Административная реформа в современной России: теоретические и организационно-правовые аспекты

Родион Викторович Голощапов – кандидат исторических наук, доцент, советник департамента государственной службы, кадров и государственных наград аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе (г. Хабаровск).
E-mail: rodionovich1@mail.ru

В статье представлены анализ теоретических подходов учёных-государствоведов к понятию «административной реформа», а также характеристике имеющихся организационно-правовых проблем реализации административной реформы в современной России. На основании проведённого исследования автор статьи предлагает собственные выводы и заключения относительно содержания понятия «административная реформа», а также рекомендации, касающиеся вопросов организации процесса реформирования.

Ключевые слова: административная реформа, государственный аппарат, концепция.

Последнее десятилетие объектом пристального внимания и ведущей темой дискуссий среди ученых-государствоведов является современная административная реформа в России. Значимость вопроса во многом обусловлена необходимостью повышения эффективности государственного управления, потребностью теоретического осмысления опыта практической реализации административной реформы в России, а также решения накопившихся организационно-правовых проблем.

Ряд известных исследователей рассматривают административную реформу как изменения, связанные с системой государственно-административного аппарата, органов исполнительной власти различного уровня. Например, И.А. Василенко определяет административную реформу как процесс структурных изменений в работе государственного аппарата, направленный на повышение его эффективности и совершенствование качества принимаемых решений [1, с. 249]. Т.Я. Хабриева указывает, что под административной реформой принято понимать преобразования в системе органов исполнительной власти с целью создания реально действующей единой системы исполнительной власти, работающей в «автоматическом режиме» в интересах общества [2, с. 249]. Можно было бы продолжить список примеров, но вполне достаточно подчеркнуть, что указанные определения основываются на имеющемся опыте административных реформ и не вызывают каких-либо серьёзных возражений.

Вместе с тем, в современной России в период с 2000 по 2005 гг. было достаточно сложно разграничить конкретные цели, задачи, направления и сферу воздействия административной реформы. Идеологами преобразований

отмечался целый комплекс нормативных правовых актов [3], отражающих различные её направления: формирование института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах; новый порядок формирования Совета Федерации; формирование Госсовета; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства; исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики; организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам; завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации; оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; наделение полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Безусловно, большая часть перечисленных мероприятий непосредственным образом затрагивала сферу государственного управления, вопросы организации и деятельности органов исполнительной власти. Но, в то же время, некоторые из указанных выше изменений без соответствующих пояснений достаточно проблематично рассматривать в рамках административной реформы. Например, возникает вопрос, в чем заключается смысл и содержание реформы федеративных отношений, если одно из направлений административной реформы – разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации? А если вопрос о разграничении полномочий рассматривается как один из элементов административной реформы, требуются ли на этот счет какие-то объяснения или данную установку следует рассматривать как саму собой разумеющуюся?

В целом, отсутствие базовых концептуальных документов на протяжении длительного периода времени, а также некоторая размытость ориентиров, как и сама практика реформирования, не оставляли реальных возможностей для формирования четких теоретических подходов относительно сущности и содержания современной административной реформы в России. Данный концепт воспринимался как весьма широкое понятие, касающееся самых различных направлений государственной деятельности, фактически, до принятия Распоряжения Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 гг.» (в дальнейшем срок действия Концепции был продлён до 2010 года).

В научных публикациях, посвящённых анализу содержания административной реформы, реализуемой с начала 2000 года, можно обнаружить значительное количество разнообразных подходов. Так, в совместной работе В.В. Бакушева, В.И. Безносикова, В.С. Кот указаны следующие направления административной реформы 2000 г.: реорганизация административно-территориального устройства, реформирование института полномочных представителей Президента России, новый порядок формирования Совета Федерации, создание Государственного совета, упорядочение и единение правового пространства. В следующей вариации авторы делают вывод нормативного характера: реформа должна быть нацелена на развитие и рационализацию федерализма в государстве [4, с. 149.].

И.Н. Молодцов в своем диссертационном исследовании определяет, что административная реформа 2000 года есть оптимизация правового, политического и экономического пространства страны в рамках действующей Конституции в соответствии с экономическими интересами крупных корпораций, направленная на унификацию законодательства, усиление государственной власти, снижение веса глав субъектов Российской Федерации в федеральной политике. При этом, исследователь выделяет ряд направлений административной реформы: политико-правовое, политическое и социально-экономическое [5, с. 77 – 78.].

А.В. Шаров характеризует административную реформу как один из трех элементов реформы государственного управления, объединенных в 2004 году (к двум другим элементам относится реформа государственной службы и бюджетная реформа). При этом, он акцентирует внимание на двух основных задачах административной реформы: ликвидация ненужных и избыточных функций в органах исполнительной власти и изменения в структуре Правительства [6, с. 16 – 17.].

Исходя из представленных точек зрения следует также отметить ещё один дискуссионный вопрос, касающийся хронологических рамок современной административной реформы. Официальную регламентацию периодов реализации административной реформы в современной России можно увидеть в двух официальных документах – в Указе Президента Российской Федерации № 824 от 23 июля 2003 года «О мерах по проведению Административной реформы в 2003 – 2004 годах» и в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О концепции Административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 гг.» (далее – Концепция административной реформы). Тем не менее, многие авторы определяют собственную хронологию. Так, исследователи В.В. Бакушев, В.И. Безносикова, В.С. Кот, а также И.Н. Молодцов рассматривают административную реформу в рамках 2000 г.

Т.Я. Хабриева, А.Ф. Ноздрачева и Ю.А.Тихомирова отмечают, что один из уроков административных реформ состоит в придании им характера постоянной функции государства, а также делают вывод, что административная реформа в современной России идет непрерывно и

постепенно с 1991 года, т. е. с момента прекращения советского общественного и государственного строя и преобразования социалистической плановой экономики в рыночную. В работе указывается следующая периодизация:

1. 1992 – 1993 гг. Департизация государственного аппарата и формирование конкретных федеральных органов исполнительной власти.

2. 1996 - 1998 гг. Подготовка вариантов концепции административной реформы.

3. 1999 – 2000 гг. Подготовка концепции государственного строительства, включающей основные идеи концепции административной реформы 1998 г.

4. 2003 – 2005 гг. Практическое осуществление административной реформы по направлениям: оптимизация функций органов исполнительной власти и структуры исполнительной власти; реформирование государственной службы; совершенствование управленческих процедур; создание административной юстиции.

5. Разработка программы административной реформы до 2010 года [2, с. 1 – 54].

Исследователь Е.Н. Гаталов выделяет три этапа административно-государственной реформы:

1-й этап (2000 – 2003) характеризуется определением направлений и рабочего пространства административно-государственной реформы.

2-й этап (2004) – реструктуризация федеральной системы исполнительной власти и связанная с этим работа по подготовке нормативных материалов.

3-й этап (2005 по н/в), по мнению Е.Н. Гаталова, несостоявшийся. Должен был характеризоваться развитием принципов административно-государственной реформы в глубину, их синхронизацией с другими институциональными реформами и экстраполяцией административно-государственной реформы на региональный и местный уровни [7, с. 26 – 27].

Рассматривая различные точки зрения к определению содержания и направлений административной реформы в современной России, а также расхождения в определении её хронологических рамок, можно предположить, что в процессе преобразований постепенно корректировалась сфера воздействия и изменялись сроки реализации реформы. Однако основная цель оставалась неизменной – повышение качества функционирования государственных институтов, формирование системы государственного управления, соответствующей потребностям современного российского общества. При этом, организационно-функциональные изменения в системе исполнительной власти следовало бы считать основным средством для достижения цели.

Вместе с тем, данное суждение вызывает некоторые сомнения. Во-первых, до 2005 г. отсутствовали базовые концептуальные и программные документы, четко регламентирующие цели, задачи и содержание административной реформы. Поэтому о том, что являлось основными

целями, а что средством достижения этих целей можно судить лишь на основании публичных выступлений официальных и должностных лиц, а также принятых в рассматриваемый период нормативных правовых актов, затрагивающих некоторые аспекты организации и деятельности органов власти. Во-вторых, сами преобразования в системе исполнительной власти рассматривались как один из элементов административной реформы, в одном ряду с развитием федеративных отношений или с изменениями в системе местного самоуправления.

В рамках исследуемого вопроса необходимо отметить, что в отечественной науке определение содержания и социально-политической значимости не только административной реформы, но и иных, различных видов преобразований, является серьезной теоретической проблемой. Российская практика последних двадцати лет показывает, что реформами у нас именовались любые (более или менее значимые) изменения. Исследователь В.Н. Шиян справедливо указывает, что к настоящему времени российские преобразования в области социально-политических, экономических отношений обозначаются целой серией понятий и терминов: развитие, реформирование, модернизация, трансформация и др. Причём, авторы предлагаемых моделей преобразований, как правило, не задумываются о соотношении данных понятий [8, с. 480].

Имеют место случаи отождествления реформы с такими понятиями, как «трансформация» или «модернизация». Например, «трансформация – это комплексное реформирование…» или «реформа – это модернизация…» [9, с. 473]. Можно предположить, что подобные позиции, как и практику реформирования достаточно основательно подпитывает морфогенетический подход, согласно которому реформы – это изменения любого объема и содержания безотносительно их последствий, т. е. всякое изменение, есть потенциальная возможность, а не конечное достижение [10, с. 260].

Современные управленческие знания, а также положительный опыт преобразований в мировой практике предоставляют возможность для пересмотра вышеуказанного подхода. На современном этапе реформу следовало бы рассматривать не как преобразование любого объема и содержания, а как качественное изменение в структуре и функционировании системы, осуществляемое в рамках полноценного управленческого процесса. В связи с этим, при подготовке и реализации современных реформ должны соблюдаться следующие требования: наличие продуманной концепции – общая идея четко определяющая смысл, цели и задачи преобразований, а также качественная нормативно-правовая база; использование системного подхода к объекту реформирования; организация мониторинга в сферах реформаторского воздействия; наличие конкретизированных и утвержденных критериев эффективности. В противном случае речь может идти лишь об изменениях ради изменений, потому как существенные позитивные результаты оценить не представляется возможным. Ответственные за реализацию реформы всегда могут определить результаты своей деятельности по хорошо известным, формальным бюрократическим

штампам отчетности – «принято», «усилено», «углублено», «разработаны самые решительные решения среди всех решений» и т. д. Искусство современной российской бюрократии – отчитываться об эффективности проделанной работы, ретушируя полученные результаты – хорошо известно.

Возвращаясь к основному вопросу публикации, следует отметить, что после принятия Концепции административной реформы количество теоретических и организационно-правовых неопределенностей несколько уменьшилось. Концепция обстоятельно и предметно конкретизировала цели и задачи административной реформы, очертила комплекс мероприятий и установила сроки их реализации. Уделяется внимание общим показателям достижения целей административной реформы, что (по сравнению с прошлым реформаторским опытом) также можно считать определённым достижением.

Вместе с тем, данная концепция остается единственным системным документом. Современная административная реформа не получила дальнейшего организационно-правового оформления в рамках программы или основополагающего нормативного правового акта. Многие мероприятия, указанные в концепции, в нарушение установленных сроков остаются нереализованными, а вопрос о показателях достижения целей через определённый период времени после утверждения Концепции вообще потерял для идеологов современной административной реформы свою актуальность. Кроме того, в концепции отсутствует определение базового понятия «административная реформа», что по-прежнему даёт основание для формирования различных подходов, выводов и заключений относительно содержания исследуемого понятия.

Анализируя современные авторские суждения, можно выделить две достаточно часто встречающиеся точки зрения, которые понятие «административная реформа» трактуют в узком или широком терминологических значениях. Менее дискуссионным и устоявшимся представляется толкование административной реформы в узком значении. В рамках данного подхода понятие «административная реформа» определяется как процесс непосредственных, организационно-функциональных изменений в системе государственного аппарата и органов исполнительной власти различного уровня. В широком смысловом значении административная реформа характеризуется как качественное, масштабное изменение в системе государственного управления (в данном случае государственное управление рассматривается как деятельность по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий государства в целях выполнения его организационно-регулирующих и служебных функций как в обществе в целом, так и в отдельных его частях) [11, с. 64].

Встречаются и несколько иные точки зрения. Например, С.В. Устинкин, С.Е. Каптерев и А.В. Мартынов одним из параметров административной реформы называют перестройку политических институтов и утверждают, что объем самого понятия административных

реформ должен быть различен в зависимости от характера отношений общества и государства [12, с. 48].

Имеют место попытки в качестве целевых установок административной реформы рассматривать решение социально-экономических задач. Такая позиция является достаточно спорной. Очевидно, что сущность административной реформы заключается в необходимости качественных изменений в системе государственного управления с целью адаптации этой системы к условиям внешней среды. Но, при этом, следует учитывать, что административная реформа направлена, прежде всего, на повышение эффективности управления. Следовательно, в рамках административной реформы основные преобразования осуществляется не в экономике (иначе, в чем же тогда назначение экономической реформы), а в сфере управления. Таким образом, сущность административной реформы заключается не в том, чтобы, например, увеличить ВВП, а в том, чтобы достигнуть такого уровня государственного управления, при котором данная задача может быть решена качественно и в установленные сроки.

Подводя итоги, на основании анализа авторских исследований, а также опыта реализации административной реформы в современной России можно сделать следующие выводы и заключения.

1. Под административной реформой следует понимать концептуально осмысленный процесс реализации чётко регламентированных и контролируемых мероприятий по осуществлению качественных изменений в организационно-функциональной системе государственного аппарата, исполнительных органов власти различного уровня в целях повышения эффективности государственного управления.

2. Административная реформа затрагивает, прежде всего, сферу исполнительной власти, но при этом может стимулировать процесс реализации преобразований во всех органах государственной власти и местного самоуправления, их полномочиях, сферах компетенции, методах деятельности и взаимодействия. Иначе говоря, административная реформа может инициировать новые направления и виды реформ в сфере властных отношений: судебные реформы, реформы представительных органов власти, органов местного самоуправления и осуществляться синхронно с данными преобразованиями в едином комплексе мер по рационализации и совершенствованию всей системы государственной власти и местного самоуправления. Но, вместе с тем, следует понимать, что каждый из обозначенных видов реформ имеет свою предметную область. В противном случае неизбежно возникает вопрос о соотношении понятий: «административная реформа», «реформа государственного управления», «реформа государственной службы», «судебная реформа», «реформа федеративных отношений», «реформа местного самоуправления» и т. д.

3. Административную реформу следует рассматривать в рамках полноценного управленческого процесса, требующего серьезного содержательного наполнения. В качестве непременных предпосылок

успешной реализации современной административной реформы необходимо выделить соблюдение следующих требований:

- четкое концептуальное оформление сущности, цели и задач реформы;
- определение основных мероприятий и своевременный контроль за их исполнением;
- комплексный и синхронный охват всех реформируемых объектов, элементов, отношений и т. д.;
- качественное ресурсное обеспечение (наличие организационно-правовых, кадровых, финансово-экономических ресурсов) всех этапов реформы;
- определение механизмов функционирования институтов власти в период их реформирования (например, в период реализации реформы органов исполнительной власти нельзя допустить потери управляемости по различным направлениям государственной деятельности, когда старые структуры и управленческие связи упразднены, а новые еще не сформированы);
- определение критериев эффективности функционирования институтов государственного управления;
- обеспечение реформы механизмом обратной связи и постоянного мониторинга с целью своевременной корректировки программы или методов реформирования в случае несоответствия показателей деятельности институтов власти заданным критериям;
- легитимация реформаторского курса, а также формирование положительной мотивации у государственных служащих, представителей общественности слоев, т. е. у всех, чьи интересы данная реформа затрагивает;
- использование политических и информационных технологий для нейтрализации антиреформаторских настроений как внутри государства, так и вне его пределов.

5. Незначительные изменения (например, изменения наименования управленческой структуры, дополнение или ликвидация функций без каких-либо комплексных преобразований) целесообразно характеризовать более нейтральными понятиями, например, такими как «рационализация» или «развитие». Понятие «административная реформа» в данных случаях сложно признать релевантным.

6. С целью совершенствования методов реформаторского воздействия не только в рамках административных реформ, но и в процессе реализации иных видов реформ в различных сферах отношений, представляется целесообразным принятие федерального закона о принципах и методах реализации реформирования в Российской Федерации. Это предоставит возможность остановить процесс девальвации понятия «реформа», нейтрализовать негативное отношение к реформам, сложившееся в российском обществе с 1990-х годов и обеспечить чёткое следование установленным законодательством принципам, правилам и процедурам реформирования.

Литература и источники:

1. Василенко, И. А. Государственное и муниципальное управление : учебник / И. А. Василенко. – М. : Гардарики, 2005. – 320 с.

2. Административная реформа в России : научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М. : Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА-М, 2006. – 456 с.

3. «Консультант плюс:

Федеральный Закон от 04.07.2003 №95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

Федеральный Закон от 05.08.2000 №113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»;

Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»;

Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 «О государственном совете Российской Федерации»;

Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»;

Указ Президента РФ от 20.05.2004 № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»;

Указ Президента РФ от 27.12.2004 № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации»;

Указ Президента Российской Федерации от 23.07.2004 № 824 «О мерах по проведению Административной реформы в 2003 – 2004 годах»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.2000 № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»;

Распоряжение Правительства РФ от 15.11.2004 № 1444-р «О создании при Правительственной комиссии по проведению административной реформы».

4. Бакушев, В. В. Административная реформа в России: предпосылки, системность и механизмы / В. В. Бакушев, В. И. Безносиков, В. С. Кот. – М., 2000 г. – 162 с.

5. Молодцов, И. Н. Теоретические проблемы российской территориальной политики на примере анализа административной реформы 2000 года : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.01 / И. Н. Молодцов. – М., 2004. – 178 с.

6. Шаров, А. В. Основные элементы реформы государственного управления. Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне / А. В. Шаров. – М. : Издательство «Алекс», 2005. – 304 с.

7. Гаталов, Е. Н. Проблемы современной административно-государственной реформы в России / Е. Н. Гаталов // Власть. Общенациональный научно-политический журнал. – 2009. – № 3.

8. Шиян, В. Н. Теоретико-методологические аспекты современной практики государственного реформирования в России / Власть и проблемы российской государственности в Дальневосточном федеральном округе : материалы Межрегиональной научно-практической конференции / В. Н. Шиян. – Хабаровск : Изд-во ДВАГС, 2005. – 559 с.

9. Мельник, В. А. Современный словарь по политологии / В. А. Мельник. – Мн. : Книжный дом, 2004. – 640 с.

10. Лобанов, В. В. Государственное управление и общественная политика : учебное пособие / В. В. Лобанов. – СПб.: Питер, 2004. – 448 с.

11. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. – М. : «Статут», 2000. – 912 с.

12. Уткин, С. В. Административная реформа в условиях модернизации публичного управления / С. В. Уткин, С. Е. Каптерев, А. В. Мартынов // Власть. – 2009. – № 12.