

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЮРИСПРУДЕНЦИИ

Административная реформа в Российской Федерации: окончание или только начало?

С. А. СТАРОСТИН — профессор кафедры административно-правовых дисциплин ВИПЭ ФСИН России, доктор юридических наук, профессор

Административная реформа, окончание которой было запланировано на 2008 г., продлена еще на четыре года¹. Можно полагать, что либо цели, которые были поставлены, не достигнуты, либо произошли события, которые вызвали необходимость внесения изменений в Концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. и план мероприятий по ее проведению.

И то и другие. Достигнуты ли цели административной реформы? Они были названы достаточно точно, их три: повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Не рассматривая первые две (их изучение требует более глубокого анализа), остановимся на третьей. В конце 2007 г. и Президент РФ В. В. Путин, и тогда еще кандидат в Президенты РФ Д. А. Медведев все чаще стали говорить о проблемах административной реформы и более всего о несовершенстве системы органов исполнительной власти в стране. Не прошло и двух дней после выборов 2 марта, как Д. А. Медведев одной из тех задач, которыми он будет заниматься в ближайшие месяцы, назвал определение «контуров» исполнительной власти.

Многие ученые и еще больше практики стали с нетерпением ожидать грядущих системных и структурных потрясений. Но, увы, к сожалению, реформы исполнительной власти были лишь «косметическими», и наши ожидания по поводу совершенствования системы и структуры исполнительной власти не оправдались.

Но все по порядку. Начиная с Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 — а именно с этого времени в нашей стране была введена многоуровневая система федеральных органов исполнительной власти — эта система подверглась многочисленным и глубоким (да и неглубоким тоже) изменениям. В настоящее время мы, по сути, имеем совершенно иную систему в отличие от существовавшей всего четыре года назад.

Авторами административной реформы в значительной степени была использована американская модель деления федеральных органов исполнительной власти на три уровня — министерства, службы и агентства. Несколько позднее в данную систему были

снова возвращены, а затем снова упразднены ранее существовавшие государственные комитеты.

Казалось бы, идея, использованная при реформировании, вполне понятна и обоснованна: разделить функции на три относительно независимые части. Это функции по выработке политики в установленной сфере деятельности, функции контроля и функции предоставления услуг. Первую часть передали федеральным министерствам, вторую — федеральным службам, третью — федеральным агентствам.

Казалось бы, все стало относительно логично, но последовавшие затем указы Президента РФ уже ставшую привычной систему реформировали снова: в систему федеральных органов исполнительной власти были введены государственные комитеты, преобразовывались и сами министерства, службы и агентства. Несколько слов о государственных комитетах. Никто не спорит о необходимости создания структур, которые занимались бы вопросами рыболовства и молодежи. Но почему ими не могли бы стать федеральное агентство по рыболовству, подчиненное непосредственно Правительству РФ или даже Президенту РФ? Почему бы еще в сентябре 2007 г. не создать полноценное министерство по делам молодежи? Но авторы не пошли по такому пути — они создали госкомитеты, передав им все те функции, которыми наделены и министерства, и службы, и агентства.

Едва ли самым обоснованным майским решением Президента РФ² явилось упразднение государственных комитетов и создание Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации, а также Федерального агентства по рыболовству в составе Министерства сельского хозяйства РФ. Но, отмечая обоснованность данного решения, следует все-таки отметить, что вызывает сомнение целесообразность объединения в единое министерство и спорта, и туризма, и молодежной политики. Не вполне понятно, почему нельзя было оставить федеральные агентства по физической культуре и спорту и туризму самостоятельными и подчиненными Правительству РФ.

Еще одно совсем недавнее решение, которое вызывает недоумение. Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» создан уполномоченный орган управления использованием атомной энергии — Росатом. Указом Президента РФ № 369 20 марта 2008 г. Федеральное агентство по атомной энергии упразднено.

В соответствии с законом госкорпорация объединит предприятия ядерного оружейного комплекса, институты фундаментальной науки, структуры, работающие в сфере ядерной и радиационной безопасности. Таким образом, реорганизация системы федеральных органов исполнительной власти продолжилась. Более того, с созданием госкорпораций — а на февраль 2007 г. их уже создано пять — возникли многочисленные вопросы не только по функциям федеральных органов исполнительной власти, но и по полномочиям в распоряжении собственностью, огромными средствами и т. п.

Отдельный вопрос о качестве подготовки (в том числе и научной проработки) решений Президента и Правительства по проблемам системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. О данной проблеме можно судить хотя бы по количеству изменений, внесенных только лишь в указы Президента РФ. Более десяти раз изменялся Указ от 9 марта 2004 г. № 314. Спустя всего лишь полтора месяца со дня его подписания Министерство транспорта и связи Российской Федерации было разделено на два министерства: Министерство транспорта и Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации (Указ Президента РФ от 20 мая 2005 г. № 649). Тогда же были образованы Федеральные службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия; созданы новые и реформированы ранее существовавшие федеральные агентства.

Один из последних системных указов (от 24 сентября 2007 г. № 1274) уже менее чем через месяц тоже меняется: Указом Президента РФ от 11 октября 2007 г. № 1359 создано Федеральное агентство по обустройству государственной границы РФ. Уже упомянутые нами государственные комитеты просуществовали всего 193 дня.

Следует отметить еще один важный и проблемный момент: с 9 марта 2004 г. структура федеральных органов исполнительной власти строго разделена на две части — федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, а также органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.

В связи с таким делением возникает ряд вопросов, на которые трудно найти аргументированные ответы. На наш взгляд, проблемы, связанные со структурой федеральных органов исполнительной власти, их полномочиями, напрямую связаны с функциональным построением этих органов. Законодатель изначально пошел по неопределенному и неясному пути, положив в основу формирования системы федеральных органов исполнительной власти критерии, не связанные с их целями, задачами и функциями.

Любой управленец скажет, что прежде, чем решать задачу построения эффективного органа управления, требуется максимально точно сформулировать цели его создания, задачи и функции. В данном случае было необходимо четко представлять исчерпывающий перечень целей и задач органов исполнительной

власти — тем более что они уже сформулированы в Конституции РФ, Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» и других нормативных правовых актах.

Требовалось классифицировать задачи федеральных органов исполнительной власти по группам, в соответствии с каким-либо наиболее существенным критерием, например по уровням управления: стратегическим, оперативным и тактическим. Можно предложить и другие критерии классификации задач, главное при этом, что данная классификация задач органов исполнительной власти должна быть максимально объективной и полной. В структуру задач должны войти только те, которые действительно присущи федеральным органам исполнительной власти. С другой стороны, ей не должны принадлежать несвойственные или избыточные функции, не должно быть их дублирования. При такой постановке те проблемы с функциями, которые мы получили в ходе административной реформы, не должны были вообще возникнуть при правильном, научном решении проблемы.

Из теории управления известно, что для решения одной задачи необходимо выделить несколько функций (лучше в пределах десяти). В этом случае мы получаем достаточно громоздкую, но, что очень важно, объективно созданную, четко структурированную, прозрачную, законченную и исчерпывающую пирамиду. В ее вершине цели, которые стоят перед федеральными органами исполнительной власти, каждая из этих целей имеет перечень задач, направленных на их достижение, наконец, для решения каждой задачи сформулированы функции.

Если бы был использован именно такой путь, тогда завершающий этап формирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти был бы совсем иным. Достаточно под каждую функцию (группу функций) создать орган исполнительной власти, который отвечал бы только лишь за их выполнение.

Здесь хотелось бы еще напомнить о напрасно и преждевременно забытом отраслевом принципе формирования организационных структур управления. На наш взгляд, игнорируя этот принцип, а следовательно, исторический опыт Российской империи и СССР, законодатель встал на ошибочный путь реформирования органов исполнительной власти. Исходя из функций органов исполнительной власти требуется структурировать всю систему управления исполнительной власти в соответствии со сложившимся разделением труда в экономической, социально-культурной, административно-политической сферах³.

Разработчики Указа Президента РФ № 314 (2004 г.) пошли по другому пути, который и привел к положению, когда требуется вновь и вновь менять систему и структуру органов исполнительной власти.

Вполне резонно возникает еще один вопрос: каким образом оказалось, что в ряде федеральных министерств либо нет ни служб, ни агентств (МЧС, Минэнергетики, Минрегионразвития), либо их одно или несколько: в Минсельхозе и МВД России — по одной службе, в МИДе и Минпромышленности и торговли — одно агентство и т. д.?

С другой стороны, в некоторых министерствах и служб, и агентств более чем достаточно: в Минобороны — три службы и одно агентство, в Министерстве природных ресурсов и экологии — три службы и два агентства и т. д.

По какой причине такой разброс в количестве служб и агентств? Возможно, что в различных федеральных министерствах разное количество функций по контролю и надзору, по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом. Да, в определенной степени это так. Но главное, конечно же, не в этом. Неужели МВД России не выполняет функции по предоставлению государственных услуг? Более чем достаточно: выдача гражданам и организациям лицензий на приобретение оружия и патронов к нему, разрешений на хранение, ношение и использование оружия, патронов и боеприпасов к нему, а также на их транспортирование, ввоз на территорию и вывоз с территории Российской Федерации; лицензирование отдельных видов деятельности и многое другое. Но в МВД России нет ни одного агентства. Кто тогда выполняет функции по оказанию государственных услуг?

В результате функции, которые должны выполнять агентства, ложатся на МВД России. Аналогично и со службами. Если говорить в целом, то практика формирования федеральных органов государственной власти по любому из принципов, отличному от единственно возможного и описанного нами ниже, приводит к таким последствиям.

Следует заметить, что майский Указ Президента РФ осуществил в этом направлении некоторые позитивные изменения. Так, некоторые службы и агентства,

руководство деятельностью которых осуществляло ранее Правительство Российской Федерации, переданы в соответствующие федеральные министерства.

Итак, нами названы лишь немногие из проблем административной реформы. Но есть еще и проблемы, связанные с формированием механизмов реализации полномочий органов исполнительной власти, противодействия коррупции, разработкой стандартов качества и доступности государственных услуг и административных регламентов их исполнения. Требуется совершенствования государственный контроль и надзор. Необходимо разработать и внедрить механизмы досудебного обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц.

И, наконец, еще одна проблема, к решению которой мы еще не подошли: реформа затронула в основном федеральный уровень власти, на региональном уровне она реализуется лишь в виде экспериментов.

Важно, чтобы процесс формирования эффективной государственной власти опирался не только на практический опыт, в первую очередь российский, но и на результаты научных исследований данной проблемы.

■ ПРИМЕЧАНИЯ:

¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2008 г. № 157-р.

² См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724.

³ См.: Манохин В. М. Отраслевой принцип в организации государственного управления // Административное право и процесс. 2008. № 1. С. 2–11. ■

Развитие правового обеспечения деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы

■ **Л. П. ДУБРОВИЦКИЙ** — первый заместитель начальника Правового управления ФСИН России, кандидат юридических наук

За прошедшее десятилетие уголовно-исполнительная система претерпела значительные изменения, которые обусловлены, прежде всего, кардинальными преобразованиями в российском праве.

В соответствии с указами Президента Российской Федерации от 08.10.1997 г. № 1100 «О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» и от 28.07.1998 г. № 904 «О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации» уголовно-исполнительная система с 1 сентября 1998 г. перешла под юрисдикцию Министерства юстиции Российской Федерации.

Следует отметить базовый Федеральный закон от 21.07.1998 г. № 117-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с реформированием уголовно-исполнительной системы», которым внесены изменения и дополнения в 20 законов и создана законодательная

основа функционирования уголовно-исполнительной системы в составе Минюста России.

Осуществлено переподчинение уголовно-исполнительной системе уголовно-исполнительных инспекций и ряда образовательных учреждений МВД России, лечебно-профилактических и санаторно-оздоровительных учреждений. Созданы научно-исследовательские учреждения уголовно-исполнительной системы Минюста России.

В период с 1 сентября 1998 г. по настоящее время было принято 32 федеральных закона, 11 указов Президента Российской Федерации, 30 постановлений Правительства Российской Федерации, 10 распоряжений Правительства Российской Федерации.

Развитие законодательства обусловило необходимость приведения законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения в сфере исполнения наказаний и деятельность учреждений