

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА
И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА:
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И ВЗАИМОСВЯЗЬ**

Т. В. Щукина

Орловская региональная академия государственной службы в г. Липецке

Поступила в редакцию 25 января 2010 г.

Аннотация: *административная реформа, проводимая в субъектах Российской Федерации, оказывает определенное влияние на развитие законодательства в сфере государственной гражданской службы и кадровой политики, изменяет сложившиеся основы правового статуса государственных гражданских служащих, модернизирует систему государственного управления в целом.*

Ключевые слова: *административная реформа, государственная гражданская служба, кадровая политика.*

Abstract: *the administrative reform in the Russian Federation subjects influences on the development of legislature in the sphere of state civil service and personnel policy; it changes the established bases of legal status of the state civil servants, and changes the system of state administration as a whole.*

Key words: *reform of public administration, civil serves, personnel police.*

Реализацию административной реформы в Российской Федерации необходимо рассматривать в целом и как правовое, и как социально-политическое явление общественной жизни. Такой подход обусловлен необходимостью комплексного восприятия административного реформирования, потому что осознание причин, целей, концепции и социальной базы реформы поможет эффективно модернизировать систему государственного управления в России. Как отмечает А. В. Тихонов: «Если цели «потеряны» на пути реформирования, не проработаны задачи социально-политической диагностики, не осмыслено реальное состояние общества и оно не соотносено с его идеалами, то невозможно формирование стройной системы механизмов, обеспечивающих эффективное управление и властную вертикаль»¹.

Административная реформа направлена на изменение всей системы государственного и муниципального управления. Это всеобъемлющий процесс формирования и адаптации нового законодательства в сфере государственного и муниципального строительства, форм и методов управления, кадровой политики и ее механизмов в системе государственной и муниципальной службы; совершенствования деятельности хозяйствующих субъектов. Далекое не все поставленные задачи административной реформы удалось выполнить в полной мере, но даже частично осуществленные мероприятия серьезно повлияли на социальное и экономическое развитие Российской Федерации и субъектов.

¹ См.: Тихонов А. В. Социология управления. Теоретические основы. СПб., 2000. С. 26.

© Щукина Т. В., 2010

Следует отметить, что реформирование носит широкомасштабный характер. Ни одна сфера общественной жизни не осталась не охваченной мероприятиями административной реформы как прямо, так и косвенно. Она затрагивает сферу и образования, и социальной защиты населения, молодежной политики, управления экономикой (государственная регистрация, отчетность и пр.), административно-правовые режимы (чрезвычайное положение), государственную и муниципальную службу, правотворчество и законотворческий процесс (преодоление коррупции).

Масштабное реформирование государственного управления, которое перманентно реализовывалось с 1991 г., стало объективно необходимым и возможным только с 2003 г. Данная модернизация системы исполнительной власти и государства в целом задумывалась ранее, но осуществлялась непоследовательно, с фрагментарным использованием положений концептуальных разработок, обладала незавершенным характером. Именно это предопределяло низкую эффективность применения правовых норм в сфере функционирования государственного аппарата. До 2004 г., например, решение вопросов единства исполнительной власти на федеральном уровне носило декларативный характер.

Административная реформа возникла как идея внутри системы исполнительной власти, и основными реформаторами стали органы исполнительной власти Российской Федерации. Это прослеживается при анализе нормативных правовых актов, регламентирующих основы административной реформы. Первым правовым актом, свидетельствующим о начале реформы государственного управления, стал Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах»².

Идеи административной реформы основываются на опыте реформ государственного управления и государственной службы в США и Великобритании, которые проводились в условиях бюджетного дефицита и для его преодоления³. В Российской Федерации вопросы бюджетного дефицита были чрезвычайно актуальны вплоть до 2006 г. Профицитность последних бюджетов Российской Федерации, субъектов РФ 2007—2008 гг., «уходящая» проблема межбюджетного выравнивания сменились серьезной нехваткой в стране денежных средств, когда наступил глобальный экономический кризис. Руководители органов государственной власти стали указывать на то, что организация государственной службы и ее эффективное функционирование требуют серьезных затрат со стороны государства. И эти затраты необходимо значительно снизить, включая суммы заработных плат государственных служащих.

Дополним, что сходные перемены имели место во всех странах мира в конце 70—80 гг. двадцатого столетия и были, как уже упоминалось, обусловлены сложностью экономической, социальной и политической об-

² См.: О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах : указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 // Рос. газ. 2003. 25 июля.

³ См.: *Зинченко Г. П.* От администрирования к менеджменту (опыт реформирования государственной службы в Великобритании) // ПОЛИС. 2006. № 1. С. 165.

становки⁴. Переход от государственного администрирования к государственному менеджменту преследовал следующие цели: 1) оценку государственных служащих по результатам их деятельности; 2) ориентацию государственных структур на оказание услуг населению (служебная роль государства); 3) экономию государственных ресурсов; 4) децентрацию и децентрализацию государственных структур и функций; 5) усиление мобильности органов государственной власти в зависимости от экономических обстоятельств⁵.

На наш взгляд, аналогичные причины обусловили необходимость проведения административной реформы и реформы государственной службы в Российской Федерации. Аутсорсинг государственных функций, изменение системы, структуры, внутренней организации и деятельности органов исполнительной власти, приближение государственного служащего к гражданину и его интересам — все это задумывалось как решение возникших проблем.

С точки зрения самих реформаторов (органов исполнительной власти) проведение мероприятий административной реформы объясняется следующими причинами:

1. Низкая эффективность государственного управления в международных сопоставлениях⁶. По свидетельству международных экспертов, по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Российская Федерация в 2004 г. находилась на одном уровне со странами, намного уступающими ей в экономическом развитии. А по ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, Россия значительно уступала не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы. Согласно индексу GRICS, который определяется один раз в два года Всемирным банком и оценивает эффективность государственного управления в 209 странах, Россия по таким показателям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль за коррупцией, находилась в нижней части рейтинга⁷.

2. Отрицательная оценка гражданами деятельности государственных служащих и качества оказываемых государственных услуг⁸. Результаты российских исследований состояния системы государственного управления также свидетельствуют о низкой эффективности государственной

⁴ См.: Шахмалов Ф. Теория государственного управления. М., 2002. С. 246—247.

⁵ См.: Сморгунюв Л. В. Сравнительный анализ административных реформ в западных странах // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12, Политические науки. 2000. № 3. С. 60.

⁶ См.: Кирсанов М. В. Реализация административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах [Электронный ресурс]. Липецк, 2008 г. URL: <http://www.admrl.lipetsk.ru>.

⁷ См.: Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах, одобренная Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-п // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

⁸ См.: Кирсанов М. В. Указ. соч.

власти, коррумпированности государственного аппарата, падении доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим. Данные опросов, проведенных фондом «Общественное мнение» в 2004 г. в семи субъектах Российской Федерации, свидетельствуют об отрицательной оценке гражданами деятельности государственных служащих по оказанию государственных услуг (более 71 процента опрошенных). Только 14 процентов опрошенных лиц удовлетворены качеством оказания государственных услуг⁹.

3. Запредельные издержки бизнеса на преодоление административных барьеров (по оценкам, в среднем 8,5 процента выручки малых предприятий)¹⁰.

4. Проявления коррупции. Индекс восприятия коррупции, рассчитываемый международной организацией «Transparency International», в 2004 г. показал, что Россия среди 146 стран занимала 90-е место наряду с Гамбией, Индией, Мозамбиком, Непалом. Кроме того, более 76 процентов опрошенных фондом «Общественное мнение» лиц сталкивались с проявлениями коррупции в государственном аппарате¹¹.

Ученые, политики, предприниматели оценивают цели и причины проведения административной реформы в сходном ракурсе. Сущность административной реформы заключается в том, чтобы роль рядовых граждан становилась более значимой за счет сужения функций государства. Три причины административной реформы выделил А. Мамут¹²: 1) наличие постоянных коллизий власти и предпринимателей; 2) стремление государства быть конкурентоспособным политически и экономически на международном уровне; 3) увеличение капитализации в бизнесе порождает капитализацию на государственном уровне.

Профессор В. Бакушев причинами административной реформы называет: 1) сложность внутривластной ситуации, выражающейся в нерешительности и слабости государства; 2) необходимость укрепления экономико-властной вертикали; 3) необходимость ограничения самостоятельности субъектов РФ рамками федеральных законов наряду с согласованным взаимодействием субъектов РФ и федерального центра; 4) то обстоятельство, что исполнение государственных функций должно реализовываться профессиональными государственными служащими; 5) необходимость закрепления ответственности федеральных органов исполнительной власти за осуществление государственной политики¹³.

⁹ См.: Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах, одобренная Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

¹⁰ См.: *Кирсанов М. В.* Указ. соч.

¹¹ См.: Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах, одобренная Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

¹² См.: *Мамут А.* Пора подумать о лекарствах // Профиль. 2002. 26 авг. С. 14.

¹³ См.: *Бакушев В.* Административная реформа: траектория пути // Российская Федерация сегодня. 2002. № 1. С. 24.

Официально закреплено несколько целей реформы. В соответствии с положениями Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг. ими являются: 1) повышение качества и доступности государственных услуг; 2) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; 3) повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Каждому перечисленному показателю корреспондирует показатель достижения целей административной реформы¹⁴. В Российской Федерации к 2008 г. предполагалось достичь такие значения индикатора GRICS: показателя эффективности государственного управления — 55 единиц из 100 возможных; эффективности государственного регулирования — 60 единиц. В 2010 г. планируется перейти порог 70 единиц по каждому из описанных выше показателей.

Административная реформа, согласно задачам, поставленным в Концепции, предусматривает реализацию мероприятий по восьми основным направлениям. Задачи реформы воплощаются в реальность системно и в течение определенных периодов времени: 2006 г., 2007 г., 2008 г., 2009—2010 гг. Направления реформы — это скоординированные, запланированные, объединенные конкретной целью и отдельными задачами формы действий органов исполнительной власти. К направлениям административной реформы относятся: 1) управление по результатам; 2) стандартизация и регламентация; 3) предоставление государственных услуг на базе многофункциональных центров; 4) предоставление информации о государственных услугах и государственных услуг в электронной форме; 5) оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции; 6) повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества; 7) модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти; 8) обеспечение административной реформы.

Направления административной реформы — это ее основные векторы. Они в течение 2004—2010 гг. создали солидное содержание осуществляемой реформы. Оно имеет определенную структуру:

1) нормативные правовые акты в сфере административного реформирования;

2) методические рекомендации;

3) экспертизы¹⁵;

4) рейтинги¹⁶;

¹⁴ См.: Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах, одобренная Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

¹⁵ См.: Аудиторско-консультационная группа «Развитие бизнес-систем». URL: <http://www.rbsys.ru>; www.admrl.ru

¹⁶ Например, Рейтинг качества государственного управления субъектов Российской Федерации.

5) учебные курсы по обучению кадров основным направлениям административной реформы¹⁷;

6) информационные центры, сайты и иное.

Рассмотрим нормативные правовые акты в сфере административного реформирования. Их следует классифицировать на следующие специфические виды:

— нормативные правовые акты, планирующие направления и мероприятия по проведению административной реформы¹⁸;

— нормативные правовые акты, определяющие поддержку органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при осуществлении административной реформы¹⁹;

— нормативные правовые акты, регулирующие порядок определения государственных функций и разработки административных регламентов предоставления государственных услуг, их стандартов²⁰;

— нормативные правовые акты, регламентирующие предоставление государственных услуг органами исполнительной власти на базе многофункциональных центров²¹;

— нормативные правовые акты, закрепляющие критерии эффектив-

¹⁷ См.: *Кирсанов М. В.* Указ. соч.

¹⁸ См.: План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах [Электронный ресурс], одобренный распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (с изм. от 9 февраля 2008 г., 10 марта 2009 г.). Доступ из СПС «Гарант».

¹⁹ См.: Об организации работ по проведению конкурсного отбора федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации для оказания поддержки проведения административной реформы в 2006 году : приказ Минэкономразвития России от 9 июня 2006 г. № 152; Правила оказания поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2009 году, утв. Постановлением Правительства РФ от 15 июля 2009 г. № 562 // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3806.

²⁰ См.: О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) : постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933; Об утверждении административного регламента оказания государственной услуги по предоставлению гражданам лесных насаждений для заготовки древесины для собственных нужд : постановление администрации Липецкой области от 28 января 2010 г. № 12; Об утверждении административного регламента Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по направлению граждан Российской Федерации на лечение за пределами территории Российской Федерации : приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 24 декабря 2009 г. № 1024н // Рос. газ. 2010. 10 февр.

²¹ См.: О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг : постановление Правительства РФ от 3 октября 2009 г. № 796 // СЗ РФ. 2009. № 41. Ст. 4782.

ности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти²²;

— нормативные правовые акты, содействующие разработке и внедрению предоставления государственных услуг в электронной форме²³;

— нормативные правовые акты, касающиеся противодействия коррупции²⁴;

— нормативные правовые акты, совершенствующие механизмы досудебного обжалования решений и действий органов исполнительной власти и должностных лиц (пока единые нормы федерального законодательства по данному поводу отсутствуют, за исключением порядка формирования комиссий по регулированию конфликта интересов)²⁵;

— административные регламенты как особые нормативные правовые акты, носящие сугубо публичный характер.

Методические рекомендации по своему содержанию также достаточно обширны. В методические рекомендации федеральных органов исполнительной власти включаются положения по разработке административных регламентов, определению видов государственных услуг и внедрению стандартов их предоставления населению, обозначению коррупционных рисков в деятельности государственных служащих и содержании нормативных актов и др.²⁶

Современная административная реформа в Российской Федерации проводилась и проводится согласно разработанной концепции поэтапно.

²² См.: Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3256; Об утверждении Положения о порядке проведения экспериментов в ходе реализации федеральных программ развития федеральной государственной гражданской службы : указ Президента РФ от 6 июня 2007 г. № 722 // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2897; О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» : постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 // СЗ РФ. 2009. № 17. Ст. 2083.

²³ См.: О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002—2010 годы)» : постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531; О внесении изменений в федеральную целевую программу «Электронная Россия (2002—2010 годы)» : постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 721; Об утверждении административного регламента по предоставлению государственных информационно-консультационных услуг : приказ МИД РФ от 20 мая 2008 г. № 5853 // Рос. газ. 2008. 9 июля.

²⁴ См.: Об утверждении Программы противодействия коррупции в Федеральном агентстве воздушного транспорта на 2009—2011 годы: Приказ Минтранса РФ от 7 декабря 2009 г. № 228.

²⁵ См.: О государственной гражданской службе Российской Федерации : федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

²⁶ См.: Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции : постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196 // СЗ РФ. 2009. № 10. Ст. 1241.

В субъектах РФ нормативные правовые акты об административной реформе принимались и принимаются во исполнение федеральных нормативных документов. Рассмотрим федеральные нормативные акты, определяющие цели, задачи и направления административной реформы в целом. основополагающим нормативным правовым актом в области реформы государственного управления в субъектах РФ в настоящее время является Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах, одобренная Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (с изменениями от 9 февраля, 28 марта 2008 г.).

В 2006 г. было положено начало реализации программ проведения административной реформы в субъектах Российской Федерации, в 2007 г. — оптимизации функционирования органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, разработки административных регламентов.

В 2008 г. Правительством РФ было запланировано выполнение субъектами РФ таких основных мероприятий, как:

— разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов;

— разработка и принятие программ противодействия коррупции (в Липецкой области в 2007 г. был принят в качестве пилотного проекта первый план противодействия коррупции на 2007—2008 гг.);

— разработка нормативно-правовой и методической базы предоставления государственных услуг в электронной форме («электронная очередь», «электронные киоски» и т.п.);

— начало реализации административной реформы на уровне местного самоуправления;

— создание пилотных многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на территориях субъектов Российской Федерации (в Липецкой области был создан многофункциональный центр по предоставлению государственных и муниципальных услуг в г. Ельце);

— ликвидация избыточных функций органов исполнительной власти субъектов РФ (выразилась в сокращении численности и штатов органов исполнительной власти Липецкой области);

— реализация процедур управления по результатам в органах исполнительной власти субъектов РФ.

Главным направлением реформы государственного управления в субъектах РФ в 2009—2010 гг. выступает создание многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг на территориях субъектов РФ. Это предполагает создание нескольких центров в муниципальных образованиях субъектов РФ. В Липецкой области в 2009 г. создан один многофункциональный центр на территории муниципального городского округа — Липецк. В 2010 г. на территории Липецкой области планируется создать десять многофункциональных центров по оказанию государственных и муниципальных услуг населению.

В п. 2 Постановления Правительства РФ от 15 июля 2009 г. № 562

предусмотрено, что бюджетные ассигнования в объеме 35 400 тыс. руб., включенные в федеральном бюджете на 2009 г. по подразделу «Другие общегосударственные вопросы» раздела «Общегосударственные вопросы», необходимо направить на реализацию конкретных задач административной реформы, включая подготовку методической базы.

К ним относятся:

- 1) мониторинг применения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг;
- 2) мониторинг создания и деятельности многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг. Под мониторингом создания и деятельности многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг понимается формирование единой системы предоставления государственных (муниципальных) услуг на территории субъекта РФ. Это создание и развитие многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг и усовершенствование технологии предоставления государственных (муниципальных) услуг путем оптимизации межведомственного взаимодействия и внедрение принципа «одного окна» при предоставлении государственных (муниципальных) услуг;
- 3) проведение мониторинга качества государственного управления, а также обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 4) совершенствование государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Таким образом, Правительство РФ поручает Министерству экономического развития Российской Федерации распределять денежные средства на внедрение административных регламентов по предоставлению услуг и, самое главное, на создание многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг. На создание учреждений, где непосредственно будут предоставляться государственные услуги населению. Деятельность многофункциональных центров в большинстве случаев должна осуществляться на территориях субъектов РФ, поэтому разработаны и введены в действие Правила оказания поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2009 году.

Предоставление государственной поддержки проведению административной реформы субъектам РФ в 2009—2010 гг. зависит от следующих условий: софинансирования предлагаемых проектов; оптимальности затрат на реализацию проектов; предложения проектов, предполагающих создание сети многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг; выполнения органами исполнительной власти субъектов РФ мероприятий административной реформы за три года (2006—2008 гг.).

Думается, что попытка федеральной власти мотивировать субъекты РФ исполнять Концепцию административной реформы подобным образом может привести к формализации подхода субъектов РФ к реализации целей и задач реформы, отстранению от идеи и сути административного реформирования. Подобные «кнут» и «пряник» осуществления реформы государственного управления дают возможность субъектам РФ (да и федеральным органам власти) увеличивать число выполняемых мероприятий и перевыполнять их с помощью статистики и отчетности. В данном случае глубинного изменения в формах и методах работы органов государственной власти не произойдет. Государственная власть будет лишь поверхностно самоизменяться.

Внутреннее содержание реформы обязано выступить целью современной модернизации государственного аппарата. Именно оно предполагает реальное изменение сложившейся ситуации в стране и связывает действия органов государственной власти с улучшением обслуживания населения, удовлетворением его запросов. Удовлетворение запросов населения, повышение его доверия к деятельности органов государственной власти являются основным итогом и результатом реформирования.

Создание нового комплекса законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, обеспечивающих проведение административной реформы, осуществляется с определенными особенностями. Особенностью законодательства в сфере административного реформирования выступает наличие большого объема нормативных правовых актов, касающихся новых форм и методов деятельности органов исполнительной власти, а также структуры системы исполнительной власти. Законодательство об административной реформе зиждется на подзаконных нормативных правовых актах — большей частью на нормативных правовых актах федеральных министерств, служб, агентств, органов исполнительной власти субъектов РФ.

Органы исполнительной власти самостоятельно регламентируют собственный статус; количество, виды и порядок оказания услуг; рекомендуют организационно-правовые формы учреждений, оказывающих государственные услуги (многофункциональные центры); процедуры их деятельности. Так, в качестве оптимальной организационно-правовой формы многофункциональных центров по оказанию государственных услуг Минэкономразвития РФ предложило форму автономной некоммерческой организации. Процедура деятельности многофункционального центра определена Постановлением Правительства РФ. Таким образом, органы исполнительной власти самореформируются фактически без посторонней помощи и взаимодействия со стороны законодательных органов власти.

Переход к программно-целевому методу управления требует формирования не только значительной массы нормативных правовых актов, но и реальных механизмов исполнения требований, имеющих в них. Реальность исполнения требований законодательства об административной реформе подразумевает следующие факторы:

1. Разработка и внедрение планов (программ) деятельности органов исполнительной власти в каждой сфере государственного управления согласно реальным бюджетным и иным финансовым показателям. Иначе планирование в целях совершенствования работы, например, жилищно-коммунального комплекса, здравоохранения, образования, органов государственной власти в области охраны прав несовершеннолетних граждан приобретет декларативный характер.

2. Закрепление мер юридической ответственности и процедуры их применения за несоблюдение показателей эффективности выполнения планов (программ) деятельности органов исполнительной власти. Это не обязательно должны быть исключительно меры уголовного воздействия на лиц, не исполняющих требования программных документов. Расширение системы административного, дисциплинарного, а также общественного воздействия на правонарушителей, думается, станет определенным выходом из сложившейся ситуации «уклонения от наказания» государственных и муниципальных служащих. Стоит отметить, что отсутствие должной регламентации мер дисциплинарного воздействия, процедуры их применения к государственным и муниципальным служащим в едином законодательном акте препятствует точному и неукоснительному соблюдению требований законодательства со стороны служащих.

3. Создание «прозрачной» среды оказания государственных (муниципальных) услуг.

4. Унификация документационных процедур в отраслевом законодательстве и перевод их в единую электронную форму (единые электронные формы документов при предоставлении прав на земельные участки и т.п.). Приведение в соответствие действующего федерального законодательства и законодательства субъектов РФ (окончательное разграничение права собственности на земельные участки).

5. Систематизация правовой регламентации деятельности многофункциональных центров.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ и принятые в его развитие другие нормативные правовые акты, в том числе в субъектах РФ, содержат нормы, имеющие двусмысленное толкование, и явные правовые пробелы. Указанные факты свидетельствуют об определенной степени несоответствия служебного законодательства требованиям антикоррупционного законодательства, принятого в рамках административной реформы.

Рассмотрим наличие отсылочных норм в законодательстве о государственной службе к Трудовому кодексу РФ и трудовому законодательству. Нормы Трудового кодекса РФ, которые, по сути, несовместимы ни по содержанию, ни по сфере правового регулирования, определяют отдельные вопросы дисциплинарной ответственности государственных (муниципальных) служащих, раскрывают способы применения мер дисциплинарного воздействия за совершение дисциплинарных проступков. Следует особо подчеркнуть именно несовместимость использования норм

частного и публичного права при применении мер дисциплинарного воздействия к государственным (муниципальным) служащим.

Развитие административной реформы определило такое специфическое направление, как разработку и принятие административных регламентов об оказании государственных (муниципальных) услуг органами власти. В субъектах РФ уже действует от 35 до 45 подобных административных регламентов²⁷. В силу формирования системы административных регламентов, определяющих процедуру оказания государственных и муниципальных услуг населению со стороны государственных и муниципальных органов власти, возникает вопрос: каков же характер мер дисциплинарного воздействия на государственного (муниципального) служащего, не выполняющего требования административного регламента? В данном случае нами не исследуется проблема целесообразности и взвешенности требований административных регламентов об оказании услуг, которые предъявляются к государственным (муниципальным) служащим. На наш взгляд, применение дисциплинарного воздействия за неисполнение требований административного регламента государственным (муниципальным) служащим однозначно носит публичный характер, т.е. административно-правовой. Следовательно, использование норм Трудового кодекса РФ и трудового законодательства противоречит принципу однородности регламентации правовыми нормами соответствующих правовых отношений.

В любом основополагающем законодательном акте, регулирующем определенный вид правоотношений (Гражданский кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ) отмечается, что применение аналогии закона — исключительная правовая ситуация. В случае с законодательством о государственной (муниципальной) службе отсылочные нормы к трудовому законодательству выступают аналогией закона. Ни один из правоприменительных органов государственной власти не станет применять к налоговым правоотношениям нормы трудового законодательства. Почему же тогда возможно применение к дисциплинарным проступкам государственных и муниципальных служащих норм трудового законодательства без изъятий, без ссылок на особенности административно-правового статуса таких служащих?

Юридическая характеристика административной реформы — это, прежде всего, нормативное закрепление ее концептуальных положений и системы механизмов реализации в правовых нормах. Несмотря на важность правовой регламентации процессов административной реформы, ее качество напрямую зависит от политической стабильности структуры общества, социально-экономических показателей, религиозных и идеологических установок. От совокупности интересов людей зависит жизнеспособность законодательных актов, их успешная реализация. Соответствие

²⁷ В 2009 г. в Липецкой области разработано и действует 45 административных регламентов по оказанию государственных услуг органами исполнительной власти Липецкой области.

интересов общества содержанию нормативно-правовых установок позволяет реально исполнять правовые требования. Противоречие же приводит к отмене или формальному существованию отдельных законов, когда политическая власть заставляет общество соблюдать не устраивающие его законодательные положения. Это своего рода юридические конфликты и коллизии, которые необходимо решать.

Тем не менее за сравнительно небольшой исторический отрезок времени был осуществлен первоначальный этап становления федерального законодательства и законодательства субъектов РФ. Итоги административной реформы воспринимаются неоднозначно, поэтому их анализ будет способствовать выявлению позитивного опыта и устранению ошибок. Для успешного завершения административной реформы в настоящее время необходимо укрепить статус государственных служащих. Следует окончательно сформировать способы защиты прав государственных служащих и их правовой регламентации (рассмотрение индивидуальных служебных споров, деятельность комиссий по урегулированию конфликта интересов, создание органа по управлению государственной службой).

Орловская региональная академия государственной службы в г. Липецке

Шукина Т. В., кандидат юридических наук, доцент

E-mail: Shykina@lipetsk.ru

Тел.: 8 (4742)27-99-15

Orel Regional Academy of Government Service in Lipetsk

Shchukina T. V., Candidate of Legal Science, Associate Professor

E-mail: Shykina@lipetsk.ru

Tel.: 8 (4742) 27-99-15