

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА КАК БАРЬЕР ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОШИБОК

Н. А. Бочарникова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 18 августа 2010 г.

Аннотация: административная реформа в Российской Федерации должна стать барьером на пути формирования административных ошибок. Проведено множество мероприятий в рамках реформы, но не все они достигли своего результата. Данный процесс еще не завершен и требует продолжения, особенно в таких направлениях, как совершенствование государственной службы и структуры органов исполнительной власти, проведение процедурной реформы, сокращение избыточных функций, разделение понятий «государственный надзор» и «контроль» и т. д. Только реализовав всё это на практике, можно говорить об эффективном механизме по преодолению административных ошибок.

Ключевые слова: административная реформа, административная ошибка, государственная служба, органы исполнительной власти.

Abstract: administrative reform in the Russian Federation should become a barrier on a way of formation of administrative mistakes. As of 2010 a number of events in the reform, but not all of them reached their result. This process is not yet complete and requires continued, especially in areas such as improving public services and the structure of executive authorities, conducting procedural reform, reduction of redundant functions, the concepts of separation of state supervision and control, etc. Only having realized all it in practice, it will be possible to speak about the effective mechanism on overcoming of administrative mistakes.

Key words: administrative reform, administrative mistake, public services, executive authorities.

Важной задачей любого суверенного государства является создание и устройство единой правовой системы, состоящей из таких главных направлений, как публичное и частное право. Распад СССР, подписание новой конституции и переход к совершенно другой системе управления государством со временем привели к необходимости проведения в России административной реформы. Изменения, вызванные данной реформой, должны были затронуть многие сферы государства и в итоге привести к повышению эффективности деятельности исполнительной власти во всех областях, что в свою очередь должно было стать одним из барьеров формирования административных ошибок органами государственной власти Российской Федерации. В данной статье попытаемся выяснить по состоянию на 2010 г., какие изменения произошли в административной сфере и как они сказались на механизме появления ошибок, а также попробуем внести предложения по проведению дополнительных мероприя-

тий, необходимых для завершения административной реформы в данном направлении.

Любое реформирование имеет определенную цель, задачи и способы их достижения. А. Б. Агапов определил, что цель и задача административной реформы в Российской Федерации – «гармонизация публичной власти в той степени, которая обеспечивает равновесие ее структурных элементов, стабильность системных связей, предотвращение злоупотреблений со стороны тех или иных ветвей власти. Любая реформа публичной власти должна быть направлена в конечном итоге на сохранение конституционных принципов единства государства, единства системы государственной власти, органов государственной власти. Это является условием реализации принципа Конституции РФ, согласно которому «человек, его права и свободы являются высшей ценностью»¹.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.² отмечается, что по состоянию на 2006 г. «стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть мероприятий административной реформы. По ряду ее приоритетных направлений работы еще не начаты».

В перечень нерешенных задач административной реформы Концепция относит отсутствие разработанных стандартов качества и доступности государственных услуг, а также административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. В связи с этим основными задачами определены повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение государственными служащими законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению, обеспечение права граждан на объективную информацию.

Отмечается, что должны получить развитие меры, направленные на дальнейшее сокращение административных ограничений в предпринимательстве и предусматривающие повышение эффективности государственного контроля и надзора, других форм государственного регулирования административного характера. Не разработаны также механизмы противодействия коррупции. Требуется оптимизация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимодействие органов исполнительной власти с гражданским обществом. Кроме того, необходимо повышение уровня использования современных информационных технологий для кардинального повышения эффективности деятельности органов государственной власти³.

¹ Агапов А. Б. Становление и развитие постсоветской административно-правовой науки // Административное право : теория и современность : сб. науч. трудов, посвященных 100-летию со дня рождения С. С. Студеникина / отв. ред. Л. Л. Попов. М. : ТК Велби: Проспект, 2006. С. 61.

² СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

³ См.: Логунов А. Б. Административная реформа в Российской Федерации :

Сердцевинной административной реформы, а также одним из способов уменьшения числа совершаемых административных ошибок должны стать планомерные законодательно оформленные действия специально созданных для этого органов по упрощению административных функций, корректировке системы органов исполнительной власти и управления кадрами государственных служащих.

Одно из приоритетных направлений в реформе согласно Указу Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 22.06.2010 № 773)⁴ отведено оптимизации и упразднению избыточных административных функций. Наличие таких функций у органа государственной власти приводит к путанице, неудобству граждан при обращении в эти органы, неразберихе между различными структурами и т.п., что в свою очередь порождает административные ошибки.

Для борьбы с избыточными функциями первоначально необходимо их идентифицировать, что, по мнению А. Ф. Ноздрачева, означает их проверку на предмет соответствия целям и задачам государственной политики в соответствующей сфере общественных отношений; адекватности форм и методов реализации функции в современных условиях; легитимности; соответствия необходимому уровню власти⁵.

При выявлении таких функций должны быть предприняты мероприятия по их упразднению, такие как сокращение или прекращение исполнения функции либо передача их на исполнение другому субъекту.

Еще к концу 2005 г. предполагалось довести долю требующих ликвидации функций, по которым начата программа ликвидации, до 50 % от общего числа таких функций в федеральных органах исполнительной власти. К концу 2007 г. предполагалось ликвидационными программами охватить уже 100 % имеющихся на тот момент избыточных функций федеральных органов исполнительной власти⁶.

В 2007 г. в ходе подготовительной работы Правительственной комиссией по проведению административной реформы были проанализированы 5634 функции. Из них признаны избыточными – 1468, дублирующими – 263, требующими изменения – 868. Эти цифры были опубликованы в СМИ, но не прокомментированы специалистами. Бесспорно, это помогло сократить часть объема работы, выполняемой государственными служащими, но значительно не повлияло на уменьшение численности аппара-

основные этапы реализации // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2006. № 22 (310).

⁴ СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

⁵ Ноздрачев А. Ф. Административная реформа : российский опыт // Теория и практика административного права и процесса : материалы Всерос. науч.-практ. конференции, посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина (пос. Небуг, 13–14 октября 2006 г.) / отв. ред. В. В. Денисенко, А. Г. Эртель. Краснодар : Изд-во «Кубанькино», 2006. С. 15.

⁶ См.: Шаров А. В. Об основных элементах административной реформы // Журнал рос. права. 2005. № 4.

та и на качество его работы. Количественное сокращение «функциональных действий» чиновников повлекло за собой написание пространных регламентов (инструкций), связанных с предоставлением определенных управленческих услуг. Порядок, принятый на федеральном уровне, уточняется в регионах. Но за внутреннее их синхронное соединение (между ведомственными службами) пока никто не отвечает. К 2007 г. не были созданы и регламенты на выполнение многих услуг⁷.

К 2010 г. количество административных регламентов значительно возросло, но задача по сокращению избыточных функций так и не реализована до конца. О том, что у органов исполнительной власти по состоянию на 2010 г. все еще присутствуют избыточные функции, порождающие административные ошибки, свидетельствует анализ ФАС. Как сообщил глава ФАС Игорь Артемьев на заседании совета председателей комитетов Торгово-промышленной палаты, на подходе – серьезные изменения в системах образования, здравоохранения, строительства и техрегулирования. Игорь Артемьев вновь напомнил, что большую часть правонарушений в области конкуренции по-прежнему совершают чиновники. И каким бы ни был контроль, при существующей системе излишнего госрегулирования будет продолжаться воспроизводство этих нарушений. В результате по поручению президента и премьера Правительственная комиссия по проведению административной реформы дала задание рабочей группе, возглавляемой Игорем Артемьевым, проанализировать функции и полномочия органов власти.

Первым такому анализу подверглось Министерство сельского хозяйства РФ. Правительственная комиссия согласилась с выводами рабочей группы ФАС о том, что около 60 функций этого министерства и его подразделений являются избыточными. Вся их «польза» в создании бессмысленных препятствий для бизнеса и благодатной почвы для коррупции⁸.

Следовательно, процесс по сокращению избыточных функций не завершен и будет продолжаться еще много лет. Здесь же следует отметить, что у любого государства есть неотъемлемые государственные функции. В Российской Федерации они закреплены постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 (в ред. постановления Правительства РФ от 24.12.2009 № 1086)⁹ и не подлежат устранению. К ним относятся: 1) принятие нормативных актов; 2) контроль и надзор; 3) управление государственным имуществом; 4) оказание государственных услуг.

Следующим способом достижения целей административной реформы является совершенствование структуры органов государственного управления. С 2004 г. система федеральных органов исполнительной власти подверглась серьезным изменениям. В соответствии с Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполни-

⁷ См.: Бакушев В. В. Административная реформа : вехи трудного пути // Наша власть : дела и лица. 2007. № 7.

⁸ См.: Смолякова Т. ФАС обнаружила у федеральных министерств слишком много ненужных функций // Рос. газ. 2010. 18 февр.

⁹ СЗ РФ. 2003. № 31. Ст. 3150.

тельной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 22.06.2010 № 773) она представлена тремя видами организационно-правовых форм: федеральными министерствами, федеральной службой и федеральными агентствами. Важно, что персональная ответственность теперь возлагается на руководителя федеральной службы или агентства. Необходимо отметить и сам процесс распределения функций между органами. До проведения административной реформы было сложно определить принадлежность конкретной функции к конкретному органу власти. Сейчас же, согласно трехуровневой структуре государственных органов власти, министерствам отведены функции по нормативно-правовому регулированию, федеральным службам – по контролю и надзору, агентствам – по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

Л. А. Калинина отмечает во всем этом положительный момент: «с одной стороны, перераспределение функций в рамках одной и той же организационно-правовой формы, с другой – вертикальная специализация и создание многоступенчатой министерской системы»¹⁰.

Однако следует указать на несовершенство созданной системы органов исполнительной власти, которое служит одной из причин появления административных ошибок. Например, федеральные агентства относятся к однотипным организационным формам, к которым предъявляются одинаковые требования, но при этом они значительно разнятся друг от друга по уровню подчиненности и объему возложенных на них полномочий. Так, агентства, входящие в состав министерской системы, в отличие от агентств, руководство которыми возложено на Президента РФ или Правительство РФ, осуществляют управленческие мероприятия (прогнозирование, программирование, финансирование и т.п.) и не имеют государственно-властных полномочий.

Другим нерешенным вопросом осталось отнесение и разграничение государственно-управленческих действий. В одном случае они именуются как контрольно-надзорные и относятся к федеральным службам (регистрация документов, прав, издание индивидуальных правовых актов, выдача лицензий), во втором – как правоприменительные и закрепляются за агентствами (издание индивидуальных правовых актов, ведение реестров, кадастров и регистров), в третьем – как функции нормативного регулирования.

Остановимся также на факте создания «суперминистерств», которые занимаются управлением ряда отраслей и за которыми закреплён целый ряд различных по содержанию функций. Здесь весьма показательно Министерство экономического развития РФ. Громоздкость таких министерств очевидна, поэтому с 2004 г. происходят постоянные изменения в объединении, переименовании, перераспределении функций различных

¹⁰ Калинина Л. А. Особенности правового положения федеральных органов исполнительной власти на современном этапе // Административное право : теория и современность. С. 80.

министерств. Например, Министерство транспорта и связи РФ просуществовало чуть более двух месяцев, после чего на его базе были созданы два самостоятельных министерства: Министерство транспорта РФ и Министерство информационных технологий и связи РФ (Министерство связи и массовых коммуникаций РФ с 2008 г.). Следует предположить, что изменения в данном направлении будут происходить постоянно, вызывая трудности в деятельности министерств в связи с постоянно изменяющимися функциями и условиями их существования.

Следует отметить, что в настоящий момент отсутствует должная правовая регламентация правового статуса федеральных министерств. Это наглядно показывает анализ Положений о федеральных министерствах, в которых отсутствуют важные разделы, закрепляющие особенности федеральных министерств от других органов государственной власти (например, раздел о целях, порядке взаимодействия с другими органами, ответственности и т.п.). То же можно сказать и по отношению к федеральным службам, и к федеральным агентствам.

Частые перемены в структуре и функциях органов исполнительной власти, неопределенность в конкретных целях, задачах, ответственности должностных лиц приводят к тому, что государственные служащие зачастую не успевают привыкать к новым условиям и требованиям, что сбивает их с выполнения своих должностных обязанностей. В итоге их деятельность не является нормальной, эффективной и планомерной, что приводит к появлению административных ошибок.

Для создания системы эффективного исполнения функций органами исполнительной власти необходимо провести процедурную реформу, которая должна быть основана на отсутствующем в Российской Федерации законе об административных процедурах. Исходя из интересов граждан и предприятий, необходимо дополнить первоначальное понятие административной процедуры функцией правовой защиты, которая, как и в административном судопроизводстве, послужит защите индивидуальных прав и приведет к тому, чтобы административные органы в каждом отдельном случае взвешивали общественные и частные интересы. К этому подходу, при котором права каждого гражданина учитываются надлежащим образом, обязывают основные нормы конституции¹¹. Регламентация административных процедур должна ориентировать органы исполнительной власти на обеспечение:

- полноты, всесторонности и объективности анализа проблем и задачи правильного применения закона;
- необходимых условий для реализации прав, законных интересов и обязанностей граждан и юридических лиц;
- развития демократических начал в управлении, участия в нем структур гражданского общества и учета мнения граждан;
- предоставления значимых публичных услуг;

¹¹ См.: Денне Й. Реформа административного права в странах СНГ // Юрист. 2005. № 1.

– эффективности взаимодействия с другими государственными органами, гражданами и юридическими лицами, выступающими потребителями услуг;

– экономии сил, средств и служебного времени государственных служащих;

– реализации принципа ответственности каждого органа исполнительной власти, должностного лица за порученное дело¹².

Процедурная реформа должна не только сделать более эффективной государственную службу, но и изменить принципы работы государственных служащих, вменив им в обязанность предоставление информации гражданам, предусмотрев ответственность за неправомерный отказ и совершаемые административные ошибки и т.д.

Процедурная реформа так и осталась не реализованной на практике, но Концепция проведения административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. уделила большое внимание другому важному аспекту – административным регламентам, определяющим функции, права, цели и процедуры для каждого органа исполнительной власти в целом, для его структурных подразделений и обязанности по каждой должности государственной службы. Регламент – это в первую очередь порядок деятельности, описание процедур и обеспечение их публичности. Таким образом, регламенты должны были быть созданы лишь после принятия закона об административных процедурах.

Об административных регламентах речь шла 9 декабря 2008 г. на пресс-конференции в Министерстве экономического развития РФ, посвященной подведению итогов первого Всероссийского мониторинга внедрения административных регламентов в рамках административной реформы. Там же Ярослав Кузьминов, возглавляющий Рабочую группу по административным регламентам при Правительственной комиссии по проведению административной реформы, отметил, что «ключевая проблема любой исполнительной власти – это ее закрытость. Закрытость чиновников от тех, кто обращается в органы власти, закрытость одних органов власти от других, непонятность процедур, которыми руководствуются те или иные работники исполнительных органов. Все это уже является некоторой имманентной чертой государственной власти. На самом деле такого рода болезни, как волокита, коррупция, искусственное затягивание тех или иных процедур с разными причинами — от коррупционных до просто безалаберности, приводят к отчуждению власти от общества. И к тому, что на чиновника начинают смотреть как на человека, от которого ничего хорошего в принципе ждать невозможно. Интересно, что и государственные служащие часто попадают в такое же положение по отношению к смежному ведомству, когда они туда что-то посылают, а потом оказываются в той же ситуации, как и проситель какого-нибудь, например, малого предприятия»¹³.

¹² См.: Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М. : КОНТРАКТ: ИНФРА-М, 2006. С. 14.

¹³ Вуколов Н. Правила игры для чиновников и граждан. URL: http://www.ar.gov.ru/ru/ar/monitoring/monitoring_news/index.php?id4=655

Одним из ключевых моментов процесса создания административных регламентов в Российской Федерации стало принятие Правительством РФ постановления от 11 ноября 2005 г. № 679 (в ред. постановлений Правительства РФ от 29.11.2007 № 813, от 04.05.2008 № 331, от 02.10.2009 № 779) «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»¹⁴, к нему были подготовлены Министерством экономического развития и торговли РФ соответствующие методические рекомендации, примерно тогда же Правительство РФ утвердило «Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»¹⁵ и «Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»¹⁶. На их основании федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации разработали и утвердили свои регламенты, которые по своей сути должны были стать одним из основных барьеров в появлении административных ошибок. При разработке административных регламентов с учетом действующей системы нормативных правовых актов должны быть устранены избыточные функции, упрощены административные процедуры, закреплена персональная ответственность должностных лиц. Для этого установлен строгий порядок проведения независимой экспертизы принимаемых административных актов.

Сегодня существуют три уровня регламентации. Первый – описание административных процессов, когда клиент государства, будь то предприятие или гражданин, имеет возможность их контролировать, а государственный служащий уже не имеет права не соблюдать описанные процедуры, что само по себе является большим шагом вперед. Большинство административных регламентов относится к этому уровню. Второй – уровень, при котором регламент оптимизирует процедуры и перестраивает процессы, подтягивает необходимое ресурсное обеспечение под эти процессы. Третий уровень – электронные административные регламенты, создаваемые для массовых процессов, которые выгодно поручить исполнять информационным электронным системам.

Из проведенного мониторинга уже сейчас можно сделать вывод, что большинство граждан и чиновников считают, что внедрение регламентов позволило улучшить качество оказанных услуг, а это создает основу для объективной оценки результативности деятельности органов власти и служебной деятельности каждого государственного служащего. Вместе с тем вскрыт целый ряд проблем, связанных с недостаточным ресурсным и методическим обеспечением издания регламентов, прежде всего в субъектах РФ¹⁷.

Процесс регламентации в Российской Федерации должен проводиться системно, все регламенты необходимо связать между собой и другими

¹⁴ СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.

¹⁵ Там же. № 31. Ст. 3233.

¹⁶ Там же. № 4. Ст. 305.

¹⁷ См.: Вуколов Н. Указ. соч.

правовыми актами, а также важно сформировать систему регламентов на уровне субъектов РФ. При отступлении государственного служащего от административно регламента, а также при совершении им административной ошибки необходимо предусмотреть наступление ответственности.

Эффективный механизм по предотвращению, исправлению административных ошибок не может быть создан не только без оптимизации функций органов исполнительной власти, создания качественных административных регламентов, но и без оптимизации предоставляемых ими государственных услуг, особенно избыточных и фиктивных. Для выполнения данной задачи и приближения к государственным услугам, соответствующим мировому уровню, необходима разработка терминологии, так как на сегодняшний день отсутствует даже такое базовое понятие в законодательстве, как государственная услуга. И только затем можно будет вести речь о принятии федерального закона о государственных услугах, в котором будут определены понятие, система, процедура оказания услуг, установлены требования к их качеству и объему, а также перечни и виды стандартов государственных услуг.

Другим существенным недостатком следует отметить отсутствие должного контроля за предоставляемыми государственными услугами, что снижает их качество и приводит к появлению административных ошибок.

На заседании правительственной Комиссии по административной реформе 9 декабря 2008 г. одобрены поправки к закону, который позволяет субъектам РФ и органам местного самоуправления создавать многофункциональные центры оказания государственных услуг населению, которые, работая по принципу «одного окна», должны качественно улучшить предоставление таких услуг¹⁸.

Работа многофункциональных центров направлена на повышение информационно открытости органов власти, повышение прозрачности административных процедур оказания гражданам и юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг, обеспечение высокой степени доверия населения к деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Данные центры начали создаваться с 2007 г. В Воронежской области такой центр действует лишь с 2010 г. Об эффективности его деятельности можно будет сказать лишь спустя какое-то время, но при условии его работы с исполнением всех поставленных целей и задач можно уверенно говорить о том, что он станет одним из составляющих механизма по борьбе с административными ошибками органов исполнительной власти Российской Федерации.

Для уменьшения числа и исправления административных ошибок важна также проработка в законодательстве полномочий органов исполнительной власти в сфере контроля и надзора. На данный момент не проведены различия между двумя этими понятиями, например они не разграничены до сих пор в таком основополагающем акте, как Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполни-

¹⁸ См.: Вуколов Н. Указ. соч.

тельной власти» от 9 марта 2004 г. № 314. Хотя в юридической литературе под контролем понимается прежде всего проверка состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и с точки зрения целесообразности принимаемых решений. По результатам государственного контроля принимается решение о выдаче разрешения (лицензии, свидетельства об аккредитации и т.д.) или о применении административно-принудительных мер (об отказе в выдаче лицензии, о приостановлении ее действия, аннулировании и т.д.). Надзорная деятельность ограничена преимущественно проверкой законности действий объекта надзора и включает в себя наблюдение, проверку соблюдения определенных норм. По результатам государственного надзора издается административный акт, устанавливающий факт правового состояния поднадзорного объекта (акт проверки, ревизии, заключение и т.д.). Одновременно по итогам государственного надзора могут применяться административно-принудительные меры (приостановление реализации, изъятие продукции и др.)¹⁹.

Сосредоточение в руках одного органа власти управленческих, разрешительных, регулирующих и контрольных функций всегда порождает злоупотребления со стороны этих органов и коррупцию.

Одним из способов регулирования государственного контроля и, как следствие, барьером для возникновения административных ошибок стало принятие Закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», утратившего силу 1 мая 2009 г. в связи с принятием Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»²⁰. К сожалению, данный закон не регулирует все сферы государственного контроля, за его рамками остались наиболее важные для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей виды контрольно-надзорной деятельности, требующие унификации и законодательного регулирования²¹.

При осуществлении контрольных или надзорных функций федеральные службы обладают следующими полномочиями:

- 1) мониторинг (сбор информации);
- 2) контроль и надзор за соблюдением законодательства в определенной сфере;
- 3) выдача лицензий, сертификатов, разрешений и ведение реестра;
- 4) мероприятия по проверке и экспертизе, исследованиям, испытаниям, анализу и оценке;

¹⁹ См.: Резина Н. А. Государственный контроль и надзор в сфере потребительского рынка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2003. С. 8–9 ; Уманская В. П. Проблемы законодательного определения полномочий федеральных служб в сфере контроля и надзора // Административное право : теория и современность. С. 87.

²⁰ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

²¹ См.: Административная реформа в России. С. 85.

5) пресечение фактов нарушения законодательства Российской Федерации в установленной сфере, а также предусмотренных мер ограничительного, предупредительного и профилактического характера по недопущению и ликвидации последствий нарушений.

Одним из приоритетных направлений административной реформы должно стать закрепление за федеральными службами таких полномочий, как применение мер административного принуждения и мер административной ответственности к подконтрольным и поднадзорным объектам, а также разграничение полномочий по надзору и контролю на фоне реализации и разработки единой государственной политики в этом направлении.

Именно меры пресечения, по мнению Д. Н. Бахраха, понуждают «правонарушителя (гражданина или организацию) к исполнению правовых обязанностей. Компетентный государственный орган или должностное лицо обязано прекратить последствия антиобщественного поведения, не отвечающего общественным интересам, лишить лицо возможности совершить нарушения. Меры пресечения применяются для того, чтобы не допустить новых, предотвратить вредные последствия правонарушений, обеспечить условия для применения наказания и восстановительных мер»²².

В итоге органы государственной власти не могут осуществлять контроль и надзор, не имея мер определенного воздействия. Таким образом, у них отсутствует эффективный механизм предупреждения, исправления административных ошибок, так как они не имеют полномочий по оперативному воздействию на подконтрольные и поднадзорные объекты.

А. В. Калмыкова пишет, что «государственный контроль представляет собой мерило эффективности государственного воздействия на общественные отношения в определенных сферах деятельности. Именно в процессе его осуществления возможно выявить, насколько эффективно государственное управление»²³.

К сожалению, в данный момент нет единого нормативного правового акта, регулирующего порядок и основания применения мер пресечения. Об актуальности принятия такого федерального закона говорит и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой ограничить права и свободы граждан могут только федеральные законы.

Наряду с этим возникает вопрос о законности применения мер пресечения, который часто затрагивается в юридической литературе²⁴. Только квалифицированная деятельность органов исполнительной власти в области пресечения и наказания, основанная на соблюдении Конститу-

²² Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2000. С. 440.

²³ Административная реформа в России. С. 83.

²⁴ См., например: Пехтерева З. А. Современные аспекты законности в применении мер административного пресечения и наказания // Теория и практика административного права и процесса. С. 121–128 ; Гааг Л. В. Законность как принцип деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : (по материалам Западной Сибири) : дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1998.

ции РФ, законов и иных правовых актов, будет способствовать прекращению противоправных ситуаций, устранению и предупреждению совершения административных ошибок. Основой законности применения мер пресечения органами государственной власти должна стать незыблемость соблюдения законных прав и интересов граждан и юридических лиц.

Одним из ключевых элементов для снижения количества злоупотреблений и числа совершаемых административных ошибок со стороны государственных органов власти является повышение информативности граждан и юридических лиц в области применения мер административного пресечения, а также по остальным отраслям деятельности государственных структур.

Помимо совершенствования деятельности органов исполнительной власти административная реформа должна была сделать более эффективной деятельность государственных служащих. Была создана нормативная база по закреплению трех видов государственной службы – гражданской, военной и правоохранительной. Реестр должностей федеральной государственной службы поспособствовал созданию должностных регламентов, включающих в себя показатели эффективности и результативности деятельности государственных служащих. В ходе реформы был проработан и создан институт урегулирования конфликтов интересов. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. от 14 февраля 2010 г. № 9-ФЗ)²⁵ определил конфликт интересов как ситуацию, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта РФ или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта РФ или Российской Федерации. Позднее практически аналогичное определение конфликта интересов было введено в Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (с изм. от 17 июля 2009 г. № 160-ФЗ)²⁶. По сравнению с указанными законами, Федеральный Закон от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции»²⁷ в определении сущности конфликта интересов содержит следующие новеллы:

– теперь конфликтом интересов должна считаться ситуация, связанная с влиянием личной заинтересованности государственного или муниципального служащего на надлежащее исполнение им не только должностных (т.е. по конкретной должности), но и общих служебных обязанностей;

²⁵ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

²⁶ Там же. 2007. № 10. Ст. 1152.

²⁷ Там же. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

– личная заинтересованность государственного и муниципального служащего может быть не только прямой, но и косвенной. Институт урегулирования конфликта интересов распространяется на все виды государственной службы, в том числе правоохранительную и военную;

– законодатель исключил указание на неосновательное обогащение;

– вместо общего указания на натуральную форму получения доходов и доходов в виде материальной выгоды законодатель конкретизировал, что речь может идти о получении ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав;

– законодатель отказался от подробного определения иных лиц, которые могут получить доход в случае использования государственным или муниципальным служащим своего служебного положения (как это было сделано в законах о государственной гражданской и муниципальной службе).

Для урегулирования конфликтов интересов создаются специальные комиссии, составы которых формируются таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые комиссиями решения. Комиссии по урегулированию конфликта интересов осуществляют свою деятельность на основании Положения, утвержденного Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»²⁸. Можно полностью согласиться с высказываемым в литературе мнением, что «наиболее слабое место Положения заключается в рекомендательном характере решений комиссий»²⁹. Руководитель может по своему субъективному усмотрению счесть конфликт незначительным и позволить государственному служащему исполнять служебные обязанности в состоянии конфликта интересов. Он может наказать, а может и не наказывать за умышленные действия в ситуации конфликта интересов, их систематическое возникновение. Руководитель не несет реальной ответственности за попустительство гражданскому служащему, находящемуся в состоянии конфликта интересов³⁰.

Другой причиной возникновения административных ошибок является произвольное управление по усмотрению. В ходе административной реформы ликвидировать ее так и не удалось. На это указывает Ю. Н. Старилов, обозначая борьбу с административным усмотрением в качестве одной из целей и одновременно одним из направлений административной реформы. Для обеспечения надлежащего качества такой борьбы должны

²⁸ СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3446.

²⁹ Федосенко В. А. Актуальные вопросы государственной гражданской службы : регламентация соблюдения требований к служебному поведению и урегулирования конфликта интересов // Право и политика. 2007. № 8. С. 78–84.

³⁰ См.: Дементьев А. Н., Лукьянова Н. И. Проблемы реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2006. № 26 (314). С. 49.

создаваться соответствующие процессуальные (формальные) порядки. Одним из таких средств является административное судопроизводство³¹.

Формирование административной юстиции должно способствовать совершенствованию института дисциплинарной ответственности государственных служащих в Российской Федерации, благодаря системе административных судов граждане должны получить возможность защитить свои права и интересы от административных ошибок органов государственной власти. Укрепить ответственность государственных служащих возможно также путем принятия закона о дисциплинарной ответственности, так как на настоящий момент лишь основные процессуальные вопросы урегулированы Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Помимо этого целесообразно усовершенствовать государственный контроль за деятельностью государственных служащих, а также создать эффективный механизм общественного контроля над органами государственной власти. Граждане Российской Федерации обладают правом на участие в управлении делами государства согласно ч. 1 ст. 32 Конституции РФ, но при этом на данный момент отсутствуют правовые нормы, которые способствовали бы реализации данного права на практике и регламентировали варианты участия граждан в государственном управлении. Исполнительная власть остается закрытой для контроля и для участия, что порождает появление и увеличивает число административных ошибок органов исполнительной власти Российской Федерации.

Другой задачей реформирования государственной службы должно было стать создание системы управления ею на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ³².

Ю. Н. Старилов пишет, что идеологией административной реформы должен стать учет обеспечения публичных интересов при создании модели административно-правового регулирования и при принятии соответствующих нормативных правовых актов. Далее он раскрывает понятие публичные интересы как интересы государства, общества, государственно-общественных образований, в которых отражаются отвечающие требованиям и стандартам современного государственно-правового развития необходимые и общепризнанно желаемые обществом, личностью и государством потребности, обуславливающие:

- 1) формирование приоритетных направлений обеспечения экономического благосостояния общества;
- 2) законодательное установление демократических прав и свобод человека и гражданина, а также их правовую защиту;

³¹ См.: Старилов Ю. Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал рос. права. 2005. № 4. С. 38.

³² См.: Овсянко Д. М. Некоторые вопросы реформирования государственной службы // Административное право и административный процесс : актуальные проблемы / отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. М. : Юрист, 2004. С. 138. 10. Заказ 454

- 3) организацию и осуществление надлежащей деятельности органов публичной власти;
- 4) эффективное публичное управление;
- 5) качественные административные процедуры;
- 6) разумный, действенный и результативный общественный и государственный контроль³³.

Эффективность реформ во многом определяется принципами деятельности субъектов реформирования публичной власти, всесторонним учетом и согласованием публичных интересов, интересов позитивно действующих коммерческих и некоммерческих корпораций, готовностью гражданского общества принять реформы и действовать в соответствии с их замыслом. Эффективность реформ предопределяется в том числе и конституционно смоделированными компетенционными и иными параметрами статуса субъекта реформирования публичной власти³⁴.

В приложении к Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. Правительством РФ утверждены показатели достижения целей реформы:

1. Степень удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг должна повыситься к 2008 г. до 50 %, а к 2010 г. – не менее чем до 70 %. Инструментом исследования признан стать социологический опрос. Так, мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг по Воронежской области по состоянию на 2008 г. показал, что довольны процедурой обращения за государственной услугой 46 % граждан, 50 % оценили работу госучреждений как удовлетворительную, лишь 1 % – как отличную³⁵.

2. Уровень издержек бизнеса на преодоление административных издержек должен снизиться с 8,5 % в 2004 г. до 3 % к 2008 г. Издержки на государственные услуги к 2010 г. снизились, но при этом для легкой промышленности они составили 4 % от выручки, сельскому хозяйству они обошлись в 10 %³⁶.

3. Процентный ранг Российской Федерации в международных рейтингах показателей качества государственного управления Интегральным показателем качества государственного управления (индикатор GRICS, рассчитываемый Всемирным банком 1 раз в 2 года на основе сопоставления 25 различных показателей эффективности государственного управления, подготавливаемых 18 независимыми организациями, и состоящий из 6 самостоятельных показателей, отражающих основные параметры государственного управления) по эффективности государственного управления должен вырасти с 48,1 единиц (из 100 возможных), по качеству

³³ См.: *Старилов Ю. Н.* Реформа административно-правового регулирования : «идеология», проблемы и будущее // Там же. С. 35–36.

³⁴ См.: *Агапов А. Б.* Становление и развитие постсоветской административно-правовой науки // *Административное право : теория и современность*. С. 61.

³⁵ URL: http://monitoring.armd.ru/ar/relations.php?fkt=t_document&value=1121

³⁶ *Кукол Е.* Барьер в одну копейку // *Рос. газ.* 2010. 10 февр.

государственного управления – с 30, 5 единиц в 2004 г. до 55 и 60 единиц в 2008 г. и до не менее 70 единиц по каждому из показателей в 2010 г.³⁷ Результат рейтинга для Российской Федерации в 2008 г. был следующим: по эффективности государственного управления – снизился до 45, по качеству государственного управления (праву голоса и подотчетности) – упал до 22. Показатель контроля коррупции снизился: в 2004 г. он составлял 26 единиц, а в 2008 г. – уже 15; показатель качества законодательства также снизился: с 47 в 2004 г. до 31 в 2008 г. Единственный возросший показатель – политическая стабильность и отсутствие насилия, который возрос с 18 до 24 единиц³⁸.

На основе анализа представленных выше данных можно отметить, что административная реформа требует дальнейшего проведения, так как даже установленные показатели ее эффективности не достигли задуманного результата. Реформа по состоянию на 2010 г. внесла свои коррективы в административную сферу Российской Федерации, некоторые моменты (многофункциональные центры, административные регламенты, сокращение избыточных функций, совершенствование государственной службы и т.д.) стали барьером на пути формирования административных ошибок. Но по каждому из направлений следует провести дополнительные мероприятия, которые доведут ее до конца и послужат составной частью механизма по предотвращению, преодолению и исправлению административных ошибок органов исполнительной власти Российской Федерации.

³⁷ См.: Приложение к Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах.

³⁸ URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

Воронежский государственный университет

Бочарникова Н. А., соискатель
E-mail: nnata@km.ru
Тел.: 8-910-342-87-38

Voronezh State University

Bocharnikova N. A., Post-graduate Student
E-mail: nnata@km.ru
Tel.: 8-910-342-87-38