стороны, в **недостаточности** законодательной основы функционирования органов исполнительной власти, а с другой стороны, в **отсутствии надлежащего методического обеспечения** работы по подготовке проектов административных регламентов. Порядка их разработки и утверждения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679, явно недостаточно. Не может полностью решить все методические вопросы и Правительственная комиссия, а также соответ-

ствующая рабочая группа, которая осуществляет огромный объем практической работы, включая разъяснительную и экспертную деятельность. Безусловно, следует поддержать намерение ответственного ведомства — Министерства экономического развития и торговли РФ подготовить новую углубленную методику, основанную на практике последних лет, дополнить и конкретизировать упомянутый действующий Порядок разработки и утверждения административных регламентов.

Предлагается **принять Методические рекомендации** в виде **приложения** к указанному действующему постановлению Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679. Форма Методических рекомендаций представляется более предпочтительной по сравнению с другими видами документа (порядок, регламент или инструкция). Разработчикам административных регламентов необходимо осуществлять разъяснение процедуры разработки (включая определение объекта регулирования), определить примерную структуру акта, дать официальное толкование содержания отдельных разделов, обязательных и факультативных требований к регламенту и т. п.

В отличие от «жестких» предписаний указанного действующего Порядка, использующего язык правовых норм, Методические рекомендации допускают более свободное изложение, описывают спорные проблемы, могут содержать предложения по их преодолению, необходимые пояснения, учитывают логику и последовательность этапов работы над проектом административного регламента.

Таким образом, в настоящее время существует ряд проблем, связанных с подготовкой и утверждением административных и должностных регламентов. Первая проблема состоит в отсутствии базовых законов: об административных процедурах, о нормативных правовых актах, об органах исполнительной власти и их взаимодействии, что затягивает процесс принятия административных регламентов органов исполнительной власти, соответственно и должностных регламентов, которые издаются на их основе. Вторая проблема заключается в отсутствии общих методологических подходов к процедуре разработки и содержанию должностных регламентов. Обязательными элементами должностных регламентов являются показатели эффективности и результативности деятельности служащих (п. 8 ст. 47 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), а это в большей степени оценочная, а не правовая категория. В законодательстве не сформулированы четкие критерии оценки результативности.

¹² Шаров А. В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 19.

Таблица 5

**Доля респондентов, указавших, что
не знают (или очень слабо представляют)
смысл и цели проводимых реформ
(в % от количества опрошенных
населения и экспертов)**

Реформы	Население		Эксперты	
	2003 г.	2005 г.	2003 г.	2005 г.
Налоговая	76,1	78,8	64,0	63,5
Судебно-правовая	76,6	79,4	52,5	53,2
Земельная	75,4	78,3	50,0	58,6
Военная	72,9	74,6	59,5	57,1
Образования	71,0	71,0	53,5	55,7
Жилищно-коммунальная	70,7	71,0	40,0	39,9
Пенсионная	70,4	68,8	42,0	45,3
Административная	72,9	77,5	38,5	28,1

Минздравсоцразвития России предлагал ввести показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, которые могут иметь как абсолютные, так и относительные величины.

Необходимо также существенно ускорить процесс разработки и общественного обсуждения проекта федерального закона «Об административных регламентах», одновременно продолжая анализ целесообразности и перспектив принятия отдельного федерального закона «О стандартах государственных услуг»¹³. Формирование целостной системы регламентов предстает не только в качестве инструмента регулирования деятельности органов исполнительной власти, но и преследует цель изменения самого типа администрирования.

Особый пункт в повестке дня административной реформы — информационная составляющая. Большинство населения страны слабо представляют основные приоритеты, смысл и направленность реформ (см.: таблица 5).

Немало опрошенных затруднились определить уровень своего понимания реформ, что также является показателем их неосведомленности.

Административная реформа — и с этим, кажется, согласны все в России — должна идти дальше. Разрешение задачи построения обоснованной концепции развития системы государст-

венного управления России призвано содействовать эффективному, устойчивому развитию Российского государства, утверждению его стабильности. Россия как государство, претендующее на достойное своей истории место в сообществе сильных государств, с необходимостью обязано предоставить миру свое видение модели государственного управления.

¹³ Яцкин А. В. Указ. соч. С. 27.