##### Административная реформа в России

|  |
| --- |
| НАПИСАНИЕ на ЗАКАЗ:  1. Дипломы, курсовые, рефераты...  2. Диссертации и научные работы  3. Школьные задания  Онлайн-консультации  Любая тематика, в том числе АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, экономика, техника, менеджмент, биология…  Приглашаем авторов  <http://учебники.информ2000.рф/napisat-diplom.shtml>  УЧЕБНИКИ, ДИПЛОМЫ, ДИССЕРТАЦИИ –  На сайте электронной библиотеки  [www.учебники.информ2000.рф](http://www.учебники.информ2000.рф) |

# Предисловие

В последние годы в нашей стране ведутся реформы во многих сферах государственной и общественной жизни. Не обошли они стороной и сферу управления. Проводимая административная реформа направлена, в первую очередь, на создание оптимальной системы государственного управления. Эффективная государственная власть необходима для решения неотложных социально-экономических проблем, для повышения уровня и качества жизни населения.

В современном мире заметны тенденции нового понимания роли государства, его функций, взаимоотношений общества и государства, его органов. В результате этого в ряде стран возникла необходимость проведения административных реформ. Их опыт показывает, что это длительная, сложная работа, требующая усилий всего общества и, что важно, открытости власти для диалога с ним. В то же время поспешные и непродуманные решения могут привести к значительным экономическим и социальным потерям.

**Менеджеру, студенту, преподавателю**

**БЕСПЛАТНО по экономике и менеджменту:**

[**Электронная библиотека учебников**](http://учебники.информ2000.рф/)

Реформирование управления - это не только и не столько изменение структуры и штатов, сколько пересмотр полномочий органов исполнительной власти, совершенствование механизмов реализации этих полномочий и функций. С другой стороны, перераспределение полномочий, устранение дублирования, ликвидация излишних функций - не самоцель, а объективно необходимая составляющая административной реформы. В то же время эта сложная и ответственная задача должна решаться с учетом недопустимости "потери" важных и необходимых обществу функций.

Проводимые преобразования должны способствовать сокращению административного давления на предпринимательские структуры, наведению должного порядка в сферах, где присутствует избыточное государственное вмешательство. Эффективность деятельности государства определяется не столько широтой охвата контролируемых им сфер, сколько реальным соблюдением общественных интересов, действенностью политических и правовых механизмов в стране.

Административная реформа в Российской Федерации еще далека до завершения, однако по определенным ее результатам уже можно сделать ряд выводов. В результате реализации начального этапа административной реформы в России созданы необходимые условия для комплексной модернизации системы управления. Учитывая сказанное, а также то, что реформа системы управления является одним из важных условий социально-экономического развития страны, распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р были одобрены Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах и план мероприятий по ее проведению. В них определены цели, задачи, сроки и этапы реформы. Основная ответственность за реализацию административной реформы по-прежнему ложится на Правительственную комиссию по проведению административной реформы.

Предлагаемая читателю книга дает представление об основных направлениях реформы системы управления в России, о возникших в ее ходе проблемах, позволяет оценить научную мотивированность проведенной работы и на этой основе продолжить поиск оптимального пути дальнейшего проведения административной реформы в интересах всего общества.

# Введение

Проведение административных реформ в России имеет длительную историю. Перестройки центрального аппарата государственного управления проводились и в Российской империи, и в годы советской власти. Но после распада СССР предстояло по-новому осмыслить положение и роль исполнительной власти, преодолеть упрощенный взгляд на государство как совокупность органов и учреждений, понять, что исполнительная власть является самостоятельной ветвью государственной власти, неразрывно связанной с интересами общества, и вся ее работа должна быть направлена на максимальное удовлетворение потребностей различных групп населения. В связи с этим к концу 90-х гг. прошлого века окончательно утвердилась мысль о необходимости проведения в России реформ и, прежде всего, реформы административной.

Общеизвестно, что для проведения масштабной реформы необходимо определить ее цель, что подлежит реформированию, этапы проведения реформы, необходимые средства.

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. Объектом реформы стали федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, государственные организации при органах исполнительной власти, иные системы управления, обладающие государственно-властными полномочиями. Административную реформу предполагалось проводить в несколько этапов.

В 2004 г. вновь была утверждена структура федеральных органов исполнительной власти, в соответствии с которой количество федеральных органов исполнительной власти существенно сократилось. Ранее Президентом РФ были созданы семь федеральных округов и проведены крупные мероприятия по усилению единства исполнительной власти. В дальнейшем была проведена специализация федеральных органов исполнительной власти и создана их новая типология. Появились федеральные министерства, основной целью деятельности которых являются определение государственной политики в порученной им сфере деятельности и нормотворчество; федеральные службы, основной функцией которых являются государственный контроль и надзор; федеральные агентства, призванные организовать оказание государственных услуг и управление государственным имуществом. В результате наряду с сокращением числа федеральных органов исполнительной власти произошло перераспределение полномочий между ними, упразднена часть дублирующих и избыточных функций этих органов власти.

Включенные в работу материалы были подготовлены в разное время коллективом Института для решения задач, выдвинутых в процессе проведения административной реформы и оптимизации механизма управления. Их содержание позволяет глубже понять сущность и последовательность проводимых преобразований в сфере государственного управления, дает представление о том, как продвигалась административная реформа, какие вопросы удалось решить, над чем еще предстоит серьезно работать. Авторами рассматривается не весь круг вопросов проведения административной реформы, а только те, в обсуждении которых они непосредственно участвовали.

Часть включенных в настоящую книгу разработок в определенной мере уже реализована, но это не снижает их актуальности. Работа по реформированию управления продолжается как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ, а ее научное обеспечение весьма полезно для успешного достижения поставленных целей и минимизации ошибок на этом пути. Авторы искренне полагают, что данная работа станет полезна тем, кто будет участвовать в реализации последующих этапов административной реформы.

Поскольку на успех реформ влияет сочетание их реализации и общественной поддержки, а сами реформы эффективно реализуются подконтрольными усилиями государственных, научных и общественных структур, читателям важно включиться в обсуждение процессов, происходящих в период проведения административной реформы.

Научно-практическая направленность книги представляет интерес для самого широкого круга лиц - депутатов, государственных служащих, экспертов-аналитиков, работников государственных органов, организаций и учреждений. Она будет полезна служащим органов местного самоуправления, научным работникам, преподавателям и студентам.

Директор Института законодательства и сравнительного правоведения

при Правительстве Российской Федерации,

доктор юридических наук, профессор,

заслуженный юрист Российской Федерации

Т.Я. Хабриева

# Административная реформа: проблемы и решения (Т.Я. Хабриева[\*(2)](#sub_992), А.Ф. Ноздрачев[\*(3)](#sub_993), Ю.А. Тихомиров[\*(4)](#sub_994))

Административная реформа, проводимая в нашей стране, не российское изобретение. В конце XX - начале XXI вв. в значительной части государств осуществлялись и продолжаются крупномасштабные реформы, направленные на преобразование систем государственного управления.

В России особенно внимательно изучается опыт Австралии, Бразилии, Великобритании, Венгрии, Германии, Канады, Китая, Нидерландов, Новой Зеландии, Польши, США, Финляндии, Франции, Чили, Южной Кореи, Японии и др. Движущими мотивами большинства административных реформ в названных странах являлось осознание необходимости решить одну (или несколько) из следующих комплексных задач: повышение эффективности системы государственных органов; превращение государства в ответственного работодателя, способного привлечь достаточное количество служащих необходимой квалификации и в то же время контролировать издержки на их содержание; повышение доверия к государству со стороны населения и частного сектора.

Ключевыми областями административных реформ являются: роль государства в обществе; структура и функции органов государственного управления; повышение эффективности и результативности деятельности государственного аппарата; управление государственной службой; реформа финансового управления; подотчетность и прозрачность государственного аппарата.

Несмотря на то, что в основе программ административных реформ лежат потребности правительств в решении самых разнообразных проблем, представляется правомерным обобщение, что конечная цель современных административных реформ состоит в совершенствовании способности государства реализовывать политику, предписанную законом. Такие реформы имеют своей целью устранить препятствия, с которыми сталкиваются правительства при попытке изменить направления социальной и отраслевой политики.

В одних странах административные реформы характеризуются как экстремально радикальные (полная перестройка системы органов, "новый государственный менеджеризм" - Австралия, Новая Зеландия, Великобритания), другие же характеризуются более выраженным прагматизмом и постепенностью - Германия, Финляндия, Нидерланды. В то же время как государства с радикальными подходами, так и государства, идущие по пути постепенных реформ, проявляют желание позаимствовать у частного сектора модели и методы управления (целиком или более целенаправленными частями). И это несмотря на значительные различия между сравнительно простыми результатами деятельности частного сектора и чрезвычайно сложным комплексом результатов деятельности государственного аппарата. Такое стремление связано с осознанием необходимости отказа в современных условиях от чисто бюрократических принципов, форм и методов как основы государственного управления.

В некоторых странах (Великобритания, Новая Зеландия, Австралия) программы административных реформ были сформулированы, приняты и реализованы политическими элитами и государственными службами. В других странах, хотя принципиальная основа административных реформ и разрабатывалась политической элитой и центральными государственными органами, многие мероприятия проводились снизу вверх путем экспериментов и разнообразных нововведений (некоторые аспекты административных реформ в США, Германии, Финляндии и др.). В Канаде, например, использовались оба подхода. Ключевыми факторами здесь являются структура государства, его политическая система и конституционный порядок.

Отрицать роль государства в обществе невозможно с исторической и политической точек зрения. Поэтому административные реформы во всех странах основываются на принципах целесообразности, прагматизма и экономичности. Их цель не разрушить систему государственного управления, а применить к деятельности государства опыт всех "прогрессивных событий", произошедших в мире в течение последних 20-30 лет. Все мероприятия в рамках административных реформ призваны способствовать укреплению законности, развитию открытости и доступности информации о деятельности государственных органов. Их цель сделать государство социально более сплоченным и сильным, "приблизить" его к гражданину и обеспечить всеобъемлющую конкурентоспособность страны.

Один из уроков административных реформ состоит в придании им характера постоянной функции государства. Упрощение административных функций, корректировка системы государственных органов и управления кадрами государственных служащих и другие масштабные мероприятия по модернизации государственного управления проводятся планомерно специально для этой цели созданными правительственными органами.

Российское государство обязано обеспечить соответствие собственной системы управления современным реалиям и извлечь уроки из мирового опыта. Вот почему Президент РФ поставил реформу государственного управления в ряд основных приоритетов страны на ближайшие годы.

# I. Предпосылки административной реформы

Термин "административная реформа" на слуху уже много лет. Но только в конце 2003 г. и особенно в 2004-2005 гг. этим словам придан характер реального, радикального и масштабного государственного дела. Смысл "реформаторских" мероприятий в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2005 год охарактеризован следующим образом: "...в течение последних пяти лет мы были вынуждены решать трудные задачи по предотвращению деградации государственных институтов. Но в то же время обязаны были создавать основы для развития на годы и десятилетия вперед...".

Что означает понятие "административная реформа"? Если обратиться к этимологии терминов "реформа" и "административная реформа", то первый из них означает изменение, переустройство, преобразование чего-нибудь в какой-либо сфере общественной жизни, области знаний; "административный" означает "осуществляемый администрацией или по ее распоряжению"[\*(5)](#sub_995). С учетом указанных понятий кратко административную реформу можно определить как комплекс мероприятий государственной власти по совершенствованию организации исполнительного аппарата государства - государственной администрации, ее функций, форм и методов деятельности.

Каковы предпосылки административной реформы, когда она началась, ее содержание, законопроекты, связанные с проведением, и другие нормативные правовые акты, результаты и ожидания - таков круг вопросов, которые требуют сейчас научно-правового осмысления.

Административная реформа - самая трудная в истории современной России - идет непрерывно и постепенно с 1991 г., с момента прекращения советского общественного и государственного строя и преобразования социалистической плановой экономики в рыночную.

Революционный образ действий по преобразованию России предполагал коренную перестройку всего государственного механизма. Отсюда - формирование новой системы законодательной власти и проведение судебной реформы, которая продолжается и по сей день. Настала пора приступить к реорганизации государственного управления и, прежде всего, исполнительной власти[\*(6)](#sub_996).

Что касается исполнительного аппарата государственной власти - наиболее сложного и масштабного по своим людским, материальным и финансовым ресурсам, то часть реформаторов выдвигали лишь одну задачу: всячески сокращать бюрократический аппарат, лишать его льгот и привилегий, руководствуясь постулатами Паркинсона, согласно которым:

чиновник множит подчиненных;

чиновники работают друг для друга.

И далее читаем: "Если мы за критерий примем эти два пункта, то есть - можно ли все это изменить, - то можно будет судить об эффективности административной реформы, которая у нас проводится".

Но государственные служащие нужны в любом государстве. От эффективности исполнения ими своих должностных обязанностей зависит, на самом деле, эффективность всего государственного управления. Поэтому реального сокращения численности государственных служащих не произошло, льготы и привилегии не упразднены. Тогда как ненормированный рабочий день, повышенная ответственность, небезопасный для жизни и здоровья характер служебной деятельности и т.д. являются веским обоснованием наличия льгот. Задача состоит в их законодательно регламентированном и реальном предоставлении.

Осознавая все это, политическая элита проводила административную реформу, приспосабливая советский исполнительный аппарат к потребностям проводимых в стране политических и экономических преобразований. Общий вектор этого приспособления характеризовался словами: если что-то менять, то по минимуму.

Конституция РФ определила исполнительную власть как самостоятельную ветвь государственной власти, ввела понятие единой системы исполнительной власти, установила в самых общих чертах порядок формирования Правительства РФ и оставила открытыми вопросы о системе и структуре исполнительной власти и ее функциональной ориентации. По этим вопросам вокруг Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" развернулась острая дискуссия. Именно поэтому разработка законопроекта продолжалась в течение четырех лет.

Многие юристы, в том числе составители законопроекта, имея в виду отсутствие надлежащей конституционной основы исполнительной власти, предлагали в нем:

закрепить принципы организации органов исполнительной власти;

определить существо органа исполнительной власти;

обозначить критерии определения каждого вида органов исполнительной власти;

установить назначение каждого вида органов исполнительной власти и их место в системе;

сформулировать задачи и функции каждого вида органов исполнительной власти;

отразить соответствие наименования органа характеру и содержанию его деятельности и т.д.

Но и в Законе о Правительстве РФ эти вопросы оставлены открытыми. И это не случайно. Замысел законодателя состоял в том, чтобы предоставить полный простор для формирования исполнительного аппарата, адаптированного к новому типу экономики.

Ясность была только в одном вопросе: решить политическую задачу ухода от системы глобального государственного воздействия на экономику. Законодатель отказался от государственно-правового и социального понятия "управление" и принял его толкование в узком гражданско-правовом смысле - применительно к государственной собственности. Это породило немало сложностей в реализации полномочий исполнительной власти и создало комплекс проблем, требовавших решения как в нормативном, так и в организационном порядке: совмещение функций регулирования и хозяйствования, властных полномочий и "рыночной власти", обязанностей по развитию конкуренции и прав по контролю и надзору за деятельностью бизнес-структур и т.д.

С самого начала рыночных реформ решению этих проблем уделялось наиболее пристальное внимание. Цель всех решений была неизменной: формирование исполнительного аппарата, соответствующего условиям и потребностям нового экономического строя. Таким образом, административная реформа изначально рассматривалась как существенный и самый трудный элемент экономических и социальных реформ, проводимых в России с 1990 г.

Каждый год федеральная структура исполнительной власти изменялась, а в отдельные периоды и два раза в год. Если мы сравним структуру федеральной исполнительной власти, утвержденную Указом Президента РФ от 30.09.92 N 1148, и структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Указом N 314, то увидим, что между ними мало общего. В период с 1992 по 2005 гг. редакция указов, закрепляющих структуру федеральных органов исполнительной власти, менялась около 100 раз. Последние изменения структуры федеральных органов исполнительной власти осуществлены указами Президента РФ от 20.05.2004 N 662, от 28.07.2004 N 976, от 13.09.2004 N 1168, от 18.11.2004 N 1453, от 03.10.2005 N 1158, от 01.12.2005 N 1383 и др.

Что означает изменение структуры органов исполнительной власти? Это - изменение функций государственного регулирования, его объектов и "объемов", видов органов исполнительной власти, их компетенции, форм и порядка реализации полномочий, штатов, видов государственных должностей, квалификационных требований к государственным служащим, обеспечивающим реализацию соответствующих полномочий органов исполнительной власти, и т.д.

Не существовало и не существует официальной концепции проведения административной реформы как единого официального документа. Наиболее острые проблемы развития исполнительной власти и в самых общих чертах меры по ее реформированию и логике их осуществления намечались в посланиях Президента РФ Федеральному собранию начиная с 1996 г. Однако понятие "административная реформа" употребляется лишь в Послании на 2001 год. При этом в качестве основной поставлена задача: "...пересмотреть не только и не столько структуру и штаты, но главным образом - функции органов власти". И только в Послании на 2002 год говорится "...о необходимости административной реформы" и определяются основные направления модернизации исполнительной власти, охватываемые в настоящее время понятием "административная реформа".

# II. Историческая справка о планах проведения административной реформы

Первый этап (1992-1993 гг.)

Об идеях проведения административной реформы, о конкретных мероприятиях по их реализации написано немало, особенно в периодической печати и в юридической литературе[\*(7)](#sub_997). Исследователи административной реформы четко выделяют несколько этапов, на каждом из которых ставились и решались определенные задачи[\*(8)](#sub_998).

На первом этапе были предприняты меры по департизации государственного аппарата и формированию конкретных федеральных органов исполнительной власти, которые по своей типологии и компетенции ничем не отличались от советских министерств и ведомств.

Второй этап административной реформы (1996-1998 гг.)

В сентябре 1996 г. Президенту РФ была представлена аналитическая записка под названием "О проблеме слабой управляемости государственными процессами". В ней в качестве основной проблемы выделялась и обосновывалась необходимость подготовки концепции новой системы исполнительной власти и обеспечения правового порядка в государственном управлении[\*(9)](#sub_999).

Ключевые идеи этой записки нашли отражение в Послании Президента РФ на 1997 год "Порядок во власти - порядок в стране".

С 27 по 30 мая 1997 г. состоялось совещание под условным названием "Круглый стол", где обсуждались проблемы, которые необходимо решить в ходе административной реформы.

Основным результатом этого совещания было создание пяти рабочих групп экспертов по подготовке Концепции административной реформы. С сентября 1996 г. по май 1997 г. были подготовлены 12 вариантов Концепции административной реформы.

В Концепции в качестве основных обозначались следующие проблемы:

гражданин и власть;

исполнительная власть: новые функции;

проблемы государственной службы;

коррупция в системе управления.

13 марта 1998 г. в Администрации Президента РФ состоялось обсуждение проекта Концепции административной реформы. Участники совещания высказали убеждение, что до 2000 г. к ее практической реализации приступать нецелесообразно.

Текст Концепции был вручен в мае 1998 г. новому Председателю Правительства РФ С.В. Кириенко с целью опубликования, но он не был опубликован.

Третий этап административной реформы (1999-2000 гг.)

С осени 1999 г. центр разработок проблем административной реформы переместился из Администрации Президента РФ в Центр стратегических разработок (Центр Г. Грефа) - предвыборный штаб В.В. Путина как действующего Председателя Правительства РФ.

В начале 2000 г. Центр подготовил Концепцию государственного строительства, вобравшую основные идеи Концепции административной реформы 1998 г.

В разделе "Власть и общество" констатировалась высокая степень дисгармоничности отношений между государственной властью и обществом.

В разделе "Отношения внутри системы власти" обосновывалось несоответствие устройства и особенно функционирования структур исполнительной власти основам конституционного строя Российской Федерации (демократическое, правовое, федеративное, социальное государство). Утверждалось, что исполнительный аппарат воспроизводит советскую систему управления.

В разделе "Политика изменений в государственной службе" утверждалось, что государственная служба должна создаваться на принципах "merit system" ("системы заслуг и достоинств"), открытости и доступности государственной службы.

Весной 2000 г. в реализации проекта Центра стратегических разработок наступило затишье в связи с выборами Президента РФ.

К осени того же года действительная причина торможения стала проясняться, в качестве приоритетов власти были выбраны другие задачи: укрепление вертикали власти, федеративных отношений, изменение верхней палаты Федерального Собрания РФ и т.д.

Административная реформа была в очередной раз отложена.

Четвертый этап административной реформы (2003-2005 гг.)

В Послании Президента РФ Федеральному собранию на 2003 год отмечалось, что "...бюрократия... обладает огромными полномочиями. Но находящееся в ее руках количество полномочий по-прежнему не соответствует качеству власти...; такая власть в значительной степени имеет своим источником не что иное, как избыточные функции госорганов". Это обстоятельство и составляло тот фон, на котором предстояло провести административную реформу. В Послании поставлена задача: "Надо провести радикальное сокращение функций госорганов. Конечно, это должно быть просчитано очень точно".

В Послании на 2004 год также было уделено внимание вопросам оптимизации функций федеральных органов исполнительной власти. Президент РФ подчеркнул, что государственные функции, уже признанные избыточными, не должны быть реанимированы на уровне субъектов РФ и муниципалитетов.

В 2003-2005 гг. административная реформа практически осуществляется по следующим направлениям:

оптимизация функций органов исполнительной власти и структуры исполнительной власти;

реформирование государственной службы;

совершенствование управленческих процедур;

создание административной юстиции.

В марте 2003 г. Президентом РФ были изданы указы, сразу названные в СМИ "указами об административной реформе". В Указе N 824 выделен комплекс целей, которыми должна руководствоваться в своей работе Комиссия по административной реформе Правительства РФ, созданная во исполнение этого Указа.

Постановлением Правительства РФ от 31.07.2003 N 451 утверждено Положение о Правительственной комиссии по проведению административной реформы. Комиссия является координационным органом Правительства РФ для обеспечения реализации приоритетных направлений административной реформы. На нее возложено предварительное рассмотрение проектов федеральных законов, других нормативных правовых актов и предложений по вопросам: исключения дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; организационного разделения функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам и др.

Распоряжением Правительства РФ от 21.05.2004 N 682-р при Правительственной комиссии по проведению административной реформы созданы рабочие группы по вопросам оптимизации структуры и функций подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных казенных предприятий, действующих в соответствующих сферах государственного регулирования.

В целях совершенствования государственного управления, оптимизации структуры и упорядочения функций федеральных органов исполнительной власти в 2004 г. образована Комиссия при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления, которая является постоянно действующим консультативным органом (Указ Президента РФ от 16.07.2004 N 910 "О мерах по совершенствованию государственного управления"). При Комиссии образованы три межведомственных рабочих группы по основным вопросам административной реформы: реформирование государственной службы, системы и структуры федеральных органов исполнительной власти и др.

Оптимизация и упорядочение функций федеральных органов исполнительной власти; изменение их системы, структуры и режима функционирования; простота и эффективность работы государственных органов; совершенствование отношений между ними и хозяйствующими субъектами; демократизация управления, его открытость и доступность для граждан - объявлены в качестве главных целей административной реформы. Достижение этих целей требует новых соотношений, с одной стороны, между централизацией, децентрализацией и деконцентрацией, с другой - между формами и методами правового регулирования разных сфер общественной жизни.

Успешное проведение административной реформы зависит не только от организационного обеспечения, но и от выработки нового порядка организации и функционирования исполнительной власти. Поэтому конституционно-правовое и административно-правовое обеспечение мероприятий играет ключевую роль в ее осуществлении. Подготовка и принятие нормативных правовых актов - имманентная часть процесса реформирования исполнительной власти, самый необходимый его "инструмент".

Опыт проведения административных реформ в других странах показывает важность своевременной подготовки нормативных актов, особую потребность в правовых нормах для стабильного функционирования административных институтов.

Нормативно-правовое обеспечение административной реформы проводится в двух направлениях:

анализ (инвентаризация) нормативных правовых актов на предмет их соответствия потребностям административной реформы;

подготовка новых нормативных актов;

исполнение норм, вне зависимости от их содержания.

Однако "...важнейшими, пока еще не разрешенными, а во многом и не продуманными, вопросами остаются конституционно-правовые и административно-правовые параметры проводимой реформы"[\*(10)](#sub_9910).

Задача науки административного права состоит в выработке предложений по развитию административного законодательства в целях практической реализации намеченных мероприятий по осуществлению административной реформы. Ибо "юридическое "оформление политических предположений и инициатив - процесс необратимый и в то же время самый ответственный"[\*(11)](#sub_9911).

Пятый этап реформы связан с разработкой Программы административной реформы на период до 2010 г.

В соответствии с протоколом заседания Правительства РФ от 21.10.2004 Минэкономразвития России была подготовлена и представлена в Правительство РФ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах и план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах.

Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р указанные документы одобрены.

Концепция административной реформы предусматривает:

реализацию комплекса мер в области внедрения в деятельность органов исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;

внедрение стандартов государственных и муниципальных услуг;

разработку и внедрение административных и электронных административных регламентов;

повышение эффективности системы закупок для государственных и муниципальных нужд;

создание и реализацию особых механизмов регулирования в коррупционно опасных сферах;

создание механизмов досудебного обжалования и административного судопроизводства (административной юстиции);

завершение пересмотра избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти и устранение неэффективного государственного вмешательства в экономику;

реформу контрольно-надзорных органов, развитие системы аутсорсинга административно-управленческих процессов;

реформирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

обеспечение прозрачности и эффективности взаимодействия органов исполнительной власти со структурами гражданского общества.

Концепция нацелена, прежде всего, на повышение способности исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления обеспечить достижение конкретных результатов в экономике и социальной сфере, а также рост качества и доступности государственных и муниципальных услуг, на снижение издержек от неэффективности государственных закупок.

Финансирование мероприятий административной реформы (2006-2008 гг.), проводимых федеральными органами исполнительной власти, предполагается производить за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Финансирование мероприятий административной реформы, проводимых в субъектах РФ, осуществляется в соответствии с законодательством субъектов РФ.

Основные мероприятия административной реформы 2006-2008 гг. будут осуществляться в четыре этапа.

I этап (конец 2005 г.) - разработка и принятие первоочередных нормативных правовых актов, упраздняющих избыточные и дублирующие функции органов исполнительной власти, разработка методической базы; координация действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

II этап (2006 г.) - передача ряда государственных функций саморегулируемым организациям; передача части государственных организаций с федерального на региональный уровень; разработка нормативной базы для применения процедур управления по результатам; разработка стандартов массовых общественно значимых государственных услуг; разработка нормативных актов для совершенствования контроля и надзора процесса закупок для государственных нужд, аутсорсинга административно-управленческих процессов и др.

III этап (2007 г.) - ликвидация и приватизация избыточных государственных функций, разработка и внедрение большинства административных регламентов в федеральных и региональных органах исполнительной власти, внедрение процедур управления по результатам приоритетных стандартов государственных услуг и др.

IV этап (2008 г.) - корректировка нормативно-правовой базы реформы с учетом анализа накопленного опыта; обеспечение широкого внедрения успешного опыта государственного управления на региональном уровне; развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти, мониторинг мероприятий административной реформы.

Для решения поставленных в проекте программы задач предусмотрены мероприятия по следующим разделам - "управление по результатам", "стандартизация и регламентация", "оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции", "повышение эффективности взаимодействия государства и общества", "модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти и мониторинг административной реформы" и др.

В качестве непосредственных результатов реализации Концепции предполагаются:

1) создание системы государственного управления, способной достигать общественно значимых измеримых целей;

2) снижение издержек на ведение бизнеса за счет сокращения административных барьеров (не менее чем в три раза);

3) создание новых рынков услуг для частного бизнеса в результате ухода государства из сфер экономики, где его присутствие нецелесообразно;

4) повышение качества и доступности государственных услуг для граждан;

5) повышение доверия граждан и бизнеса к государственным институтам.

В качестве приложения к Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах Правительством РФ утверждены показатели достижения целей административной реформы. В качестве таковых приведены следующие.

1. Оценка гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг. Предполагается, что в результате проведения административной реформы степень удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг повысится к 2008 г. до 50% и к 2010 г. - не менее чем до 70%.

Основным инструментом исследования количества и доступности государственных услуг признано проведение социологических опросов. В настоящее время существуют социологические методы определения удовлетворенности граждан количеством и доступностью государственных услуг, которые в значительной мере формируют отношение населения к деятельности органов исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровне.

2. Уровень издержек бизнеса на преодоление административных барьеров. По данным научных исследований размер издержек бизнеса на преодоление административных барьеров в 2004 г. составил в среднем 8,5% выручки предприятия. В качестве целевого показателя реализации мероприятий административной реформы определено снижение доли издержек бизнеса на преодоление административных барьеров в выручке к 2008 г. до 3%.

3. Место Российской Федерации в международных рейтингах показателей качества государственного управления. В 2004 г. в международный рейтинг качества государственного управления входило 209 стран. Процентный ранг Российской Федерации по эффективности государственного управления в 2004 г. равнялся 48,1 единицы (из 100 возможных), по качеству государственного регулирования - 30,5 единицы (из 100 возможных).

Для оценки системы государственного управления в Российской Федерации предполагается использовать следующие показатели.

Эффективность государственного управления. Этот показатель определяет качество государственных услуг, качественные характеристики государственных институтов, компетенцию государственных служащих, уровень доверия к политике, проводимой Правительством, и др.

Качество государственного регулирования. Этот показатель связан с оценкой политики, проводимой в сфере государственного регулирования в экономике. С его помощью измеряются такие факторы, как государственное регулирование цен на товары и услуги, неадекватный контроль в данной сфере, избыточное регулирование бизнеса и др.

Реализация мероприятий административной реформы должна способствовать повышению качества государственного управления и государственного регулирования. В качестве целевых ориентиров по данным показателям в Концепции предполагается использовать значения, близкие к уровню государств Восточной Европы. Так, к 2008 г. предполагается достичь значения показателя эффективности государственного управления - 55 единиц, эффективности государственного регулирования - 60 единиц, а в 2010 г. - не менее 70 единиц по каждому из показателей.

В числе важных инструментов реализации административной реформы, с помощью которых должны достигаться поставленные цели, долгое время оставался спорным вопрос о механизме управления реализацией мероприятий административной реформы. В частности, федеральные органы исполнительной власти были не согласны с тем, что государственным заказчиком программы определялось Минэкономразвития России, которое, соответственно, направляло в ведомства своих менеджеров, а управление программой поручалось Дирекции программы. Серьезным недостатком программы был слабый охват регионального уровня управления в России[\*(12)](#sub_9912). Субъекты РФ пока пытались самостоятельно осуществлять преобразования в сфере государственного управления, как правило, ориентируясь на весьма нерезультативный федеральный опыт. Такая разобщенность не позволяла говорить о концептуальной определенности предполагаемых масштабных изменений.

Поставлен был под сомнение сам характер программы - федеральная целевая - как мало подходящий для мероприятий, результат которых четко не просматривается.

Федеральные органы исполнительной власти предлагали, выработав общие принципы, поручить им самим вести реформу на бюджетные средства, выделяемые им в рамках ведомственных программ. Привлекательность такого решения заключается в отсутствии необходимости изыскивать дополнительное финансирование. Кроме того, недопустимо, по их мнению, "внешнее управление" программой.

В Концепции четко определена система управления реализацией мероприятий административной реформы в 2006-2008 гг., которая должна гарантировать достижение поставленных целей, эффективность проведения каждого из мероприятий, а также долгосрочную устойчивость полученных результатов.

Ответственными за реализацию административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг. являются Правительственная комиссия по проведению административной реформы, комиссии по проведению административной реформы, создаваемые в субъектах РФ, федеральные органы исполнительной власти субъектов РФ.

Правительственная комиссия по проведению административной реформы в целях реализации Концепции на 2006-2008 годы:

обеспечивает согласование действий федеральных органов исполнительной власти, взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов РФ, а также с заинтересованными организациями и общественными объединениями при проведении административной реформы;

заслушивает отчеты представителей федеральных органов исполнительной власти о выполнении возложенных на них задач по проведению административной реформы.

Правительственная комиссия имеет право:

запрашивать в установленном порядке у федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций необходимые материалы по вопросам административной реформы.

Нормативно-правовую и методическую поддержку мероприятий по проведению административной реформы осуществляет уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти.

Для осуществления эффективного управления и контроля выполнения плана мероприятий на федеральном уровне в каждом федеральном органе исполнительной власти определены должностные лица и соответствующие подразделения, ответственные за проведение административной реформы.

Федеральные органы исполнительной власти на основании Концепции и плана мероприятий от 25 октября 2005 года утвердили собственные планы по проведению административной реформы.

На региональном уровне управление, координация и контроль за ходом реализации мероприятий по проведению административной реформы осуществляются комиссиями по проведению административной реформы в субъектах РФ в соответствии с законодательством субъектов РФ.

В целях согласования планов и реализуемых мероприятий и исключения возможного дублирования федеральной целевой программы "Электронная Россия (2002-2004 годы)", федеральной программы "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)" и других федеральных программ созданы постоянно действующие координационные органы (советы). Координационные органы (советы) осуществляют согласование мероприятий данных программ с мероприятиями по проведению административной реформы.

# III. Оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти

Указом N 314 оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти определена в качестве приоритетного направления административной реформы.

Понятие "функция федерального органа исполнительной власти" означает нормативно установленный вид властной деятельности, постоянно осуществляемый этим органом в масштабах Российской Федерации.

Указом N 649 установлено, что функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, определяются указом Президента РФ, функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ, - постановлением Правительства РФ.

В административном законодательстве не существовало официально установленной типологии функций органов исполнительной власти. В результате реализации Указа N 314 и Указа N 649 и пересмотра Правительственной комиссией по проведению административной реформы функций федеральных органов исполнительной власти[\*(13)](#sub_9913) принята следующая типология функций органов исполнительной власти:

1) функции по принятию нормативных правовых актов;

2) функции по контролю и надзору;

3) функции по управлению государственным имуществом;

4) функции по оказанию государственных услуг.

Признано, что эти функции являются "неотъемлемо государственными" и осуществляются федеральными органами исполнительной власти. Характерно, что в контексте Указа N 314 "политические" составляющие - такие, как выработка государственной политики, планирование результатов деятельности, прогнозирование и другие элементы государственной политики, не отделены, скажем, от правотворческой деятельности, проверки выполнения действующих требований, финансового отчета и т.д. Таким образом, в каждой функции государственного управления презюмируются элементы политики, и именно поэтому подобные функции отнесены к числу государственных.

В целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти признано необходимым оптимизировать функции федеральных органов исполнительной власти.

В контексте Указа N 314 оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти означает:

упразднение функций избыточного государственного регулирования;

исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

передачу функций федеральных органов исполнительной власти саморегулируемым организациям в области экономики;

организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом;

завершение процесса разграничения функций между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

В период с января по август 2003 г. оценкой своих функций занимались сами федеральные органы исполнительной власти в порядке обновления собственных положений. В рамках данной работы по текстам положений Правительство РФ упразднило 22 функции и по-новому определило содержание 16 функций государственного регулирования (данные неофициального характера).

Анализом функций федеральных органов исполнительной власти, в том числе на предмет их избыточности и дублирования, с августа 2003 г. занимается Правительственная комиссия по проведению административной реформы.

При всем сходстве причин, целей и характера мероприятий по адаптации исполнительного аппарата к рыночной экономике, проводимых в предшествующие годы и в настоящее время, важно отметить качественно новый подход к решению проблемы. Основной акцент сделан на тщательном анализе и всесторонней оценке именно функций исполнительного аппарата, их адекватности требованиям развития рыночной экономики.

Таким образом, задачи, которые решались в процессе анализа, оценки и упорядочения функций федеральных органов исполнительной власти, состояли в том, чтобы на более веских основаниях:

избавить аппарат от старых функций, взятых из прошлого;

четко разграничить функции между федеральными органами исполнительной власти, исключив их дублирование, параллелизм и "провисание";

упразднить ненужные структурные подразделения и (или) органы в целом.

Тем самым предполагалось, что удастся, наконец, "пресечь" бесконечную реорганизацию государственного аппарата, рационально реализовать веками апробированный принцип "трех определений": "функции, структура, штаты" - и приступить к эффективному государственному управлению.

Результаты работы Комиссии обсуждались на заседаниях Правительства РФ, которое принимало окончательные решения по оптимизации функций федеральных органов исполнительной власти[\*(14)](#sub_9914).

В ходе анализа деятельности федеральных органов исполнительной власти выявлены группы функций, которые предлагается либо упразднить, либо передать саморегулируемым организациям, либо по-новому определить их содержание.

Правительственная комиссия по проведению административной реформы проанализировала 5300 функций федеральных органов исполнительной власти. Из них:

800 признаны полностью или частично избыточными;

500 - дублирующими;

в отношении 300 функций предложено изменить масштаб исполнения.

Однако лишь незначительная часть, которая была закреплена только актами Правительства РФ или положениями о ведомствах, была упразднена. Основной массив избыточных функций, содержащихся в федеральных законах, указах Президента РФ и актах Правительства РФ, по-прежнему сохранен (более чем 300 законов, десятки указов Президента РФ, сотни постановлений Правительства РФ и ведомственных актов).

Функции федеральных органов исполнительной власти рассматривались Комиссией и с точек зрения:

их типизации - политические, регулятивные, контроля, надзора, мониторинга деятельности, предоставления государственных услуг и т.д.;

возможности их передачи в негосударственный сектор, на более низкий уровень власти - субъектам РФ и муниципальным образованиям.

Комиссия также оценивала масштабы реализации государственных функций. В результате такой оценки ряд функций был "рационализирован": определенные их компоненты сняты с бюджетного финансирования, переданы государственным организациям, приватизированы и т.д.

Комиссией была проведена "деполитизация" большого числа функций федеральных органов исполнительной власти за счет изъятия их из компетенции федеральных министерств и передачи на "нижние этажи" - в компетенцию служб, агентств, что должно способствовать повышению эффективности их реализации.

В итоге для действующей системы федеральных органов исполнительной власти оставлено приблизительно 15% прежнего объема государственных функций.

Практика работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы поставила перед наукой административного права важный вопрос о критериях оценки функций государственного управления. В оценке функций "...важно не упустить главного: каков критерий оценки реальной социальной полезности этих функций. Иначе "потеря" функции может в конечном счете привести к ослаблению публичных интересов, например в сфере стандартизации и строительного контроля"[\*(15)](#sub_9915).

Между тем, например, применяемые критерии избыточности функций государственного управления не являются очевидными и часто имеют "размытый" характер.

В решениях об упразднении функций критерии избыточности выражались такими терминами, как: "необходимость функции неочевидна", "это функция собственника", "может осуществляться субъектами рынка", "это административный барьер", "накладывает дополнительную нагрузку на предприятия", "функция не реализуется", "может быть передана на аутсорсинг" и т.д.

Приведем конкретные примеры. Скажем, координация работ по размещению на территории страны объектов производственного назначения, осуществляемая Минпромнауки России, признана избыточной. Аргумент: это негосударственная функция, так как размещение объектов определяется собственником.

Но так ли это должно быть в цивилизованной стране? Вот и стремятся собственники свои объекты "непременно" разместить в столице. Этот критерий вызывает серьезные сомнения.

Другой пример: признана избыточной функция Минюста России по учреждению и ликвидации должности нотариуса, определению количества должностей нотариусов в нотариальном округе. Аргумент: указанная функция создает неоправданный административный барьер к осуществлению профессиональной деятельности лицами, соответствующими квалификационным требованиям на занятие должности нотариуса.

В то же время в материалах Комиссии экспертами отмечалось, что по действующему законодательству Минюст России и Федеральная нотариальная палата устанавливают лишь порядок учреждения и ликвидации должности нотариуса, порядок определения количества должностей нотариусов и что упразднение этой функции может привести к ликвидации внебюджетного нотариата, поскольку не позволит реализоваться принципам самофинансирования и полной материальной ответственности, на которых строится деятельность частнопрактикующих нотариусов.

Как видно, критерии избыточности функций государственного регулирования размыты, субъективны либо выражают групповые интересы. Чем эту избыточность следует определять? Должны быть выработаны научные объективные критерии выявления избыточности функций и процедуры их упразднения.

В качестве таких критериев можно рекомендовать:

ограничение конституционных прав и свобод граждан;

значительные материально-технические и финансовые затраты государства;

исполнение функции требует сложной межведомственной координации;

коренное изменение внутренней и (или) внешней обстановки, в связи с чем отпадает необходимость и (или) целесообразность осуществления функции.

В ходе анализа выявлены функции, которые предлагается передавать саморегулируемым организациям, аккредитованным при соответствующих федеральных органах исполнительной власти, либо участникам рынка.

Саморегулируемые организации (СРО) - некоммерческие организации, создаваемые на условиях участия (членства) по признаку единства отрасли или рынка производимых товаров либо объединяющие субъектов одного вида предпринимательской деятельности. Проект федерального закона о них уже подготовлен.

В сфере технического регулирования указанные субъекты будут оценивать соответствие продукции, производственных процессов и услуг установленным требованиям качества и безопасности; осуществлять функции проверки в области метрологии, функции калибровки и т.д. Как видно, в сфере технического регулирования - это далеко не "технические" функции, они имеют серьезное общественное значение как для потребителей, так и для предпринимателей.

Но готовы ли саморегулируемые организации к выполнению публичных функций? Их еще надо практически создать, провести их регистрацию, аккредитацию и т.д. Не окажутся ли они проводниками частных, корпоративных интересов?

Выполняя публичные функции, они будут находиться в сфере гражданского законодательства и в этом смысле вольны действовать так, как им позволяет ГК РФ. А как же быть с публичными функциями, жизненно необходимыми для общества в случае реорганизации, упразднения или самоликвидации таких субъектов?

Опасения по данному поводу высказывают многие авторы - Ю.А. Тихомиров, Л.К. Терещенко, Е.А. Павлодский и др.[\*(16)](#sub_9916). Поэтому представляется необходимым тщательное соблюдение баланса интересов в процессе оценки государственных функций и передачи их саморегулируемым субъектам рынка.

По существу, речь сейчас идет о "разгосударствлении" государственного управления. Было время "огосударствления" общественной жизни, сейчас крен в другую сторону - ограничение вмешательства государства в дела общества и особенно экономики. А что нужно гражданам? Закон и эффективное государство! На социальную защиту и заботу предпринимателя рассчитывать нельзя - только на функции социального государства. Об актуализации этих стратегических целей свидетельствует выступление Президента РФ о модернизации главных социальных сфер в интересах человека[\*(17)](#sub_9917).

Передача функций государства вне его управленческих структур - это конституционный вопрос, затрагивающий интересы всего общества. В конституциях европейских государств этот вопрос регламентируется. Обратимся, например, к § 124 главы 11 Конституции Финляндии. Данный параграф называется "Передача управленческих функций субъектам, не являющимся органами публичной власти". Параграф ограничивает передачу управленческих функций государства вне управленческих структур и устанавливает необходимые к такой передаче требования. Главные из них: управленческие функции государства могут быть переданы субъектам, не являющимся органами публичной власти, только законом либо на основании закона, если это необходимо для целесообразного выполнения данных функций.

Вопросы о судьбе функций государственного регулирования должны решаться на основании закона и посредством закона. Функции федеральных органов исполнительной власти предусмотрены более чем в 500 федеральных законах. В них необходимо вносить изменения. Оценка формально избыточных и условно избыточных функций государственного регулирования - прерогатива законодателя.

# IV. Функции федеральных органов исполнительной власти по "производству" и предоставлению государственных услуг гражданам и юридическим лицам

Мероприятия по совершенствованию системы и структуры деятельности федеральных органов исполнительной власти не ограничиваются оптимизацией функций федеральных органов исполнительной власти. В рамках административной реформы особое значение придается функции оказания государственных услуг гражданам и юридическим лицам.

Понятие "услуга" для законодательства не новое. Оно означает способ удовлетворения потребностей граждан и юридических лиц. В Конституции РФ понятие "услуга" определяется как вид материальной деятельности (ст. 8, 74); в ГК РФ - как объект гражданских прав (ст. 128, 129); в Бюджетном кодексе РФ - как минимальные государственные социальные стандарты (ст. 6, 65); в Законе об основах социального обслуживания населения - как действия по оказанию помощи клиенту социальной службы.

Существенным недостатком действующего регулирования рассматриваемой сферы выступает как бессистемность, отсутствие единых требований к государственным услугам, так и трудность контроля институтов гражданского общества за их качеством. Законодательство о государственных услугах, оказываемых органами исполнительной власти, находится в стадии формирования. Пока нет ни одного базового законодательного акта, посвященного данной теме. При этом оказание услуг, не относящихся к категории государственных, достаточно подробно регламентировано: Закон РФ "О защите прав потребителей" (в ред. Федерального закона от 09.01.96 N 2-ФЗ), Закон о техническом регулировании и др.

В условиях отсутствия четких правовых основ предоставления государственных услуг сложилась практика целенаправленного создания такого рода услуг органами исполнительной власти. Органы власти самостоятельно:

принимают решения о составе услуг;

решают вопрос платности услуг.

Решения по поводу услуг принимаются без учета мнений граждан, возможностей органа власти. Государственный орган сам определяет (по существу, назначает) исполнителя услуги, сам относит услугу к категории бесплатных или платных (за исключением услуг, являющихся платными по закону, например, экологическая экспертиза), сам разрабатывает систему ценообразования, порядок и форму предоставления услуги и т.д.

В результате таких действий органов исполнительной власти получили широкое распространение фиктивные[\*(18)](#sub_9918) и избыточные[\*(19)](#sub_9919) государственные услуги.

В целях установления правовых основ и общего порядка разработки, утверждения и применения государственных услуг, обеспечивающих реализацию социальных гарантий и прав (на образование, охрану здоровья и медицинскую помощь, на жилище, социальное обеспечение, участие в культурной жизни, получение квалифицированной юридической помощи и др.), закрепленных в Конституции РФ, необходим базовый федеральный закон о государственных услугах.

Федеральная программа "Реформирование государственной службы Российской Федерации" (2003-2005 годы), утвержденная Указом Президента РФ от 19.11.2002 N 1336, одним из важнейших направлений реформы государственного аппарата определила формирование комплекса государственных услуг, соответствующих мировым стандартам. Ожидаемые результаты реализации Программы - "...достижение качественного уровня исполнения государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг".

С учетом указанной программой задачи принятие федерального закона, определяющего понятие, систему, процедуру оказания государственных услуг органами исполнительной власти, а также устанавливающего механизмы их реализации и режим ответственности, более чем актуально.

Необходимым шагом на пути выполнения рассматриваемой задачи представляется также разработка терминологии, поскольку, как показывает анализ законодательства, нормативное определение государственных услуг отсутствует, т.е. не определен предмет правового регулирования. При этом сам термин, как уже отмечалось, встречается в нормативных правовых актах довольно часто.

Государством должны быть установлены обязательные требования к: а) качеству услуг, которое можно определить как совокупность характеристик услуги, определяющих ее способность удовлетворять установленные или предполагаемые потребности граждан и юридических лиц, и б) качеству обслуживания, т.е. совокупности характеристик процесса и условий обслуживания, обеспечивающих удовлетворение установленных или предполагаемых потребностей.

Помимо определения единых требований к объему и качеству предоставляемых государственных услуг, важно определить перечни и виды стандартов государственных услуг (в области образования, охраны здоровья населения, культуры, социального обслуживания, жилищно-коммунального хозяйства, юридической помощи гражданам и др.).

Возможны разные варианты регулирования отношений между органами исполнительной власти (государственными органами или уполномоченными государством организациями) и их клиентами (физическими и юридическими лицами) при оказании государственных услуг.

Необходимо регламентировать порядок не только установления, предоставления государственных услуг, но и финансирования государственных услуг, а также ответственность за их непредоставление, за несоблюдение стандартов и т.д.

К существенным недостаткам правового регулирования следует отнести отсутствие в нем механизмов контроля за качеством услуг, под которым следует понимать совокупность операций, включающую оценку одной или нескольких характеристик государственной услуги, и сравнение полученных результатов с установленными требованиями. Не определен круг лиц, институтов, осуществляющих контроль в этой области[\*(20)](#sub_9920).

# V. Оптимизация структуры федеральных органов исполнительной власти

До марта 2003 г. функции федеральных органов исполнительной власти осуществлялись в "нерасчлененном виде". Каждое министерство, государственный комитет, служба, агентство сочетали политические, регулятивные, правотворческие, контрольные, надзорные функции и функции оказания государственных услуг.

"Перемешанность" функций, а следовательно, прав и обязанностей федеральных органов исполнительной власти порождала сложный механизм согласований в ходе принятия Правительством РФ решений, а при их выполнении - сложный механизм координации отношений между различными органами - соисполнителями.

Кроме того, понятием "государственные функции" охватывались и чисто технические, и обеспечивающие функции федеральных органов исполнительной власти, что вело к "раздуванию" штатов и снижало эффективность выполнения этих функций.

Включение в компетенцию федеральных органов исполнительной власти не только регулятивных, но и контрольных и надзорных функций создавало организационные основы для коррупции. В бюджетном и нормотворческом процессах федеральные органы исполнительной власти выступали не с общегосударственных позиций, а как небескорыстные "проводники" интересов подведомственных предприятий, организаций, учреждений.

Один из важнейших выводов, сделанный Правительственной комиссией по проведению административной реформы, состоял в том, что надо не только типизировать государственные функции, но и разделить их между разными типами федеральных органов исполнительной власти. То есть необходимо на основе типизации государственных функций типизировать и федеральные органы исполнительной власти.

Такой подход был впервые предусмотрен в Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации, утвержденной распоряжением Президента РФ от 15.08.2001 N Пр-1496. В разделе XII Концепции предусматривались меры по оптимизации и стабилизации структуры органов исполнительной власти на основе:

классификации по характеру функций - политические, ресурсно-распорядительные, контрольные, учетные, аналитические и т.д.

деления государственных функций на основные и обеспечивающие (инфраструктурные) и на этой основе - на исключительно государственные и полностью или частично делегируемые функции, не связанные с государственным управлением.

На основе типизации выполняемых функций в Концепции предполагалось выделить четыре типа федеральных органов исполнительной власти:

федеральное министерство - орган, выполняющий функции выработки государственной политики и координирующий деятельность агентств, служб и надзоров, действующих в соответствующей сфере;

федеральное агентство - орган, оказывающий государственные услуги как за счет бюджетных средств, так и на платной основе;

федеральная служба - орган, оказывающий услуги, связанные с реализацией властных полномочий государства, и финансируемый исключительно за счет бюджета либо установленных законом обязательных платежей хозяйствующих субъектов и населения;

федеральный надзор - орган, реализующий контрольные функции государства по отношению к хозяйствующим субъектам и населению.

Разделение функций государственного управления между различными типами федеральных органов исполнительной власти реализовано в Указе N 314.

20 мая 2004 г. Указом N 649 в Указ N 314 были внесены существенные изменения.

В новой редакции Указа N 314 выделены следующие типы функций:

регулятивные;

контроля и надзора;

управления государственным имуществом;

оказания государственных услуг.

На основе установленной типизации Указом N 314 в рамках административной реформы создана трехуровневая структура федеральных органов власти (министерство - служба - агентство), позволяющая четко определить сферы ответственности органов исполнительной власти, оптимизировать их состав и механизмы функционирования.

Правительство РФ приняло постановления по вопросам деятельности вновь образованных и преобразованных федеральных органов исполнительной власти, определило количество заместителей руководителей и структурных подразделений министерств, служб и агентств, позволяющее сформировать компактный корпус ответственных руководителей исполнительной власти на федеральном уровне, персонально отвечающих за все сферы государственного регулирования.

Положения о федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, утверждаются Правительством РФ.

Рационализация типологии федеральных органов исполнительной власти сопровождается изменением их внутренней структуры, суть которой - в переходе к новому принципу построения. Основным структурным подразделением федерального органа исполнительной власти становится департамент, наделенный определенным кругом самостоятельных полномочий.

Для правового обеспечения преобразований в сфере исполнительной власти и стабилизации новой системы и структуры федеральных органов исполнительной власти необходимо:

неукоснительно соблюдать положения Закона об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ, Закона об общих принципах организации местного самоуправления;

принять типовое соглашение о передаче части полномочий органов в системе исполнительной власти;

последовательно осуществлять компетенционные нормы отраслевых кодексов (бюджетного, налогового, земельного, лесного, водного и др.) и законов;

ускорить подготовку проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов об оптимизации государственного регулирования и прекращении функций, признанных избыточными или дублирующими;

усовершенствовать статус хозяйствующих субъектов, ускорив принятие федерального закона "О саморегулируемых организациях", внеся изменения в Федеральный закон от 14.11.2002 N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях", Закон об акционерных обществах и др. в части их взаимоотношений с государственными и муниципальными органами[\*(21)](#sub_9921);

принять федеральный закон "О доступе граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления".

Важными нормативными правовыми актами являются: Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 N 30, и Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 N 452. Эти акты установили общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий, в том числе правила организации взаимодействия федеральных министерств с федеральными службами и федеральными агентствами.

Важное направление административной реформы - реальное повышение эффективности работы органов исполнительной власти. Решение этой задачи диктуется необходимостью обеспечить высокую организованность всех звеньев исполнительной власти и государственных служащих, четкость и деловитость в осуществлении их компетенции и главное - позитивное влияние на деятельность производителей материальных и духовных благ - организаций, предприятий и учреждений. Постановлениями Правительства РФ от 22.05.2004 N 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов" и от 27.04.2005 N 259 "Об утверждении Положения о разработке сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006-2008 годы" управленческие структуры ориентируются на достижение высоких конечных результатов. В соответствии с этим в положениях о федеральных министерствах закреплены их обязанности по представлению в Правительство РФ проектов планов работы и прогнозных показателей деятельности министерства. Теперь предстоит освоить новую технологию государственного управления.

И в научном плане предстоит решать ряд новых задач. Введение механизмов правового мониторинга и диагностики деятельности органов исполнительной власти означает, во-первых, разработку оптимальных способов осуществления компетенции государственных органов и совершения ими комплекса организационных, правовых, финансовых и материальных действий для реализации нормативных целей и функций.

Во-вторых, надо последовательно реализовывать статус государственного служащего в соответствии с Законом о государственной гражданской службе и решительно искоренять проявления коррупции.

В-третьих, необходимо исследовать корреляцию между целями, функциями и действиями государственных органов и реальными переменами в отраслях и сферах, в уровне деятельности организаций и предприятий. Следует усилить внимание к локальным актам.

В-четвертых, важно продолжить разработку механизма действия законов и иных правовых актов, используя позитивные и устраняя негативные факторы и добиваясь расширения сфер правомерного поведения граждан.

Тогда можно с уверенностью вести речь о реальном повышении уровня государственного управления в стране и деятельности всех органов исполнительной власти.

# VI. Оптимизация подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП), федеральных государственных учреждений (ФГУ)

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию на 2005 год, как и в предшествующие годы, нашли отражение вопросы, так или иначе затрагивающие дальнейший ход и перспективы административной реформы.

В частности, Президент РФ затронул вопрос о реформе федеральных государственных учреждений, многие из которых наделены функциями по контролю и надзору как одному из направлений административной реформы. По словам Президента, в 2005 г. Правительство РФ должно было изъять из компетенции государственных учреждений, не являющихся органами управления, властные полномочия. "В стране сейчас свыше 35 тысяч федеральных государственных учреждений, многие из которых наделены функциями по контролю и надзору. И они нередко просто навязывают гражданам и бизнесу свои "услуги" по проведению экспертиз, консультаций и так далее".

В рамках работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы в июле-сентябре 2004 г. были рассмотрены вопросы оптимизации сети федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных государственных учреждений. Всего Комиссией были рассмотрены 25473 организации бюджетной сети, в том числе ФГУП - 6498, ФГУ - 18975.

Были выделены пять групп ФГУП и ФГУ.

Первая группа - организации, подлежащие сохранению в федеральной собственности. В эту группу включались государственные организации, связанные с обеспечением обороны и безопасности Российской Федерации, обеспечением федеральных государственных функций, сохранением национальных и культурных ценностей Российской Федерации.

В ходе рассмотрения последовательно реализовывался основной принцип административной реформы, при котором управление имуществом передается отраслевым федеральным агентствам и Росимуществу. ФГУП и ФГУ сохраняются в подведомственности федеральных министерств и служб в исключительных случаях или временно.

Ко второй группе относятся ФГУП, имущество которых подлежит передаче в собственность субъектов РФ и муниципальных образований, и ФГУ, подлежащие передаче в ведение органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (уровень субъектов Федерации).

Третью группу составляют субъекты, подлежащие приватизации, реорганизации или ликвидации как не соответствующие критериям, необходимым для сохранения их в федеральной собственности, а также организации, о ведомственной принадлежности и деятельности которых информация отсутствует. Они подлежат реорганизации (в том числе приватизации) или ликвидации в установленном законом порядке.

В четвертую группу включены ФГУП и ФГУ, подлежащие дополнительному рассмотрению после принятия нормативных правовых актов по социальному пакету государственных гражданских служащих. В их числе отдельные государственные организации в сфере медицины, санаторно-курортного и транспортного обеспечения.

Кроме того, в самостоятельную (пятую) группу выделены организации, относительно которых требуются уточнение их статуса, оформление реорганизационных, ликвидационных процедур и внесение соответствующих изменений в реестр федерального имущества.

Плановое задание по приватизации федерального имущества было окончательно сформировано к концу III квартала 2004 г. и предусматривало приватизацию находящихся в федеральной собственности пакетов акций (долей) 1702 хозяйственных обществ.

Объявлены продажи пакетов акций (долей) 1109 хозяйственных обществ, или около 82% от общего числа доступных к продаже. Завершена приватизация 565 хозяйственных обществ. Не состоялись продажи пакетов акций 376 хозяйственных обществ. Таким образом, эффективность проведения продаж (соотношение состоявшихся и объявленных продаж) увеличилась по сравнению с 2003 г., превысив 50%-ый рубеж.

Преобладающим способом приватизации в первичных продажах оставался аукцион. В то же время были задействованы новые инструменты приватизации, в частности пакеты акций ряда крупных акционерных обществ продавались на аукционе, открытом по форме подачи предложения о цене, а также на специализированном аукционе.

Значительно активнее использованы способы приватизации "второго эшелона" - продажи посредством публичного предложения и без объявления цены. Количество таких продаж составило более 50% от общего числа объявленных продаж, в то время как в 2003 г. их было чуть более 15%. Поступления от продажи приватизируемого федерального имущества в доход федерального бюджета по заключенным договорам купли-продажи составили более 86 млрд. рублей.

# VII. Реформа государственной службы

История со всей убедительностью доказывает, что государственные служащие - главное богатство страны. От их компетентности, способности к мобилизации зависит то, насколько государственные институты будут способны соответствовать потребностям страны. Именно поэтому реформа государственной службы признана решающим фактором. Это единственное направление административной реформы, по которому Указом Президента РФ от 15.08.2001 N Пр-1496 утверждена первая специальная "Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации" и Указом Президента РФ от 19.11.2002 N 1336 утверждена Федеральная программа "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)".

Концепция содержит перспективные для разработки идеи и положения о том, какой должна быть государственная служба России. И эти идеи обретают свою правовую форму в соответствии с упомянутой Федеральной программой, предусматривающей "...создание комплексной нормативно-правовой основы регулирования государственной службы Российской Федерации". 27 мая 2003 г. принят Федеральный закон N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации". Закон впервые определил систему государственной службы и ее виды.

Впервые реально оформлен - и юридически, и организационно - обособленный вид государственной службы - государственная гражданская служба.

27 июля 2004 г. принят Закон о государственной гражданской службе. Он регулирует прохождение государственным служащим государственной гражданской службы от поступления на нее до прекращения службы, включая более четкие и прозрачные процедуры подбора кадров (конкурс), кодекс поведения и материальное поощрение по результатам работы. 1 февраля 2005 г. этот Закон вступил в силу.

В соответствии с ним приняты указы Президента РФ от 01.02.2005 N 110 "О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации", от 01.02.2005 N 111 "О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)", от 01.02.2005 N 112 "О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации", от 01.02.2005 N 113 "О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим", от 30.05.2005 N 609 "Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела", от 18.07.2005 N 813 "О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих", от 31.12.2005 N 1574 "О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы" и др.

Таким образом, в России постепенно создается комплексная нормативная правовая основа регулирования государственной службы в соответствии с установленной системой.

В отношении военной службы в советское время и в постсоветской России всегда признавалась необходимость сохранять особое законодательство и особый порядок правового регулирования.

Общее правовое регулирование прохождения государственной правоохранительной службы РФ, а также вопросов правовой и социальной зашиты сотрудников, граждан, уволенных с государственной правоохранительной службы, и их семей будет осуществляться специальным федеральным законом, проект которого подготовлен. Для отдельных видов правоохранительной службы, скажем в органах внутренних дел, в таможенных органах, сохраняется необходимость особой регламентации.

Многие вопросы требуют дополнительного нормативного регулирования и разъяснения. По нашим подсчетам, предстоит принять до 8 федеральных законов (в том числе касающихся видов государственной службы), более 20 указов Президента РФ (среди них - о размерах и порядке выплаты единовременного поощрения за безупречную и эффективную федеральную государственную гражданскую службу; об обеспечении транспортного обслуживания или компенсации за использование личного транспорта федерального государственного служащего и др.), 15 постановлений Правительства РФ (о порядке прохождения диспансеризации, перечне заболеваний, препятствующих поступлению или прохождению государственной гражданской службы; о порядке и условиях получения федеральным государственным служащим единовременной субсидии на приобретение жилой площади и др.). Изменены будут и ведомственные акты.

# VIII. Административные процедуры и административные регламенты

Важное направление административной реформы связано с административно-правовым регулированием механизма реализации полномочий органов исполнительной власти.

Органы исполнительной власти, осуществляя свою деятельность, должны подчиняться единым правилам, установленным законом. Недопустимо отдавать "на откуп" ведомствам регламентацию столь важных вопросов, как процедуры (правила):

принятия административных актов;

заключения административных соглашений;

совершения распорядительных действий по реализации запретов, разрешений, дозволений, предписаний, контрольно-надзорных, регистрационных, координационных и иных полномочий;

совершения иных юридически значимых действий (выдача справок, свидетельств и др.);

совершения организационных действий;

выполнения материально-технических действий, не влекущих правовых последствий.

На повестке дня остро стоит вопрос о резком усилении законодательного регулирования административных процедур. Необходимо вывести их из сферы фрагментарного ведомственного регулирования и поставить на прочный фундамент закона.

Подготовлены несколько вариантов проектов федерального закона об административных процедурах. 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;

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 дело.

Демократический аспект административных процедур необходимо отразить:

а) в других федеральных законах об организации и функционировании исполнительной власти:

"О федеральных органах исполнительной власти";

"О регулировании отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления";

"Об обращениях граждан";

"О праве доступа к информации";

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

Такой порядок будет во многом способствовать эффективности и демократичности решения публичных и частных дел в нашей стране, а также формированию современной системы исполнительной власти. Ее надлежащее функционирование и эффективность могут быть обеспечены четкими процедурами осуществления компетенции всех органов, включая исполнительные органы местного самоуправления, а также связанных с ними предприятий, учреждений и организаций. Этот вывод давно обоснован в литературе по административному праву[\*(22)](#sub_9922), и пришло время реализовать предложения ученых на практике.

Наряду с понятием "административная процедура" в законодательстве и юридической литературе применяется понятие "административный регламент". Под административным регламентом понимается нормативный правовой акт, устанавливающий административную процедуру (административные процедуры).

Нормативные определения указанных понятий впервые даются в ст. 47 Закона о государственной гражданской службе. В ней говорится о должностном регламенте гражданского служащего, определяющем его служебную деятельность, и административном регламенте государственного органа, составной частью которого является должностной регламент. Из содержания статьи вытекает, что названные регламенты посвящены преимущественно характеристикам административно-правового статуса должности гражданской службы и правового статуса государственного органа, хотя в них включены и некоторые процедурные правила.

Административный регламент должен исчерпывающим образом (с описанием последовательно выполняемых действий, процедур и их стадий, сроков исполнения, вариативностью возможных решений, результата, должностного положения исполнителя и т.д.) регламентировать исполнение соответствующих государственных функций.

Перечень сфер действия административных регламентов не может быть закрытым. Правительство РФ приняло 11 ноября 2005 г. Постановление N 679 "О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг". Министерство экономического развития и торговли РФ подготовило соответствующие методические рекомендации.

Административными регламентами должно быть урегулировано выполнение всех государственных функций и отдельных процессов, обеспечивающих их исполнение, в том числе связанных с оказанием государственных услуг неопределенному кругу лиц, с гарантией исполнения прав и обязанностей граждан и организаций, с оказанием государственных услуг конкретным лицам непосредственно в государственных органах.

В Правительственной комиссии по административной реформе 28 февраля 2005 г. одобрены, а позднее Правительством РФ утверждены, напомним, Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти и Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, которые устанавливают общие правила организации и деятельности в федеральных органах исполнительной власти.

На основе этих актов федеральные органы исполнительной власти принимают собственные регламенты. Наряду с положениями, предусмотренными типовыми регламентами, федеральные органы исполнительной власти могут включать в них индивидуальные регламентирующие нормы по неурегулированным вопросам с учетом специфики своей деятельности.

Специалисты формируют системы электронных административных регламентов. Указанные регламенты основываются на системе электронной обработки и анализа информации в ходе выполнения функций федеральным органом исполнительной власти.

С помощью электронных административных регламентов предполагается:

технически обеспечивать эффективное выполнение функций государственного органа;

обеспечивать выполнение действий и принятие решений в кратчайшие сроки;

оптимально затрачивать ресурсы, включая кадровые;

четко определять критерии выбора вариантов решения.

Таким образом, подобные административные регламенты, определяя электронный формат публичной деятельности, составят основу функционирования единой электронной сети государственных органов Российской Федерации по выполнению возложенных на них функций[\*(23)](#sub_9923).

# IX. Административная юстиция

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию на 2003 год ставилась задача: "...сформировать эффективно работающий механизм разрешения споров между гражданином и государством за счет совершенствования административных процедур и судебных механизмов".

Защита прав граждан в сфере публично-правовых отношений, обозначаемая понятием "административная юстиция", - важнейшее направление административной реформы.

В России в отличие от многих европейских государств отсутствует обособленная от общей система административных судов. Административные дела разрешаются в рамках гражданского, арбитражного судопроизводства, производства по делам об административных правонарушениях, рассмотрения дел в конституционных (уставных) судах.

Необходимость создания упорядоченной системы административной юстиции обусловлена тремя основными причинами:

острая социальная потребность в эффективном судебном контроле за законностью решений и действий органов исполнительной и законодательной власти;

невозможность иным способом обеспечить должный уровень профессионализма судей, рассматривающих административные дела;

крайняя перегруженность судов общей юрисдикции.

Уместно напомнить, что шаги к созданию системы административной юстиции в нашей стране предпринимались на протяжении XX в.: в 1922 г. был введен судебный порядок обжалования действий нотариусов; в 1961 г. - постановлений о наложении административных штрафов. В 1963 г. в ГПК РСФСР была включена глава "О рассмотрении дел, возникающих из административно-правовых отношений". С 1980 г. в суд стали обжаловаться постановления о наложении всех видов административных взысканий. К этому времени суды рассматривали уже около 30 категорий дел, связанных с оценкой законности решений органов государственной власти и местного самоуправления. В 90-х гг. были приняты: Закон РФ от 27.04.93 N 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", Указ Президента РФ от 06.06.96 N 810 "О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы", Федеральный конституционный закон от 26.02.97 N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации". Таким образом, к концу XX в. в России были сформированы правовые основы административной юстиции в рамках общего судопроизводства.

Практическая задача в аспекте административной реформы состоит в том, чтобы доработать проект федерального конституционного закона "Об административных судах Российской Федерации", рассмотреть подготовленный проект кодекса административного судопроизводства. Такая связь и последовательность их принятия отражают отмеченную связь норм материального и административного права. Заслуживает поддержки идея Ю.А. Тихомирова о необходимости рассмотрения проекта федерального закона о процедурах рассмотрения разногласий и разрешения споров между органами публичной власти, т.е. органами государственной власти и органами местного самоуправления[\*(24)](#sub_9924). Это обогатило бы досудебные процедуры рассмотрения споров в публичной сфере.

# X. Обеспечение публичности, открытости деятельности органов исполнительной власти, их взаимодействия с институтами гражданского общества

Достижение основной цели административной реформы - повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти - невозможно без обеспечения их открытости и доступности для граждан и юридических лиц и результативного взаимодействия с институтами гражданского общества.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию на 2005 год подчеркивается: "Быть с обществом в ответственном диалоге - политически целесообразно. И поэтому современный российский чиновник обязан учиться разговаривать с обществом не на командном жаргоне, а на современном языке сотрудничества. Языке общественной заинтересованности, диалога и реальной демократии".

Упоминаемая Концепция реформирования государственной службы предусматривает обеспечение возможности участия граждан и структур гражданского общества в процессе подготовки решений, объективное информирование о деятельности государственных органов и государственных служащих в соответствии с федеральным законом, дебюрократизацию отношений между государственными служащими, гражданами Российской Федерации и структурами гражданского общества.

Участие граждан в деятельности органов исполнительной власти - это форма реализации суверенитета народа в осуществлении важнейшего вида государственной власти. Поэтому "вовлечение" в процесс государственного управления всегда рассматривалось наукой административного права как важнейшая составляющая "активного" административно-правового статуса гражданина, возможность "действовать для государства", а тем самым, для общественного блага.

Кроме того, участие граждан позволяет обеспечивать такие существенные характеристики исполнительной власти правового государства, как публичность, открытость, взаимодействие с демократическими институтами, ориентация на общественную поддержку, предотвращение конфликтов в общественных отношениях[\*(25)](#sub_9925).

"Вовлечение" граждан в реализацию исполнительной власти зависит от традиций, политических, правовых и иных условий. Так, "Французская администрация отрицательно относится к участию населения в деятельности государственных служб"[\*(26)](#sub_9926), но примеры широкого участия граждан в управлении есть и во Франции.

В Германии принцип зашиты государства от утраты доверия граждан, принцип учета интересов граждан и др. являются правовыми принципами деятельности органов государственного управления. В различных нормативных предписаниях определяются разнообразные правовые формы реализации этих принципов[\*(27)](#sub_9927).

Граждане Российской Федерации не только обладают конституционным правом на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ), но и проявляют высокую заинтересованность в реализации этого права. Наглядным свидетельством этого являются "протестные формы" участия в государственном управлении: митинги, пикеты, забастовки, жалобы, обращения к властям и многие другие проявления общественного противодействия решениям исполнительной власти. Как же de jure и de facto обеспечить гражданам возможность "позитивного", "повседневного" и "равноправного" участия в деятельности органов исполнительной власти?

На сегодняшний день в федеральных законах и законах субъектов РФ отсутствуют нормы с таким предметом регулирования. Нет норм о вариантах целесообразного участия граждан в государственном управлении, об оказании гражданам помощи в реализации ими конституционного права на участие в управлении и т.д. В положениях об органах исполнительной власти также не предусматриваются какие-либо формы участия граждан в их деятельности.

Из всех ветвей государственной власти исполнительная власть остается наиболее закрытой. Даже самые принципиальные управленческие решения, адресованные всем гражданам, рождаются в "тайных коридорах".

Полностью исключены какие-либо формы демократического контроля за управленческой деятельностью (с точки зрения законности, целесообразности, обоснованности действий и решений). Не так далеки от истины и крайние утверждения: "современные управленческие методы - это методы спецслужб".

Вместе с тем нельзя осуществлять власть от имени народа (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ) и не допускать этот народ к принятию решений. Исполнительная власть - гарант принципов правового государства. Это требует от органов исполнительной власти и государственных служащих более глубокого понимания института открытости и активного включения граждан в механизм государственного управления.

За последние годы изменилась не только Россия, но и сами россияне. Образованные российские граждане могут и хотят "сказать свое слово" о решениях, которые затрагивают их судьбы, причем сказать не post factum, т.е уже в суде, а в процессе принятия решений.

Пока не учитывается мнение граждан, решения и действия органов исполнительной власти встречают апатию или противодействие. Отсюда известная неисполнительность и широкая оспариваемость исполнительных актов в судах.

Науке административного права надо пересмотреть взгляды на роль государственного "менеджмента". Государственные служащие - не технические специалисты, которые работают лучше, если им не "мешают". Они принимают социально-политические решения, в которых публичные интересы выше технических и экономических критериев. Эти предпочтения не могут быть проанализированы и поняты "кастой" чиновников, изолированных от общества.

Современный государственный служащий должен уметь работать со всеми общественными сегментами, т.е. и с конкретными гражданами, и с общественными объединениями, ассоциациями, политическими партиями. Причем это касается самых разных уровней: от личных контактов (приемов) до грандиозных митингов.

Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденная Указом Президентом РФ от 15.08.2001 N Пр-1496 (раздел III), предусматривает систему мер по организации взаимодействия государственной службы и структур гражданского общества. Их главная цель, повторим, - дебюрократизация отношений между государственными служащими, гражданами и структурами гражданского общества.

Важный вопрос для науки административного права: "насколько" далеко нужно идти в "допуске" граждан и структур гражданского общества к подготовке и принятию решений органами исполнительной власти. Ясно, что государственным служащим не может быть отведена роль только советников. Но и противоположная точка зрения неприемлема: общественности - "совещательная функция" без возможности оказывать какое-либо влияние на принятие решений.

Оптимальная позиция, на наш взгляд, может быть выражена краткой формулой: "исполнительным органам - силу власти, гражданам - силу мнений", в том числе по поводу решений. С этой точки зрения органам исполнительной власти надлежит знать, когда и какие формы участия граждан следует использовать:

для получения информации;

для получения согласия со стороны общественности на решение соответствующего вопроса;

для общественной поддержки и одобрения.

Формы взаимодействия органов исполнительной власти и граждан дифференцируются в зависимости от целей "вовлечения" в механизм управления. С учетом данного критерия обозначим формы участия граждан, предназначенные для получения органами исполнительной власти информации.

В рамках этой совокупности форм выделим, прежде всего, контакты органов исполнительной власти с "ключевыми (VIP) персонами" - лидерами политических партий, общественных объединений, движений, ассоциаций, религиозных конфессий и т.д.

Этот метод сейчас особенно популярен и активно, как нам известно, используется Президентом РФ и Правительством РФ для "прощупывания" позиций основных общественных групп. Контакты с "ключевыми персонами" соответствуют современным требованиям и являются обычной практикой. Но остаются открытыми вопросы: когда обязательно следует использовать такие контакты? Должны ли контакты с "ключевыми персонами" сопровождаться их участием в принятии решений? Представляется, что эти вопросы относятся к предмету Закона о Правительстве РФ.

Опросы граждан. Органы исполнительной власти не практикуют такие опросы, что неправильно. Опросы общественности могут наглядно отражать репрезентативные мнения о деятельности и решениях органов исполнительной власти и их должностных лиц в тех случаях, когда иные формы контактов с гражданами не дают уверенных и оперативных информационных результатов.

Опросы особенно необходимы, когда следует знать мнение граждан, совсем не вовлекая их в процесс принятия решений. А это знать надо всегда, когда речь идет о решениях, затрагивающих непосредственно население, например о жилищно-коммунальном хозяйстве, государственных и иных публичных услугах (телефонных компаний, социальных служб и т.д.). В положениях об органах исполнительной власти следует формулировать, по крайней мере, рекомендательные нормы о проведении опросов общественного мнения.

Обращения - это контакты, инициируемые самими гражданами для того, чтобы получить ту или иную услугу, подать жалобу, внести предложение, высказать мнение.

Подобные контакты всегда были и остаются инструментом "вовлечения". Особенно важно использовать этот метод органам исполнительной власти, непосредственно связанным с обслуживанием потребностей граждан - правоохранительным, социального обслуживания, образования, охраны здоровья и др. В этом смысле заслуживает поддержки практика установки "горячих линий", создания "контактных офисов" и т.д.

Наиболее часто граждане обращаются к органам исполнительной власти за оказанием соответствующей государственной услуги - выдача лицензии, сертификата, разрешения и других официальных документов; регистрация; получение информации и т.д. Перед наукой административного права стоит злободневная задача - выработка теоретической концепции разграничения функций государственного управления (регулирования) и функций государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти.

Для упорядочения обращений граждан за оказанием государственных услуг к органам исполнительной власти с участием общественности необходимо разработать и опубликовать стандарты государственных услуг и права граждан на их получение, в которых следует предусмотреть:

существующих и потенциальных получателей услуг, их потребности в услугах;

типы и качество услуг, степень удовлетворения ими граждан на основе опроса потребителей;

свободу выбора источников и средств оказания услуг;

создание в сфере государственных услуг наиболее полных информационных систем, доступных для граждан[\*(28)](#sub_9928).

Так, во Франции еще в 1997 г. для всех административных органов была разработана "Хартия качества услуг", в которой определены параметры предоставляемых услуг и права граждан, в частности их право участвовать в оценке достигнутых результатов.

Обращения, инициируемые гражданами:

отражают мнение широких слоев населения;

свидетельствуют, что граждане испытывают настоятельную необходимость в "озвучивании" потребности или своего мнения.

По мере регистрации обращений (контактов) граждан они могут быть использованы органами исполнительной власти для выявления тех проблем, которые волнуют граждан.

Новые информационные технологии. Многообещающие перспективы, особенно в связи с административной реформой, как в плане повышения эффективности работы органов исполнительной власти, так и в плане совершенствования их отношений с гражданами, открывают новые информационные технологии. Эти технологии облегчают и ускоряют связь между гражданами и органами исполнительной власти; ликвидируют ограничения, налагаемые расписанием работы или географической удаленностью (или другими факторами) органов исполнительной власти, и обеспечивают:

доступность информации (возможность ее использования в установленном режиме);

подлинность информации (получение информации в полном виде, без посредников);

обязательность коммуникационных процессов (надежность, законность);

конфиденциальность (информация используется только теми, кто имеет на это право) и другие условия.

Новые информационные технологии помогают органам исполнительной власти лучше понимать нужды граждан и увеличивают возможность оперативного получения информации от общества. Тем самым они позволяют сделать исполнительную власть более "прозрачной" и более эффективной в отношениях с гражданами, для которых "открытость" органов исполнительной власти - ключевой вопрос демократии.

Органы исполнительной власти являются основными "производителями" информации в стране. Именно информация, идущая от них, представляет собой самый важный ресурс, необходимый для жизни каждого гражданина и для деятельности всех участников рынка. Поэтому органы исполнительной власти обязаны постоянно использовать новые технологии для распространения информации, необходимой обществу, предлагать гражданам возможности ее бесплатного получения. В частности, необходимо облегчить их доступ в органы исполнительной власти через российский сегмент международной ассоциации сети Интернет. Web-сайты федеральных министерств и ведомств содержат всю общественно значимую информацию об их структуре, задачах, функциях и текущей деятельности; должны развиваться службы, отвечающие на вопросы граждан в интерактивном режиме.

Наряду с доступом к официальной информации подобный порядок открывает доступ и к проектам нормативных правовых актов органов исполнительной власти, что позволяет гражданам участвовать в их обсуждении до окончательного принятия. Законы, регламентирующие такой порядок, приняты более чем в 70 странах.

Подробный обзор законодательства стран мира и ссылки на полные тексты нормативных актов содержатся в отчете международной организации Privacy International: Freedom of Information and Access to Government Records Around the World, by David Banisar (http://www.freedominfo.org/survey.htm).

В США Freedom of Information Act (FOIA) был принят еще в 1966 г. Значительное число государств утвердило законы о свободе доступа к информации лишь в последние полтора-два десятка лет. В большинстве принимаемых законов применяется норма об обязательном размещении материалов государственных ведомств в сети Интернет. Так, в США соответствующие нормы закреплены в специальном законе - Electronic Freedom of Information Act (1996).

Переход на электронные технологии - "дематериализация административных процедур" - важный аспект упрощения административных формальностей в отношениях "гражданин - орган исполнительной власти". Федеральным законом от 10.01.2002 N 1-ФЗ "Об электронной подписи" определены технические и правовые условия для признания электронной цифровой подписи в качестве совершенно законного способа вступления в силу тех или иных документов. Без такого признания все меры по переходу на современные административные процедуры были бы невозможны.

За счет перевода в электронную форму огромного массива информации, находящейся в распоряжении исполнительных органов власти, значительно снижаются издержки распространения документов, облегчается участие в нормотворческой деятельности гораздо большего числа заинтересованных лиц и экспертов, чем это было возможно когда-либо ранее.

В России практическим шагом в раскрытии информации стало принятие Постановления Правительства РФ от 12.02.2003 N 98 "Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти". В нем приведен основанный на лучшей зарубежной практике широкий перечень сведений, обязательных для размещения в сети Интернет; он включает тексты проектов нормативных актов, информацию относительно произведенных закупок, результатов проверок и др.

В марте 2003 г. Минэкономразвития России вынесло на общее обсуждение проект федерального закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", который распространяет основные положения указанного Постановления на органы власти регионального и муниципального уровней. При этом в законопроекте заложена норма о принятии отдельных нормативных актов, регулирующих право на доступ к информации о деятельности судебной и представительной власти[\*(29)](#sub_9929).

С 2003 г. тексты наиболее важных законопроектов размещаются на сайтах отдельных министерств, а также в рамках Интернет-проекта некоммерческих организаций Фонда развития парламентаризма и Фонда "Открытая Россия" - Legislature.ru, где наряду с текстами законопроектов публикуются комментарии посетителей сайта.

Формы участия, предназначенные для получения согласия со стороны общественности на решение определенных вопросов. Если при получении информации органы исполнительной власти имеют дело с гражданами как индивидуумами, то в случаях, связанных с получением согласия общества на принятие решений, на проведение определенных мероприятий, органы исполнительной власти имеют дело с объединениями (сообществами граждан). Данному критерию соответствуют следующие организационно-правовые формы.

Встречи с общественностью. Эта форма общения с гражданами пользовалась в прошлом большой популярностью, активно используется и в настоящее время. Тем не менее ее критики и в прошлом отмечали, что встречи создают видимость "участия", не представляя собой реальное "вовлечение". Собрания, встречи, слушания и т.п. не позволяют общественности влиять на решения органов исполнительной власти.

Есть и другой недостаток. В ходе встреч (слушаний) далеко не всегда выявляются наиболее представительные мнения. Даже если на встречи приходят представители самых разных слоев населения, их взгляды далеко не всегда отражают позицию многих (или большинства) граждан. Тем не менее органы исполнительной власти не вправе отказываться от таких "контактов" с общественностью. Эта форма по-прежнему пользуется популярностью. Необходимы юридические решения: протоколирование встреч, принятие и документирование замечаний, предложений, меры по реализации и др.

Управленческое консультирование. В ходе административной реформы предпринимаются практические шаги по демократизации практики управленческого консультирования. Первым шагом обеспечения эффективного взаимодействия органов исполнительной власти с организациями гражданского общества стал выход распоряжения Правительства РФ от 07.03.2002 N 278-р, утвердившего перечень следующих мероприятий Правительства РФ по реализации итогов Гражданского форума:

создание совместных с общественными организациями рабочих групп;

включение представителей общественных организаций в состав совещательных органов при федеральных органах исполнительной власти;

создание общественных советов для наблюдения за реализацией федеральных целевых программ;

проработка вопросов обеспечения доступа общественных некоммерческих организаций к конкурентным процедурам, связанным с использованием бюджетных средств.

Вместе с тем данное распоряжение имеет рекомендательный характер, в нем не указаны исполнители и сроки проведения мероприятий. Вполне очевидно, что проблемой является выбор эффективных форм управленческого консультирования. Здесь шагом вперед могло бы быть возобновление былой практики консультативных советов в органах исполнительной власти. Задачи таких советов - давать органам исполнительной власти рекомендации по конкретным проблемам. В них целесообразно включать самый широкий спектр групп населения. Скажем, в такой совет Министерства здравоохранения и социального развития РФ должны входить не только медицинские работники, юристы и экономисты, но и представители безработных, бомжей, проституток, инвалидов и т.д.

В настоящее время представители заинтересованных групп граждан стали создавать общественные комитеты (например, "Комитет солдатских матерей", "Комитет общественной экологической экспертизы").

У советов, создаваемых по инициативе органов исполнительной власти, и у комитетов, создаваемых по инициативе граждан, есть определенные преимущества, а именно, в них легче: обсудить проблему; прийти к соглашению; учесть разнообразные интересы и т.д.

Вместе с тем, как показывает опыт, например, "Комитета солдатских матерей", члены комитетов могут формулировать такие рекомендации, которые противоречат функциям и правам органа исполнительной власти. Перед государственными служащими в таких случаях стоит трудная задача по налаживанию контактов на "почве закона".

Другая опасность - выхолащивание представительности комитета. В результате рекомендации такого комитета могут и не встретить поддержки в обществе.

Общественная экспертиза. В системе организационно-правовых форм участия граждан в государственном управлении все большее значение приобретает общественная экспертиза решений органов исполнительной власти. Так, экологические общественные объединения вправе требовать назначения государственной экологической экспертизы, рекомендовать своих представителей для участия в ней, проводить общественную экологическую экспертизу (становящуюся юридически обязательной после утверждения ее результатов органами государственной экспертизы) и т.д.

Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу установлено расширение практики производства независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов с привлечением саморегулируемых организаций.

В нашей стране было бы полезно воспринять практику США, где правительством поддерживается сайт Regulations, gov. (http:/www/regulations.gov), на котором каждый гражданин вправе не только ознакомиться с проектом ведомственного нормативного акта в области регулирования, но и опубликовать свои комментарии, а также ознакомиться с комментариями других граждан.

Эта практика основывается на обязательной открытой публикации комментариев общественности по проектам нормативных актов органов исполнительной власти, предусмотренной еще Законом об административной процедуре США - Administrative Procedure Act (1946). Согласно Закону в национальном бюллетене "Federal Register" публикуется сообщение, которое содержит текст предлагаемого подзаконного акта и введение, в котором объясняются причины, побудившие орган регулирования предложить данный нормативный акт.

В соответствии с интерпретацией Закона об административной процедуре федеральными судами публичные комментарии поступают в виде официального документа. Орган регулирования должен представить публичные комментарии во время обсуждения до принятия окончательного варианта постановления. В зависимости от важности нормативного акта орган регулирования может получить десятки тысяч публичных комментариев. Использование Интернет-технологий оказалось максимально адекватно ранее сложившемуся порядку.

В России также следует формировать новые механизмы публичных консультаций органов исполнительной власти с гражданами и структурами гражданского общества при подготовке проектов нормативных правовых актов и другого рода решений, демократизирующих практику гражданского участия в государственной управленческой деятельности.

По всем вопросам, касающимся изменения качества жизни граждан, - экология, охрана здоровья населения, социальная помощь и поддержка, личная безопасность и т.д. - проведение общественной экспертизы должно стать обязательным, что требует закрепления во всех правовых актах социального законодательства.

Органы исполнительной власти обязаны:

информировать граждан о подготовке проектов решений такого рода;

создавать условия для проведения профессиональной общественной экспертизы;

доводить до граждан результаты экспертизы и принятые с учетом экспертных рекомендаций решения.

Переговоры и посредничество. В сфере ведения исполнительной власти много таких "неприятных" вопросов, которые требуют переговорно-посреднических форм: безработица, деградация целых регионов, обнищание населения и т.д. Эти формы использовались при решении разногласий между Минтрудом России, Минтопэнерго России и шахтерами, между промышленными и экологическим организациями и т.д.

Переговоры и посредничество давно используются для решения споров между предпринимателями и нанимаемыми работниками. Но в последние годы к ним прибегают и органы исполнительной власти в связи с "включением" граждан в решение "трудных" вопросов.

Переговоры практикуются даже на уровне Правительства РФ, когда цели заинтересованных сторон расходятся очень далеко, недоверие между ними исключительно сильно, число заинтересованных сторон весьма значительно. По этим причинам не могут принести результатов ни контакты с "ключевыми персонами", ни собрания (слушания), ни консультативные советы органов.

Посредничество следует отличать от содействия, которое органы исполнительной власти всегда обязаны оказывать гражданам и их объединениям в рамках предметов ведения и полномочий. Посредничество необходимо, когда конфликт заводит всех в тупик, в то время как содействие начинается на более раннем этапе. Посредничество применяется для разрешения конкретного конфликта, в то время как содействие всегда используется органами исполнительной власти как средство, облегчающее принятие решений по любым вопросам.

Формы, предназначенные для получения общественной поддержки и одобрения. Органы исполнительной власти рассматривают заявления граждан, принимают решения и обеспечивают необходимые условия для проведения митингов, уличных шествий или демонстраций и других массовых мероприятий. Публичные мероприятия могут проводиться как в поддержку действий и решений исполнительной власти, так и против них.

Практика государственных органов выработала набор юридических приемов и средств, которые, с одной стороны, обеспечивают свободу проведения массовых мероприятий как способ демонстрации своей воли и мнений, а с другой - не допускают нарушения законов, общественного порядка и т.д.

Таким образом, публичное изъявление требований, мыслей граждан всегда "в интересах" органов исполнительной власти независимо от того, каково их содержание: pro или contra.

Публичные мероприятия позволяют формировать "демократическое лицо" органов исполнительной власти.

Публичные мероприятия граждан регулируются Федеральным законом от 19.06.2004 N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

К числу форм, обеспечивающих поддержку исполнительной власти, следует отнести и съезды общественных объединений, профессиональных ассоциаций и др., например, профсоюзов, которые аккумулируют общественное мнение, в том числе о решениях и действиях органов исполнительной власти, формулируют отдельные положения для исполнительной власти.

Нынешняя "драматическая" роль граждан в государственном управлении должна быть изменена. Насущная задача науки административного права - "формирование" знаний и методов развития постоянного сотрудничества между объединениями граждан и органами исполнительной власти.

Участие граждан призвано придать гуманистическую направленность "технической" деятельности органов исполнительной власти. Очень важно, чтобы после десятилетия пустой риторики в центре внимания "главной" власти действительно оказался гражданин, чтобы деятельность органов исполнительной власти определялась потребностями, целями живущих в стране людей, а не спрятанными за отвлеченные утопии властными интересами господствующей олигархии. Послание Президента РФ Федеральному Собранию на 2005 год свидетельствует о понимании важности этой задачи и ориентирует на ее решение:

"Россия должна быть и будет страной с развитым гражданским обществом и устойчивой демократией... Но чтобы этого добиться - необходима консолидация, соединенные усилия органов власти гражданского общества, всех людей в стране".

# \*\*\*

На сегодняшний день не существует официального "реестра" результатов административной реформы и официальных оценок их реальности, значительности и полезности. Можно лишь констатировать с определенной долей обоснованности, что на данном этапе административной реформы проводятся масштабные мероприятия по пересмотру функций органов исполнительной власти, совершенствованию порядка их реализации и построению новой системы и структуры исполнительной власти, создаются необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления и местного самоуправления[\*(30)](#sub_9930).

Проведен анализ функций федеральных органов исполнительной власти, сформулированы предложения и принимаются решения по упразднению избыточных и дублирующих функций и нормативному закреплению необходимых функций. Ликвидационные программы избыточных функций на 2005-2007 гг. предусматривают: упразднение функций; сокращение масштабов их исполнения; передачу функций участникам рынка, саморегулируемым организациям, на минимально необходимый уровень власти, на аутсорсинг; придание функциям процессуального характера.

Сформулирована новая система и структура федеральных органов исполнительной власти, адекватная новым функциям исполнительной власти в государстве. Федеральная структура исполнительной власти состоит из органов разной специализации с организационным обособлением правоустанавливающих, правоприменительных (контрольно-надзорных) функций и функций оказания государственных услуг и управления государственным имуществом. Основная цель новой функциональной специализации - исключить коллизии между функциями выработки политики, реализации политики и контролем политики в государстве.

Приняты типовой регламент федерального органа исполнительной власти и регламенты исполняемых функций (административные регламенты). Порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти определен Регламентом Правительства РФ и Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, упомянутыми выше.

Ведутся пилотные проекты по созданию реестров и стандартов государственных услуг. Нормативные требования к государственным услугам, виды государственных услуг, содержание стандартов качества, порядок выплаты гражданам и организациям компенсации в случае оказания государственных услуг ненадлежащего качества, принципы финансирования будут закреплены в федеральном законе о стандартах качества государственных услуг, а стандарты качества конкретных услуг будут утверждаться актами Правительства РФ.

Подготовлены нормативные акты, призванные обеспечить доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: проекты федеральных законов "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", "О служебной тайне", "Об обращениях граждан" и др. Создаются открытые и доступные информационные ресурсы органов исполнительной власти, обеспечивается их постоянный мониторинг на предмет полноты и транспарентности по методике, утвержденной Правительством РФ.

Как видно, стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть вопросов административной реформы, касающихся в основном реорганизации федеральных органов исполнительной власти. Мероприятия по ее продолжению носят инерционный характер и направлены преимущественно на то, чтобы завершить формирование федеральных органов исполнительной власти в их новой типологии[\*(31)](#sub_9931).

По ряду приоритетных направлений административной реформы работы только начинаются, либо еще не начаты, либо приостановлены. Прежде всего, это касается механизмов реализации полномочий органов исполнительной власти для их работы в новых условиях. В частности, не разработаны и не реализованы механизмы контроля и надзора, противодействия коррупции, взаимодействия между государством и структурами гражданского общества, досудебного обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц. Отсутствует необходимая координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Только начинается реформа государственных унитарных предприятий и государственных учреждений, системы закупок для государственных и муниципальных нужд.

Реформа в основном затрагивает федеральный уровень исполнительной власти. На региональном уровне административная реформа реализуется пока лишь в немногих экспериментах.

Новые механизмы функционирования и взаимодействия не могут быть созданы в рамках сложившихся моделей деятельности органов исполнительной власти. Для их создания требуется комплексный проектный подход, который предполагается реализовать в рамках Концепции административной реформы в 2005-2008 годах.

Концепция исходит из того, что проблемы, которые предстоит решить на новом этапе административной реформы, существенно отличаются по своему характеру от проблем предшествующих этапов.

В отличие от первых этапов реформы, когда все решения принимались на уровне Президента РФ и Правительства РФ, предстоящий этап требует огромного количества согласованных решений на всех уровнях власти и предполагает вовлечение в нее очень широкого круга федеральных и региональных государственных служащих.

Медленные темпы проведения административной реформы во многом обесценивают результаты уже проведенных изменений. Это не только увеличивает число сомневающихся в успехе реформы, но и в целом затрудняет ее продвижение. Сегодня административная реформа ассоциируется лишь со структурными реорганизациями, что не главное. Задача реформы - оптимизировать управленческие процессы, формы и методы работы государственных структур, сократить административные барьеры.

В настоящее время все яснее ощущается недостаточная координация с другими реформами - федеральной государственной службы, социальной, и это несмотря на создание в 2003 г. Комиссии при Президенте РФ по совершенствованию государственного управления, объединившей в себе комиссии по другим реформам, за исключением Правительственной комиссии по административной реформе. От последовательности и результативности проведения административной реформы во многом зависит и достижимость целей иных реформ. В связи с этим представляется неудачным обособление реформы государственной службы - ключевого звена в системе государственного управления - и даже принятие специальной программы по этому вопросу. Есть прямая зависимость между эффективностью работы конкретного чиновника и оптимизацией обеспечиваемых им функций ведомства. Именно государственные служащие во многом и определяют ход реформы.

Продолжается совершенствование федеративных отношений, которое в настоящее время заключается в уточнении полномочий органов публичной власти, что не может не быть связанным с уточнением функций органов исполнительной власти. Изначальное отсутствие координации указанных мероприятий привело к тому, что решения о передаче полномочий с одного уровня власти на другой через некоторое время подлежат ревизии[\*(32)](#sub_9932).

Процесс реформирования, осуществляемый в рамках административной реформы, влечет соответствующие изменения и для территориальных структур федеральных органов исполнительной власти. В этой связи все более актуальным становится вопрос о взаимодействии субъектов РФ с федеральными органами. Система территориальных структур федеральных органов исполнительной власти должна стабильно и эффективно обеспечивать реализацию властных полномочий, отнесенных как к исключительному ведению Российской Федерации, так и к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Реформирование системы исполнительной власти призвано усовершенствовать и крайне сложные в организационном плане взаимоотношения федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Очевидно, что это вопрос двух реформ.

Вполне объяснимой в этой связи является и постановка вопроса о переносе реформы местного самоуправления[\*(33)](#sub_9933). Практика показывает, что одновременное проведение кардинальных преобразований в различных сферах без их увязки друг с другом не позволяет достичь желаемого результата в намеченные сроки.

На повестку дня все острее встает необходимость проведения социальной реформы, что особо подчеркнуто Президентом РФ. Сегодня экономическое развитие создает условия для более эффективного осуществления полномочий Правительства РФ в социальной сфере, определяющей качество жизни людей и социальное самочувствие общества. Особое внимание Правительства РФ должно быть обращено на реализацию приоритетных национальных проектов в сфере здравоохранения, образования, жилищных отношений. Будут уточняться и соответствующие полномочия федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ, усиливающие функцию обеспечения социального развития общества. В этой связи весьма прогнозируем возврат государства в сферы, от вмешательства в которые пришлось отказаться, в том числе и в рамках административной реформы (это весьма заметно на примере жилищной политики). Управленческий аспект в деятельности исполнительной власти обусловливает необходимость контроля исполнения управленческих решений, поэтому возможна актуализация и контрольной функции, особенно там, где предполагается большое расходование бюджетных средств, или в стратегических направлениях деятельности государства, и соответствующее этому изменение структуры органов исполнительной власти.

Стратегические задачи требуют внимания и к организационной стороне механизма их выполнения. Предполагается составление подробных тактических планов реализации национальных проектов[\*(34)](#sub_9934), что определяет необходимость их координации и контроля.

Безусловно, обозначенный курс внутренней политики государства - "инвестиции в человека" - не может обойтись без нормотворчества. Но более злободневным в этой сфере становится правоприменение. Если человек как смысл всех реформ будет рассматриваться лишь в документах, а в действительности месяцами ждать решения своего вопроса, вряд ли такая реформа может считаться завершенной.

Условием успеха реформы становится целенаправленное формирование новых правовых механизмов работы органов исполнительной власти, что возможно лишь в рамках крупных изменений в объеме и методах правового регулирования. Речь идет о комплексных правовых решениях. Поэтому представляется обоснованным общий вывод о необходимости принятия государственной программы развития законодательства в соответствии с основными направлениями социально-экономического развития страны[\*(35)](#sub_9935).

# Влияние административной реформы на законодательство (Н.А. Игнатюк[\*(36)](#sub_9936))

Проводимые в России реформы направлены на создание реального фундамента для перехода к формированию единой и эффективной системы власти, способной оперативно принимать решения высокого качества, т.е. адекватные требованиям времени, согласованные по целям и непротиворечивые по содержанию, и добиваться их неукоснительного исполнения. При этом происходящие в последние годы преобразования в исполнительной власти существенно влияют на содержание и методы государственного управления, не меняя применения давно известных правовых средств: законодательного регулирования и подзаконного нормотворчества.

Вместе с тем, как показал анализ, в России в последнее время меняется соотношение в применении правовых средств (законов и подзаконных актов) по обеспечению административной реформы. Так, если на первом этапе в основном использовались правовые акты Президента РФ[\*(37)](#sub_9937), определяющие главные направления реформы: перераспределение и сокращение функций органов исполнительной власти, модернизирование системы исполнительной власти и т.д., а на Правительство РФ возлагалась обязанность проводить указанные мероприятия[\*(38)](#sub_9938), то последующие этапы планируются Правительством РФ. Им одобрена Концепция административной реформы в Российской Федерации на 2006-2008 годы[\*(39)](#sub_9939).

Изменения, произошедшие в исполнительной власти на федеральном уровне, не могли не затронуть и уровень субъектов Российской Федерации. Тем более, что конституционно-правовая реформа, проводимая в субъектах, теперь напрямую связана с административной.

Принятие Федерального закона от 04.07.2003 N 95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", решающего вопросы государственного устройства в субъектах РФ, создало условия для уточнения объема полномочий органов власти по предметам совместного ведения, что и было закреплено Федеральным законом от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

Иными словами можно сказать, что укрепление системы власти на всех уровнях повлекло развитие процессов по разграничению полномочий, в том числе между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это, так сказать, "звенья одной цепи", что, по всей видимости, не учитывалось при планировании административной реформы. Поэтому изъятие у органов исполнительной власти субъектов РФ большей части управленческих функций, таких, как координация, планирование, прогнозирование, учет, сбор информации, организация, обеспечение и др., осуществленное Федеральным законом от 22.08.2004 N 122-ФЗ, во-первых, существенно изменило административно-правовой статус органов исполнительной власти на региональном уровне.

В областях и краях стали создаваться министерства с отраслевой компетенцией, в республиках - службы и агентства по оказанию государственных услуг; органы исполнительной власти субъектов РФ в основном потеряли способность своевременно и качественно осуществлять региональное управление, поскольку были разрушены взаимные связи (между федеральными и региональными органами власти) и органы исполнительной власти субъектов РФ остались, что называется, "наедине со своими проблемами".

Во-вторых, в субъектах РФ резко возросло количество территориальных структур федеральных органов исполнительной власти. Например, в сфере экологии и охраны окружающей среды территориальные управления Министерства природных ресурсов РФ стали "дробиться" по объектам управления (территориальное управление по водным ресурсам, территориальное управление лесного хозяйства, территориальное управление по недропользованию и т.д.).

В-третьих, появилась неясность в объемах полномочий некоторых отраслевых органов исполнительной власти - федеральных и субъектов РФ по проведению государственного контроля и различного рода экспертиз. Например, из законодательства стало непонятно, какие именно органы исполнительной власти ответственны за проведение экологического контроля и экологической экспертизы. Более того, используемая при установлении объема полномочий органов исполнительной власти терминология вносит путаницу в определение субъекта управления.

Так, из используемого в законодательстве понятия "специально уполномоченный орган в области охраны окружающей среды" нельзя определить, о каком именно органе власти идет речь: о Министерстве природных ресурсов РФ, об одном из подведомственных ему федеральном агентстве или о Ростехнадзоре России.

При употреблении в Федеральном законе от 20.12.2004 N 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" понятия "федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контроль в области рыболовства и сохранения биоресурсов, а также среды их обитания" нельзя определить, речь идет о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору или о Пограничной службе Федеральной службы безопасности РФ.

В-четвертых, федеральные законы, принятые как результат разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов и, по сути, являющиеся уже результатом административной реформы, меняют содержание (предмет) правового регулирования.

Например, изменение объема полномочий органов исполнительной власти, предусмотренное в Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22.07.93, повлекло изменение правового статуса получателей бюджетных средств. В Основах законодательства ранее употреблялось понятие "учреждение в области охраны здоровья граждан", и эти учреждения имели статус государственных и муниципальных. Данное понятие заменено на понятие "организации в области охраны здоровья граждан", которые, как известно, могут быть и частными. Следовательно, получателями бюджетных средств теперь выступают и частные организации, осуществляющие свою деятельность в области охраны здоровья граждан. Такие же коррективы коснулись и сферы образования.

Законодательством в области культуры изменены формы собственности на объекты культурного наследия (памятники истории и культуры). Ранее они принадлежали только государству и муниципалитетам, теперь, и это закреплено Федеральным законом от 22.08.2004 N 122-ФЗ, указанные объекты могут принадлежать и частным лицам.

В-пятых, в результате влияния административной реформы на законодательство меняются методы правового регулирования.

Например, федеральные органы исполнительной власти получили право осуществлять государственный контроль, регулируя порядок его проведения ведомственными актами. Определение такого порядка при отсутствии законодательно установленных основ о процедурах контроля неизбежно повлечет использование различных подходов к его проведению. Подобная ситуация в России уже была в 90-х гг. прошлого века и привела к массовому нарушению прав граждан и субъектов предпринимательской деятельности, потребовалось немало усилий, чтобы изменить ситуацию.

В-шестых, административная реформа не совсем адекватно отразилась на процессах реализации нормотворческой функции Правительства РФ.

По административно-правовому статусу Правительство РФ является высшим органом исполнительной власти, поэтому на него возлагается организация исполнения законодательства. Но современный законодатель идет по другому пути: на Правительство РФ ложится основная нагрузка по установлению порядков, перечней, тарифов, ставок, квот и т.д. во исполнение федеральных законов, что существенно усложняет организацию его деятельности. В результате - основную часть времени Правительство РФ должно посвятить нормотворчеству, а не основной своей задаче - организации исполнения законодательства.

Например, во исполнение Федерального закона от 20.08.2004 N 117-ФЗ "О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих" Правительство РФ обязано издать не менее 30 нормативных правовых актов, на разработку и подготовку которых должен уйти не один год (в связи с их сложностью), поэтому пока не принята и половина таких актов.

Анализ федерального законодательства и законодательства субъектов РФ показал, что оно (законодательство) не способно реагировать оперативно, т.е. изменяться в соответствии с положениями административной реформы. Поэтому большая часть правового регулирования о полномочиях федеральных и региональных органов исполнительной власти, особенно об уточнении их объемов и распределения, устанавливается на подзаконном уровне, а точнее - посредством регулирования правовыми актами федеральных министерств.

Субъекты РФ на административную реформу реагируют с определенным своеобразием. Они либо принимают законы, не соответствующие вновь принятому федеральному законодательству, либо отменяют свои законы и правовые акты вместо того, чтобы доработать их, либо ничего не делают, занимая выжидательную позицию.

Как итог - реализация субъектами РФ принятых и измененных (дополненных) федеральных законов и нормативных правовых актов, связанных с административной реформой, растянулась на месяцы, но может растянуться и на годы. При этом она будет происходить с особенностями, не способствующими эффективности государственного регионального управления, допускающими свободное (вольное) толкование норм федерального законодательства, а также с направлением большого количества запросов, просьб и иных обращений в федеральные органы государственной власти (Государственную Думу[\*(40)](#sub_9940), Правительство РФ, Конституционный Суд РФ и т.д.[\*(41)](#sub_9941)).

Если административная реформа будет и дальше влиять на законодательство таким образом, то возникнет необходимость приводить его в более или менее стройную систему.

Полагаем, что этого можно избежать, если при проведении следующих этапов административной реформы предусмотреть:

1) ее достаточное правовое обеспечение.

Для проведения следующих этапов административной реформы необходимо принять: законы общего характера, исходя из которых можно будет определить (установить на подзаконном уровне) процедуры для осуществления определенных функций органов государственной власти (по организации и обеспечению деятельности, решению функциональных задач, принятию решений, порядку информационного обеспечения органов власти, ведения контроля, преодоления юридических коллизий и т.д.), механизмы взаимодействия между органами власти всех уровней (федерального, регионального, местного) и иными субъектами управления; законы направленного воздействия, в том числе устанавливающие ответственность органов исполнительной власти за результаты своей деятельности;

2) планирование мероприятий по административной реформе на базе законодательно установленных норм и положений.

Сохраняя преемственность имеющегося законодательства об органах исполнительной власти, необходимо новое законодательство, связанное с административной реформой, взаимоувязывать с основными целями (задачами) деятельности исполнительной власти, а принимая его, учитывать, что любые непродуманные действия наносят огромный урон системе государственного управления. Поэтому мероприятия по административной реформе следует проводить в несколько этапов, постепенно меняя процедуры, режимы, объем полномочий органов исполнительной власти и т.д.;

3) прогнозирование последствий проводимых мер для законодательства о компетенции органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ;

4) постоянное информирование органов власти и населения о проводимых в рамках административной реформы мероприятиях, планируемых мерах и ожидаемых результатах;

5) мониторинг правовых актов, применяемых в ходе проведения административной реформы;

6) постоянное обучение гражданских государственных служащих и муниципальных служащих по вопросам законопроектной и нормотворческой деятельности, связанной с проведением административной реформы.

# Зарубежный опыт проведения административных реформ (М.А. Штатина[\*(42)](#sub_9942))

Конец XX - начало XXI вв. ознаменовались проведением в подавляющем большинстве стран масштабных административных реформ. Отказ от бюрократических принципов и методов как основы государственного управления, с одной стороны, и попытки формирования нового типа организации управления обществом - с другой, позволили западным ученым назвать административные реформы антибюрократической революцией.

Необходимость подобного обновления, по мнению реформаторов, предопределяется особенностями постиндустриального общества: процессами ускорения общественного развития, технологической революцией, настойчивостью потребителей, высоким уровнем образования работников[\*(43)](#sub_9943). Строго централизованные бюрократические вертикали оказались неспособными решать новые задачи и обеспечивать как государственную, так и общественную мобильность. В связи с этим во многих странах пересматривается роль министерств в системе государственного управления.

Еще с конца XIX в. министерская система западных стран обнаружила ограниченность своих возможностей в руководстве экономикой и в решении социальных проблем. Для помощи министерствам были созданы функциональные децентрализованные учреждения - независимые агентства в США, публичные корпорации в Великобритании, публичные учреждения во Франции и т.п. Децентрализованные структуры получали широкие управленческие полномочия и потому становились субъектами публичного права, как, например, Федеральная торговая комиссия в США. Но в задачи децентрализованных учреждений входила и конкретная коммерческая, хозяйственная деятельность, потому они действовали и как субъекты частного права. Получая полномочия, предоставленные им по закону, они были свободны в выборе методов и форм своей деятельности, отвечали перед государственными органами лишь за законность своих действий. Они не подчинялись министерствам в своей текущей деятельности, но оценивались ими по конечным результатам[\*(44)](#sub_9944).

В течение всего XX в. министерства оставались основными, а децентрализованные учреждения - вспомогательными структурами государственного аппарата.

С середины XX в. многие государства в связи с усложнением управленческих задач и внедрением в государственное управление достижений научно-технической революции пересмотрели основные подходы к организации министерств. Наиболее перспективным был признан не отраслевой, а предметно-целевой принцип организации центральных органов управления. В результате для решения важнейших общественно-политических проблем (эффективного функционирования экономики, создания комфортной окружающей среды и т.п.) создавались суперминистерства. Новые органы объединяли работу бывших отраслевых министерств и экономили тем самым как финансовые, так и кадровые ресурсы. Изменялись функции министерств - главными становились координация и контроль, а не руководство.

В задачи суперминистерств входил и контроль за законностью деятельности децентрализованных учреждений, которые стали удачной формой учреждений смешанной экономики. В одних странах, например в Великобритании, децентрализованные структуры успешно справлялись с руководством национализированными отраслями, в других - например во Франции, они широко использовались для решения социально-политических конфликтов, но в подавляющем большинстве стран они стали главным связующим звеном между государством и частным бизнесом.

Многим децентрализованным структурам государство делегирует свои функции по регулированию общественных процессов. В отдельных сферах стихийно созданные регулирующие организации столь успешно справлялись с задачами установления общих правил ведения бизнеса, что государство стало лишь санкционировать удачно найденные нормы. Так, в США принципы добросовестной рекламы были разработаны так называемыми комитетами бдительности, созданными еще в начале XX в., но позднее преобразованными в бюро лучшего бизнеса (Better Business Bureau). Поскольку им удалось создать эффективную систему контроля за рекламой, отпала необходимость принимать общее федеральное законодательство о рекламе.

Учитывая новое перераспределение функций между государством и обществом, государство стремится сохранить за собой, прежде всего, вопросы стратегического управления обществом. В связи с этим предпринимаются попытки разделить уровни стратегического и текущего управления в государственном аппарате.

Наиболее радикальные структурные реформы проведены в странах англосаксонской правовой семьи (прежде всего в Великобритании, Австралии, Новой Зеландии). Создана трехзвенная система центрального управления: министерства - ведомства - децентрализованные структуры. Министерствам отведены функции стратегического управления в соответствующей сфере. Ведомства, заключающие с министерствами договоры, призваны организовывать выполнение конкретных программ. Децентрализованные структуры, которые могут быть как государственными, так и частными учреждениями, непосредственно оказывают гражданам и юридическим лицам публичные услуги. Таким образом, пересмотрев министерскую систему, англосаксонские страны отказались от классических централизованных вертикалей бюрократического типа.

В настоящее время общепризнанно, что административные традиции в этих странах способствуют формированию более гибких и результативных форм управления. Страны континентальной правовой семьи в целом проводят реформы такой же направленности, но менее кардинальные по сути и более консервативные по форме. Однако во всех западных странах формируется система взаимного сотрудничества централизованных и децентрализованных, государственных и частных учреждений, перераспределяются их роли в рамках единой системы публичного управления.

Трехзвенная структура центрального управления была введена и в Российской Федерации при проведении административной реформы. Как известно, в системе федеральных органов исполнительной власти образованы: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства[\*(45)](#sub_9945). Однако если в России все они созданы как звенья единой управленческой вертикали, то в западных странах трехзвенная система объединяет не только централизованные органы, но и децентрализованные учреждения, а также частные структуры.

С другой стороны, структурным реформам западных стран предшествовал длительный период изменений во взаимосвязях органов управления, общества и частных лиц. Структурные реформы явились следующим этапом преобразований государственного аппарата после удачно проведенных процедурных и функциональных реформ.

Сначала Закон об административной процедуре США[\*(46)](#sub_9946), а затем и соответствующие законы в европейских государствах[\*(47)](#sub_9947) установили обязанности государственных служащих перед гражданами, определили общие принципы и порядок рассмотрения административных дел. Если ранее принцип анонимности государственной службы считался основополагающим, то со второй половины XX в. деятельность государственного аппарата становится все более открытой.

Процедурные реформы изменяют статус государственных служащих. Государственным служащим вменяется в обязанность предоставление частным лицам информации о ходе рассмотрения административных дел. Формируются правовые институты, обеспечивающие оценку труда государственных служащих по новому критерию - качеству оказываемых населению услуг.

Пересматривается концепция государственной службы, закрепляется принцип служения обществу. Разрабатываются механизмы обеспечения открытости государственной службы и возможности контроля общества за действиями государственных служащих. Совершенствуется работа административных судов в одних странах (Германия), систематизируется и регламентируется деятельность органов административной юстиции - в других (Великобритания).

В России структурные административные реформы должны были проходить в рамках глубокого комплексного реформирования государственного аппарата. Но функциональные реформы аппарата управления еще не реализованы, а задачи проведения процедурных административных реформ только ставятся.

В западных странах к концу XX в. изменился подход к пониманию административных реформ. Административное реформирование признано одной из важнейших, постоянно реализуемых функций государства, осуществляемой с целью модернизации всех сущностных и содержательных компонентов государственного управления. Корректировка структуры, функций и кадров государственного управления проводится постоянно и во многих странах планомерно.

Таким образом, в настоящее время в западных странах уже определились основные условия эффективности структурных административных реформ: комплексный характер, учитывающий сложность и взаимосвязанность различных звеньев и уровней управления; передача многих управленческих функций децентрализованным учреждениям, более эффективно работающим с конкретными клиентами на правах агента, оказывающего публичные услуги; перераспределение управленческих функций с учетом необходимости выделения уровня стратегического руководства областью или сферой управления. Конечно, эти положения отражают современный уровень развития западных стран и применимы прежде всего к ним. Но и другим государствам, которые, подобно России, решают сложные, подчас уникальные задачи совершенствования своего государственного аппарата, стоит учитывать опыт западных стран.

Поскольку в России структурная реформа опередила функциональную и перераспределение функций управления между федеральным, региональным и местным уровнями еще не завершено, вряд ли стоит ожидать в ближайшем будущем повышения эффективности работы государственного аппарата. Как показывает многовековая практика, в управлении определяющими являются не структурные, а функциональные вопросы. Антибюрократические реформы только тогда станут эффективными, когда в аппарат государственного управления будут внедряться небюрократические методы и принципы деятельности. Еще только предстоят создание децентрализованных управленческих структур, выработка новых принципов взаимоотношения общества и государства.

# Раздел I. Общая характеристика функций федеральных органов исполнительной власти

# Глава 1. Правотворческая функция (Н.А. Игнатюк[\*(48)](#sub_9948))

В настоящее время наблюдается тенденция усиления роли исполнительной власти. Деятельность по организации социальной жизни общества - установление общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, руководство отраслями социальной действительности, защита прав и свобод граждан и т.п. - нуждается в возможности издавать, применять правовые нормы и наказывать за их нарушение. При этом, как свидетельствует практика, деятельность исполнительных органов не исчерпывается и часто не может исчерпываться лишь исполнением законов. Поэтому вполне закономерно положение о том, что одной из важнейших функций исполнительной власти является правотворческая функция.

В юридической науке правотворчество понимается в двух аспектах. В узком смысле это сам процесс создания правовых норм компетентными органами или непосредственно народом. В широкой трактовке данный процесс начинается с момента правотворческого замысла и заканчивается практическим воплощением юридической нормы (подготовка проекта, обсуждение и согласование, принятие, опубликование и т.д.)[\*(49)](#sub_9949).

В связи с этим правотворческую функцию федеральных органов исполнительной власти можно рассматривать и как участие в законопроектной деятельности (разработка законопроектов, подготовка заключений к ним и т.п.), и как непосредственное создание (отмена или изменение) нормативных правовых актов с целью реализации своей компетенции.

В контексте проводимой административной реформы наибольшую теоретическую и практическую значимость приобретает деятельность федеральных органов исполнительной власти, непосредственно направленная на создание нормативно-регулирующих положений в пределах своей компетенции.

Акты федеральных органов исполнительной власти достаточно многочисленны, поскольку призваны осуществлять более конкретное и оперативное регулирование, нежели это делает закон, а также нормативные указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, отражающие лишь самые значимые и устойчивые отношения. Подобные акты позволяют охватить спектр подробностей и особенностей, которые не могут быть учтены в рамках закона и других актов более высокой юридической силы.

Отличительными чертами актов федеральных органов исполнительной власти являются конкретность и детальность регулирования общественных отношений и наибольшая степень динамичности и подвижности.

Общеизвестно, что принятие правового акта - это форма государственного управления, где акт есть функциональное средство управления. Юридическая сила правовых актов определяется местом органа власти в системе, объемом его компетенции по реализации государственно-властных полномочий.

Одной из серьезных проблем в правотворчестве федеральных органов исполнительной власти можно назвать проблему установления пределов нормотворчества.

Науке давно известны основные и развивающие (производные) виды правотворчества. В качестве развивающего могут использоваться:

дополнение как один из способов (форм) структурной связи развивающего акта с основным, формирующим систему законодательства. Оно имеет место в случаях, когда орган власти или управления уполномочен выбирать различные варианты развивающего основной акт правила поведения;

конкретизация как способ структурной связи актов, используемый для достижения иных целей развивающего правотворчества. Здесь организатор-исполнитель не выбирает вариант решения, так как он логически предполагается содержанием основного акта, хотя текстуально и не сформулирован;

детализация как форма структурной зависимости актов. Она не приводит к образованию новых норм права, но нужна в тех случаях, когда необходимо определить порядок действия новых норм основного акта, "включить" их в систему действующего законодательства.

Каждая из приведенных форм соподчиненности актов представляет собой специфический способ правотворчества, и, взятые в системе, они позволяют решать его функции.

Акты, регулирующие осуществление федеральными органами исполнительной власти своих полномочий, в большинстве случаев могут содержать управомочивающие и обязывающие нормы. Это объясняется тем, что природа осуществления государственных полномочий иная, чем внутриорганизационная. К примеру, передавая те или иные права на выполнение государственных функций субъектам РФ, федеральное министерство должно оставаться тем организующим центром, который руководит осуществлением функций государственного управления.

Основной формой такого руководства остается именно нормативное регулирование по выполнению органами власти субъектов РФ переданных им функций федеральных министерств.

Правовые акты федеральных органов исполнительной власти представляют своеобразную подсистему в общей правовой системе России. Классификацию актов органов исполнительной власти проводили многие ученые: по субъектам, по содержанию, по форме и порядку принятия[\*(50)](#sub_9950) и т.д.

Впервые унификация видов ведомственных нормативных актов была осуществлена Постановлением Правительства РФ от 13.08.97 N 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" (далее - Правила).

Указанное Постановление дало исчерпывающий перечень видов нормативных правовых актов, которые могли издавать федеральные органы исполнительной власти. Согласно данному документу нормативные правовые акты принимались в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Существенное значение имел запрет издания нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм.

Правилами было установлено, что нормативный правовой акт может издаваться совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими.

Проект нормативного правового акта подлежит согласованию с заинтересованными органами исполнительной власти, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также если в нормативном правовом акте содержатся положения, нормы и поручения, касающиеся других министерств или иных федеральных органов исполнительной власти.

Один из наиболее сложных этапов в процессе принятия нормативного акта - его подготовка. Обычно подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений федерального органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции. Правила устанавливали, что при этом определяются круг должностных лиц, ответственных за подготовку проекта, срок подготовки, а при необходимости - организации, привлекаемые к этой работе. В подготовке проекта обязательно участвует юридическая служба федерального органа исполнительной власти.

В процессе работы над проектом нормативного правового акта должны быть изучены относящиеся к теме проекта законодательство РФ, практика применения соответствующих нормативных правовых актов, научная литература и материалы периодической печати по рассматриваемому вопросу, а также данные социологических и иных исследований, если таковые проводились. Это положение закреплено в п. 5 Правил, однако, как свидетельствует практика работы над проектами нормативных правовых актов министерств, оно не всегда соблюдается, что подчас приводит к подготовке "узковедомственных" актов, оторванных от действительности, а также не учитывающих состояние правового регулирования в той или иной сфере.

Немаловажно, что одновременно с разработкой проекта нормативного правового акта должны быть подготовлены предложения об изменении и дополнении или признании утратившими силу соответствующих актов или их частей, изданных ранее.

Пункт 9 Правил устанавливал, что подписанный (утвержденный) нормативный правовой акт должен иметь следующие реквизиты:

наименование органа (органов), издавшего акт;

наименование вида акта и его название;

дата подписания (утверждения) акта и его номер;

наименование должности и фамилия лица, подписавшего акт.

Нормативный правовой акт, изданный совместно с другими федеральными органами исполнительной власти, должен иметь соответствующие номера и единую дату.

Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, которые составляют государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат государственной регистрации в Минюсте России, которое ведет государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Однако в литературе совершенно справедливо обращалось внимание на тот факт, что положения об отдельных федеральных органах исполнительной власти регулируют вопрос о видах издаваемых актов в несколько ином ключе, нежели Правила.

Например, существуют положения, которые предусматривают возможность издания иных видов нормативных правовых актов, наименования которых не регламентированы Правилами. В соответствии с подп. 7 п. 10 Положения о Министерстве обороны РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 16.08.2004 N 1082, этот федеральный орган вправе издавать приказы, директивы, положения, наставления, инструкции, уставы и иные нормативные акты, в необходимых случаях - совместно с другими федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти. Подобное регулирование является не совсем целесообразным, в связи с чем можно предложить, чтобы все виды актов федеральных органов исполнительной власти нашли свое отражение в едином нормативном правовом акте, утвержденном Правительством РФ[\*(51)](#sub_9951).

В ходе проведения административной реформы произошли структурные изменения в системе федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с Указом N 314 в основу формирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти положен принцип специализации этих органов и распределения функций между ними по характеру их компетенции, сформулированный в теории американского ученого Л. Уайта. Формирование по такому принципу, с одной стороны, привело к существенному сокращению количества органов исполнительной власти, имеющих право заниматься нормотворчеством, а с другой - снизило роль исполнительной власти в правотворческом процессе, а соответственно и в регулировании целого круга общественных отношений.

Согласно Указу N 314 в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Указ устанавливает, что федеральное министерство осуществляет правовое регулирование, а именно издание на основе и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ, нормативных постановлений Правительства РФ обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами нормативных правовых актов, содержащих правила поведения, распространяющих свое действие на неопределенный круг лиц. Отсюда совершенно очевидно, что в компетенцию федеральных министерств включается возможность нормотворчества.

Что же касается федеральных служб и федеральных агентств, то Указ N 314 не допускает возможности осуществления этими органами власти в установленной сфере деятельности нормативно-правового регулирования. Следовательно, федеральные службы и агентства имеют право издавать только индивидуальные правовые акты.

В то же время Указ N 314 содержит положение о том, что в некоторых случаях федеральные службы и федеральные агентства могут заниматься нормотворчеством. Такое возможно в случаях, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Возникает вопрос: насколько такой подход законодателя целесообразен, соответствует ли он тем задачам, которые должны быть решены в ходе административной реформы и, в целом, - способствует ли такое решение оптимизации деятельности исполнительной власти? Ответа на данный вопрос пока нет.

А пока, Федеральный закон от 20.12.2004 N 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" устанавливает, что федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий нормативно-правовое регулирование в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, определяет типы рыбопромысловых судов, орудия и способы добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления прибрежного рыболовства. Или, например, в соответствии с подп. 23 п. 10 Положения о Федеральной службе по оборонному заказу, утвержденного Указом Президента РФ от 21.01.2005 N 56с, директор Федеральной службы по оборонному заказу (Рособоронзаказа) решает в соответствии с [законодательством](#sub_3) РФ о государственной службе и трудовым законодательством РФ вопросы, связанные с прохождением федеральной государственной службы и осуществлением трудовой деятельности в Рособоронзаказе, издает в пределах своей компетенции нормативные правовые акты по указанным вопросам.

Исходя из анализа действующего законодательства, можно заключить, что существуют некоторые трудности в определении полномочий федеральных органов исполнительной власти по вопросам нормотворчества. Лишь отдельными федеральными законами предусмотрено, что те или иные федеральные органы исполнительной власти вправе устанавливать правила, порядок или положения о чем-либо. Однако эти акты не систематизированы, и в основном активность правотворчества федеральных органов исполнительной власти зависит от Президента РФ и Правительства РФ. В большей степени это относится к нормотворчеству федеральных служб и федеральных агентств.

Вполне естественно, что деятельность федеральных министерств должна служить реализации государственной политики. Эти органы ответственны за состояние дел и решение проблем, возникающих в тех или иных отраслях и сферах управления. Однако отсюда не следует, что назначение исполнительной ветви власти - только оперативное управление различными сферами жизни общества на основе законов, принимаемых представительными органами власти. И несмотря на то, что российская правовая доктрина традиционно основывается на принципе разделения властей в государстве и относит правотворческую функцию прежде всего к компетенции законодательных органов, исполнительная власть может существенно разгрузить парламент, освободив его от необходимости осуществлять правовую регламентацию по второстепенным вопросам.

Считаем, что за федеральными органами исполнительной власти (включая федеральные службы и агентства) необходимо закреплять право нормативной регламентации различного рода вопросов в пределах сфер их деятельности (прежде всего в форме дополнения, детализации и конкретизации установленных законом норм).

# Глава 2. Функция государственных услуг (Л.К. Терещенко[\*(52)](#sub_9952))

Понятие "государственные услуги" в России стало использоваться только в процессе проведения административной реформы, хотя во многих зарубежных странах такие услуги - одна из основных форм отношений гражданина, юридического лица и власти, где государство рассматривается как "поставщик услуг". Однако появление в нашей жизни государственных услуг - не простое копирование зарубежного опыта; за этим стоят, на наш взгляд, гораздо более глубокие причины, связанные с изменением роли и задач государства в обществе, с утверждением новых ценностей и приоритетов.

Сущность государства и его социальное назначение являются решающими в определении направленности деятельности государства, его целей и задач. В свою очередь, функции государства зависят от тех задач, которые стоят перед обществом на данном этапе развития. И задачи, и вытекающие из них функции не являются произвольными, они зависят от уровня развития общества, его экономических возможностей, потребностей и интересов населения и др. На определенном этапе развития государства и общества именно последнее начинает определять, что является для него социально значимым, что оно поручает государству, какие функции на него возлагает, и тогда "государственные услуги" - это система отношений личности, юридических лиц с государственными структурами.

И в нашей стране, и за рубежом оказание государственных услуг тесно связывается с государственной службой. Одним из ожидаемых результатов реализации Федеральной программы "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)", утвержденной Указом Президента РФ от 19.11.2002 N 1336, является "достижение качественного уровня исполнения государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг".

Что же такое государственные услуги, каково их место в системе права, их соотношение с другими понятиями? Наряду с термином "государственные услуги" нередко можно встретить и другой - "публичные услуги", причем зачастую оба эти термина употребляются в одном и том же контексте, применительно к одним и тем же ситуациям.

Представляется, что было бы неверным смешивать эти понятия, поскольку они имеют различное содержание и с разных сторон характеризуют оказываемые услуги. В то же время и противопоставлять их было бы ошибочным. Одна и та же услуга может в ряде случаев являться и государственной, и публичной. Государственная услуга, в первую очередь, характеризует субъекта, ее оказывающего: это всегда государственные органы. Органы местного самоуправления могут оказывать аналогичные услуги, но, строго говоря, последние не могут рассматриваться как государственные исходя из конституционного статуса этих органов.

Термин "публичные услуги" гораздо шире термина "государственные услуги", их могут оказывать и государственные, и негосударственные структуры, но главное, что их объединяет, это заинтересованность общества в их выполнении, общественный интерес, социальная значимость. Кто будет выполнять такие услуги - вопрос зачастую для потребителя вторичный, решение которого зависит от целого ряда обстоятельств; при этом одним из основных критериев здесь является эффективность оказания услуг.

К признакам публичных услуг относят следующие:

1) они обеспечивают деятельность общезначимой направленности;

2) круг субъектов, пользующихся такими услугами, неограничен;

3) они осуществляются органом государственной власти либо другим субъектом;

4) они основываются на государственной собственности[\*(53)](#sub_9953). Первые два признака характерны не только для публичных, но и для государственных услуг, два других признака шире, чем признаки государственных услуг, что дает основание рассматривать государственные и публичные услуги как часть и целое. Последний, четвертый признак, на наш взгляд, не является самостоятельным и произведен от третьего признака, поскольку если мы утверждаем, что публичные услуги осуществляются либо органом государственной и муниципальной власти, либо другим субъектом, то совершенно очевидно, что оказание публичных услуг может базироваться на любой форме собственности.

Первый из приведенных признаков публичных услуг - характеристика их как деятельности общезначимой направленности - показывает наличие публичного интереса в осуществлении такой деятельности и позволяет сделать вывод: независимо от того, какой субъект (государственный орган, муниципальный орган, негосударственная организация) в конкретном случае их выполняет, публичная власть обязана обеспечить их исполнение. Если в частном секторе желающих оказывать определенного рода публичные услуги не нашлось либо это по определенным причинам не под силу частной организации, то государственный, муниципальный орган обязан взять ее выполнение на себя. Так, вывоз мусора, отходов, водоснабжение должны оказываться независимо от наличия заинтересованности тех или иных субъектов. И если заинтересованности нет, то орган публичной власти либо формирует такой интерес, либо берет на себя выполнение публичной услуги. Таким образом, сфера общественно значимых услуг должна находиться в зоне внимания публичной власти независимо от субъектов, их оказывающих.

Однако формы участия государственных органов различаются в зависимости от того, идет ли речь о государственных или публичных услугах. Государственные услуги предполагают непосредственное исполнение их самими государственными структурами. Что касается публичных услуг, то государственные органы могут:

исполнять их самостоятельно;

делегировать их исполнение органам местного самоуправления;

организовать их исполнение коммерческими и некоммерческими организациями.

Несколько слов о социальных услугах. Они присутствуют в нашей жизни наряду с публичными и государственными услугами. Выделяют их по той сфере, в которой данные услуги оказываются. Это сферы здравоохранения, культуры, образования, науки, что само по себе уже показывает их общезначимую направленность и ставит в один ряд с публичными услугами. Действительно, социальные услуги обладают всеми признаками публичных услуг и по своей сути являются публичными, но критерием выделения (в отличие от государственных услуг) является не круг субъектов, их оказывающих, а сфера, в которой они реализуются. Таким образом, социальные услуги, как и государственные, соотносятся с публичными услугами как часть и целое. Что касается соотношения с государственными услугами, то социальные услуги оказываются как государственными и муниципальными структурами, так и негосударственными организациями (коммерческими и некоммерческими). Соответственно, социальные услуги могут быть и государственными, и негосударственными. Исходя из сказанного, услуги, например, в области образования могут характеризоваться следующим образом:

публичная государственная социальная услуга;

публичная негосударственная социальная услуга.

Немаловажен вопрос о пропорциях этих групп социальных услуг с позиции соблюдения публичных интересов. Возможна ли ситуация, когда государство полностью откажется от предоставления социальных услуг в определенной области? На наш взгляд, ответ на этот вопрос зависит от характера самой социальной услуги. Так, если в ее основе лежат конституционные права граждан, реализация которых должна обеспечиваться государством, то эта услуга наряду с другими субъектами должна оказываться и государственными структурами, государство в данном случае не вправе самоустраниться. Например, ст. 41 Конституции РФ установлено, что каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. При этом медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения должна оказываться гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. Конституция РФ обязывает государство принимать меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, тем самым выражая публичный интерес в развитии всех трех систем и, безусловно, в сохранении государственной системы здравоохранения.

Более того, приведенная конституционная норма соответствует международным нормам, в частности ст. 25 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., ст. 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., ст. 2 Протокола N 1 от 20.03.52 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которым государство обязано обеспечивать охрану здоровья граждан и медицинскую помощь нуждающимся в ней. Следует уточнить, что охрана здоровья рассматривается указанными актами и российским законодательством значительно шире, чем только медицинская помощь, что предполагает целый блок публичных услуг в этой области.

Таким образом, социальные услуги в области здравоохранения, являясь по своей сути публичными, могут оказываться как государственной, так и муниципальной и частной системами здравоохранения, при обязательном сохранении государственной системы, существование и развитие которой предусмотрены Конституцией РФ. Что касается пропорций в общем объеме таких услуг, то они могут меняться в зависимости от целого ряда обстоятельств, в том числе объемов финансирования, установленных законодательством ограничений. В различных регионах России эти пропорции могут различаться. Для обеспечения возможности реализации гражданами своих конституционных прав в области здравоохранения, их равенства предлагается разработать стандарты государственных услуг, в том числе в области здравоохранения.

Аналогичным образом решается вопрос о государственных услугах и в других социальных областях. Следует отметить, что их оказание может быть предусмотрено не только Конституцией РФ, но и федеральным законодательством. В случае изменения государственной политики, приоритетов в определенной социально значимой сфере и при отсутствии конституционных норм, обязывающих государство предоставлять государственные услуги, возможны не только изменение пропорций, но и полная передача публичных услуг негосударственному сектору.

Представляется принципиальным вопрос о сущности государственных услуг: что это - государственные функции, полномочия государственных органов или нечто новое, неизвестное российскому законодательству.

Сам термин "государственные услуги", повторим, относительно нов и совсем недавно стал входить в нашу жизнь и в российское законодательство (которое, к сожалению, определения "государственные услуги" не содержит). Тем не менее в том смысле, который вкладывается в понятие "государственные услуги", они существовали и раньше. Действительно, в любом обществе формируются общественно значимые интересы, потребности, обеспечить удовлетворение которых берет на себя государство. Государственные услуги непосредственным образом связаны с публичными функциями государства, их оказание государственными структурами основано и вытекает из этих функций.

Принципиальным представляется следующее уточнение: государственные услуги могут основываться не на любых государственных функциях. Там, где речь идет о властно-распорядительных полномочиях, не могут иметь места государственные услуги. Это, на наш взгляд, является еще одним признаком публичных, в том числе и государственных услуг. С этой точки зрения государственные функции следует разделить на две большие группы:

функции, допускающие оказание государственных услуг и ориентированные на конечного пользователя - гражданина, юридическое лицо;

функции, не связанные с оказанием государственных услуг[\*(54)](#sub_9954).

Инвентаризация функций федеральных органов исполнительной власти, проводимая в рамках административной реформы, показала фактическое состояние дел: насколько выполняемые государством функции отражают стратегические цели страны; в какой степени должны изменяться эти функции при изменении методов государственного регулирования, соотношения государственных институтов и институтов гражданского общества; в каком объеме должно происходить перераспределение функций, выполняемых органами исполнительной власти на разных уровнях. В процессе инвентаризации государственных функций последние были объединены в три группы, а именно:

группа правоустанавливающих функций;

группа правоприменительных функций;

группа функций по предоставлению государственных услуг (государственные публичные услуги) и управлению государственным имуществом.

Таким образом, анализ существовавших на то время функций федеральных органов исполнительной власти позволил вычленить из общего объема функций и вытекающих из них полномочий государственных органов услуги, оказываемые государственными структурами гражданам и юридическим лицам.

Следует отметить, что проведенный анализ выявил и характерные недостатки в деятельности этих органов, в том числе дублирование функций, рассредоточение однородных функций между разными органами исполнительной власти, выполнение несвойственных им функций.

Как результат проделанной работы Президентом РФ был подписан Указ N 314, которым в соответствии с приведенными выше тремя группами государственных функций все существующие федеральные органы исполнительной власти преобразовывались в федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. При этом (по общему правилу) правоустанавливающие функции возложены на федеральные министерства, правоприменительные функции - на федеральные службы, а предоставление государственных услуг (государственные публичные услуги) и управление государственным имуществом - на федеральные агентства.

В соответствии с Указом N 314 федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. При этом под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти (непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации) безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Принятые во исполнение Указа N 314 нормативные правовые акты дают нам представление о том, какие государственные услуги призваны оказывать федеральные агентства.

Так, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 N 320 Федеральное агентство связи является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции в области связи и информатизации. При этом в составе основных функций Федерального агентства связи, в частности, определены:

оказание имеющих общественную значимость услуг в сфере связи и информатизации неопределенному кругу лиц на установленных федеральным законодательством условиях, в том числе:

обеспечение в установленном порядке распределения и надлежащего использования радиочастот (радиочастотных каналов) гражданского назначения и ресурса нумерации;

подтверждение соответствия в сфере связи и информатизации;

организация в установленном порядке функционирования, развития и модернизации федеральной связи и национальной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;

организация функционирования сети удостоверяющих центров электронной цифровой подписи.

Другое Федеральное агентство - по культуре и кинематографии - также осуществляет функции по оказанию государственных услуг, по управлению федеральным имуществом и правоприменительные функции в своей сфере (культуры и кинематографии). Однако в отличие от Федерального агентства связи виды оказываемых услуг в Постановлении Правительства РФ от 06.04.2004 N 191, регулирующем вопросы Федерального агентства по культуре и кинематографии, не раскрыты, определены лишь сферы оказания услуг: культура, искусство, кинематография.

Приведем еще один пример. На Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию в качестве основной функции возложено оказание государственных услуг в сфере здравоохранения и социального развития, в том числе:

оказание медицинской помощи;

предоставление услуг в области курортного дела;

организация судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз;

оказание протезно-ортопедической помощи;

реабилитация инвалидов;

организация предоставления социальных гарантий, установленных законодательством РФ для социально незащищенных категорий граждан.

Как видим, пока нет единообразия в регламентации оказания государственных услуг соответствующих сфер. Более того, в части принятых постановлений Правительства РФ, решающих вопросы деятельности федеральных агентств, эта функция лишь обозначена, но не раскрыта. Представляется более удачным вариант, в котором дается перечень видов государственных услуг, оказываемых данным Федеральным агентством. При этом полагаем абсолютно правильным приведение открытого перечня услуг, что позволяет, с одной стороны, его расширить, а с другой - обеспечить оказание тех услуг, которые в него вошли.

Представляется, что распределением государственных функций по видам федеральных органов исполнительной власти процесс административной реформы не может быть завершен. Применительно к государственным услугам в качестве следующего этапа должно произойти вычленение блока услуг, которые могли бы быть переданы государственным и негосударственным организациям. Передача их негосударственным структурам поможет сконцентрировать усилия государства на более успешном выполнении функций, сохраненных за государственными органами, сократить расходы бюджета и, в конечном счете, повысить эффективность реализации переданных функций, благодаря заинтересованности негосударственных организаций, исполняющих эти функции, в сохранении и поддержании соответствующего статуса.

Передача функций по предоставлению государственных услуг в негосударственный сектор возможна путем передачи в административном порядке (преимущественно специально создаваемой структуре) и путем передачи на договорной основе. Возможен и более радикальный вариант, при котором государство уменьшает сферу своего воздействия, снимает с себя определенные функции как не отвечающие новой роли государства по отношению к обществу.

Разумеется, любые изменения в объеме, порядке и условиях оказания государственных услуг могут болезненно сказаться на их потребителях, поэтому решение вопроса о передаче функций по предоставлению публичных услуг негосударственным структурам требует особого внимания и учета мнения тех субъектов, интересы которых такая передача затрагивает. Немаловажно выработать и критерии, по которым следует оценивать целесообразность подобной передачи. При этом такой критерий, как сокращение расходов бюджета, не должен быть решающим. Основными критериями, позволяющими оценить целесообразность передачи функций, на наш взгляд, должны являться повышение эффективности реализации переданных функций, увеличение степени доступности и качества оказываемых услуг.

В каждом случае до передачи функций необходимо определить, на достижение каких целей она направлена, каков предполагаемый общественно полезный результат вышеуказанных действий, уяснить причины негативного опыта и выработать программу их устранения.

На практике можно выявить ряд правовых ситуаций, при которых передача функций - наилучшее решение проблемы. Прежде всего это случаи, когда между государственными органами и соответствующими сферами деятельности необходимы посредники. Так, для реализации права на информацию, аккумулирующуюся в государственных органах, возможно на конкурсной основе определить организацию, которая взяла бы на себя указанную функцию (информационный брокер); в сфере инноваций для продвижения новейших разработок в промышленность, другие отрасли экономики определенные государственные функции может взять на себя технологический брокер. При этом в определенных случаях та же функция может сохраняться и за государственным органом (например, в отношении права на информацию), что не позволяет говорить о передаче в чистом виде.

Передача государственных функций по оказанию услуг негосударственным организациям предполагает необходимость определить:

критерии, на основании которых будут выявляться публичные услуги, подлежащие передаче негосударственным структурам;

критерии, которым должны отвечать негосударственные структуры, чтобы выполнять публичные услуги;

условия их передачи.

Представляется, что одним из обязательных условий передачи является сохранение государственного контроля за ними и качеством выполняемых услуг.

Изменение объема государственных функций, их перераспределение, включая передачу негосударственным структурам, ставят более общий вопрос о системе органов исполнительной власти, о том, какие субъекты входят в эту систему. Определенную ясность в данный вопрос внесло постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.99 N 2-П по делу о толковании ст. 71 (п. "г"), 76 (ч. 1) и 112 (ч. 1) Конституции РФ, которым установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти включаются Правительство РФ, министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, перечень которых должен определяться на основе Конституции РФ, Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" и иных федеральных законов.

Установленное Конституционным Судом РФ содержание понятия системы федеральных органов исполнительной власти дает характеристику системы в узком смысле этого слова. Однако проводимая административная реформа, передача отдельных функций государственным и негосударственным организациям ставят вопрос о том, в каком соотношении с системой федеральных органов исполнительной власти в узком смысле находится система органов исполнительной власти в целом и как соотносятся с этой системой те структуры, на исполнение которым передаются отдельные государственные функции.

Исходя из смысла приведенного постановления Конституционного Суда РФ, органы и организации, которым передаются отдельные государственные функции, в том числе по оказанию услуг, не входят в систему органов исполнительной власти в узком смысле, но связаны с этой системой, находятся под ее воздействием и в определенной зависимости, что позволяет говорить о системе органов исполнительной власти в широком смысле, куда наряду с указанными Конституционным Судом РФ органами входят органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, иные органы и организации, которым переданы отдельные государственные функции, включая функцию по оказанию публичных услуг. Критерием для включения в систему органов исполнительной власти в широком смысле должно быть выполнение отдельных государственных функций, в том числе оказание публичных услуг.

Степень включения тех или иных органов и организаций в систему исполнительной власти может варьироваться. Это и прямое подчинение, вхождение в круг подчиненных органу исполнительной власти объектов, максимальное сближение с системой, когда орган или организация в качестве основной (или единственной) деятельности выполняет отдельные государственные функции, переданные в установленном порядке. Наконец, это может быть определенная степень взаимодействия с системой в связи с оказанием публичных услуг, регулированием и координацией деятельности.

Таким образом, систему исполнительной власти в широком смысле можно представить в следующем виде:

собственно орган исполнительной власти;

органы и организации, исполняющие отдельные государственные функции (включая оказание публичных услуг) и подчиненные органам исполнительной власти;

органы и организации, оказывающие публичные услуги, испытывающие косвенное воздействие со стороны органов исполнительной власти.

Оказание государственных услуг органами исполнительной власти ставит ряд теоретических и практических проблем, часть из которых обозначена в настоящей главе. Остановимся еще на одном аспекте оказания государственных услуг: проблеме качества. При определенной степени формализации услуг их вполне возможно оценивать с этой точки зрения.

В настоящее время отсутствуют общепринятые и единые для всей страны представления о качестве и доступности государственных услуг. Еще ниже находится информированность граждан и организаций о своих правах в этой сфере. Отсутствует и ответственность чиновника за неоказание услуги или ее низкое качество.

Один из путей решения указанной проблемы - разработка стандартов государственных услуг. Представляется, что закрепление обязательного минимума в стандарте на федеральном уровне позволит гарантировать всем "потребителям" государственных услуг равные права и возможности по их получению, где бы гражданин ни проживал, где бы ни находилось юридическое лицо. Что касается субъектов РФ, то они, исходя из своих возможностей, могут увеличивать этот минимум. Такой подход предполагает разработку законопроекта, который установил бы законодательную основу для разработки и применения стандартов государственных услуг.

# Глава 3. Функция государственного контроля (А.В. Калмыкова[\*(55)](#sub_9955))

Любое государство создает эффективную систему государственного регулирования и контроля и проводит мероприятия, направленные на совершенствование контрольных механизмов. "Государственный контроль и федеральное принуждение на законной основе - обязательный элемент любой жизнеспособной федерации"[\*(56)](#sub_9956). Осуществление государством контрольной функции как одного из средств обеспечения законности и поддержания дисциплины гарантирует стабильность и прогресс общества.

Все страны мира образуют системы государственного контроля, действующие в различных областях жизнедеятельности общества. При этом, как показывает анализ международной практики, данные системы характеризуются совокупностью следующих признаков: строгая регламентация порядка осуществления контрольной деятельности государства; независимость органов государственного контроля; высокая определенность объекта и субъекта контроля; единообразная правовая регламентация механизмов контроля; открытость и прозрачность методов контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти.

В сфере права термин "контроль" определяется по-разному: как средство и гарант обеспечения законности, как форма осуществления управленческой функции, как стадия управленческого цикла, как деятельность исполнительных органов, как регулятор общественных отношений, институт, правомочие и т.д. Сущность его состоит в том, что субъект управления осуществляет с точки зрения законности и целесообразности учет и проверку того, как управляемый выполняет установленные нормативными правовыми актами предписания, правила, ограничения, и в случае выявления нарушений может применить меры административного принуждения. "Поэтому он (контроль) представляет собой один из важнейших каналов получения объективной информации о жизни общества в целом, о тех политических, экономических и социальных процессах, которые происходят в государстве, о деятельности его органов власти и управления"[\*(57)](#sub_9957).

Вместе с тем нельзя сводить контроль только к информационной составляющей государственного управления. Посредством контроля на основе информации, полученной в ходе проверок, контрольные органы: обобщают результаты проверок; выявляют и изучают причины тех или иных нарушений, условий, которые их вызвали; влияют на поведение соответствующего субъекта посредством, например, выдачи предписаний об устранении выявленных недостатков; издают новые нормативные акты или разъясняют уже действующие; пресекают неправомерные действия должностных лиц, юридических лиц и граждан, виновных в нарушениях установленных правил поведения, с привлечением их к юридической ответственности.

Государственный контроль является необходимым элементом государственного управления обществом. Он представляет собой своеобразное "мерило" эффективности государственного воздействия на общественные отношения в определенных сферах деятельности. Именно в процессе его осуществления возможно выявить, насколько эффективно государственное управление.

Существовавшая до настоящего времени система государственных органов характеризовалась сосредоточением у одного органа власти как управленческих и регулирующих, так разрешительных и контрольных функций[\*(58)](#sub_9958), что создавало благоприятную среду для злоупотреблений и коррупции. В работе контрольных органов существовало много параллелизма и дублирования, отсутствовала четкая координация контрольной деятельности; требовала совершенствования нормативная правовая база, регламентирующая проведение контрольно-надзорных мероприятий; не была содержательно определена функция контроля.

С другой стороны, отмечалась неудовлетворительная реализация органами исполнительной власти контрольно-надзорных полномочий. По сути, отсутствовал ведомственный контроль, осуществляемый федеральным органом исполнительной власти за действиями своих территориальных структур или органами исполнительной власти субъекта РФ. Так, в представлениях Генерального прокурора РФ от 28.09.2000 N 21-19-2000 "Об устранении нарушений федерального законодательства о начальном и среднем профессиональном образовании" и от 06.01.99 N 21-7-99 "О нарушении статьи 43 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства об образовании" отмечается, что федеральное министерство не определяет полномочия регионального органа по вопросам контроля подведомственных ему образовательных учреждений; органы исполнительной власти субъектов РФ в сфере образования выходят за рамки закрепленных за ними полномочий[\*(59)](#sub_9959); не проводятся запланированные проверки; не используются со стороны органов исполнительной власти меры административного принуждения в случае выявления нарушений законодательства[\*(60)](#sub_9960); отсутствует координация деятельности между различными структурными подразделениями органа исполнительной власти, осуществляющего контроль в сфере образования.

Причин таких негативных тенденций множество, главная из которых, на наш взгляд, состоит в том, что вопросам контроля не уделяется должного внимания на законодательном уровне.

Вследствие этого необходимо реформировать всю систему контроля. При этом первоочередные задачи, на решение которых должны быть направлены мероприятия по усовершенствованию функции контроля, следующие: избежание множественности и поверхностности проверок; совершенствование организационно-правового статуса контрольно-надзорных органов; унификация полномочий контрольно-надзорных органов; создание единого правового поля проведения контрольно-надзорных функций со стороны государства; уменьшение государственного вмешательства в экономические отношения.

Одним из этапов решения указанных задач стало принятие Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора). Данный Закон является одним из актов антибюрократического законодательства, разработанного Правительством РФ, и целью его принятия было согласование деятельности контрольных органов по обеспечению общественного порядка в области экономики как по горизонтали, так и по вертикали, что обеспечило бы каждому звену контрольных органов свой аспект в оценке объектов контроля.

К сожалению, принятый Закон не касается всех сфер и направлений государственного надзора (контроля). Его нормы не применяются к отношениям, связанным с налоговым, валютным, таможенным, иммиграционным, метрологическим, лицензионным и другими видами контроля (п. 3 ст. 1). Всего из-под сферы действия этого Закона выводится 14 видов контрольно-надзорной деятельности (они регулируются отдельными нормативными правовыми актами). Причем это виды, которые являются основными и наиболее "болезненными" для предпринимателей. Несомненно, унификация мероприятий именно в этих ключевых областях контроля в большой степени способствовала бы дебюрократизации и устранению произвола со стороны государства.

В качестве следующего этапа, на наш взгляд, целесообразно выделить принятие Закона о техническом регулировании. Закон предусматривает постепенную ликвидацию системы государственных и отраслевых стандартов и норм, предполагая разработку и принятие в течение 7 лет обязательных для всех отраслей технических регламентов, которые, однако, должны предъявлять лишь минимальные требования к необходимому уровню безопасности продукции, процессам, работам и услугам.

В связи с его принятием необходимо изменение действующего российского законодательства, которое должно осуществляться в нескольких направлениях, условно группируемых в следующие блоки:

1) изменение понятийного аппарата сферы технического регулирования;

2) изменение статуса документа, устанавливающего обязательные требования, и порядка его разработки и принятия;

3) изменение процедур подтверждения соответствия продукции, услуги и работ обязательным требованиям;

4) изменение статуса и полномочий органов в области технического регулирования, а также прав и обязанностей участников процесса подтверждения соответствия;

5) создание механизма реализации норм Закона о техническом регулировании. Помимо принятия технических регламентов в качестве федеральных законов[\*(61)](#sub_9961) требуется издание значительного числа подзаконных актов, конкретизирующих положения этого Закона, поскольку он содержит множество отсылочных норм.

Следует выделить характерные черты государственного контроля в соответствии с Законом о техническом регулировании:

сохранение множественности органов, осуществляющих государственный контроль в сфере технического регулирования. Если по ранее действовавшему законодательству такими органами признавались Госстандарт России и иные специально уполномоченные государственные органы, то новый Закон содержит более широкую формулировку (ч. 1 ст. 32): федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, подведомственные им государственные учреждения[\*(62)](#sub_9962). При этом, как и в ранее действовавшем законодательстве, не разграничены и не установлены полномочия этих органов власти;

сокращение объектов контроля. Если Закон "О стандартизации" (ч. 1 ст. 11) в качестве объектов контроля предусматривал продукцию на всех стадиях ее жизненного цикла, работы и услуги, то Закон о техническом регулировании (ч. 1 ст. 33) называет в качестве таковых - продукцию и процессы производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации;

изменение предмета государственного контроля. Вступивший в силу Закон предусматривает контроль за соответствием требований технических регламентов и никаких иных нормативных актов, поскольку только регламенты являются обязательными для соблюдения всеми субъектами предпринимательской деятельности. Вместе с тем это не означает, что такой контроль будет единственным, поскольку в случае соблюдения предпринимателями национальных и иных стандартов в отношении них будет осуществляться контроль со стороны лиц, уполномоченных его проводить в отношении указанных стандартов. Таким образом, по одному виду продукции будет осуществляться как государственный контроль, так и негосударственный;

установление стадии, на которой проводится государственный контроль. Согласно ч. 2 ст. 33 Закона о техническом регулировании государственный контроль за соблюдением требований технических регламентов осуществляется исключительно на стадии обращения продукции.

Однако нигде в нормах Закона не раскрывается содержание такой стадии. Более того, это понятие не содержится и в иных нормативных правовых актах. Российское законодательство оперирует термином "оборот"[\*(63)](#sub_9963), под которым, в общем, понимается передача продукции на основании сделки, связанной с переходом права собственности на нее, а также ее хранение. Поэтому необходимо дать точное определение указанной стадии, что позволит установить время проведения контрольных проверок и действия (бездействие), за совершение которых виновное лицо может быть привлечено к юридической ответственности.

Определение рассматриваемого термина, а также установление порядка проведения государственного контроля за соблюдением требований технического регламента (который также не установлен указанным Законом - содержится лишь отсылочная норма - ч. 2 ст. 32) необходимы и потому, что Законом о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) установлено: в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) плановое мероприятие по контролю может быть проведено не более чем один раз в 2 года, а в отношении субъекта малого предпринимательства - не ранее чем через 3 года с момента его государственной регистрации. За это время продукция может быть произведена и неоднократно реализована возможность принудительного отзыва продукции.

Однако основным этапом реформирования системы государственного контроля в Российской Федерации стало проведение административной реформы. Так, Указом N 824 в качестве приоритетных направлений административной реформы определены:

ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства (в том числе, очевидно, и посредством осуществления контрольно-надзорной деятельности);

организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора, контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам.

Указанные задачи вошли в Программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы), утвержденную распоряжением Правительства РФ от 15.08.2003 N 1163-р.

Для решения этих задач необходимо определить содержание функции контроля органа исполнительной власти и строго регламентировать статус органа государственной власти, его осуществляющего.

Указом N 314 определены орган, осуществляющий функцию государственного контроля, - федеральная служба, и содержание функции контроля. В соответствии с подп. "б" п. 2 под ней понимаются: осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Данное определение корреспондирует с дефиницией государственного контроля (надзора), данной в ст. 1 Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора). Вместе с тем Указ N 314 более широко толкует рассматриваемый термин, оговаривая конкретные методы контрольной деятельности органов государственной власти - проверка исполнения, лицензирование, выдача разрешений, регистрация, принятие индивидуальных правовых актов. Однако данный перечень не является исчерпывающим. К числу таких методов относят и инспектирование, и мониторинг, и ведение реестров, кадастров, регистров и т.д. Некоторые из них отражены в положениях о федеральных службах.

В соответствии с содержанием контрольной функции федерального органа исполнительной власти, закрепленной в Указе N 314, определяются полномочия федеральных служб, ее осуществляющих. Данные полномочия можно разделить на следующие группы:

надзор и контроль за исполнением обязательных требований законодательства РФ в установленной сфере деятельности;

лицензирование, аттестация и государственная аккредитация;

регистрация;

информирование органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и граждан;

ведение реестров, регистров и кадастров;

организация мониторинга;

проверка деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований законодательства в установленной сфере деятельности;

организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов в установленный законодательством РФ срок.

Указанные типичные полномочия могут быть дополнены иными вытекающими из особенностей общественных отношений, составляющих предмет деятельности конкретного федерального органа исполнительной власти. Так, в соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 N 300, Федеральная служба рассматривает вопросы присвоения ученых званий профессора по специальности и профессора по кафедре, доцента по специальности и доцента по кафедре, присуждения ученых степеней доктора и кандидата наук и выдает соответствующие аттестаты и дипломы установленных образцов, а также рассматривает вопросы лишения (восстановления) указанных ученых званий и степеней; выдает разрешения на создание советов по защите докторских и кандидатских диссертаций (диссертационных советов), устанавливает их компетенцию и определяет перечни научных специальностей, по которым им предоставляется право приема к защите диссертаций; подтверждает, признает и устанавливает эквивалентность документов об образовании, ученых степенях и званиях, полученных за рубежом и в Российской Федерации, и выдает соответствующие документы (пп. 5.4-5.6 Положения).

Поскольку контроль является управленческой функцией, ему соответственно присуща властность, которая "проявляется в наличии у контрольных органов ряда полномочий, связанных с возможностью: а) давать подконтрольным объектам обязательные для исполнения указания об устранении вскрытых недостатков; б) ставить перед компетентными инстанциями вопрос о привлечении к ответственности виновных в обнаруженных нарушениях лиц; в) непосредственно применять в ряде случаев меры государственного принуждения"[\*(64)](#sub_9964). Однако практически ни одно из положений о федеральных службах, для которых исполнение контрольной функции является определяющим, не содержит норм о привлечении к ответственности виновных, а также не закрепляет право служб давать подконтрольным объектам обязательные указания об устранении вскрытых недостатков.

В целом следует отметить, что определение полномочий контрольных органов достаточно сложно в связи с построением новой структуры органов исполнительной власти и неокончательной определенностью по поводу сущности контроля и надзора. Так, часть полномочий, относящихся к контрольной деятельности государства, не закреплена за каким-либо органом исполнительной власти[\*(65)](#sub_9965), некоторые федеральные службы наделяются полномочиями, не предусмотренными даже в федеральном законе[\*(66)](#sub_9966), часть контрольных полномочий закреплена за федеральными агентствами[\*(67)](#sub_9967), что противоречит принципам и задачам административной реформы. Все это требует дальнейшей доработки распределения контрольных полномочий между органами исполнительной власти.

Кроме того, продолжается работа по разграничению полномочий в сфере контроля между федеральными органами исполнительной власти. При этом трудность заключается в отсутствии определения объекта контроля. Одни и те же общественные отношения могут контролировать различные органы власти, причем непосредственный предмет контроля будет различен. Однако этого-то при проведении реформы государственного контроля и не учитывают.

Так, на заседание Правительственной комиссии по проведению административной реформы было вынесено предложение разграничить полномочия между Ространснадзором и Госавтоинспекцией по контролю и надзору в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства. При этом указывалось на дублирование данными ведомствами контрольной функции в области транспорта и предлагалось разграничить функции транспортного контроля и надзора в сфере международных автомобильных перевозок в зависимости от места осуществления данного вида контроля (контроль в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации и контроль на территории страны).

Однако при разработке данного предложения представителями заинтересованных государственных органов не была учтена общая компетенция Госавтоинспекции и Ространснадзора. В соответствии со ст. 11 Федерального закона от 24.07.98 N 127-ФЗ "О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения" государственный контроль за международными автомобильными перевозками возлагается на федеральный орган исполнительной власти в области транспорта, а также его территориальные органы. Таким органом согласно Постановлению Правительства РФ от 30.07.2004 N 398 является Федеральная служба по надзору в сфере транспорта.

В свою очередь, в соответствии с Указом Президента РФ от 15.06.98 N 711 "О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения" Госавтоинспекция осуществляет специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения. Обеспечивает соблюдение юридическими лицами (независимо от формы собственности) и иными организациями, должностными лицами и гражданами Российской Федерации (иностранными гражданами, лицами без гражданства) законодательства РФ, иных нормативных правовых актов, правил, стандартов и технических норм по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения, проведение мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий в целях охраны жизни, здоровья и имущества граждан, зашиты их прав и законных интересов, а также интересов общества и государства.

Таким образом, при упорядочении полномочий в сфере государственного контроля необходим прежде всего анализ норм федеральных законов и деятельности конкретных федеральных органов исполнительной власти.

Следует также отметить, что на сегодняшний день практически не проработаны вопросы: о взаимодействии национальных контрольно-надзорных органов между собой, а также с международными контрольными органами и общественными объединениями; о координации их деятельности. Действующее российское законодательство ограничивается общей формулой: федеральная служба осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями; взаимодействует с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности; привлекает для проработки вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности службы, научные и иные организации, ученых и специалистов. Детальная же регламентация взаимодействия и координации деятельности отсутствует. Принятый Правительством РФ Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, а также изданные в соответствии с ним регламенты федеральных служб не решают указанных проблем.

Одним из основных направлений реформы государственного контроля, проходящей в рамках административной реформы, является уменьшение влияния государства на предпринимательскую деятельность, в том числе путем передачи функций участникам рынка, объединившимся в саморегулируемые организации. Это означает полный отказ от государственного регулирования в определенной сфере предпринимательской деятельности. По замыслу разработчиков это позволит: более эффективно использовать механизмы государственного управления за счет высвобождения кадров и материальных ресурсов контрольных органов для решения стратегических и перспективных задач; снизить коррупционную нагрузку на бизнес; создать эффективные механизмы выявления неквалифицированных и недобросовестных участников рынка; повысить прозрачность хозяйственного оборота в Российской Федерации и, как следствие, уменьшить число правонарушений и преступлений в сфере предпринимательства[\*(68)](#sub_9968).

Однако настораживает, что в качестве сфер саморегулирования выбираются наиболее социальные. Так, типичными функциями, которые передаются саморегулируемым организациям, являются: лицензирование, аттестация, сертификация, квалификационные экзамены, создание системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в определенных сферах общественных отношений, т.е. проверка компетентности и профессионализма субъектов предпринимательской деятельности, проверка качества оказания услуг и соблюдения стандартов деятельности. Кроме того, вызывает недоумение тот факт, что проект федерального закона "О саморегулируемых организациях" не содержит каких-либо норм, закрепляющих право органов государственной власти контролировать исполнение государственных функций, переданных саморегулируемым организациям. Статья 21 проекта, определяющая порядок взаимодействия рассматриваемых организаций с органами государственной власти, содержит лишь перечень обязанностей органа власти по принципу "не вмешивайся, не надзирай, но активно информируй".

Негативной, на наш взгляд, тенденцией является и то, что до принятия закона о саморегулируемых организациях, до установления эффективного механизма исполнения ими установленных законом функций идет их активное внедрение в различные сферы деятельности общества. Так, в подготовленном Минэкономразвития России проекте федерального закона "О формировании, государственном кадастровом учете и государственной кадастровой оценке недвижимости" ст. 35 устанавливает в качестве одного из требований, предъявляемых к физическим лицам, членство в саморегулируемой организации. Нормы о таких организациях содержатся и в проекте новой редакции Федерального закона "О рекламе".

Однако законодательная необеспеченность механизма взаимодействия саморегулируемых организаций и органов власти различных видов и уровней, недостаточная регламентация вопросов их создания и деятельности могут привести к следующим негативным последствиям:

дальнейшее сращивание бизнеса и власти;

вытеснение конкурентов;

создание монополистов;

недопущение новых членов, составляющих конкуренцию.

При этом следует заметить, что саморегулируемые организации создавались в зарубежных странах, но исходя из принципа "ответственности перед потребителем", а не как в России - чтобы избежать государственного контроля. В настоящее время в ряде стран Европы, а также в США разрабатываются и принимаются законы, запрещающие или строго ограничивающие деятельность саморегулируемых организаций.

Следует особо оговорить, что поскольку контроль "позволяет своевременно корректировать ход управленческой деятельности и на основе информации о фактических ситуациях, явлениях и изменениях принимать меры по устранению недостатков в работе звеньев управления и должностных лиц, "отклонений" от заданных целей"[\*(69)](#sub_9969), необходим всеобъемлющий сбор информации. Демократическое развитие государств требует, чтобы общество само могло контролировать, как государство исполняет свои обязанности по обеспечению прав и свобод граждан, насколько должностные лица государства соблюдают нормативные правовые акты и привлекаются ли они к ответственности в случае их нарушения.

Механизмы общественного контроля были практически утрачены с начала 90-х гг. XX в.[\*(70)](#sub_9970). Российское законодательство содержало лишь отдельные положения, согласно которым общественные объединения имеют право проверять соблюдение прав и законных интересов граждан при совершении определенных действий как органами исполнительной власти, так и учреждениями и организациями. Например, Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" предусматривает, что общественный контроль в области охраны окружающей среды осуществляется общественными и иными некоммерческими объединениями, а также гражданами в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды (ст. 68 Закона).

Первым шагом в восстановлении общественного вида контроля является принятие Федерального закона от 04.04.2005 N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации". Палата формируется из представителей общественных объединений и призвана обеспечить согласование интересов граждан, общественных объединений и государственных органов для решения наиболее важных для граждан России вопросов экономического и социального развития.

Вместе с тем реализация положений Закона невозможна без создания механизма общественного контроля. Так, праву Общественной палаты проводить экспертизы проектов нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти и местного самоуправления, не противопоставляется обязанность этих органов учитывать экспертные заключения. Кроме того, не исключено пересечение контроля Общественной палаты и саморегулируемых организаций.

Немаловажную роль играет информированность граждан об органе власти и основных проводимых им мероприятиях. Такая информированность достигается путем обеспечения прав граждан и организаций на доступ к информации о деятельности Правительства РФ, федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления. Так, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 12.02.2003 N 98 "Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти" федеральные органы исполнительной власти обязаны обеспечить доступ граждан и организаций к информации о своей деятельности, за исключением сведений, отнесенных к информации ограниченного доступа, путем создания информационных ресурсов. Также на них лежит обязанность своевременно и регулярно размещать указанные данные в информационных системах общего пользования, в том числе в сети Интернет. Однако созданные информационные порталы федеральных органов исполнительной власти в большинстве случаев не отражают всех аспектов их деятельности, нередко содержат устаревшую информацию, не указывают каналы возможной связи с гражданами и организациями.

Анализ мероприятий, уже проведенных в рамках административной реформы и, в частности, реформы государственного контроля, показал, что значительная их часть не была реализована из-за отсутствия теоретической базы и комплексной программы их проведения. Основополагающими актами в этой области стали упомянутые Постановление о Правительственной комиссии по административной реформе и указы Президента РФ о мерах по проведению административной реформы и о новой структуре и системе органов исполнительной власти. В настоящее время утверждена Концепция административной реформы, которая определяет ряд направлений, в частности в сфере государственного контроля.

Вместе с тем, на наш взгляд, необходимы разработка и принятие концепции реформы государственного контроля. В данном документе должны быть отражены направление и механизм реформы, разведены понятия контроля и надзора, а соответственно - разграничены пути совершенствования этих процедур, определены мероприятия по реформированию контрольно-надзорных органов, организационному и нормативному обеспечению взаимодействия различных контрольных и надзорных органов всех уровней власти и координации их деятельности, определены этапы и сроки проведения реформы и ответственные лица.

В дальнейшем контрольную функцию органов государственной власти целесообразно оптимизировать следующим образом: совершенствование организации и функционирования государственного контроля и надзора; упорядочение разрешительных и контрольных (надзорных) функций органов исполнительной власти; разграничение полномочий по контролю (надзору) между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также саморегулируемыми организациями; организационное и нормативное отделение функции государственного контроля (надзора) от иных функций государственного управления, а также совершенствование системы органов, его осуществляющих; организационное и нормативное обеспечение взаимодействия различных контрольных и надзорных органов и координации их деятельности; систематизация нормативно-правовой базы осуществления государственного контроля; определение основополагающих понятий - государственный контроль и надзор, объект и предметы, формы и методы контрольной и надзорной деятельности государства; правовые меры воздействия.

# Глава 4. Функция координации (Н.А. Игнатюк[\*(71)](#sub_9971))

К сожалению, в последнее время вместо четкой правовой регламентации взаимоотношений в системе органов исполнительной власти (Правительство РФ - федеральные органы исполнительной власти - органы исполнительной власти субъектов РФ) для обеспечения процессов управления в качестве почти единственной применяется функция координации.

Например, ст. 43 Закона о Правительстве РФ установлено, что Правительство РФ в пределах своих полномочий с целью обеспечить сочетание интересов Российской Федерации и ее субъектов по предметам их совместного ведения в сфере осуществления исполнительной власти координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ.

В соответствии с Указом N 314 федеральные министерства вправе координировать и контролировать деятельность находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств. При этом достаточно необычно указываются формы реализации данной функции. Это и утверждение ежегодных планов и показателей деятельности федеральных служб и федеральных агентств (отчетов об их исполнении), и внесение предложений по формированию федерального бюджета и финансированию названных органов власти, и нормотворчество в порученной сфере деятельности, и дача поручений федеральным службам и федеральным агентствам (контроль их исполнения), и отмена решений названных органов власти, и назначение (освобождение) на должность их руководителей, в том числе руководителей территориальных органов.

Кроме того, Указ N 314 предлагает федеральным министерствам реализовывать функцию координации в отношении государственных внебюджетных фондов путем назначения (освобождения) на должность их руководителей, а также путем нормотворчества, законотворчества и проверки деятельности внебюджетных фондов.

Следует сказать, что термин "координация" в советском праве употреблялся достаточно часто. В компетенцию многих министерств СССР наряду с полномочиями в отношении своей системы входили полномочия надведомственного характера. Этими полномочиями министерства наделялись для осуществления возложенных на них функций, среди которых одно из основных мест занимала координация работы других министерств и ведомств в той области деятельности или производства, в которой данное министерство признано "ведущим", или головным, или же являлось таковым "де-факто".

В российском законодательстве понятие "координация" используется очень часто, но бессистемно. Причем как при возникновении непосредственных отношений Правительства РФ с органами исполнительной власти, так и при возникновении опосредованных отношений с органами власти, не находящимися в ведении Правительства РФ. Например, в соответствии с Законом об основах социального обслуживания населения Правительство РФ вправе определять порядок координации деятельности и научно-методического обеспечения социальных служб.

Возникает вопрос, достаточно ли этой функции в отношениях между Правительством и органами исполнительной власти, чтобы обеспечить системные взаимосвязи? Полагаем, что нет.

Что означает термин "координация"?

Толковый словарь русского языка дает следующее толкование: "координация" - это согласование, установление целесообразного соотношения между какими-нибудь действиями, явлениями[\*(72)](#sub_9972).

В юридической литературе под "координацией" в качестве функции иногда понимают: согласование работы между самостоятельными элементами организации; связь между несколькими звеньями организации, имеющими общий руководящий центр; "соподчинение", т.е. тесную связь звеньев одной системы[\*(73)](#sub_9973).

На наш взгляд, с таким толкованием полностью согласиться нельзя.

"Координация" - понятие всеобъемлющее, присущее явлениям многозначным, различным, согласующимся для достижения определенной цели по инициативе некоего активного начала, и характеризующееся длительными, устойчивыми связями между координирующим органом - центром координируемой системы и ее частями.

Координация подразумевает такое воздействие на элементы координируемой системы, которое заставляет действовать эти элементы согласованно. Функция координации присуща тем системам государственного управления, в которых вышестоящий орган управления, при достаточных государственно-властных полномочиях, способен добиваться согласованной деятельности нижестоящих органов управления. И при достижении такой согласованности вышестоящий орган должен избежать внутриорганизационного конфликта, который, как правило, возникает из-за желания нижестоящих органов достигать только свои "собственные, индивидуальные" цели.

При этом вышестоящий орган государственного управления не обязательно должен находиться в вертикальном подчинении с нижестоящими. У него должно быть достаточно специальных властных полномочий, способных обеспечить при координации метод властвования и властных предписаний.

Исходя из вышесказанного и применительно к рассматриваемому вопросу, можно определить координацию как специфический вид государственной властной деятельности, выражающейся в обеспечении единства действий органов исполнительной власти для оптимального достижения определенных целей или осуществления единой направленности в работе какой-либо отрасли или сферы государственного управления.

Координация как вид государственной властной деятельности может иметь различные формы. Это - нормативное регулирование, применение мер разрешительного характера (имеются в виду случаи, когда та или иная деятельность органов власти и управления может осуществляться только с разрешения координирующего центра), согласование, методическое руководство. Однако независимо от форм, в которых осуществляется эта функция, координирующий центр должен всегда иметь больше властных полномочий, чем координируемый элемент.

Напомним, что в ст. 43 Закона о Правительстве РФ Правительство РФ определено как координирующий центр по отношению к органам исполнительной власти субъектов РФ. Причем названный Закон не определяет формы координации. Следовательно, Правительству РФ дана своеобразная свобода как по выбору форм координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, так и по определению мер воздействия на эти органы с целью обеспечить сочетание интересов Российской Федерации и ее субъектов в сфере исполнительной власти.

Другой вопрос, должно ли Правительство РФ быть координирующим центром по отношению к органам исполнительной власти или оно как орган, возглавляющий исполнительную власть, должно руководить органами, входящими в единую систему исполнительной власти. В настоящее время этот вопрос не имеет ответа.

По всей видимости, при определении характера координационных отношений или выборе форм координации Правительству РФ необходимо руководствоваться конечной целью, указанной в вышеназванном Законе. А именно - обеспечение сочетания интересов Российской Федерации и ее субъектов в сфере осуществления исполнительной власти. Хотя необходимо отметить, что в переходный период становления и развития государственного управления на базе современного типа российского федерализма неизбежны "перекосы в управлении", акцент на безоговорочное и полное подчинение органов исполнительной власти, выраженные в попытках восстановить "жесткую вертикаль", и т.п. На наш взгляд, это явление временное.

Нормативное регулирование может выражаться в издании нормативных правовых актов, обязательных для органов власти. Однако нормативное регулирование как форма координации деятельности органов власти используется недостаточно полно.

То же касается и согласования, хотя оно используется более часто. Обычно это относится к опосредованным отношениям, в которых участвуют федеральные органы исполнительной власти, находящиеся в ведении Президента РФ или Правительства РФ, а также органы исполнительной власти субъектов РФ.

Такая форма координации, как методическое руководство, законодательно почти не закреплена. Правовые акты по отраслевому государственному управлению, как правило, не представляют собой системы, а указание на методическое руководство в опосредованных взаимоотношениях Правительства РФ с органами исполнительной власти практически не встречается. Лишь в сфере управления образованием, строительством и архитектурой, в некоторых других сферах встречаются законодательные акты, устанавливающие эту форму координации.

Полагаем, что координация в форме методического руководства достаточно перспективна.

В целом необходимо признать, что управления государственными делами только с помощью функции координации деятельности органов исполнительной власти недостаточно. У Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти должны быть иные "рычаги" управления системой (от прямого администрирования до выдачи рекомендаций), где функция координации - лишь внутреннее содержание функции управления.

# Глава 5. Правоприменительная функция (Е.И. Спектор[\*(74)](#sub_9974), А.В. Калмыкова[\*(75)](#sub_9975))

Указ N 314, закрепив трехзвенную систему федеральных органов исполнительной власти, определил цели и задачи деятельности вновь образованных органов государственной власти. Кроме того, Указ определил основные типы функций, реализуемых различными видами федеральных органов исполнительной власти, и раскрыл их содержание. Цель данной функциональной реструктуризации федеральных органов исполнительной власти заключается в создании более эффективной и четкой системы государственного управления. Так, функции федеральных органов исполнительной власти были дифференцированы. За федеральными министерствами закрепились функции по выработке государственной политики, нормативному правовому регулированию, координации находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, внутриведомственному контролю за ними. Федеральные службы осуществляют контрольно-надзорные функции в порученной сфере (области) деятельности. На федеральные агентства возложены функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом.

Следует отметить, что в первоначальной редакции Указа N 314 в числе прочих была определена правоприменительная функция, выражающаяся в издании индивидуальных правовых актов, а также в ведении реестров, регистров и кадастров, исполнение которой отнесено к компетенции федеральных агентств.

Основная задача авторов настоящей главы заключается в определении правоприменительной функции, механизма реализации полномочий федеральных органов исполнительной власти по ведению реестров, регистров и кадастров, их целей и назначения в системе государственного управления, а также в разграничении данных понятий и уяснении их специфики.

# I

Теория права позволяет трактовать понятие "правоприменение", являющееся одной из форм реализации права, как индивидуальное регулирование общественных отношений. Соответственно правоприменительная функция федеральных органов исполнительной власти должна заключаться в принятии индивидуальных правовых актов (акты применения права)[\*(76)](#sub_9976), определяющих права, обязанности и меру юридической ответственности конкретных лиц. Индивидуально-правовые акты, принимаемые ими, непосредственно влекут за собой юридические последствия, выступают в качестве юридических фактов, служат основанием для возникновения, изменения или прекращения конкретного правоотношения.

Реализация правоприменительной функции в части принятия индивидуальных правовых актов в системе исполнительной власти включает следующие этапы:

планирование и организация работ;

выявление и анализ нормативных правовых актов, на основе которых федеральные органы исполнительной власти и (или) должностные лица принимают индивидуальные правовые акты в соответствии с возложенной на них компетенцией;

принятие индивидуального правового акта;

контроль за реализацией индивидуального правового акта.

Вместе с тем Указ N 314 расширительно раскрывает содержание правоприменительной функции, включая в нее ведение реестров, регистров и кадастров. Отметим, что изначально редакция подп. "в" п. 2 Указа была некорректной и несогласованной с иными нормами этого Указа. Так, абз. 4 подп. "б" п. 2 к функциям по контролю и надзору относит, в частности, издание индивидуальных правовых актов, а подп. "б" п. 4 прямо наделяет федеральные службы полномочиями по изданию индивидуальных правовых актов в пределах их компетенции.

Исходя из теории административного права и анализа нормативных правовых актов, необходимо отметить, что и ведение реестров, регистров и кадастров нельзя отнести к правоприменительной функции. Как справедливо отмечается в юридической литературе, реестры, регистры и кадастры являются подсобными средствами обеспечения контроля[\*(77)](#sub_9977). По сути, они практически неотделимы от основных методов проведения контрольно-надзорной деятельности государства. Данное положение отражено и в действующем законодательстве. Так, в соответствии с п. 2 Положения о порядке ведения Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации[\*(78)](#sub_9978) Федеральный регистр ведется в целях обеспечения контроля за соответствием Конституции РФ и федеральным законам нормативных правовых актов субъектов РФ. Государственный водный кадастр - в целях осуществления государственного контроля за использованием и охраной водных объектов[\*(79)](#sub_9979). В п. 1 ст. 4 Федерального закона от 11.11.2004 N 138-ФЗ "О лотереях" ведение единого государственного реестра лотерей и государственного реестра всероссийских лотерей названо наряду с выдачей разрешений и контролем за проведением лотерей формой государственного регулирования отношений, возникающих в области организации и проведения лотерей. В Законе о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей прямо сказано, что государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей - это акты уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемые посредством внесения в государственные реестры сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, приобретении физическими лицами статуса индивидуальных предпринимателей, прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, иных сведений о юридических лицах и об индивидуальных предпринимателях в соответствии с настоящим Федеральным законом (абз. 2 ст. 1).

Следует отметить учетный характер ведения реестров, регистров и кадастров. Например, в соответствии с Федеральным законом от 11.11.2003 N 152-ФЗ "Об ипотечных ценных бумагах" учет требований и иного имущества, составляющих ипотечное покрытие, осуществляется путем ведения реестра ипотечного покрытия (п. 1 ст. 5). Все сказанное дает основание отнести ведение реестров, регистров и кадастров к контрольно-надзорной функции, выполняемой федеральными органами исполнительной власти[\*(80)](#sub_9980).

Почему же все-таки законодатель счел возможным отнести указанные полномочия к правоприменительной функции? Здесь, видимо, следует разграничивать: а) принятие решения о регистрации (лицензировании, аккредитации и др.) какого-либо объекта/субъекта или права и решения о внесении записей в реестр как правоприменительную функцию (принятие индивидуального правового акта) и б) процедуру регистрации с одновременным внесением записей в соответствующие перечни (реестры, регистры и кадастры) как форму государственного контроля. На наш взгляд, именно первая составляющая и была взята за основу при отнесении ведения реестров, регистров и кадастров к правоприменительной функции.

Указом N 649 данная функция (как тип) была исключена. При этом она является естественным образом "распыленной" между иными федеральными органами исполнительной власти, так как все они наделены правом принимать индивидуальные правовые акты. Изданные впоследствии нормативные правовые акты, определяющие статус отдельных видов федеральных органов исполнительной власти, закрепили полномочие по ведению реестров, кадастров и регистров за федеральными службами и агентствами. Так, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 N 330 "Об утверждении Положения о Федеральной службе страхового надзора" Федеральная служба ведет единый государственный реестр субъектов страхового дела и реестр объединений субъектов страхового дела (подп. 5.4 п. 5 Положения); Федеральное агентство водных ресурсов ведет государственный реестр договоров пользования водными объектами; государственный водный кадастр; Российский регистр гидротехнических сооружений (подп. 5.5.1-5.5.3 п. 5.5 Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 16.06.2004 N 282).

Компетенция упраздненных федеральных министерств и иных федеральных ведомств была распределена между созданными федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами в соответствии с возложенными на них функциями. Таким образом, напомним, предполагалось исключить избыточные и дублирующие функции, внести определенную ясность в деятельность каждого из федеральных органов исполнительной власти, повысить их ответственность.

Наиболее болезненная проблема при этом - отсутствие четкой регламентации правопреемства. Правопреемство представляет собой переход от одного лица к другому прав и обязанностей и может осуществляться в силу закона, договора или других юридических оснований. Реструктуризация федеральных органов исполнительной власти выступает основанием правопреемства в силу закона. Поскольку федеральные органы исполнительной власти являются юридическими лицами, о чем указано в положениях о конкретных органах, на них следует распространять нормы ГК РФ, регламентирующие вопросы реорганизации и ликвидации юридических лиц. Правопреемство, которое имеет место при реорганизации юридического лица, ГК РФ относит к числу универсальных (п. 1 ст. 129). Оно охватывает не только обязательства (о чем говорится в п. 1 ст. 59 ГК РФ), но и другие имущественные и неимущественные права реорганизуемого юридического лица (лиц).

Иные законодательные акты упоминают о правопреемстве федеральных органов исполнительной власти, но не раскрывают механизма передачи полномочий[\*(81)](#sub_9981). В связи с этим на практике были выявлены трудности в определении, к компетенции какого органа относится та или иная функция, в том числе ведение реестров, регистров и кадастров. Причиной возникновения такой ситуации следует считать то, что в федеральных законах содержится общая формула: определенного рода отношения регулирует уполномоченный в данной сфере федеральный орган исполнительной власти. В соответствии же с новой структурой в каждой сфере общественных отношений действуют как минимум три таких органа - федеральное министерство, федеральное агентство, федеральная служба, явившиеся правопреемниками одного, а иногда и нескольких федеральных органов. Нормативные правовые акты, регламентирующие правовой статус конкретного органа, не содержат полного перечня полномочий, ими осуществляемых, и предусматривают оговорку: "осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации". Кроме того, как уже было отмечено, в нормативных актах отсутствуют четкое разграничение выявленных типов функций и определение объема полномочий, необходимых для их выполнения.

Рассмотрим порядок определения правопреемника на конкретном примере. В соответствии с Законом о финансово-промышленных группах (ст. 5 и 6) предусмотрено ведение Государственного реестра финансово-промышленных групп. В период от принятия Указа Президента РФ от 05.12.93 N 2096 "О создании финансово-промышленных групп" до настоящего времени данная функция возлагалась на различные федеральные органы исполнительной власти. Так, первоначально в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 19.07.94 N 707 "Об утверждении Положения о порядке ведения Государственного реестра финансово-промышленных групп Российской Федерации" она была возложена на Государственный комитет РФ по промышленной политике. В последующем на основании Постановления Правительства РФ от 02.02.98 N 104 "О возложении на Министерство экономики Российской Федерации функций уполномоченного федерального государственного органа по государственному регулированию создания, деятельности и ликвидации финансово-промышленных групп" - на Минэкономики России (после преобразования - Минэкономразвития России). В 2000 г. в соответствии с подп. 6 п. 2 Постановления Правительства РФ от 12.07.2000 N 515 "Вопросы Министерства промышленности, науки и технологий Российской Федерации" разработка и реализация мер по государственному регулированию создания, деятельности и ликвидации финансово-промышленных групп, ведению в установленном порядке Государственного реестра финансово-промышленных групп были возложены на Министерство науки, промышленности и технологий РФ.

В соответствии с п. 13 Указа N 314 правопреемником Минпромнауки России в области промышленности является Министерство промышленности и энергетики РФ. Однако оно наделено лишь функциями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию (см. также п. 1 Постановления Правительства РФ от 16.06.2004 N 284 "Об утверждении Положения о Министерстве промышленности и энергетики Российской Федерации"); функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом и оказанию платных услуг выполняют соответствующие федеральные агентства и федеральные службы.

Вместе с тем ни Указ N 314, ни принятые впоследствии нормативные правовые акты, регламентирующие статус федеральных органов исполнительной власти, не содержат указания на то, какой именно федеральный орган исполнительной власти осуществляет в соответствии с Законом о финансово-промышленных группах функции по разработке и реализации мер по государственному регулированию создания, деятельности и ликвидации финансово-промышленных групп, по государственной регистрации и ведению в установленном порядке Государственного реестра финансово-промышленных групп. Таким образом, данные вопросы остались вне сферы правового регулирования.

В соответствии с рассматриваемым Законом (п. 3 ст. 1, п. 9 ст. 5) Правительству РФ необходимо принять нормативный правовой акт, закрепляющий указанные полномочия за соответствующим органом государственной власти. При этом возможны следующие варианты.

1. Наделение полномочиями по регистрации финансово-промышленных групп и ведению Государственного реестра финансово-промышленных групп Федерального агентства по промышленности. Данные полномочия составляют функцию по контролю и надзору, которую в соответствии с Указом N 314 должны осуществлять федеральные службы как органы контроля и надзора. Однако в соответствии с подп. "г" п. 5 этого Указа в случаях, устанавливаемых постановлениями Правительства РФ, федеральное агентство вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору. Кроме того, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16.06.2004 N 285 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по промышленности" Федеральное агентство по промышленности осуществляет свои функции в сфере машиностроения, металлургической, химической, нефтехимической, биотехнологической, медицинской, легкой, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей, авиационной, судостроительной, электронной промышленности, промышленности средств связи, радиопромышленности, промышленности боеприпасов и специальной химии, химического разоружения, промышленности обычных вооружений и ведет соответствующие реестры организаций в указанных областях. В этом отношении следует расширительно толковать норму, закрепляющую, что к Федеральному агентству по промышленности переходят соответствующие функции упраздняемых Российского агентства по боеприпасам, Российского агентства по обычным вооружениям, Российского агентства по системам управления и Российского агентства по судостроению, а также преобразуемого Российского авиационно-космического агентства в сфере авиации. Дело в том, что компетенцию Федерального агентства по промышленности составляют не только функции указанных упраздняемых агентств, но и иные функции в сфере промышленности, к коим может быть отнесена государственная регистрация финансово-промышленных групп (тем более, что они могут быть созданы в различных, входящих в сферу регулирования Агентства, отраслях промышленности).

2. Наделение указанными полномочиями Федеральной антимонопольной службы, поскольку объединение юридических лиц в финансово-промышленные группы может привести к занятию доминирующего положения на рынке и ограничению конкуренции в определенном секторе экономики. А в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 N 331 "Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе" Федеральная антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим, в частности, функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках, на рынке финансовых услуг, деятельности субъектов естественных монополий, и ведет реестр хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35%. Однако в соответствии с абз. 7 п. 2 ст. 5 Закона о финансово-промышленных группах необходимым документом для государственной регистрации является заключение федерального антимонопольного органа. Совмещение же в одном органе этих функций недопустимо и противоречит целям административной реформы.

3. Наделение указанными полномочиями Федеральной налоговой службы. Указанная Служба как преемник Министерства РФ по налогам и сборам должна осуществлять государственную регистрацию юридических лиц. Однако в данном случае речь идет о вновь образуемых юридических лицах, тогда как финансово-промышленные группы представляют собой объединение уже созданных юридических лиц, зарегистрированных в налоговых органах и получивших иные необходимые разрешения на хозяйственную деятельность.

На основе сказанного можно предложить следующую очередность действий при определении правопреемства, в частности по ведению реестров, регистров и кадастров: 1) определить правопреемником, на основе Указа N 314, соответствующий орган исполнительной власти;

2) отнести спорную функцию к одному из типов функций, установленных Указом, и определить, какой вид органа ее должен реализовывать;

3) проанализировать сферу деятельности конкретного органа; 4) инициировать принятие решения Правительством РФ (Президентом РФ), определяющего уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в соответствующей сфере, либо принятие нормативного правового акта, вносящего необходимые коррективы в положение о соответствующем федеральном органе исполнительной власти.

Необходимо отметить и тот факт, что реорганизация федеральных органов исполнительной власти не влечет прекращения их обязательств. Поскольку изменение административно-правового статуса государственного органа и передача его функций иному государственному органу, как уже было указано, представляют собой универсальное правопреемство, а в соответствии со ст. 307 ГК РФ права и обязанности по обязательству могут перейти от одного лица к другому (в частности, в результате универсального правопреемства), то его правопреемник является стороной по исполнению прав и обязанностей по ранее возникшему обязательству.

В исключительных случаях, предусмотренных законодательством, правопреемник реорганизуемого федерального органа исполнительной власти может быть установлен в судебном порядке. Так, п. 6 ст. 16 Федерального закона от 26.10.2002 N 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" гласит: "Требования кредиторов включаются в реестр требований кредиторов и исключаются из него арбитражным управляющим или реестродержателем исключительно на основании вступивших в силу судебных актов, устанавливающих их состав и размер... Согласно п. 1 ст. 48 АПК РФ: "В случаях выбытия одной из сторон в ...установленном судебным актом арбитражного суда правоотношении ...арбитражный суд производит замену этой стороны ее правопреемником и указывает об этом в судебном акте...". Это объясняется тем, что период реорганизации нередко затягивается, а лица, участвующие в процедуре банкротства, могут осуществлять действия, оказывающие решающее влияние на дальнейший ход этой процедуры.

# II

Государственная функция по ведению реестров, кадастров, регистров, перечней осуществляется через административно-правовой режим государственной регистрации, учета и инвентаризации[\*(82)](#sub_9982) соответствующих субъектов, объектов, прав.

Государственная регистрация представляет собой юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав (регистрация оборота отдельных объектов, осуществляемого на основе сделок), возникновения новых субъектов права и состоит из процедуры внесения соответствующих сведений в Единый государственный реестр и выдачи индивидуального свидетельства об этом. Сущность данного режима заключается в признании государством правоспособности субъектов, установлении законности их действий и прав (как имеющихся, так и вновь приобретаемых) на совершение какого-либо действия.

Юридический акт государственной регистрации подтверждает появление нового субъекта (объекта) права, удостоверяет законность его существования. Регистрационный режим играет важную роль в обеспечении охраны общественного и государственного порядка, а также реализации личных и имущественных прав, законных интересов физических и юридических лиц.

В зависимости от характера регистрируемых объектов сведения, содержащиеся в реестре, могут быть открытыми или закрытыми (например, паспортные данные физических лиц). Датой государственной регистрации является день внесения соответствующих записей в Единый государственный реестр.

Государственная регистрация проводится на всей территории Российской Федерации по общей для всех регионов системе записей. Она исключила, например, необходимость нотариального удостоверения для большинства сделок с недвижимостью.

Помимо государственной регистрации выделяются функции учета и инвентаризации. При этом, если объектом государственной регистрации являются фиксирование имущественных прав, возникновение нового субъекта, то объектом технического учета и инвентаризации - фиксирование технических, технологических характеристик объектов. Если государственная регистрация осуществляется по заявлению заинтересованной стороны, то технический учет и техническая инвентаризация - в обязательном порядке государственными органами. Различаются технический учет, техническая инвентаризация, а также кадастровый учет объектов недвижимости.

Технический учет и инвентаризация представляют собой описание и индивидуализацию объекта (земельного участка, здания, сооружения, жилого или нежилого помещения), в результате чего он получает такие характеристики, которые позволяют однозначно выделить его из других объектов. Кадастровый учет объекта представляет собой ведение единого документа и сопровождается присвоением объекту кадастрового номера. Основная цель кадастра - учет сведений об объекте, важном не только как недвижимость, но и как природный ресурс, являющийся информационным, назначение которого обусловлено задачами государственного управления в области охраны и рационального использования природных ресурсов в Российской Федерации.

Механизм реализации функции федеральных органов исполнительной власти по ведению реестров, регистров и кадастров включает следующие стадии.

1. Принятие решения о внесении сведений о соответствующем объекте в учетные документы. На основе действующего законодательства можно выделить несколько оснований для принятия данного решения:

заявление заинтересованного субъекта. Так, ч. 2 ст. 20 Таможенного кодекса РФ указывает, что для включения в один из реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела (таможенные брокеры, таможенные перевозчики и др.), юридическое лицо обращается в таможенный орган с заявлением в письменной форме и представляет документы, подтверждающие сведения, указанные в этом заявлении;

решение уполномоченного органа о государственной регистрации, аккредитации, о выдаче лицензии (переоформлении, аннулировании), сертификата промышленной безопасности и иной разрешительной документации. Например, основанием для внесения соответствующей записи в Государственный реестр индивидуальных предпринимателей является решение о государственной регистрации индивидуального предпринимателя (п. 6 Правил ведения Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей и предоставления содержащихся в нем сведений, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 16.10.2003 N 630);

решение об отнесении соответствующего объекта к группе объектов, имеющих общественно важное значение. Так, в соответствии с Положением о национальном регистре сахарного диабета, утвержденным приказом Минздравмедпрома России от 26.07.95 N 216, сбор, накопление, хранение и обновление информации о наблюдаемых больных сахарным диабетом, включаемой в регистр, осуществляются медицинскими учреждениями по месту наблюдения больного с последующей передачей их на региональный и федеральный уровни.

Как видно из приведенных примеров, включение сведений в реестр, регистр, кадастр может осуществляться по инициативе как граждан и юридических лиц (см. пп. 1, 2 вышеуказанных Правил), так и федеральных органов исполнительной власти (см. п. 3 Правил).

2. Предоставление документов, отражающих вносимые в реестр сведения, и их проверка. Законодатель устанавливает для каждого вида реестров, регистров и кадастров определенный перечень таких документов (удостоверение личности, учредительные документы, документ о постановке на учет в налоговые органы и др.).

3. Непосредственное внесение (изменение) сведений об объекте в учетные документы с одновременной выдачей свидетельства о внесении объекта в реестр, регистр и кадастр. Каждый учетный документ имеет свою структуру, утвержденную федеральным органом исполнительной власти, ответственным за их ведение.

4. Предоставление заинтересованным лицам сведений в виде выписок из учетных документов. По общему правилу такие сведения являются открытой информацией и предоставляются органам государственной власти на безвозмездной основе, а гражданам и организациям на возмездной или безвозмездной основе в зависимости от объекта, подлежащего включению в учетный документ. Так, сведения из Единого общероссийского реестра средств массовой информации предоставляются бесплатно[\*(83)](#sub_9983), тогда как информация, содержащаяся в реестре дисквалифицированных лиц, предоставляется за плату в размере одного минимального размера оплаты труда, которая подлежит зачислению в федеральный бюджет[\*(84)](#sub_9984).

# III

Государство в лице уполномоченных органов в целях получения объективной информации о жизни общества в целом, о политических, экономических и социальных процессах, о деятельности его органов власти и управления осуществляет учет соответствующих объектов, субъектов, прав[\*(85)](#sub_9985) посредством фиксации достоверных и полных сведений о них в официальном учетном документе. Такими учетными документами являются перечни, реестры, регистры и кадастры, особое значение из которых имеют последние, поскольку в отличие от перечня, ограничивающегося исключительно перечислением, они отражают динамику развития объекта, субъекта, права.

Существует множество видов реестров, регистров и кадастров, классификацию которых можно провести по следующим основаниям: по объектам, подлежащим учету; по отраслевому принципу; по субъектам, на которые возложена обязанность их вести; исходя из территориального критерия и т.д. На сегодняшний день федеральными законами, включая кодексы, предусмотрено ведение около 10 различных кадастров, 75 государственных реестров, 36 регистров.

Все вышеуказанные документы ведутся по единой для каждого типа системе. Необходимо отметить, что в специальной литературе определенные их виды объединяются в различные группы. Так, широко распространено понятие "кадастр природных ресурсов", который включает отдельные кадастры по видам природных ресурсов (земельный кадастр, кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых, кадастр объектов животного мира и т.д.)[\*(86)](#sub_9986).

Необходимо выявить общие и отличительные признаки каждого вида учетного документа, начав с их этимологического происхождения.

Юридические словари[\*(87)](#sub_9987) дают следующие определения:

реестр (от лат. - regestrum, англ.- register, польск. - rejestr - список) - 1) перечень, опись объектов имущества; 2) книга, содержащая реестровый список, используется для регистрации документов, существующая в единой системе записей совокупность данных;

регистр (от лат. registrum - список, перечень) -

1) список, указатель, книга записей, перечень, учетный документ, имеющий правовое значение;

2) специальный орган, осуществляющий функции надзора в специальной области управления;

кадастр (от гр. katastichum - лист, реестр; от англ. - cadastre) -

1) систематический свод сведений, составляемый периодически или путем непрерывных наблюдений над соответствующим объектом;

2) реестр, содержащий сведения об оценке и средней доходности объекта;

3) список лиц, подлежащих обложению подушным налогом.

Таким образом, в широком смысле все указанные документы представляют собой перечень, список, опись, книгу для записей соответствующих сведений. Нормативные правовые акты также не содержат унифицированного определения рассматриваемых понятий, раскрывая их через понятия "перечень", "база данных", "информационная система", "информационный ресурс", "совокупность сведений", что привносит разночтения в понятийный аппарат. Законодательные акты дают легальные определения рассматриваемых понятий посредством следующих терминов.

1. В отношении реестров, например:

Государственный реестр новых медицинских технологий представляет собой аннотированный перечень утвержденных, зарегистрированных и разрешенных к применению в медицинской практике способов профилактики, диагностики, лечения и методов организационной формы работы;

Реестр на оплату услуг хранителей продукции федерального продовольственного интервенционного фонда, Реестр на оплату продукции, поставленной в федеральный продовольственный интервенционный фонд, Сводный реестр расходов на формирование и содержание федерального продовольственного интервенционного фонда являются формой отчетности государственного агента и хранителей запасов федерального продовольственного интервенционного фонда, представляются в Минсельхоз России государственным агентом[\*(88)](#sub_9988);

Государственный реестр лекарственных средств - систематизированный перечень наименований и основных характеристик лекарственных препаратов, лекарственных средств, разрешенных к применению в Российской Федерации[\*(89)](#sub_9989);

Реестр субъектов естественных монополий в области связи - является перечнем субъектов естественных монополий в области связи, содержащим информацию о них, зафиксированным на бумажном и магнитном носителях[\*(90)](#sub_9990);

Государственный сводный реестр выданных, приостановленных и аннулированных лицензий на производство, хранение и оптовую реализацию этилового спирта и алкогольной продукции представляет собой совокупность необходимых сведений об указанных лицензиях[\*(91)](#sub_9991);

Государственный реестр финансово-промышленных групп - единый банк данных, созданный полномочным государственным органом и содержащий необходимые сведения о государственной регистрации финансово-промышленных групп[\*(92)](#sub_9992);

Единый государственный реестр юридических лиц - федеральный информационный ресурс[\*(93)](#sub_9993).

2. В отношении регистров, например, Государственный племенной регистр - свод данных о племенных стадах[\*(94)](#sub_9994).

В большинстве случаев законодатель раскрывает понятие "регистр" через его цели и задачи, например:

основными задачами ведения Регистра лиц с генетическими заболеваниями, Территориального регистра семей и больных с наследственной и врожденной патологией, Регионального регистра семей и больных с редкой наследственной патологией[\*(95)](#sub_9995) являются: оценка прогноза потомства в наследственно-отягощенных семьях, уточнение диагноза наследственного заболевания, объяснение медико-генетического прогноза в доступной для консультирующихся форме, формирование потока семей, контроль за диспансерным наблюдением за лицами с наследственными и врожденными заболеваниями и семьями, имеющими больных с мультифакториальными заболеваниями;

Государственный геральдический регистр[\*(96)](#sub_9996) создается в целях систематизации и упорядочения использования официальных символов и отличительных знаков.

3. В отношении кадастров, например:

государственный земельный кадастр - систематизированный свод документированных сведений о земельных участках[\*(97)](#sub_9997);

государственный градостроительный кадастр - государственная информационная система сведений, необходимых для осуществления градостроительной деятельности[\*(98)](#sub_9998);

государственный кадастр гражданского и служебного оружия и патронов к нему является официальным сборником, содержащим систематизированные сведения о гражданском и служебном оружии и патронах к нему, разрешенных к обороту на территории Российской Федерации[\*(99)](#sub_9999);

государственный кадастр отходов - федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, а также банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов[\*(100)](#sub_99100);

государственный водный кадастр представляет собой свод данных о водных объектах, об их водных ресурсах, использовании водных объектов, о водопользователях[\*(101)](#sub_99101);

государственный кадастр объектов животного мира содержит совокупность сведений о географическом распространении объектов животного мира, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию о хозяйственном использовании и другие необходимые данные[\*(102)](#sub_99102).

Некоторые акты рассматривают кадастр через цели его ведения. Так, государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых ведется в целях обеспечения разработки федеральных и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых, рационального размещения предприятий по их добыче, а также в других народнохозяйственных целях[\*(103)](#sub_99103).

Исходя из вышесказанного, определим общие черты рассматриваемых учетных документов.

1. С точки зрения права реестры, регистры и кадастры - это единая унифицированная государственная система учета различных объектов, субъектов, прав, которая является информационным ресурсом и представляет собой совокупность сведений, отражающих динамику развития соответствующих объектов.

2. Реестры, регистры и кадастры ведутся специально уполномоченным органом государственной власти или учреждением, на которое данное полномочие возложено нормативными правовыми актами, на основе данных об определенных объектах, их расположении, величине, качественных характеристиках, назначении, стоимости и другой необходимой информации. Кроме того, определенные их виды содержат перечень данных, уже нашедших отражение в иных учетных документах. Например, Градостроительным кодексом РФ предусмотрена норма, согласно которой Государственный градостроительный кадастр включает сведения Государственного земельного кадастра, а также других отраслевых кадастров.

3. Факт внесения того или иного объекта, субъекта, права в регистр, реестр или кадастр означает фиксацию их в официальном перечне для соответствующего государственного учета с целью контролирования процессов, которые они отражают.

4. Анализ действующих нормативных правовых актов, регулирующих порядок ведения реестров, регистров и кадастров, позволил выявить общие цели и задачи их ведения, к которым относятся:

1) обеспечение государственного контроля. Наличие данной цели обусловлено важностью и значимостью объектов, подлежащих государственному учету;

2) учет и оценка объектов, позволяющие определить различные характеристики учитываемых объектов, что, в свою очередь, позволяет анализировать и прогнозировать перспективы развития и изменения объектов государственных кадастров, реестров и регистров. Данная цель достигается посредством сбора, обработки, хранения, инвентаризации и распространения сведений о количественных и качественных характеристиках объекта, условиях его применения и других показателях;

3) мониторинг состояния объектов реестров, регистров и кадастров;

4) систематизация и упорядочение сведений, подлежащих внесению в учетные документы;

5) информационное обеспечение всех заинтересованных лиц. Данные государственных кадастров, реестров и регистров предоставляются органам государственной власти федерального и регионального уровней, органам местного самоуправления, различным юридическим и физическим лицам;

6) создание информационной основы для принятия эффективных и необходимых решений при осуществлении государственного управления в той или иной сфере деятельности.

Итак, учету подлежат объекты государственного управления, имеющие важное значение для развития и функционирования как России в целом, так и ее субъектов, территорий, а также хозяйствующих субъектов. Подобная информация служит обоснованием новых направлений политики в той или иной области, при планировании социально-экономического развития регионов и осуществлении хозяйственной деятельности, при разработке различных федеральных, региональных и местных программ.

Отличительные признаки реестров, кадастров и регистров.

1. Единственным учетным документом, объектом которого являются имущественные права, выступает реестр. Кроме того, внесение сведений в реестр представляет собой юридический факт, с которым законодатель связывает возникновение, изменение и прекращение соответствующих прав и обязанностей.

2. Природные ресурсы отражаются только в кадастрах, выявляющих их количественные, качественные показатели, их расположение относительно иных сопредельных объектов, их назначение и экономическую оценку. Эти данные впоследствии используются при государственном управлении соответствующей сферой деятельности, организации ее ведения, переводе ресурсов из одной категории в другую, определении размеров платежей за пользование ресурсами, оценке хозяйственной деятельности пользователей ресурсами.

3. Регистр преимущественно содержит простое перечисление определенных фактов, и включение сведений в него не несет правовых последствий. Хотя существуют и такие регистры, которые являются правоустанавливающими: например, Российский морской регистр и Российский речной регистр.

В целях унификации терминологии и избежания разночтений, в частности в правоприменительной практике, необходимо развести данные понятия, исходя из вышеуказанных специфических отличий реестров, кадастров и регистров.

# Глава 6. Реализация функций органов исполнительной власти в отношениях с саморегулируемыми организациями (СРО)[\*(104)](#sub_99104) (Н.В. Сухарева[\*(105)](#sub_99105))

Органы исполнительной власти в процессе реализации своих функций вступают в различные взаимоотношения с другими государственными органами, гражданами и их объединениями, организациями различных организационно-правовых форм. В связи с динамикой развития экономических отношений и изменением принципов общения органов власти и организаций проводимая административная реформа требует не только модернизации структуры органов исполнительной власти, но и реформирования существа и значения взаимосвязей между ними.

В последнее время одной из наиболее актуальных и сложных, с научной точки зрения, является проблема определения правовых оснований, принципов, видов и форм взаимоотношений органов исполнительной власти (федеральных и субъектов РФ) с саморегулируемыми организациями. Такие сложности связаны, прежде всего, с определением правового статуса последних. Поэтому необходимо определить, что представляют собой саморегулируемые организации, каковы их особенности, провести анализ опыта функционирования таких организаций в России и в зарубежных странах.

Первый опыт их деятельности в России сложился на рынке ценных бумаг. Сам факт существования саморегулируемых организаций был признан в Указе Президента РФ от 04.11.94 N 2063 "О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации", в соответствии с которым Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг была наделена полномочиями принимать обязательные постановления и распоряжения по вопросам деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг и их объединений, в том числе саморегулируемых организаций.

В процессе их дальнейшей деятельности отчетливо наблюдалась тенденция к делегированию таким организациям ряда важнейших в данной сфере государственных полномочий, в том числе типичных для государственных органов полномочий по лицензированию отдельных видов деятельности. И если сначала саморегулируемые организации только принимали решение ходатайствовать о выдаче (продлении) лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг, то с принятием Постановления ФКЦБ РФ от 03.06.98 N 22 "Об усилении роли саморегулируемых организаций на рынке ценных бумаг Российской Федерации и внесении дополнений в Положение о порядке лицензирования различных видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг Российской Федерации, утвержденного постановлением Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 19 сентября 1997 года N 26" без членства в саморегулируемой организации получить или продлить такую лицензию стало невозможным.

Российский опыт функционирования саморегулируемых организаций демонстрирует фактическое дублирование ими функций государства по осуществлению контрольных функций относительно членов таких организаций, выдаче им разрешений (лицензий) на осуществление определенных видов деятельности.

Проблема определения правового статуса саморегулируемых организаций актуальна как для России, так и для зарубежных стран. Термины "саморегулирование" и "саморегулируемая организация" впервые появились в США и Великобритании в системе регулирования рынка ценных бумаг. Законодательство указанных стран до недавнего времени предусматривало, что факт членства в СРО (или допуск к осуществлению операций на бирже в силу членства) означал признание субъекта в качестве профессионального участника на рынке ценных бумаг.

В настоящий же момент необходимо отметить намечающуюся в ряде стран тенденцию усиления прямого непосредственного государственного регулирования рынка.

Зарубежный опыт регламентации деятельности СРО показывает определенную свободу усмотрения в их действиях. Фактически осуществляя функции государства по отношению к своим членам, они применяют собственные правила, приобретающие статус правовых норм. При этом единого (общего) закона об основах деятельности саморегулируемых организаций не существует, что позволяет отдельным специалистам делать вывод о нецелесообразности такого закона в России и необходимости разработки законов о саморегулируемых организациях в соответствии со сферой их деятельности[\*(106)](#sub_99106). В то же время зарубежный опыт, напомним, демонстрирует обоснованность опасений, что отдельные предпринимательские структуры могут занять с помощью саморегулируемых организаций монополистическое положение в определенной сфере экономических отношений, и это должно быть учтено при разработке правовой базы для функционирования таких организаций в России.

Общее определение саморегулируемой организации содержится в ст. 2 Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора). Несмотря на то, что данное определение используется в целях указанного Закона, оно достаточно емко отражает те признаки, с помощью которых можно охарактеризовать саморегулируемую организацию: некоммерческая организация, созданная путем объединения юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей и имеющая своей основной целью обеспечение добросовестного осуществления профессиональной деятельности ее членами.

Правовые основы деятельности саморегулируемых организаций составляют в России достаточно разрозненный массив законодательных актов, в которых содержатся различные подходы к пониманию сущности этих организаций.

К саморегулируемым организациям можно отнести следующие группы:

некоммерческие организации, объединяющие по профессиональному признаку субъектов некоммерческой деятельности;

основанные на членстве физических лиц общественные объединения, преследующие социальные цели и не ориентированные на извлечение прибыли (общественные организации, политические партии);

некоммерческие организации, объединяющие по профессиональному признаку субъектов коммерческой деятельности;

общественные объединения, объединяющие по отрасли либо рынку субъектов коммерческой деятельности.

Две последние группы более всего нуждаются в детализации своего административно-правового статуса, т.е. в специальном федеральном законе и подзаконных нормативных правовых актах, принимаемых уполномоченными органами исполнительной власти.

Указом Президента РФ от 16.07.2004 N 910 "О мерах по совершенствованию государственного управления" образована Комиссия при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления. Одной из возложенных на нее задач является развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики. Следовательно, из круга лиц, чей статус должен регулироваться прежде всего, представляется возможным исключить первые две группы коллективных субъектов права.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день в Государственной Думе находится законопроект "О саморегулируемых организациях". Под саморегулированием в законопроекте понимается самостоятельная и инициативная деятельность, осуществляемая субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности либо негосударственными пенсионными фондами, содержанием которой являются разработка и установление правил и стандартов указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований законодательства РФ и указанных правил и стандартов. Причем функция контроля за соблюдением законодательства появилась в данном определении уже после доработки законопроекта для представления его к рассмотрению во втором чтении. В первоначальном варианте предполагалось наделить саморегулируемые организации функцией по контролю за соблюдением только тех правил и стандартов, которые сами же они и устанавливают. Очевидно, что административная реформа потребовала внесения таких корректив.

Статус саморегулируемых организаций в настоящее время определен не достаточно четко. Более того, не ясны цели их функционирования. Следует заметить, что любая негосударственная организация, имеющая статус юридического лица, уже является, по своей сути, саморегулируемой в пределах, установленных действующим законодательством. В этой связи представляется допустимым заявление о необходимости конкретизировать цели правовой регламентации статуса саморегулируемой организации и круг юридических лиц, объединяемых этим термином.

В рамках реализации своих функций государственные органы взаимодействуют с саморегулируемыми организациями. Такие взаимоотношения, как уже говорилось, нуждаются в четкой регламентации. Учитывая возможность передачи саморегулируемым организациям функций, традиционно принадлежащих государственным органам, эти взаимоотношения требуют подробного анализа с целью выявить их социальную значимость и перспективы развития. Представляется важнейшей задачей определение: принципов, на основании которых строятся взаимосвязи данных субъектов; сфер, в которых возникают такие взаимосвязи; правовых форм, в которых они возникают и получают дальнейшее развитие.

# I. Функции органов исполнительной власти, при реализации которых они могут вступать во взаимоотношения с саморегулируемыми организациями

Выявляя существо и виды функций органов исполнительной власти, реализация которых требует вступить во взаимоотношения с саморегулируемыми организациями, необходимо определить понятие таких функций. А для этого, в свою очередь, необходимо обратиться к понятию государственного управления. Государственное управление рассматривается с двух позиций. В широком понимании оно характеризует организующее воздействие государства на общественные отношения с помощью специальных субъектов права. В узком понимании государственное управление представляет собой административную деятельность, т.е. работу исполнительных органов государственной власти на уровне как Российской Федерации, так и субъектов РФ[\*(107)](#sub_99107). Законодательная классификация функций органов исполнительной власти приведена в Указе N 314. Такая классификация "позволит унифицировать подходы к их формулированию по отношению к конкретным государственным органам"[\*(108)](#sub_99108).

Согласно положениям Указа функции, осуществляемые федеральными органами исполнительной власти, классифицированы на: а) функции по принятию нормативных правовых актов; б) функции по контролю и надзору; в) функции по управлению государственным имуществом; г) функции по оказанию государственных услуг.

Эта классификация представляется незавершенной. Анализ действующего российского законодательства в отношении федеральных органов исполнительной власти демонстрирует наличие ряда иных функций, при осуществлении которых эти органы взаимодействуют с саморегулируемыми организациями. Так, функции по регулированию деятельности в сфере предоставления аудиторских услуг возложены на Министерство финансов РФ (абз. 30 подп. 1 п. 5 Постановления Правительства РФ от 07.04.2004 N 185 "Вопросы Министерства финансов Российской Федерации"). Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям ведет единый общероссийский реестр организаций телерадиовещательных компаний, производителей аудио- и видеопродукции (подп. "б" п. 5 Постановления Правительства РФ от 08.04.2004 N 193 "Вопросы Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям").

Таким образом, можно представить - дополнительно к указанным выше - функции по регистрации, аккредитации, сертификации, выдаче разрешений, лицензий, ведению реестра и иные функции, составляющие ядро государственного регулирования определенной сферы общественных отношений. Более того, деятельность органов исполнительной власти следует разделить и с учетом реализации ими государственно-политических, экономических и социально-культурных функций. Именно выполнение указанной совокупности функций должно обеспечиваться государственным механизмом (всей системой органов государственной власти, включая иные организации, если им делегированы полномочия представлять отдельные интересы государства).

Думается, что взаимоотношения органов исполнительной власти с саморегулируемыми организациями могут возникать в ходе реализации экономических и социально-культурных функций. При этом экономические функции также условно можно дифференцировать на две группы: по созданию условий для эффективного функционирования рынка (правотворчество, правоприменение, правоохранительные функции); по корректировке каких-либо устоявшихся рыночных основ общества (регулятивные функции).

Анализ действующего законодательства субъектов РФ демонстрирует аналогичную картину. Дополнительно к указанным видам функций органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют регистрационные, разрешительные, лицензионные действия. В частности, в структуре Комитета здравоохранения г. Москвы сформировано специализированное подразделение по осуществлению комплекса лицензионных и сертификационных действий (Управление лицензирования и сертификации медицинских учреждений (предприятий) и лицензирования медицинской деятельности).

Анализ законодательства дает возможность перечислить следующие обстоятельства, при которых могут возникать взаимоотношения федеральных органов исполнительной власти с саморегулируемыми организациями.

1. Реализация полномочий органов исполнительной власти, в том числе по осуществлению контрольных и надзорных функций, а также функций по ведению реестра, регистрации, аккредитации, лицензированию деятельности саморегулируемой организации.

Особенности правового статуса саморегулируемых организаций потребуют ведения самостоятельного государственного реестра. Ведение реестра составляет часть функций уполномоченного органа и заключается в легитимности существования и функционирования саморегулируемых организаций. Поэтому необходимо четко определить орган, занимающийся ведением реестра, перечень документов, необходимых для включения в реестр, основания исключения и порядок предоставления информации из реестра, запрашиваемой самой организацией, государственными органами и третьими лицами. Представляется целесообразным закрепить указанные правомочия в специальном законодательном акте - законе о саморегулируемых организациях. Отношения, складывающиеся по поводу включения саморегулируемой организации в такой реестр (или исключения из него), и отношения в процессе ведения реестра уполномоченным органом представляют собой отдельную группу взаимоотношений саморегулируемой организации и органа исполнительной власти; они реализуются посредством процессуальных механизмов, инициируемых тем или иным субъектом в рамках определенной законодательством формы.

Учитывая особый правовой статус саморегулируемых организаций, государственную регистрацию можно дополнить аккредитацией. Так, в Федеральном законе от 07.08.2001 N 119-ФЗ "Об аудиторской деятельности" саморегулируемые организации именуются "аккредитованными профессиональными аудиторскими объединениями", а согласно Федеральному закону от 22.04.96 N 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" организация, созданная профессиональными участниками рынка ценных бумаг, приобретает статус саморегулируемой на основании разрешения. Аккредитация представляет собой официальное признание компетентности физического или юридического лица выполнять работы в определенной области. В рассматриваемом случае это, как правило, внутренний контроль и проверка качества деятельности отдельных членов саморегулируемой организации.

При аккредитации (получении специального разрешения) регистрация, которая носит, по сути, уведомительный характер, дополняется особыми требованиями органов исполнительной власти к создаваемым саморегулируемым организациям. Представляется, что аккредитация (выдача разрешения) может производиться уполномоченным государственным органом.

Дискуссионным является вопрос о лицензировании. В Законе о лицензировании отдельных видов деятельности под лицензией понимается специальное разрешение на конкретный вид деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю. Лицензия обязывает действовать строго в рамках установленных ею требований и условий. В то же время одной из основных функций саморегулируемой организации является контроль выполнения ее членами обязательных правил (стандартов) деятельности, разрабатываемых самой организацией. Таким образом, назначение контроля саморегулируемой организации совпадает с назначением лицензирования, в связи с чем в практике вырабатывается несколько моделей сосуществования данных режимов.

При сохранении лицензирования на деятельность в сферах, где будут создаваться саморегулируемые организации, существуют два варианта лицензирования. Как правило, на сегодняшний день члены саморегулируемых организаций самостоятельно получают разрешения на лицензируемые виды деятельности. В то же время в некоторых случаях саморегулируемые организации могут оказывать поддержку своим членам в получении лицензии либо, наоборот, ходатайствовать о лишении члена организации специального права. Согласно п. 4 ст. 20 Федерального закона от 07.08.2001 N 119-ФЗ "Об аудиторской деятельности" аккредитованные профессиональные объединения аудиторов имеют право ходатайствовать перед уполномоченным федеральным органом о выдаче, приостановлении действия и аннулировании лицензии в отношении своих членов.

Однако можно также привести пример отмены лицензирования в сфере, где введено саморегулирование. Так, с момента вступления в силу Федерального закона от 26.10.2002 N 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" для приобретения статуса арбитражного управляющего необходимо соответствие определенным требованиям, установленным в Законе, в том числе членство в одной из саморегулируемых организаций. Лицензирование деятельности арбитражных управляющих прекращено в соответствии с Федеральным законом от 13.03.2002 N 28-ФЗ "О внесении дополнений в Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности".

2. Необходимость для саморегулируемой организации реализовать свои права и обязанности. К числу целей создания таких организаций относятся:

разработка собственных правил и стандартов в области деятельности;

защита интересов членов;

содействие повышению уровня профессиональной подготовки членов;

содействие разработке образовательных программ по профессиональному обучению;

разработка и поддержание собственной системы контроля качества осуществления деятельности.

Указанные цели являются общественно значимыми и требуют определенного внимания со стороны органов исполнительной власти. Так, регистрация и публичная печать правил и стандартов саморегулируемой организации обусловлены необходимостью приведения их в соответствие с действующим законодательством. При этом возникает определенное взаимодействие саморегулируемой организации и органа исполнительной власти, осуществляющего регистрацию таких правил.

Согласно предлагаемому в законопроекте порядку саморегулируемая организация подлежит регистрации как юридическое лицо при создании, а в последующем - регистрации в едином государственном реестре саморегулируемых организаций. Таким образом, фактически устанавливается двойная регистрация, что необоснованно усложняет процедуру ее образования. Представляется, что решение о регистрации саморегулируемой организации в качестве юридического лица и о включении ее в государственный реестр должно быть единым. Такой порядок действует, в частности, в отношении кредитных организаций, торгово-промышленных палат и общественных объединений.

3. Достижение определенных целей и задач, стоящих перед органами исполнительной власти и саморегулируемыми организациями. Например, перед органами исполнительной власти стоит задача по организации механизма контроля за деятельностью тех граждан, которые получили лицензию на осуществление определенного вида деятельности (п. 1 ст. 6 Закона о лицензировании отдельных видов деятельности), в свою очередь, перед саморегулируемой организацией также стоит задача по контролю за деятельностью своих членов. Следовательно, в такой ситуации функции органов исполнительной власти дублируются функциями саморегулируемых организаций.

4. Выполнение саморегулируемыми организациями отдельных полномочий органов исполнительной власти. Согласно положениям Указа N 824 развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики является одним из приоритетных направлений реформы - наряду с ограничением вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, а также исключением дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы) предусматривает отказ от некоторых функций государственного регулирования (полное дерегулирование), расширение практики независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов с привлечением саморегулируемых организаций и проч.

Задачами первого этапа реформы были анализ, оценка и упорядочение функций федеральных органов исполнительной власти. В результате проведения указанных мероприятий ряд функций, напомним, признаны либо избыточными, либо дублирующими, либо требующими сокращения масштабов исполнения. В последующем одной из основных задач стала разработка механизма передачи таких функций как на другие уровни власти - региональный и муниципальный, так и саморегулируемым организациям.

Передача отдельных функций органов исполнительной власти саморегулируемым организациям может быть произведена посредством либо закрепления за ними соответствующих полномочий в общем законе об этих организациях, либо указания на такие полномочия в специальных законах о саморегулируемых организациях, создаваемых в той или иной отрасли. С нашей точки зрения предпочтителен первый вариант, поскольку в этом случае не только отражается специфика указанных функций, но и подчеркивается особенность задач, целей формирования и деятельности таких организаций по сравнению с иными некоммерческими организациями.

В частности, саморегулируемым организациям могут быть переданы функции лицензирования отдельных видов деятельности, контроля за соблюдением лицензионных требований, функции по аккредитации, часть регистрационных действий и функция по ведению отдельных реестров.

# II. Принципы, формы и виды взаимоотношений органов исполнительной власти и саморегулируемых организаций

При выявлении форм и методов взаимоотношений между органами исполнительной власти и саморегулируемыми организациями необходимо руководствоваться принципами:

свободного объединения представителей одной профессии в саморегулируемую организацию;

замены государственного регулирования саморегуляцией (в смысле передачи от государственных органов исполнительной власти определенных полномочий по регулированию тех или иных сфер);

дополнительного регулирования данными организациями отдельной сферы общественных отношений (в смысле определения саморегулируемыми организациями правил и стандартов, обязательных для выполнения всеми членами организации под угрозой наступления неблагоприятных последствий).

Данные принципы отражают фактические условия существования и функционирования саморегулируемых организаций в России. Прежде всего для формирования такой организации и ее последующей регистрации необходимо объединение определенного числа субъектов предпринимательской деятельности (представителей одной профессии). Объединение носит характер саморегуляции, т.е. направлено на самостоятельное установление стандартов деятельности и их реализацию в рамках законодательства РФ. В то же время государство осуществляет по отношению к таким организациям комплекс функций, носящих регулятивный характер, что позволяет нам сделать вывод о фактически государственном регулировании их деятельности. Равно как и иные некоммерческие организации, они обладают определенными обязанностями перед государственными органами, и эти обязанности носят безусловный характер.

Определив круг и принципы взаимоотношений органов исполнительной власти и саморегулируемых организаций, необходимо определить и методы (способы), с помощью которых такие взаимоотношения реализуются на практике. Для этого необходим последовательно закрепленный процессуальный механизм взаимодействия органов исполнительной власти и саморегулируемых организаций. Учитывая особенности функционального назначения последних, механизм государственного регулирования их деятельности должен быть максимально императивен. Если саморегулируемым организациям предоставлено право разрабатывать стандарты профессии, привлекать к ответственности своих членов, то деятельность саморегулируемой организации должна происходить в рамках строго определенной законом формы. При этом органам исполнительной власти необходимо осуществлять по отношению к саморегулируемым организациям контрольные, надзорные и регистрационные функции. Реализуя данные полномочия, органы исполнительной власти используют определенные методы. Иными словами, установив круг взаимоотношений органов исполнительной власти и саморегулируемых организаций, необходимо четко определить те правовые формы, в которых данные взаимоотношения получат практическую реализацию.

Методы реализации органами исполнительной власти своих функций представляют собой механизмы государственного регулирования определенной сферы взаимоотношений. Необходимой характеристикой подобных методов служит прямая направленность на объект регулирования. Несмотря на то, что сфера деятельности саморегулируемых организаций лежит в гражданско-правовой плоскости, при этом используется административно-правовой метод. Закрепление обязанностей саморегулируемых организаций по отношению к органам исполнительной власти демонстрирует властный характер отношений между государством и этими организациями. Устанавливая конкретные обязанности и запреты, органы исполнительной власти используют метод прямого административного воздействия. Применение данного метода представляется обоснованным в условиях того, что саморегулируемым организациям передаются функции, традиционно принадлежащие органам исполнительной власти. В то же время в подобных отношениях может быть применен и метод рекомендаций. Так, если должностные лица органа исполнительной власти выявляют недостатки, не содержащие признаков административного правонарушения, они вправе рекомендовать саморегулируемой организации определенные действия с тем, чтобы устранить выявленные недостатки. Рекомендации также могут быть использованы в качестве "приглашения" к обсуждению того или иного законопроекта, по предмету регулирования которого специализируется данная саморегулируемая организация (т.е. добровольное участие организации в нормотворческой деятельности).

Необходимым условием эффективной деятельности саморегулируемых организаций является контроль (надзор) со стороны органов исполнительной власти. На наш взгляд, формами контроля за деятельностью саморегулируемых организаций должны стать проверки соблюдения разработанных ими правил (стандартов) и предоставление саморегулируемыми организациями отчетности в орган исполнительной власти, контролирующий определенную сферу. При этом в законе о саморегулируемых организациях необходимо четко прописать случаи и порядок проведения проверок, а также объем и порядок предоставления отчетности со стороны саморегулируемых организаций. Полученную при проведении проверок или из отчетности информацию и практику орган исполнительной власти должен обрабатывать и обобщать.

С появлением у соответствующего государственного органа контролирующих и надзорных функций за исполнением саморегулируемой организацией своих обязанностей, функций по ведению реестра таких организаций и предоставлению сведений из него потребуется надлежащее финансирование из бюджетных средств. В связи с этим представляется целесообразным не создавать специализированный орган, а передать такие функции уже действующим структурам.

Надзор за деятельностью саморегулируемых организаций допустимо осуществлять в форме обработки информации, получаемой от них в порядке исполнения своих обязательств, а также сведений, поступающих от членов организаций и третьих лиц. Соответствующие функции могут быть реализованы и в рамках проверки деятельности саморегулируемой организации в целях осуществления налогового и иных видов контроля. При этом порядок проведения проверок тот же, что и для других юридических лиц. По отношению к саморегулируемым организациям действуют соответствующие положения Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и иных актов, регулирующих правовое положение организаций в процессе проведения уполномоченными органами соответствующих проверок. В свою очередь, при передаче функций от органов исполнительной власти саморегулируемые организации приобретают: право проводить внутренние проверки деятельности каждого своего члена на предмет выявления соответствия стандартам и правилам данной организации; правомочия по аккредитации своих членов, аттестации и привлечению к ответственности последних.

Органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за соблюдением деятельности саморегулируемыми организациями в определенных сферах, необходимо наделить правом давать им предписания. Указанное право является реальным инструментом воздействия на эти достаточно самостоятельные структуры.

Если будет установлено, что члены саморегулируемых организаций не выполняют правил (стандартов), разработанных этими организациями (т.е. саморегулируемые организации не обеспечивают выполнение таких правил), то орган исполнительной власти имеет право применить к нарушителям следующие меры воздействия:

приостановление аккредитации (действия разрешения) саморегулируемой организации;

аннулирование аккредитации (разрешения) саморегулируемой организации;

непродление срока действия аккредитации (разрешения) саморегулируемой организации;

приостановление, аннулирование лицензии члена саморегулируемой организации.

Способы реализации функций исполнительной власти по отношению к саморегулируемым организациям представляют собой средство достижения поставленных перед саморегулируемыми организациями целей. Предоставляя таким организациям определенный набор "властных" функций, государство должно ограничить возможность усмотрения в их действиях. По этой причине основным способом построения взаимоотношений между органами исполнительной власти и саморегулируемыми организациями является принуждение. При этом необходимо отметить, что принуждение в данном случае играет двойственную роль: как мера превентивная оно призвано не допустить совершения правонарушений, как карательная - наказать за их совершение. Представляется целесообразным закрепить обязанность саморегулируемой организации по предоставлению информации, необходимой для осуществления контрольно-надзорных функций, органам исполнительной власти - такая обязанность носит принудительный характер и также помогает пресечь возможные правонарушения и (или) выявить их. Можно считать превентивной мерой обязанность саморегулируемой организации проверять деятельность своих членов при наличии соответствующего заявления органа исполнительной власти. В настоящий момент такое правило установлено в отношении саморегулируемой организации арбитражных управляющих[\*(109)](#sub_99109).

Среди карательных мер, применяемых к саморегулируемым организациям, можно выделить право лицензирующего органа обращаться в судебные органы с требованием об отзыве лицензии (в случае предоставления такой организацией заведомо ложных сведений при подаче документов на получение лицензии). Также целесообразным представляется применение аналогичных мер по отношению к саморегулируемым организациям, деятельность которых не подлежит лицензированию. Например, уполномоченный орган вправе обратиться в судебные инстанции за прекращением деятельности организации или ее уполномоченных лиц, если выявлен факт несоблюдения правил и норм, регулирующих порядок осуществления того или иного вида предпринимательской деятельности членами или уполномоченными лицами этой организации. Такие меры могут быть реализованы в арбитражно-процессуальном порядке и не требует изменений существующего законодательства.

К саморегулируемым организациям применяются соответствующие меры ответственности, предусмотренные КоАП РФ и иными актами, содержащими регламентацию порядка производства при выявлении административного правонарушения.

# III. Сферы деятельности органов исполнительной власти, в которых могут возникать их взаимоотношения с СРО

Сферы деятельности государственных органов исполнительной власти, напомним, можно разделить на экономическую, социально-культурную и административно-политическую.

Очевидно, что в каждой из этих трех сфер органы исполнительной власти, так или иначе, взаимодействуют с саморегулируемыми организациями. В зависимости от цели и задачи, поставленной перед такими организациями, они сталкиваются с государственным регулированием и стандартами, определенными государством для той или иной сферы деятельности.

Фактически отношения между органами исполнительной власти и саморегулируемыми организациями сформировались в сфере арбитражного управления. Однако представляется перспективным их возникновение в сферах страхования, рекламной, оценочной, аудиторской деятельности и банковской сферы деятельности.

# IV. Тенденции развития взаимоотношений органов исполнительной власти и саморегулируемых организаций

В условиях проведения административной реформы центральное место в взаимоотношениях органов исполнительной власти и СРО занимает передача функций органов исполнительной власти саморегулируемым организациям.

Передача функций имеет ряд преимуществ, обусловленных обозначенными выше преимуществами саморегулирования перед государственным регулированием. Указанный шаг должен стать серьезным этапом оптимизации государственного регулирования экономики, поэтому важным аспектом при передаче является учет критериев оценки социальной полезности той или иной функции или группы функций. В противном случае передача функции может в конечном счете привести к ослаблению публичных интересов и возможностей их защиты. Как справедливо отмечают специалисты, "дополнительно к государственному регулированию в той или иной сфере деятельности... допускается саморегулирование"[\*(110)](#sub_99110). Таким образом, помимо государственных регуляционных мер в экономическом секторе возникает "саморегулируемая" регуляция. Она может стать существенным прорывом в организации деятельности в том или ином секторе, но может привести и к образованию дополнительных барьеров.

Учитывая столь серьезные мотивы и фактическое отсутствие практики и законодательной базы для такого перехода функций, представляется архиважным направлением - формирование нормативного и законодательного материала. Конкретизировать функции и механизм их реализации представляется целесообразным в специальных законах, которые регулируют деятельность саморегулируемых организаций в той или иной сфере предпринимательской деятельности.

При этом необходимо учитывать степень готовности к передаче как самих саморегулируемых организаций, так и рынка в целом. Так, невозможно осуществить передачу функций саморегулируемым организациям, если надлежащее функционирование таких организаций не сложилось на рынке, т.е. участники еще не объединились, не выработали стандарты, внутренние контрольные механизмы. Государство не может создавать саморегулируемые организации; в то же время государственный импульс для их создания необходим. С целью отражения реально сложившейся ситуации в законе следует предусмотреть, что передача функций допустима при условии создания саморегулируемых организаций и их функционирования в определенном сегменте предпринимательской деятельности. Добровольная передача функций от государственных органов к саморегулируемым организациям возможна только при фактическом функционировании саморегулируемых организаций и их соответствии всем требованиям государства к таким организациям.

В результате настоящего правового анализа выявлены следующие перспективные направления развития взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с саморегулируемыми организациями.

Представляется целесообразным установить в федеральном законе:

1. Создание и функционирование саморегулируемых организаций с дифференциацией по территориальному масштабу деятельности: федеральные и региональные (последние могут действовать на территории одного или нескольких субъектов РФ).

2. Принципы создания органов управления СРО.

3. Источники финансирования СРО.

4. Право саморегулируемых организаций на участие в подготовке проектов законов (и иных нормативных правовых актов), регулирующих вопросы профессиональной деятельности участников соответствующей СРО соразмерно территориальному масштабу деятельности.

5. Право СРО на защиту своих членов как в судебном, так и во внесудебном порядке, корреспондирующее с обязанностью органов власти и управления безотлагательно рассматривать их обращения и принимать законные и обоснованные решения.

6. Право СРО на обжалование правовых актов, как нормативных, так и индивидуальных, принятых по вопросам деятельности членов организации.

7. Добровольность вступления и членства в СРО.

8. Равенство условий вступления и членства в СРО.

9. Право субъекта коммерческой деятельности осуществлять ее вне членства в СРО.

10. Стимулирующие нормы для членов СРО общего характера.

11. Перечень информации, подлежащей раскрытию СРО.

12. Виды и основания ответственности СРО за нарушение ее членами правовых норм.

13. Основания ликвидации СРО в принудительном порядке.

14. Запрет для СРО препятствовать осуществлению коммерческой деятельности субъектами права, не являющимися ее членами.

15. Возможность и условия участия СРО в административно-юрисдикционной деятельности соответствующего органа исполнительной власти.

16. Виды воздействия СРО на своих членов.

17. Перечень административно-юрисдикционных полномочий, которые могут быть делегированы СРО соответствующим органом исполнительной власти.

18. Экономические дозволения и ограничения для СРО. Представляется целесообразным установить на уровне нормативного правового акта Правительства РФ:

1. Максимальный и минимальный размеры вступительных и (или) членских взносов для членов СРО.

2. Формы и виды учета СРО.

3. Условия, объемы и механизм предоставления информации о СРО третьим лицам.

4. Общие нормы, устанавливающие перечень сведений конфиденциального характера для СРО и их членов.

5. Формы и перечень учетных документов, обязательных для ведения в СРО, периодичность и сроки их представления в уполномоченный орган.

6. Допустимые виды и объемы участия в управлении государственным имуществом.

7. Допустимые виды и объемы участия в выполнении работ и оказании услуг.

8. Стимулирующие нормы для членов СРО общего характера. Представляется целесообразным установить на уровне нормативного правового акта уполномоченного государственного органа:

1. Полномочия СРО в вопросах корпоративного нормотворчества, предмет правового регулирования и его пределы.

2. Перечень контрольных полномочий СРО.

3. Круг подконтрольных объектов.

4. Перечень надзорных полномочий СРО.

5. Круг поднадзорных объектов.

6. Виды санкций дисциплинарного характера, применимые к членам СРО.

7. Механизмы реализации контрольных и надзорных полномочий СРО по отношению к своим членам.

8. Порядок и объемы участия членов СРО в рабочих группах и иных создаваемых федеральным органом исполнительной власти временных и (или) постоянных образованиях, выполняющих задачи из числа отнесенных к компетенции данного органа исполнительной власти.

9. Отраслевые нормы, стимулирующие вступление в СРО.

10. Отраслевые нормы, устанавливающие перечень сведений конфиденциального характера для СРО и их членов.

11. Виды и объемы сотрудничества с государственными предприятиями, учреждениями и организациями, осуществляющими деятельность в сфере реализации полномочий данным федеральным органом исполнительной власти.

12. Вид и объем участия СРО в управлении государственным имуществом.

# Глава 7. Об административных регламентах (Ю.А. Тихомиров[\*(111)](#sub_99111))

Давно признано, что государственное управление отличается от других видов деятельности особой динамичностью и использованием гибких средств воздействия на меняющиеся ситуации. И это открывает поле для маневров и оперативных решений и действий. Государственные служащие действуют по усмотрению в соответствии с законом. Но границы усмотрения могут быть очень широкими. Значит, нужны стабильные рамки деятельности и тот порядок в управлении, который гарантирует оперативность и демократичность действий. Этим и объясняется большое внимание развитию административного процесса и процедур в широком смысле, в соответствии с нормами материального права[\*(112)](#sub_99112).

Административная процедура - это нормативно установленный порядок осуществления уполномоченными субъектами права последовательно совершаемых действий в целях реализации их компетенции и оказания публичных услуг. В таком определении отражены все юридически значимые элементы данного явления. Его назначение - ограничивать произвольное административное усмотрение и вводить легальные критерии действий государственных и муниципальных структур, служащих, должностных лиц, граждан и юридических лиц. Упорядочение деятельности придает ей открытый и заранее предсказуемый характер, а следовательно, способствует ее эффективности и демократичности.

Можно систематизировать виды административных процедур как по их назначению, субъектам и участникам, так и по способам решения задач. Имеются в виду такие процедуры, как переговорно-согласительные, организационные, функциональные, контрольные, координационные, демократические (социальные), смешанные административно-судебные, административные регламенты международных организаций и межгосударственных объединений, наконец, коллизионные.

В рамках административной реформы и этапа, связанного с перестройкой федеральных органов исполнительной власти, первоочередной была признана разработка регламентов. Первый шаг - утверждение в 2005 г. Правительством РФ "Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти" и "Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти". В соответствии с ними федеральные органы разработали и утвердили свои регламенты.

Например, в Регламенте Федеральной службы по финансовым рынкам (утвержденном приказом Федеральной службы по финансовым рынкам г. Москвы от 25.02.2005 N 05-26/пз "Об утверждении Регламента Федеральной службы по финансовым рынкам") содержатся следующие разделы:

1. Общие положения.

2. Формирование планов и показателей деятельности Службы.

3. Порядок планирования и организации работы в Службе.

4. Порядок подготовки и оформления решений и поручений руководителя Службы и его заместителей.

5. Порядок исполнения поручений в Службе.

6. Порядок подготовки проектов актов, вносимых в Правительство.

7. Порядок рассмотрения Службой парламентских запросов, запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

8. Порядок деятельности и взаимодействия структурных подразделений Службы при осуществлении возложенных на нее функций.

9. Правила организации деятельности территориальных органов Службы.

10. Правила организации взаимодействия с территориальными органами Службы.

11. Порядок работы с обращениями граждан и организаций.

12. Порядок обеспечения доступа к информации о деятельности Службы.

Административным регламентам уделено большое внимание в Концепции проведения административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах. Правительство РФ приняло Постановление от 11.11.2005 N 679 "О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг". Министерство экономического развития и торговли РФ подготовило соответствующие методические рекомендации. Это нормативные правовые акты, которые определяют сроки и последовательность действий федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также его взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти и организациями при исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг федеральными органами исполнительной власти.

Установлено, что название государственной функции или государственной услуги приводится дословно из перечня приоритетных регламентов, утверждаемых Правительственной комиссией по проведению административной реформы. Если регламент не включен в такой перечень, название государственной функции или услуги берется из положения о федеральном органе исполнительной власти.

Административный регламент исполнения государственной функции включает в себя разделы: "Общие положения", "Административные процедуры". Административный регламент предоставления государственной услуги включает в себя разделы: "Общие положения", "Требования к порядку предоставления государственной услуги", "Административные процедуры".

При разработке административных регламентов федеральный орган исполнительной власти обеспечивает прежде всего устранение избыточных административных процедур и избыточных административных действий, если это не противоречит федеральным законам, актам Президента РФ и Правительства РФ. Имеется в виду последовательность действий, исключение которых из административного процесса не приводит к снижению качества исполнения функции или предоставления услуги. Под избыточным административным действием понимается административное действие, исключение которого из административной процедуры позволяет добиться результата административной процедуры. Если устранение избыточных административных процедур и избыточных административных действий требует внесения изменений в нормативные правовые акты, то необходимо приложить к административному регламенту проекты соответствующих изменений.

Необходимо добиваться упрощения административных процедур и административных действий. Речь идет о сокращении количества документов, подлежащих предоставлению гражданами и организациями для получения государственной услуги; применении новых форм документов, позволяющих устранить необходимость многократного предоставления идентичной информации; снижении количества взаимодействий между гражданами (организациями) и должностными лицами государственных органов, в том числе за счет перехода к межведомственным согласованиям при предоставлении государственной услуги (принцип "одного окна").

Важное требование - персональная ответственность должностных лиц за соблюдением требований административных регламентов по каждому действию или административной процедуре при исполнении государственной функции или предоставлении государственной услуги. Ответственность должна быть закреплена в должностном регламенте.

Понятно, почему установлен строгий порядок проведения независимой экспертизы проектов административных регламентов.

В то же время при разработке регламентов следует в полной мере учитывать систему правовых актов, которые действуют в данной сфере или готовятся. Это позволит освободить документы от вопросов, которые по своему характеру являются предметом регулирования законов, постановлений Правительства РФ, иных актов. Это касается терминов и определений, регулирования порядка введения или устранения процедур, решения вопросов компетенции и иных вопросов материального права (например, в положениях о федеральных министерствах). Следует точнее определить соотношение понятий "функция", "услуга", "действие", "работа". Поможет типология действий: правовые акты, документы, иная информация, расчеты, измерения, разъяснения, встречи-беседы, координация, проверки, анализ.

Регламентация вопросов организации и деятельности органов исполнительной власти должна быть системной. Это означает, во-первых, обеспечение связи всех видов регламентов между собой, вплоть до функциональных и организационных распорядков работы и должностных регламентов; во-вторых, формирование системы регламентов на региональном уровне. В субъектах РФ надо избежать дублирования и шаблона и отразить присущую им специфику в управлении, не допуская в то же время недооценки общерегламентационных требований и нормативов. Тут требуются серьезные разработки.

Одновременно нужно организовать глубокое изучение государственными служащими всех уровней названных регламентов и их правильное использование. Произвольных отступлений от регламентов не должно быть, ибо речь идет о нарушениях государственной и трудовой дисциплины.

# Глава 8. Принципы и порядок передачи государственных полномочий федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации[\*(113)](#sub_99113) (Н.А. Игнатюк[\*(114)](#sub_99114))

Идея взаимной передачи полномочий от федерального центра субъектам РФ и субъектами РФ - федеральному центру впервые была закреплена в Федеративном договоре от 31.03.92. Однако в Конституции РФ эта новелла претерпела существенные изменения. Если в Федеративном договоре содержится норма о передаче полномочий органами государственной власти, то в Конституции РФ указывается на взаимную передачу осуществления части полномочий только органами исполнительной власти[\*(115)](#sub_99115).

В последнее десятилетие вопрос о передаче полномочий в системе исполнительной власти решался при подписании договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ, а соглашения об этом были неотъемлемой частью таких договоров[\*(116)](#sub_99116). Правовой основой передачи субъектам РФ тех или иных полномочий федеральных органов являлась ст. 11 Конституции РФ. Фактически это было распределением полномочий между органами исполнительной власти - федеральными и субъектов РФ - по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Необходимо различать "разграничение полномочий на основе договоров о разграничении предметов ведения" и "передачу осуществления части полномочий". По юридическому содержанию они различны[\*(117)](#sub_99117).

Разграничение полномочий на основе вышеназванных договоров допустимо, когда органы власти вправе определять, по каким предметам совместного ведения они наделяются теми или иными полномочиями и какие именно полномочия по этим предметам осуществляются на уровне субъектов РФ. Причем подобное разграничение полномочий возможно, когда оно не закреплено в федеральном законодательстве.

Следует сказать, что закреплять те или иные полномочия за органами исполнительной власти договорным способом можно, во-первых, по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, во-вторых, на основании договора о разграничении предметов совместного ведения.

В отличие от разграничения передача части полномочий между органами исполнительной власти возможна как по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, так и по предметам ведения Российской Федерации. Тем более, что передача части принадлежащих органам исполнительной власти полномочий допустима в случаях, когда те или иные полномочия уже закреплены за органами исполнительной власти (федеральными или субъектов РФ) Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями (основными законами, уставами) и законами субъектов РФ.

Различается и контроль за надлежащим исполнением полномочий, переданных а) на основании договора об их разграничении[\*(118)](#sub_99118) и б) по соглашению о передаче осуществления части полномочий.

В первом случае контроль должен осуществляться не только сторонами, заключившими Договор и подписавшими Соглашение на основе такого Договора, но и Президентом РФ, Правительством РФ, иными органами государственной власти[\*(119)](#sub_99119). Во втором - органами власти, передавшими свои полномочия[\*(120)](#sub_99120), и Правительством РФ как высшим органом исполнительной власти, утвердившим своим постановлением Соглашение о передаче осуществления части полномочий.

# I. Принципы передачи осуществления части полномочий между органами исполнительной власти

Право передачи полномочий федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ конкретизировано п. 6 ст. 1, п. 1 ст. 3, ст. 26.8, иными статьями Закона об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Данный Закон установил основные принципы[\*(121)](#sub_99121) передачи осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ:

принцип конституционной законности - передача не должна противоречить Конституции РФ, названному и иным федеральным законам, конституциям (уставам) и законодательству субъектов РФ;

принцип договорных отношений и добровольности в принятии части полномочий - федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ могут передавать осуществление части полномочий по договоренности (по соглашению);

принцип правового равенства сторон - соглашение подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

принцип установления особенностей - соглашение заключается в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено "в равной мере" на исполнительные органы государственной власти субъекта РФ;

принцип обеспечения переданных полномочий (их части) - в соглашении определяется порядок их финансирования (включая передачу необходимых материальных и финансовых средств);

принцип контроля за надлежащим выполнением переданных полномочий (их части) - федеральные органы исполнительной власти, передавшие часть своих полномочий соответствующим органам власти субъекта РФ, контролируют соблюдение условий этих соглашений;

принцип юридической ответственности - федеральные органы исполнительной власти и исполнительные органы государственной власти субъекта РФ несут ответственность за ненадлежащее осуществление переданных полномочий (их части).

Вместе с тем в действующем законодательстве отсутствует регламентация иных принципов, на основании которых должна осуществляться передача полномочий (их части) от федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ, и принципов, на основе которых должны "строиться" соглашения о передаче полномочий.

Подобные принципы хотя и производны от основных (базовых), но должны быть закреплены и реализованы в соглашениях о передаче полномочий. Это:

принцип обеспечения единства исполнительной власти,

принцип децентрализации управления,

принцип организации управления,

принцип тесного взаимодействия и сотрудничества,

принцип недопустимости вмешательства в компетенцию друг друга,

принцип гласности и открытости,

принцип свободы выбора и обсуждения вопросов, составляющих содержание соглашений,

принцип реальности обеспечения принимаемых обязательств[\*(122)](#sub_99122) и др.

Для того чтобы определить, какой из производных принципов должен использоваться при передаче полномочий, необходимо определить, для какой цели (целей) планируется передать осуществление части тех или иных полномочий с федерального уровня на уровень субъектов РФ[\*(123)](#sub_99123).

Полномочия федеральных органов исполнительной власти могут передаваться органам исполнительной власти субъектов РФ в целях:

эффективного управления процессами экономического и социального развития субъекта РФ,

обеспечения единства управления, в том числе исходя из региональных и федеральных интересов,

обеспечения сбалансированности полномочий,

конкретизации и детализации полномочий органов исполнительной власти субъекта РФ[\*(124)](#sub_99124),

объединения усилий по развитию региона,

реализации государственной политики в определенной сфере,

обеспечения выполнения целей, задач, функций, прав и обязанностей федерального органа исполнительной власти в регионе и др.

В российском законодательстве не определены цели передачи полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ.

Определение цели (целей) передачи полномочий позволяет применять именно те организационные, методологические и иные принципы, на основе которых и должно быть построено соглашение о передаче полномочий между органами исполнительной власти[\*(125)](#sub_99125).

Исходя из указанных целей должен определяться характер принципов, используемых в отраслевом соглашении о передаче полномочий: организационный, методологический, функциональный и т.д. Например, если цель - эффективное управление процессами экономического и социального развития субъекта РФ, то принципы могут иметь и организационный, и методологический характер. Если цель - реализация государственной политики в определенной сфере или обеспечение выполнения целей, задач, функций, прав и обязанностей федерального органа исполнительной власти в регионе, то принципы, которые должны быть положены в основу соглашений о передаче полномочий, будут иметь организационный характер. Если целью передачи полномочий будет являться обеспечение сбалансированности полномочий, то принципы будут иметь функциональный характер.

Цель (цели) передачи и характер принципов, положенных в основу соглашения, влияют на объем полномочий, передаваемых федеральным органом исполнительной власти органу исполнительной власти субъекта РФ. Например, если цель - эффективное управление процессами экономического и социального развития субъекта РФ (следовательно, будут использоваться принципы организационного и функционального характера), то могут передаваться полномочия по анализу и оценке состояния дел в сфере деятельности федерального органа исполнительной власти, прогнозированию и планированию развития отрасли (области, сферы) в конкретном субъекте РФ, контролю за объектами управления, регулированию тех или иных процессов и т.д.

При использовании методологических принципов могут передаваться полномочия по учету объектов управления, по ведению различного рода работ (документов и материалов), контролю и надзору за объектами и (или) субъектами контроля, наблюдению за ценами (тарифами) и порядком их формирования, порядком проведения лотерей (конкурсов, торгов, аукционов, тендеров и т.п.), по статистическому наблюдению развития различного рода процессов, организации информационного обмена.

Объем передаваемых полномочий влияет на объем финансовых и иных средств, необходимых для их надлежащего выполнения органами исполнительной власти субъектов РФ.

Как можно увидеть из вышесказанного, отсутствие законодательного закрепления принципов, на которых должны "строиться" соглашения о передаче полномочий, не позволяет определить, во-первых, цели передачи, а следовательно, и характер принципов, на которых должны базироваться соглашения, во-вторых, объем передаваемых полномочий, а следовательно, целесообразность передачи тех или иных полномочий, в-третьих, объем средств (в том числе материально-технических), обеспечивающих надлежащее выполнение органом исполнительной власти субъекта РФ принятых полномочий.

Вполне очевидно, что в российском законодательстве необходимо закрепить и принципы, и цели передачи полномочий федеральных органов исполнительной власти (по возможности - максимально), что позволит передавать те полномочия, осуществление которых именно на региональном уровне обеспечит надлежащее государственное управление в определенной сфере (области, отрасли).

Подтверждением сделанных выводов могут служить соглашения между МЧС России и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче друг другу части своих полномочий в решении вопросов организации тушения пожаров и предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий и ликвидации их последствий (далее - соглашение о передаче полномочий).

МЧС России заключено около 80 таких соглашений, в которых весь текст (в том числе принципы, объекты передачи, объемы передаваемых полномочий) дословно одинаков и изменено лишь название субъекта РФ.

Возникает вопрос: если Законом об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ установлено, что соглашения о передаче полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ заключаются в случае, когда осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом "в равной мере" на исполнительные органы государственной власти субъекта РФ, т.е. когда существуют какие-либо особенности управления или необходимость в передаче полномочий, обусловленная особенностями субъекта РФ, почему полномочия передаются не в виде норм федерального закона, а заключается соглашение с передачей полномочий в одном и том же объеме почти всем субъектам РФ?

Ответ можно попытаться найти в самих соглашениях о передаче полномочий. Их анализ показывает, что название и содержание рассматриваемых соглашений не объединены между собой по смыслу. По названию можно сказать, что это соглашение о передаче полномочий, а по содержанию - это соглашение о сотрудничестве или о взаимодействии в определенной сфере управления.

Например, во всех 80 соглашениях о передаче полномочий от МЧС России различным субъектам РФ указывается, что полномочия передаются исходя из принципов сотрудничества и взаимной ответственности, а цель передачи определена как "повышение уровня пожарной безопасности, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций". При этом субъекты РФ передают МЧС России оперативное управление силами и средствами, которые входят в систему обеспечения пожарной безопасности, где основными элементами и являются все органы государственной власти, органы местного самоуправления, предприятия, граждане, принимающие участие в обеспечении пожарной безопасности. В свою очередь, МЧС России передает субъектам РФ оперативное управление своими территориальными органами в части выполнения ими полномочий по организации тушения пожаров, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций[\*(126)](#sub_99126).

То есть субъект РФ передает МЧС России оперативное управление теми силами и средствами, которые он финансирует за счет средств своего бюджета, а МЧС России передает субъекту РФ в оперативное управление свой территориальный орган, куда и входят переданные субъектами РФ силы и средства. Иными словами, МЧС России и субъекты РФ объединили свои силы и средства для совместного "повышения уровня пожарной безопасности, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций", хотя для этого никакие полномочия от МЧС России и от определенного органа исполнительной власти субъекта РФ фактически не передаются.

Тем более, в приказе МЧС РФ от 06.08.2004 N 372 "Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации" ничего не говорится о том, что данный орган находится в оперативном управлении какого-либо субъекта РФ или его органа исполнительной власти.

В рассматриваемых соглашениях о передаче полномочий выявилась и еще одна особенность, с помощью которой можно определить, что рассматриваемые соглашения, по существу, являются не договорами о передаче полномочий, а соглашениями о сотрудничестве органов исполнительной власти в определенной сфере.

В соглашениях указывается на передачу полномочий органами исполнительной власти субъектов РФ, которые не могут быть ими переданы, поскольку указанные в соглашениях полномочия возложены не на эти органы власти, а на МЧС России. Например, в соглашениях указывается, что МЧС России принимает от субъектов РФ полномочия по организации подготовки в учреждениях МЧС России специалистов пожарных, аварийно-спасательных служб, а также по организации подготовки должностных лиц субъектов РФ и муниципальных образований по вопросам гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности. Однако согласно Положению о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденному Указом Президента РФ от 11.07.2004 N 868, это Министерство обязано организовать подготовку в своих образовательных учреждениях специалистов для пожарных, аварийно-спасательных и иных формирований МЧС России, кадров для пожарной охраны и организаций независимо от формы собственности и организовать подготовку должностных лиц органов государственной власти субъектов РФ по вопросам гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности.

Из этого можно сделать вывод, что фактически никакие полномочия не передаются ни от органов исполнительной власти субъектов РФ, ни от МЧС России, а ими объединяются усилия и возможности по подготовке должностных лиц и специалистов не в иных ВУЗах страны, а именно в учебных и иных заведениях МЧС России.

Анализ соглашений МЧС России и субъектов РФ о передаче полномочий показывает, что стороны (и Министерство, и субъекты РФ) в основу соглашений положили не те принципы, которые указаны в Законе об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, а иные: принципы тесного взаимодействия и сотрудничества, невмешательства в исключительную компетенцию друг друга, при этом нарушив установленный названным Законом принцип. А именно - принцип установления особенностей, когда соглашения должны заключаться в тех случаях, когда осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом "в равной мере" на исполнительные органы государственной власти субъекта РФ.

Еще одним из принципиальных является вопрос о том, какие именно федеральные органы исполнительной власти вправе передавать осуществление части полномочий. Например, если федеральному министерству будет предоставлено право передать часть полномочий отраслевому органу исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющему государственное управление в той же сфере, что и (на федеральном уровне) это министерство, то неясно, какие именно полномочия может передать федеральное министерство. Если федеральной службе или федеральному агентству будет предоставлено право передать какие-либо полномочия соответствующему органу исполнительной власти субъекта РФ, то неясно, с какими полномочиями они могут расстаться.

К сожалению, ни в одном из положений о федеральном органе исполнительной власти не указывается, может ли данный орган власти передавать (делегировать) осуществление части своих полномочий кому бы то ни было, какова цель их передачи и на каких принципах (дополнительно) должны строиться соглашения о передаче полномочий. Более того, в настоящее время указания на право передачи федеральными органами исполнительной власти своих полномочий (их части) в законодательстве практически отсутствуют[\*(127)](#sub_99127).

Но, несмотря на это, подобные юридические действия совершаются, и пример тому - вышеназванные соглашения МЧС России с органами исполнительной власти субъектов РФ.

Вполне очевидно, что федеральные органы исполнительной власти должны иметь определенные ориентиры в принципах, которые следует класть в основу соглашений о передаче полномочий. Такие ориентиры могут быть указаны в типовых соглашениях о передаче полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, характеризующихся определенными особенностями различных отраслей (областей) и сфер управления.

До внесения изменений в Закон об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ существовала практика, когда федеральные органы исполнительной власти самостоятельно определяли объем передаваемых полномочий.

Например, приказом Федеральной дорожной службы от 22.04.99 N 105 были утверждены примерные договоры и соглашения, заключаемые с субъектами РФ, что существенно унифицировало процедуры их заключения. Государственным комитетом РФ по жилищной и строительной политике был разработан Типовой договор о совместном финансировании разработки первоочередных нормативно-технических документов по строительству, в том числе с органами исполнительной власти субъектов РФ. Согласно этому Договору не только могли объединяться финансовые средства Госстроя России и субъекта РФ, но и орган исполнительной власти субъекта РФ вправе был готовить проекты нормативно-технических документов по строительству. То есть передавались полномочия по одному из этапов реализации нормотворческой функции Госстроя России - подготовка проектов нормативных актов.

Однако законодательство РФ изменилось, и на федеральном уровне еще предстоит определить государственную политику в вопросах передачи полномочий федеральных органов исполнительной власти. Также необходимо определить, какие федеральные органы исполнительной власти, по каким именно предметам ведения, в каком объеме и в каких целях (на основе каких дополнительных принципов) вправе передавать полномочия органам исполнительной власти субъектов РФ.

# II. Порядок передачи государственных полномочий федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ

Исходя из положений Конституции РФ (ст. 78), федеральные министерства, службы и агентства, как органы исполнительной власти РФ, независимо от того, в чьем ведении они находятся, могут быть субъектами, участвующими в передаче осуществления части полномочий.

На региональном уровне субъектами, участвующими в этой передаче, могут быть органы исполнительной власти субъектов РФ.

Возникают вопросы: зависит ли порядок передачи полномочий от организационно-правовой формы органа исполнительной власти - федерального и субъекта РФ? А если зависит, то в каком порядке федеральные министерства, службы и агентства могут передавать часть своих полномочий органам исполнительной власти субъектов РФ[\*(128)](#sub_99128)?

Необходимо отметить, что ранее в этой сфере существовал правовой пробел. Законом об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и Постановлением Правительства РФ от 01.03.2004 N 117 "О порядке подготовки, согласования и утверждения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, а также о внесении изменений в такие соглашения" этот пробел частично устранен. Но вопросы организационного характера, относящиеся к порядку передачи полномочий, все-таки остались.

Например, в законодательстве не определено, кто может являться инициатором передачи полномочий (федеральное министерство, ответственное за состояние дел в порученной сфере, федеральная служба или федеральное агентство, находящиеся в ведении Президента РФ или Правительства РФ, или соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ); не определены условия, при которых могут быть начаты процедуры, соответствующие порядку передачи полномочий; неясно, насколько объективно и по каким критериям будут оцениваться результаты исполнения переданных полномочий; может ли осуществляться передача полномочий только в тех случаях, когда она разрешена конкретной нормой или таких норм быть не должно); неясно, распространяется ли действие Постановления Правительства РФ от 01.03.2004 N 117 на федеральные органы исполнительной власти, находящиеся в ведении Президента РФ[\*(129)](#sub_99129).

К сожалению, действующее законодательство не дает ответов на данные вопросы.

Ранее вопрос о передаче части полномочий мог решаться на законодательной основе. В законе или подзаконном нормативном правовом акте указывалось либо на право передачи полномочий (части полномочий) того или иного федерального органа исполнительной власти в виде их делегирования, либо на его запрет[\*(130)](#sub_99130). При этом порядок передачи мог определяться практически произвольно теми органами власти, которые подписывали соглашение.

В настоящее время вопросов о порядке заключения подобных соглашений больше, чем ответов. К сожалению, в федеральном законодательстве нет четкой регламентации процедур начальной стадии передачи полномочий между органами исполнительной власти, механизма их взаимодействия при подготовке проектов соглашения и т.д.

Например, Тюменская область неоднократно инициировала подписание соглашения о передаче полномочий Министерством природных ресурсов РФ в части управления лесным фондом. Однако эти попытки не увенчались успехом, поскольку ответы MПP России сводились к тому, что в области есть территориальный орган, ведающий вопросами лесного хозяйства, и передавать области какие-либо полномочия в данной сфере нецелесообразно[\*(131)](#sub_99131).

Существует еще одна проблема, которая повлияет на порядок передачи полномочий: каким органам исполнительной власти субъектов РФ могут передаваться полномочия (их часть) федеральных органов исполнительной власти.

Конституционные нормы о том, что государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти, в основном получили свое развитие в Законе об общих принципах организации органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ. Вместе с тем часть вопросов о системе и структуре этих органов и их функциональном единстве с федеральными органами исполнительной власти не решена.

В отличие от федеральных, на уровне субъектов РФ отраслевые органы исполнительной власти не изменили своих организационных форм. Их количество и функции принципиально не изменились, и все вопросы отраслевого управления, контроля, оказания услуг решают одни и те же органы (департаменты, комитеты и (или) иные виды органов исполнительной власти).

В связи с этим возникают вопросы: должны ли, например, субъекты РФ создавать соответствующий орган по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, объединять свои органы исполнительной власти по здравоохранению и социальной защите, чтобы принять определенные полномочия, передаваемые им с федерального уровня?

То же касается и государственных услуг. Если на федеральном уровне государственные услуги теперь вправе оказывать федеральные агентства, означает ли это, что и субъекты РФ обязаны создавать специальные органы исполнительной власти (агентства субъектов РФ), чтобы "принять" соответствующие полномочия? Или этим будут заниматься существующие ныне отраслевые органы исполнительной власти субъектов РФ? Ответов пока в законодательстве найти не удалось.

Анализ практики показывает, что пока органы государственной власти субъектов РФ, подписывающие соглашения о передаче полномочий, по своему административно-правовому статусу различны. Например, с МЧС России соглашение о взаимной передаче полномочий подписали в одних случаях правительства субъектов РФ (республик Тыва, Бурятия, Алтай и др.), в других - Государственный Совет (Республика Дагестан), в третьих - совет администрации (Красноярский край), т.е. стороной в договоре выступает не орган исполнительной власти, а высший исполнительный орган субъекта РФ, что не совсем правильно.

Вполне очевидно, что законодательно должно быть определено не только, кто из должностных лиц исполнительной власти подписывает соглашение о передаче полномочий, но и какой именно орган исполнительной власти субъекта РФ выступает стороной этого соглашения.

# \* \* \*

В заключение рассмотрим проблему различного толкования определений "делегирование полномочий" и "передача осуществления части полномочий", используемых в правоприменении.

Действительно, являются ли названные определения синонимами в юридическом смысле? Насколько правомерно законодатель использует их в одинаковом значении?

Необходимо отметить, что на протяжении последних 10 лет в законодательных и иных нормативных правовых актах определение "делегирование полномочий" употреблялось в смысле передачи полномочий[\*(132)](#sub_99132) или запрета на их делегирование[\*(133)](#sub_99133).

Например, Постановлением Правительства РФ от 29.12.2000 N 1021 "О государственном регулировании цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации" установлено, что Федеральная энергетическая комиссия РФ вправе делегировать региональным энергетическим комиссиям регулирование тарифов на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям и определение размера платы за снабженческо-сбытовые услуги, оказываемые конечным потребителям поставщиками газа. Постановлением Правительства РФ от 18.10.2000 N 796 "Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности" установлено, что Министерство образования РФ вправе делегировать государственным органам субъектов РФ полномочия по контролю за соблюдением лицами, находящимися на их территории и имеющими лицензию Минобразования России, лицензионных требований и условий.

Нормы о возможности делегирования полномочий в смысле их передачи активно развивались федеральными органами исполнительной власти в ведомственных нормативных актах.

В решениях судебной власти определение "делегирование полномочий" употребляется в различных значениях. Например, Конституционным Судом РФ "делегирование полномочий" употребляется в смысле установления (определения) полномочий органов власти, в том числе органов исполнительной власти[\*(134)](#sub_99134). Но иногда в решениях данного Суда речь идет о "пределах делегирования" в значении конкретные полномочия федеральных органов исполнительной власти[\*(135)](#sub_99135), о "делегированном регулировании", о "делегированном правотворчестве"[\*(136)](#sub_99136).

Верховный Суд РФ употребляет определение "делегирование полномочий" в значении установления полномочий[\*(137)](#sub_99137) и в значении передачи (делегирования) полномочий[\*(138)](#sub_99138).

Высший Арбитражный Суд РФ определение "делегирование полномочий" употребляет в значении передачи полномочий[\*(139)](#sub_99139).

По всей видимости, и правоприменителям, и органам судебной власти неясно, какое юридическое (правовое) значение должны иметь определения "делегирование полномочий" и "передача полномочий", применяемые в отношении органов исполнительной власти, и в каких случаях их употребление будет правильным.

Как известно, передача полномочий органам исполнительной власти может осуществляться в виде наделения или делегирования.

Наделение полномочиями означает их передачу в виде установления (правового закрепления) тех или иных полномочий за определенными органами власти, а делегирование полномочий - их передачу специальным правовым актом.

Наделение полномочиями, как правило, осуществляется законом, но иногда - и подзаконным нормативным правовым актом Президента РФ или Правительства РФ. В таких случаях отраслевым законом за органами исполнительной власти или за субъектами РФ закрепляются полномочия, которые должны осуществляться федеральным центром, однако по различного рода причинам они передаются на уровень субъектов РФ[\*(140)](#sub_99140).

Передача осуществления полномочий федеральных органов исполнительной власти (их части) органам исполнительной власти субъектов РФ в случаях, когда она должна обеспечить развитие различного рода процессов или надлежащее государственное управление (по другим причинам) в конкретном субъекте РФ, как правило, осуществляется посредством их делегирования[\*(141)](#sub_99141).

Однако из-за нечеткого правового толкования определенных терминов и понятий, а также недостаточной правовой регламентации порядка передачи полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ способ передачи не всегда определяется верно.

Например, исходя из названия Договора Российской Федерации и Республики Татарстан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан" от 15.02.94 можно предположить, что речь идет о передаче полномочий органами исполнительной власти Российской Федерации органам исполнительной власти Республики Татарстан. Однако содержание названного Договора относится к разграничению полномочий органов государственной власти по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Татарстан. Вполне очевидно, что слова "взаимном делегировании" в рассматриваемом Договоре не только неправильно использованы, но и вносят неясность в характер Договора и толкование тех статей Конституции РФ, на основе которых и заключен данный акт публично-правового характера (ст. 11 или 78).

Необходимо отметить, что использование специальных терминов при регламентации порядка передачи полномочий между органами исполнительной власти должно иметь определенную унификацию и эти термины (определения, понятия) должны быть единообразны. В противном случае невозможно различить, что именно является предметом публично-правового договора (соглашения) между органами государственной власти, а следовательно, и определить, каков должен быть порядок передачи или осуществления части тех или иных полномочий между органами государственной власти и контроля за их исполнением.

# III. Предложения и рекомендации о порядке передачи государственных полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ и совершенствовании порядка их передачи

Для приведения законодательства в состояние сбалансированности, единообразного его понимания и применения терминов (определений, понятий), а также регламентации большинства аспектов передачи полномочий в исполнительной власти необходимо:

1) внести в Закон об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ дополнения, указывающие:

а) на цели передачи полномочий федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ, исходя из которых могут применяться те или иные принципы, либо на лиц, определяющих эти цели или принципы;

б) на положения о том, что передача части полномочий федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ может осуществляться путем их делегирования на основании только прямого указания на такое право в законодательстве РФ;

в) на то, что такая передача осуществляется либо по предметам ведения Российской Федерации, либо только по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

г) на то, что в отношении федеральных органов исполнительной власти, которые находятся в ведении Президента РФ, порядок подготовки и согласования проектов соглашений, порядок их утверждения, а также порядок внесения в них изменений и (или) дополнений определяются Президентом РФ;

2) в Постановлении Правительства РФ от 01.03.2004 N 117 "О порядке подготовки, согласования и утверждения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, а также о внесении изменений в такие соглашения" необходимо:

а) более подробно регламентировать порядок инициирования передачи полномочий органами исполнительной власти;

б) определить условия, при которых могут быть начаты процедуры, соответствующие порядку передачи полномочий;

в) установить критерии объективности и принципы оценки результатов исполнения переданных полномочий, принцип (способ) определения объемов частей передаваемых полномочий и т.д.;

3) в положения о федеральных министерствах, федеральных службах и (или) федеральных агентствах внести дополнения, указывающие на право:

а) передачи (делегирования) части полномочий и каких именно либо на запрет передачи (делегирования) закрепленных за ними полномочий (их части) органам исполнительной власти субъектов РФ;

б) заключения договоров с органами исполнительной власти субъектов РФ в целях взаимодействия и сотрудничества для решения определенных проблем с правом объединения для этого материальных и финансовых средств;

4) дополнительно разработать:

типовые регламенты взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, передавших полномочия;

типовые соглашения о передаче полномочий между органами исполнительной власти, характеризующихся особенностями управления в различных отраслях (областях) и сферах.

# Раздел II. Основные тенденции реформирования системы федеральных органов исполнительной власти

# Глава 1. Типология федеральных органов исполнительной власти (Е.И. Спектор[\*(142)](#sub_99142))

Федеральные органы исполнительной власти представляют собой сложную иерархическую, разветвленную, многоотраслевую функциональную систему, объединяющую в себе как коллегиальные, так и единоличные органы. Согласно ч. 1 ст. 110 Конституции РФ и ст. 1 Закона о Правительстве РФ ведущую роль в системе федеральных органов исполнительной власти исполняет Правительство РФ, являясь коллегиальным органом. Разнообразие федеральных органов исполнительной власти объяснимо дифференциацией и специализацией их функций, выражаемых в управлении, координировании, регулировании и осуществлении контроля в порученных им сферах.

В зависимости от характера, объема и содержания полномочий федеральные органы исполнительной власти подразделяются на органы общей, отраслевой и специальной (функциональной) компетенции. Правительство РФ, которое является органом общей компетенции, осуществляет и обеспечивает общее руководство экономикой, социально-культурной, политической и административной сферами, разрабатывает и обеспечивает исполнение государственного бюджета, защиту интересов государства, охрану собственности и общественного порядка, проводит меры по обеспечению защиты прав и свобод граждан, охране государственной безопасности и т.д. и реализует иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ. Иными словами, Правительство РФ должно осуществлять государственное управление.

Правительство РФ функционирует посредством работающих под его руководством федеральных органов исполнительной власти отраслевой и специальной (функциональной) компетенции (министерства, комитеты, агентства, надзоры, службы и т.д.), которые руководят отдельными отраслями государственного управления.

Разнообразие сфер и отраслей управления предполагает решение такой важной и актуальной проблемы, как установление типологии федеральных органов исполнительной власти, представляющей собой стабильную и обоснованную систему органов с определенными правовым статусом, целями, видами и объемом выполняемых функций и полномочий с учетом их места и роли в государственном регулировании. Закрепление данной типологии является ядром проекта закона "О федеральных органах исполнительной власти". Только после законодательного закрепления правового статуса федеральных органов исполнительной власти можно будет их функционально разграничить в рамках собственной компетенции.

За последние несколько лет система федеральных органов исполнительной власти менялась несколько раз: если обозначить крупными временными блоками, то это - от указов Президента РСФСР от 28.11.91 N 242 "О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР", от 14.08.96 N 1176 "О системе федеральных органов исполнительной власти", от 17.05.2000 N 867 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" до Указа N 314.

Рассматривая структуру федеральных органов исполнительной власти, основываясь на указах Президента РФ в период 1996-2000 гг., следует выделить следующие их основные структурные звенья: федеральные министерства, государственные комитеты, федеральные комиссии, федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры, иные федеральные органы исполнительной власти (например, Главное управление специальных программ Президента РФ, Комитет по финансовому мониторингу). Вместе с тем не исключены были и дальнейшие уточнения в системе федеральных органов исполнительной власти путем издания соответствующих указов Президента РФ.

Так, согласно данным указам федеральное министерство являлось отраслевым органом, который проводит государственную политику и осуществляет управление в установленной сфере деятельности, а также координирует деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Государственный комитет осуществлял межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к его ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности. Федеральные комиссии (Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг и Федеральная энергетическая комиссия) по своему управленческому назначению и правовому статусу оказались полностью приравненными к государственным комитетам. В положениях о них отсутствовало только упоминание о "межотраслевой координации". Соответствующие федеральные службы (ФСБ, Фельдъегерская служба, Архивная служба и т.д.) мало чем отличались от министерств и комитетов, так как, по сути, осуществляли либо отраслевые функции (пограничная служба), либо межотраслевые (служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды). В общем виде можно было выделить следующие функции, осуществляемые службами:

1) государственное управление в соответствующей сфере (например, архивная служба, служба железнодорожных войск);

2) контрольные (надзорные), разрешительные функции (например, служба по финансовому оздоровлению и банкротству; например, Госгортехнадзор России, Госатомнадзор России, Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности);

3) специальные функции (фельдъегерская служба).

Исходя из вышеприведенных примеров, можно заключить, что структура федеральных органов исполнительной власти была перегружена дублирующими функциями, не проводилось разграничения по правовому статусу между комитетами, службами, комиссиями и министерствами. Система была громоздкой и требовала реструктуризации.

В соответствии с Указом N 314 в систему федеральных органов исполнительной власти входят: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Данный Указ закрепил трехзвенную систему федеральных органов исполнительной власти, где координирующими и определяющими государственную политику в соответствующей сфере (области) являются федеральное министерство и находящиеся в его ведении федеральная служба и (или) федеральное агентство. В результате реорганизации структуры и системы федеральных органов исполнительной власти было сокращено большое количество министерств и осуществлено их укрупнение.

В настоящее время существуют 16 федеральных министерств вместо 30. Компетенция упраздненных ведомств была распределена между созданными федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами в соответствии с возложенными на них функциями.

Таким перераспределением государственных функций предполагалось, напомним, исключить избыточные и дублирующие функции и внести определенную ясность в деятельность каждого из федеральных органов исполнительной власти, повысить их ответственность.

Цель данной функциональной реструктуризации заключается в создании более эффективной и четкой системы государственного управления. Так, дифференцированы функции федеральных органов исполнительной власти. За федеральными министерствами закрепились функции[\*(143)](#sub_99143) по выработке государственной политики, нормативному правовому регулированию, координации находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, осуществлению внутриведомственного контроля за ними. Федеральные службы осуществляют контрольно-надзорные функции в порученной сфере (области) деятельности. Федеральные агентства осуществляют функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом.

В ведении Президента РФ остались, как и ранее, 5 министерств (МВД России, МЧС России, МИД России, Минобороны России, Минюст России), а также некоторые федеральные службы (в частности, Государственная фельдъегерская служба РФ, Служба внешней разведки РФ, Федеральная служба безопасности РФ, Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, Федеральная служба охраны РФ) и федеральные агентства (Управление делами Президента России, Главное управление специальных программ Президента России)[\*(144)](#sub_99144). Правительство РФ руководит 10 министерствами с находящимися в их ведении федеральными службами и агентствами. Кроме того, в непосредственное ведение Правительства РФ входят соответствующие федеральные службы и федеральные агентства (Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по тарифам и др., Федеральное агентство по атомной энергии, Федеральное космическое агентство).

Согласно Указу N 314 существуют два вида федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляют Президент РФ и Правительство РФ[\*(145)](#sub_99145). Правовой статус данных органов исполнительной власти отличают а) принцип непосредственной подчиненности и б) то, что порядок утверждения положений о данных органах, взаимодействии друг с другом, назначении их руководителей осуществляется либо Президентом РФ, либо Правительством РФ. Что касается федеральных служб, находящихся в ведении Президента РФ, то помимо контрольных на них также возложены специальные функции - в области обороны, государственной, общественной безопасности и т.д. В случаях, устанавливаемых указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, федеральная служба вправе осуществлять в установленной сфере нормативно-правовое регулирование, управление государственным имуществом и оказание платных услуг. Исходя из своего функционального назначения, данные федеральные органы исполнительной власти "выпадают" из правового статуса федеральных служб.

Посредством закрепленных за федеральным министерством функций оно обеспечивает единство деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. Руководит федеральным министерством Правительство РФ, за исключением случаев обеспечения конституционных полномочий Президента РФ либо подведомственности Президенту РФ в соответствии с законодательными актами РФ. Вместе с тем, следует отметить, что федеральное министерство не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменительные функции, а также управлять государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ.

Основными целями деятельности федерального министерства являются: участие в разработке и реализации государственной политики применительно к соответствующей отрасли (сфере); анализ состояния и тенденций развития в соответствующей отрасли (сфере); оценка и формирование правовых и экономических условий, способствующих повышению эффективности деятельности предприятий, учреждений, организаций по профилю отрасли (сферы), проведению структурных преобразований в отрасли (сфере) деятельности федерального министерства; обеспечение реализации федеральных законов и контроль за их исполнением в отрасли (сфере).

В отношении находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств министерству предоставлены достаточно широкие полномочия. В частности, федеральный министр утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и федеральных агентств, а также отчет об их исполнении; вносит в Правительство РФ по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства проекты положений об этих органах, предложения о предельной штатной численности и фонде оплаты труда их работников; вносит в Минфин России предложения по финансированию федеральных служб и федеральных агентств, дает подведомственным службам и агентствам поручения и контролирует их исполнение во исполнение поручений Президента РФ и Председателя Правительства РФ.

В пределах своих полномочий федеральное министерство взаимодействует с соответствующими органами государственной власти субъектов РФ[\*(146)](#sub_99146) и с исполнительными органами межгосударственных объединений, участником которых является Российская Федерация. Для осуществления своих полномочий федеральное министерство может создавать территориальные и межтерриториальные органы по согласованию с Полномочным представителем Президента РФ в федеральном округе, организует взаимодействие подразделений находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств с органами местного самоуправления, в том числе по выполнению последними делегированных государственных полномочий (например, заключает соглашения с иными органами исполнительной власти, с органами местного самоуправления, общественными и иными объединениями).

Федеральная служба, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляет функции по контролю и надзору в порученной сфере (области) деятельности и находится в ведении либо соответствующего федерального министерства, либо Президента РФ, либо Правительства РФ. Основными целями федеральной службы являются: реализация государственной политики в установленной сфере (области) деятельности посредством контрольной (надзорной) деятельности (лицензионной, регистрационной и иной разрешительной деятельности) с целью обеспечить выполнение требований нормативных правовых и нормативно-технических актов субъектами общественных отношений (государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, гражданами (апатридами, бипатридами); обеспечение вышеназванных субъектов и иных заинтересованных лиц информацией по предметам деятельности федеральной службы и т.д. Федеральная служба не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ.

В пределах своей компетенции федеральная служба может взаимодействовать с контрольно-надзорными органами исполнительной власти субъектов РФ непосредственно либо через свои территориальные органы[\*(147)](#sub_99147) путем: совместного проведения контрольных и надзорных мероприятий; делегирования части полномочий при проведении государственного контроля и надзора в порученной сфере (области); заключения соглашений о сотрудничестве.

Федеральное агентство в пределах своих полномочий оказывает государственные услуги, управляет государственным имуществом в установленной сфере (области). Осуществлять нормативно-правовое регулирование федеральное агентство имеет право исключительно в случаях, устанавливаемых указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Напомним, что в первоначальной редакции Указа N 314 за федеральными агентствами была закреплена также правоприменительная функция, выражающаяся, в частности, в ведении реестров, регистров и кадастров. Указом N 649 данная функция была исключена, притом, что в целом она "распылена" между иными федеральными органами исполнительной власти, так как все они наделены правом принимать индивидуально-правовые акты. Вместе с тем пропала непосредственно функция по ведению реестров, кадастров и регистров. Представляется целесообразным отметить, что изначальное отнесение Указом N 314 данной функции к компетенции только федерального агентства было не совсем обоснованным, так как она является, в том числе, составляющей частью контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой федеральными службами. Полагаем правильным наделять данной функцией только те федеральные органы исполнительной власти, на которые ее осуществление возложено федеральным законом. Необходимо сосредоточить данную функцию в одном федеральном органе исполнительной власти - федеральной службе.

Также следует отметить неопределенность в части закрепленных за федеральными агентствами контрольных и надзорных функций и, тем самым, смешение их правового статуса с федеральными службами на основании принятых недавно положений о федеральных агентствах. Так, Указ N 314 в подп. "б" п. 2 относит к функции контроля и надзора, в частности, выдачу лицензий и осуществление иных действий по контролю и надзору, которыми следует считать и меры по аккредитации, сертификации и т.д. В свою очередь, ряд положений о федеральных агентствах (Положение о Федеральном агентстве по недропользованию, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 N 293, Положение о Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 N 294, и др.) закрепляют за ними функции по лицензированию, аккредитации, выдаче иных разрешительных документов. Данные нормы следуют из подп. "г" п. 5 Указа N 314, который делает исключение в части запрета федеральным агентствам осуществлять деятельность по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. Исходя из вышесказанного, представляется правильным привести в соответствие и унифицировать функции федеральных органов исполнительной власти с их правовым статусом.

Федеральное агентство находится в ведении либо федерального министерства, либо Президента РФ, либо Правительства РФ. Осуществляет свою деятельность непосредственно либо через свои территориальные органы и подведомственные ему федеральные государственные учреждения, а также во взаимодействии с представителями Президента РФ в федеральных округах, с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами исполнительной власти субъектов РФ, местного самоуправления, предпринимателями, общественными и иными объединениями граждан.

Необходимо отметить, что такая организационно-правовая форма федерального органа исполнительной власти является новеллой. Можно предположить, что фактически федеральное агентство (по содержанию функций, которые оно вправе выполнять) - орган не исполнительной власти, а государственного управления.

# Глава 2. Особенности правового статуса федерального министерства, федеральной службы и федерального агентства (Л.К. Терещенко[\*(148)](#sub_99148), Н.А. Игнатюк[\*(149)](#sub_99149), А.В. Калмыкова[\*(150)](#sub_99150))

Особенности правового статуса федерального органа исполнительной власти определяют его место и роль в системе органов исполнительной власти, компетенцию, объем прав и обязанностей, механизм взаимоотношений с другими государственными органами.

Согласно структуре федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Указом N 314, образованы и действуют федеральные министерства, за которыми закреплены нормотворческая деятельность и выработка государственной политики в соответствующих отраслях и сферах государственной жизни; федеральные службы, ведающие контролем и надзором; федеральные агентства как структуры, реализующие ряд функций практической направленности.

Выявление, какими именно особенностями правового статуса в настоящее время обладают федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, и является целью настоящей главы.

# I. Особенности правового статуса федерального министерства

Преобразования в структуре федеральных органов исполнительной власти привели к укрупнению федеральных министерств и формированию их полномочий по отраслевому признаку. У федеральных министерств снова появились "контуры" отраслевой компетенции, что, в принципе, соответствует положениям Конституции РФ. Например, у федеральных министерств, включенных в структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Указом N 314, отраслевой принцип компетенции почти соответствует перечню предметов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 71 и 72 Конституции РФ).

Таким образом, можно говорить о том, что федеральное министерство в настоящее время является отраслевым органом исполнительной власти.

Федеральное министерство характеризуется как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности (см. [главу 1](#sub_21) настоящего раздела).

Федеральное министерство, напомним, вправе координировать и контролировать деятельность находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств и не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. Это отличает его правовой статус от правового статуса иных федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, федеральное министерство является "головным", ведущим в порученной ему сфере деятельности. При этом оно должно функционировать, в основном, с помощью правового (нормативного) регулирования.

Принадлежность нормотворческой функции именно федеральным министерствам существенно отличает их от иных федеральных органов исполнительной власти. Федеральное министерство, с одной стороны, является ответственным за точное и неуклонное исполнение законов, а следовательно, за состояние дел в порученной ему сфере, а с другой - обязано таким образом регулировать общественные отношения, чтобы государственное управление в порученной сфере осуществлялось надлежащим образом.

Федеральное министерство как "головное" должно определять стратегию и тактику развития порученной ему сферы (отрасли), а также отдельных направлений деятельности подчиненных ему органов исполнительной власти. Это обусловлено тем, что федеральные службы и федеральные агентства, находящиеся в его подчинении, должны реализовывать государственную политику во вверенной федеральному министерству сфере деятельности.

К видовым различиям можно отнести то, что федеральное министерство - это федеральный орган исполнительной власти, действующий на основе единоначалия, а федеральный министр, возглавляющий федеральное министерство, входит в состав Правительства РФ.

Однако в принятых положениях о федеральных министерствах вышеуказанные особенности их правового статуса реализованы не полностью.

Соответственно детализация государственных полномочий, осуществляемая федеральными министерствами, исходя из особенностей их административно-правового статуса, осуществлена не в полной мере. По-прежнему, как и в ранее действующих положениях о министерствах, смешиваются функции органов отраслевого и межотраслевого управления.

Например, Постановлением Правительства РФ от 27.08.2004 N 443 "Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации" установлено, что помимо функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах данное Министерство является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование внешнеторговой и оценочной деятельности. Ему же поручено проведение конкурсов и аукционов по продаже экспортных и импортных квот при введении Правительством РФ количественных ограничений на экспорт и импорт товаров. Данное Министерство также является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, ответственным за проведение расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер при импорте товара. Более того, Минэкономразвития России осуществляет регистрацию проектов и программ технической помощи, ведение единого реестра проектов и программ технической помощи, контроль за целевым использованием технической помощи на этапе организационных мероприятий, выдачу лицензий и других разрешительных документов на осуществление экспортно-импортных операций с отдельными видами товаров, паспортов бартерных сделок, а также формирование и ведение федерального банка выданных лицензий; в пределах своей компетенции обеспечивает защиту сведений, составляющих государственную тайну.

Как можно увидеть из приведенного примера, на данное Министерство возложены функции и по регулированию, и по контролю, и по управлению и применению административно-правовых режимов. Таким образом, на него возложены функции, не свойственные федеральному министерству и отличающиеся от функций, установленных Указом N 314[\*(151)](#sub_99151).

К сожалению, аналогичные нормы содержатся и в иных положениях о федеральных министерствах.

Особенности правового статуса федерального министерства должны влиять не только на характер и объем выполняемых функций и полномочий, но и определять роль этого органа в системе исполнительной власти, обозначать пределы, формы и методы его деятельности. Такая функция, как выработка государственной политики, придает федеральному министерству статус центра определения государственной стратегии или "основного центра" разработки, принятия и проведения государственной политики в порученной ему сфере. Но, повторяем, из положений о федеральных министерствах неясно, каким образом они должны вырабатывать государственную политику.

После принятия Указа N 314 прошло время, но ни одно из федеральных министерств не определило, какую именно государственную политику оно планирует вести в порученной ему сфере деятельности. Более того, до сих пор не определено, каким образом, в каких формах должно быть реализовано правомочие федеральных министерств по определению политики, какие при этом будут использоваться правовые средства, кто будет определять направления такой политики (Президент РФ, Правительство РФ или сами министерства) и т.д. Тем более, что ни в положениях о федеральных министерствах, ни в постановлениях Правительства РФ об установлении полномочий федеральных министерств не указываются принципы или иные подходы к реализации данной государственной функции.

Анализ действующих положений о федеральных министерствах показывает, что в структуре этих положений отсутствуют очень важные разделы, отличающие (по статусу) федеральные министерства от иных федеральных органов исполнительной власти. Например, нет разделов о целях и задачах федеральных министерств, о порядке взаимодействия с иными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, об ответственности, которую могут нести федеральные министерства, о порядке, в котором они могут быть ликвидированы и (или) реорганизованы. Из действующих положений неясно, какие федеральные министерства входят в единую систему исполнительной власти, а какие - нет, а следовательно, каким образом и на основании каких норм они могут взаимодействовать с отраслевыми органами исполнительной власти субъектов РФ.

Из действующих положений также неясно, каким образом федеральные министерства могут вступать во взаимодействие с органами местного самоуправления, с некоммерческими и саморегулируемыми организациями, с иными объединениями граждан и гражданами.

Из их анализа создается впечатление, что федеральные министерства не должны вступать во взаимоотношения с вышеназванными объединениями граждан и гражданами, хотя это не отвечает той государственной политике, которая провозглашена после принятия Конституции РФ.

К сожалению, можно констатировать, что особенности правового статуса федеральных министерств в настоящее время не имеют должной правовой регламентации.

# II. Особенности правового статуса федеральной службы

Одним из видов федеральных органов исполнительной власти является федеральная служба. Выделим особенности данного вида федерального органа исполнительной власти.

1. Федеральная служба образована и действует в качестве отраслевого органа[\*(152)](#sub_99152) государственного управления. Соответственно, во вновь утвержденных Правительством РФ положениях обозначается сфера или отрасль, в которой конкретная федеральная служба осуществляет возложенные на нее функции. Так, п. 1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 N 398, устанавливает: федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере гражданской авиации, морского (включая морские торговые, специализированные, рыбные порты, кроме портов рыбопромысловых колхозов), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного (кроме вопросов безопасности дорожного движения), промышленного транспорта и дорожного хозяйства.

2. Федеральная служба несамостоятельна и подчиняется вышестоящим органам государственной власти. При этом она может быть подчинена как одному органу (например, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 N 331 "Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе" руководство деятельностью Федеральной антимонопольной службы осуществляет Правительство РФ), так и двум одновременно (например, в пп. 2 и 3 Положения о Федеральной службе по военно-техническому сотрудничеству, утвержденного Указом Президента РФ от 16.08.2004 N 1083, прямо сказано, что руководство ее деятельностью осуществляет Президент РФ, а координацию и контроль ее деятельности - Минобороны России).

В последнем случае двойственность подчинения выражается в том, что Президент (Правительство) РФ утверждает положение о конкретной службе, назначает и освобождает от должности руководителей службы, издает обязательные для исполнения службой нормативные правовые акты. В свою очередь, регламентирующее ее деятельность федеральное министерство, которому служба подведомственна, утверждает ежегодный план и основные показатели деятельности службы, а также отчет об исполнении плана; вносит по представлению руководителя службы проект положения, проекты других нормативных правовых актов, касающихся ее деятельности, а также предложения о предельной штатной численности и фонде оплаты труда работников; вносит в Минфин России предложения по формированию проекта федерального бюджета в части, касающейся финансирования службы; в целях реализации поручений Президента РФ и Председателя Правительства РФ дает поручения и контролирует их исполнение; имеет право отменять противоречащие законодательству РФ решения службы, если не установлен иной порядок их отмены.

3. Руководители федеральных служб не входят в Правительство РФ, их интересы в данном органе власти представляют соответствующие федеральные министры.

4. Особенностью правового статуса федеральной службы является и ее функциональное назначение. В соответствии с Указом N 314 этот орган осуществляет функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, зашиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Исходя из данного определения, следует разграничивать федеральные службы, выделяя несколько их видов.

Первый тип характеризуется выполнением специальных функций в сфере обороны и безопасности страны. Такие службы находятся в ведении Президента РФ.

По сути, федеральные службы данного типа - симбиоз федерального министерства, федеральной службы и федерального агентства. То есть такой федеральный орган исполнительной власти, который обладает функциями по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору, управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг[\*(153)](#sub_99153). Отчасти это обусловлено спецификой отраслей, в которых они осуществляют свою деятельность, необходимостью создания особого механизма их регулирования. Название же их "федеральная служба" - номинально.

Функциональное назначение федеральных служб, находящихся под руководством Президента РФ, определено таким образом, что фактически отсутствует тот специфический признак, с помощью которого можно было бы отличить их от иных видов федеральных органов исполнительной власти. В одних случаях подчеркивается, что они осуществляют государственное управление в соответствующей сфере деятельности (см., например, Положение о Федеральной службе безопасности, утвержденное Указом Президента РФ от 11.08.2003 N 960), вторые - специальные функции (см., например, Положение о Государственной фельдъегерской службе, утвержденное Указом Президента РФ от 13.08.2004 N 1074), третьи - сочетают функции по выработке государственной политики, контрольные, координационные функции и иные (см., например, Положение о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, утвержденное Указом Президента РФ от 28.07.2004 N 976).

Второй вид - федеральная служба, специально созданная для выполнения контрольно-надзорных функций государства. При этом следует различать службы:

находящиеся в ведении федерального министерства, которые наделены лишь контрольно-надзорными функциями и не вправе осуществлять функции управления государственным имуществом, оказания услуг, а также функции по нормативно-правовому регулированию (за исключением случаев, устанавливаемых указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ)[\*(154)](#sub_99154);

находящиеся в ведении Правительства РФ, которые наряду с функцией контроля исполняют и функции по принятию нормативных правовых актов. Таким образом, последние сочетают в себе признаки статуса и федерального министерства, и федеральной службы, осуществляющей функции контроля и надзора.

Кроме того, анализ норм Указа N 314 позволяет выделить подтип федеральной службы, находящейся в ведении федерального министерства, - федеральная служба по надзору. Такая служба помимо требований, установленных для федеральных служб, может иметь статус коллегиального органа и не вправе "также осуществлять управление государственным имуществом и заниматься оказанием платных услуг" (подп. "в" п. 4 Указа N 314[\*(155)](#sub_99155)). Вместе с тем в соответствии с принятыми положениями о федеральных службах по надзору ни одна из них не является коллегиальным органом - все они построены по принципу единоначалия[\*(156)](#sub_99156), а, кроме того, в положениях не указана специфика осуществления именно надзорной деятельности (см., например, постановления Правительства РФ от 06.04.2004 N 161 "Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере экологии и природопользования" и от 08.04.2004 N 201 "Вопросы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору").

В целом стоит отметить, что ни Указ N 314, ни последовавшие за ним постановления Правительства РФ не определяют, да и не могут в полной мере определить компетенцию этих органов, так же как не могут определить и характерные признаки только данного вида органа исполнительной власти.

5. Особенностями правового статуса федеральных служб должно стать и решение вопросов построения вертикали органов контроля и надзора, а также взаимодействия с иными органами государственной власти. Поскольку ни нормы Указа N 314, ни принятые в его исполнение акты Правительства РФ не регламентируют указанные вопросы, необходимо включать их в положения о конкретных федеральных службах. Однако ни одно из принятых положений не содержит механизма взаимоотношений, ограничиваясь лишь общей формулой: федеральная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Не решен и вопрос о разграничении полномочий между территориальными органами федеральных служб и подведомственными им государственными учреждениями, хотя на необходимость его решения прямо указывается в Постановлении Правительства РФ от 21.05.2004 N 248 "О внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по проведению административной реформы".

На наш взгляд, решение видится в упразднении части государственных учреждений, за исключением тех, которые созданы для реализации социальных гарантий служащих федеральных органов исполнительной власти (ведомственные дошкольные учреждения, детские лагеря, ведомственные поликлиники и т.д.). Такой подход уже реализуется. Так, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26.04.2004 N 223 "О реорганизации системы государственного надзора за связью и информацией" были ликвидированы учреждения - управления государственного надзора за связью и информатизацией в субъектах РФ и одновременно созданы территориальные органы Федеральной службы по надзору в сфере связи, которым передано имущество ликвидированных государственных учреждений. Однако в Постановлении не сказано о передаче создаваемым территориальным органам полномочий этих учреждений, что, на наш взгляд, должно быть отражено в нормативном правовом акте подобного рода.

До сих пор однозначно не решен вопрос о том, имеет ли право федеральная служба создавать государственные учреждения, находящиеся в ее ведении. Указ N 314 не закрепляет за ними такого права. Более того, толкование п. 25 Указа дает основание предполагать, что оно у федеральных служб отсутствует. Об этом также свидетельствует и то, что федеральные службы лишены права управления государственным имуществом. Между тем Правительство РФ занимает двойственную позицию по данному вопросу: в одних случаях упраздняет подведомственные государственные учреждения, выполняющие властные функции, например в вышеназванном Постановлении от 26.04.2004 N 223; в других, наоборот, переподчиняет их федеральным службам (см., например, п. 4 Постановления Правительства РФ от 21.08.2004 N 429 "О Федеральной таможенной службе").

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что действующее законодательство не полностью определяет специфику статуса федеральной службы. Лишь часть созданных федеральных служб, подведомственных федеральным министерствам, можно отнести, согласно утвержденным положениям о них, к отличному от других типу федеральных органов исполнительной власти.

# III. Особенности правового статуса федерального агентства

В соответствии с Указом N 314 в систему федеральных органов исполнительной власти наряду с федеральными министерствами, федеральными службами входят федеральные агентства. Такая организационно-правовая форма федерального органа исполнительной власти является новой для Российской Федерации, в связи с чем определить его правовой статус достаточно трудно.

Среди задач Указа были: упорядочение системы федеральных органов исполнительной власти, унификация и систематизация их функций применительно к конкретным видам органов исполнительной власти. Однако в отношении федеральных агентств реализовать в полной мере эту задачу не удалось, что видно из анализа принятых положений о федеральных агентствах.

Указ допускает три варианта подчиненности федеральных агентств, что обусловливает особенности статуса каждой из групп: основная группа федеральных агентств подчинена федеральным министерствам, другая группа находится в подчинении Президента РФ и третья - в подчинении Правительства РФ. Однако и правовой статус каждой из указанных групп не вполне единообразен.

Так, в ведении Президента РФ наряду с федеральными министерствами и службами находятся федеральные агентства (Управление делами Президента России, Главное управление специальных программ Президента РФ), руководители которых назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ. Кроме того, Президент РФ руководит деятельностью Федерального агентства специального строительства, которое подведомственно Министерству обороны РФ, осуществляющему только координацию и контроль его деятельности. Такое положение Спецстроя России создает промежуточный статус, ограничивая возможности Министерства обороны РФ в отношении агентства и сближая статус последнего со статусом федеральных агентств, непосредственно подчиненных Президенту РФ.

Правительство РФ руководит рядом министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами. Кроме того, ему непосредственно подчинены Федеральное агентство по атомной энергии, Федеральное космическое агентство. Непосредственное подчинение Правительству РФ также создает особенности правового статуса указанных федеральных агентств, что выражается и в выполняемых ими функциях.

В отношении находящихся в ведении федерального министерства федеральных агентств министерству предоставлены достаточно широкие полномочия для осуществления координации и контроля деятельности этих органов. Так, федеральный министр утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных агентств, а также отчет об их исполнении; вносит в Правительство РФ по представлению руководителя федерального агентства проекты положений об этих органах, предложения о предельной штатной численности и фонде оплаты труда их работников; вносит в Минфин России предложения по финансированию федеральных агентств, дает подведомственным агентствам поручения и контролирует их исполнение.

Федеральные агентства, по общему правилу, наделены такими государственными функциями, как управление государственным имуществом и оказание государственных услуг, за исключением функций по контролю и надзору. Только в случаях, установленных Президентом РФ или Правительством РФ, федеральные агентства вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование и иные функции, в том числе контрольные. Эта норма, как уже упоминалось, приводит к смешению правового статуса федеральных агентств и федеральных служб.

Характерным примером такого смешения могут служить преобразования в сфере технического регулирования. Первоначально Госстандарт России был преобразован в Федеральную службу по техническому регулированию и метрологии, т.е. являлся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере технического регулирования и метрологии, в том числе осуществлял лицензирование, а также функции по государственному метрологическому контролю и надзору за соблюдением обязательных требований государственных стандартов и технических регламентов. Однако вскоре эта Служба была преобразована в Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии с теми же функциями по лицензированию, контролю и надзору. По сути, данный орган объединяет в себе статус и федерального агентства, и федеральной службы.

По другим направлениям также происходит смешение функций. По общему правилу федеральные агентства не могут осуществлять установленное нормативно-правовое регулирование. В соответствии с положениями Указа N 649 федеральные агентства, которыми руководит Правительство РФ, вправе принимать нормативные правовые акты (наряду с другими функциями, предусмотренными Указом N 314). Например, установлено, что Федеральное космическое агентство самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности. Иными словами, некоторые федеральные агентства получили также функции федеральных министерств.

Таким образом, некоторые федеральные агентства по своему правовому статусу таковыми не являются, а представляют собой органы с набором функций федеральных служб и федеральных министерств.

Неодинаковым может оказаться и правовой статус федеральных агентств, подчиненных федеральным министерствам. Поскольку организация их взаимоотношений не определена, степень свободы, жесткость связей с министерством зависит от последнего. При определенных условиях федеральное агентство фактически может стать не федеральным органом исполнительной власти, а структурным подразделением министерства, что сведет на нет саму идею четкого разграничения функций между министерствами, службами и агентствами.

Федеральное агентство действуют на основе единоначалия. Возглавляет его руководитель (например, Федеральное космическое агентство), директор (например, Спецстрой России), начальник (например, ГУСП). Но независимо от названия должности возглавляющие федеральные агентства лица не входят в состав Правительства РФ.

В соответствии с принятыми положениями федеральные агентства осуществляют свои функции непосредственно или через свои территориальные структуры во взаимодействии с иными органами государственной власти. Однако ни одно положение не содержит ни специального раздела, ни специальных норм, посвященных этим вопросам - порядку взаимодействия и его формам с органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

На правовой статус федерального агентства оказывает влияние и та сфера, в которой оно действует: относится ли деятельность к сфере исключительного ведения Российской Федерации или к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Одна из основных функций федеральных агентств, которой не наделяются иные федеральные органы исполнительной власти, - оказание государственных услуг. Сам термин является новым для российского законодательства, в федеральных законах употребляется редко. Это предполагает необходимость четко определить содержание государственных услуг. Потребитель услуг должен точно знать, какое федеральное агентство и какие услуги оказывает, за что несет ответственность. Однако все положения имеют только ссылку на предоставление услуг, без какого-либо уточнения, что создает неопределенность, в том числе в отношении правового статуса. Ни одно положение не содержит информацию о том, какие же услуги оказывает федеральное агентство, ради предоставления которых оно было создано. Разработка в дальнейшем номенклатуры оказываемых федеральным агентством услуг не исключает необходимости уточнить положения и в этой части.

# \* \* \*

Анализ принятых в последнее время нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, в том числе конкретных положений о федеральных органах исполнительной власти, позволяет сделать следующие выводы.

1. Отсутствует единый подход к определению правового статуса и объема компетенции федеральных органов исполнительной власти.

2. Представляется правильным унифицировать функции федеральных органов исполнительной власти и привести в соответствие с их правовым статусом.

Особенности правового статуса федеральных министерств должны быть в полной мере отражены в положениях о них и соответственно детализированы, конкретизированы и "развиты" в подзаконных нормативных правовых актах Президента РФ и Правительства РФ.

Более того, административно-правовую регламентацию статуса федеральных агентств в системе исполнительной власти целесообразно развивать в таких основных направлениях, как:

1) исчерпывающее определение правового статуса и, прежде всего, компетенции федеральных агентств преимущественно актами Президента РФ или Правительства РФ на единообразной основе;

2) унификация функций и полномочий;

3) определение перечней услуг, которые оказывает конкретное федеральное агентство.

Также необходимо провести кодификацию и систематизацию законодательства РФ в целях легитимного установления тех государственных функций и полномочий федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, которые предусмотрены Указом N 314.

# Глава 3. Правопреемство федеральных министерств (Н.А. Игнатюк[\*(157)](#sub_99157))

В последние годы в России довольно часто ликвидируются или подвергаются реорганизации федеральные органы исполнительной власти. Один из вопросов, который в связи с этим возникает, - вопрос о правопреемстве.

Необходимо отметить, что термин "правопреемство" чаще используется в гражданском праве и означает переход прав и (или) обязанностей от одного субъекта к другому. Применение данного термина в публичном праве, с научной точки зрения, не совсем правомерно.

Правопреемство в отношении ликвидированных или реорганизованных федеральных министерств может касаться только случаев, когда речь идет о передаче совокупности имущественных прав и обязанностей вновь созданному или действующему федеральному министерству.

Другим аспектом является то, что помимо имущественных прав и обязанностей при ликвидации или реорганизации федеральных министерств могут передаваться их государственные функции. Однако в таких случаях речь должна идти не о правопреемстве, а о передаче дел ликвидированного или реорганизованного федерального министерства его правопреемнику, указанному в нормативном правовом акте Президента РФ.

Порядок передачи дел должен определяться ликвидационной комиссией, назначаемой либо Президентом РФ, либо Правительством РФ в зависимости от того, в чьем ведении находится данное министерство, т.е. передача дел реорганизованного федерального министерства должна осуществляться в порядке, устанавливаемом должностным лицом, принявшим решение о его реорганизации.

Несколько иной порядок должен применяться при передаче государственных функций в случае ликвидации или реорганизации федеральных министерств.

Функции реорганизованных федеральных министерств, если они не признаны излишними, могут передаваться другим федеральным органам исполнительной власти либо иным структурам, например неправительственным организациям, государственным или некоммерческим учреждениям.

Возможность передачи государственных функций ликвидированных или реорганизованных федеральных министерств, закрепленных в Конституции РФ, неправительственным организациям, государственным или некоммерческим учреждениям представляет особую сложность и должна быть указана в федеральном законе.

Сокращение государственных функций федеральных министерств связано, как правило, с их передачей негосударственным учреждениям, организациям и т.п. и может быть не связано с ликвидацией или реорганизацией того или иного федерального министерства. В любом случае государственные функции ликвидированных или реорганизованных федеральных министерств закрепляются за негосударственными учреждениями, некоммерческими организациями и т.п. специальным нормативным правовым актом Президента РФ или Правительства РФ.

Закрепление определенных государственных функций за вновь созданным или реорганизованным федеральным министерством осуществляется постановлением Правительства РФ на основе указа Президента РФ об утверждении (новой) структуры федеральных органов исполнительной власти.

В нормативном правовом акте о закреплении передаваемых функций от реорганизованного или ликвидированного федерального министерства указываются его правовой статус, основные государственные функции, которые это министерство правомочно осуществлять, а также те функции, которые принимает правопреемник.

Например, Постановлением Правительства РФ от 23.08.2000 N 624 "Вопросы Министерства финансов Российской Федерации" было установлено, что в соответствии с Указом Президента РФ от 17.05.2000 N 867 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" Министерство финансов РФ осуществляет права и функции упраздненной Федеральной службы России по валютному и экспортному контролю в области организации и проведения валютного контроля и ведения единой информационной системы валютного контроля.

Президент РФ и Правительство РФ в 2000 г., после утверждения новой структуры федеральных органов исполнительной власти, издали подобные акты по всем федеральным министерствам, принявшим отдельные функции реорганизованных и ликвидированных министерств и ведомств. Такая же практика существует и сегодня.

После утверждения новой структуры федеральных органов исполнительной власти может быть принято решение о сокращении или ликвидации некоторых функций федеральных министерств, включенных в новую структуру федеральных органов исполнительной власти.

Ликвидация функций федеральных министерств допустима лишь в тех случаях, если они не "вытекают" из Конституции РФ либо федерального закона.

Может возникнуть ситуация, при которой какие-либо функции ликвидированных или реорганизованных федеральных министерств не будут переданы ни органам, включенным в новую структуру федеральных органов исполнительной власти, ни другим организациям (учреждениям), о которых говорилось выше. С юридической точки зрения это расценивается как правовой пробел, который должен быть ликвидирован специальным постановлением Правительства РФ или указом Президента РФ.

При принятии государственных функций тем или иным федеральным органом может выясниться, что реорганизованное или ликвидированное министерство по каким-либо основаниям не выполняло возложенные на него государственные функции в полном объеме (отсутствовали необходимые средства, плохая организация работы и т.п.). Федеральное министерство (другой федеральный орган), принявшее такие государственные функции, обязано их выполнять в полном объеме, качественно и своевременно.

Анализ практики показывает, что определенные сложности возникают и в случаях, когда не происходит одновременного освобождения от должности руководителей (в том числе статс-секретарей, руководителей структурных подразделений) в реорганизованном федеральном министерстве и назначения новых руководителей. В таких случаях должностные лица реорганизованного (прежнего) федерального министерства представляют интересы и принимают решения от имени органа, которого, по сути, уже нет, что порождает комплекс негативных последствий правового характера.

Подобные ситуации следует квалифицировать как правовые коллизии, которые подлежат разрешению вышестоящим органом государственной власти.

В целом, ликвидацию или реорганизацию федеральных министерств нужно осуществлять планомерно, а связанные с этим процессы должны быть регламентированы и происходить без ущерба для государственного управления.

В некоторых случаях такие процессы должны идти параллельно, охватывая все правовые аспекты ликвидационных или организационно-штатных мероприятий. Так, вопросы передачи комплекса имущественных прав и обязанностей от ликвидированного или реорганизованного федерального министерства следует решать параллельно с передачей дел и назначением (заменой) должностных лиц. Передача государственных функций ликвидированных или реорганизованных федеральных министерств должна осуществляться в первоочередном порядке. Обнаруженные правовые коллизии и правовые пробелы необходимо своевременно ликвидировать.

# Глава 4. Влияние административных преобразований на деятельность хозяйствующих субъектов (Ю.А. Тихомиров[\*(158)](#sub_99158))

Было бы неверным ограничивать радиус административной реформы только перестройкой органов исполнительной власти. На деле, преобразования в административно-правовой сфере влияют на деятельность организаций, предприятий и учреждений, на их статус и взаимоотношения с органами публичной власти. В этом и выражается специфика норм и субъектов административного права, которые "присутствуют" и "действуют" в сферах, регулируемых другими отраслями права.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации на 2006-2008 годы, в качестве ее целей, определены ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования, развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики. В этом заключается один из критериев эффективной деятельности органов исполнительной власти, обнаруживаются известная коррелятивная зависимость между субъектом и объектом управления и эффективность управления по конечным результатам.

В общем плане можно сказать, что изменения в административно-правовой сфере влияют на деятельность экономических и иных организаций следующим образом. Во-первых, уменьшается объем административных барьеров в связи с упрощением многих юридических действий в области налогообложения, лицензирования и т.д. Во-вторых, меняются нормы законов и подзаконных актов о взаимоотношениях властных органов и хозяйствующих субъектов, хотя их связи пока регулируются еще не вполне четко и дифференцированно. В-третьих, расширяются возможности участия экономических субъектов в деятельности муниципальных и государственных органов, в том числе за счет большей открытости последних. В-четвертых, увеличивается "поле" партнерских отношений властных органов и бизнес-структур за счет совместных и согласованных проектов и программ.

В результате изменения природы общественных отношений существенно иными становятся сами субъекты - властные и хозяйствующие - и, соответственно, их связи. Теперь одной стороной выступают законодательные органы и органы исполнительной власти, местного самоуправления. Другую сторону представляют хозяйствующие субъекты разных форм собственности - казенные предприятия, государственные и муниципальные унитарные предприятия, акционерные общества, кооперативы, индивидуальные предприниматели и др. Правовой статус первых установлен в известных законах и положениях об органах исполнительной власти, уставах местного самоуправления, вторых - в федеральных законах о видах экономических субъектов и уставах[\*(159)](#sub_99159). Правовое сотрудничество органов власти и экономических субъектов регулируется и множеством тематических законов и подзаконных актов, а также технико-юридическими нормами.

В аспекте темы интересен вопрос о закреплении в названных актах взаимоотношений органов публичной власти и хозяйствующих субъектов. Каковы юридические формулы этих взаимоотношений? В законах и положениях о федеральных министерствах, агентствах и службах содержатся краткие формулы (нормы уполномочивающие, договорные, предписывающие, обеспечивающие), развиваемые чаще всего в тематических законах и иных актах. В законах о государственных и муниципальных унитарных предприятиях, об акционерных обществах есть скупые нормы об их внешних связях.

Несмотря на очевидную специфику правовых статусов органов публичной власти и экономических субъектов и императивность функций первых, их сотрудничество возможно и на договорной основе. Это объясняется общими социально-экономическими задачами, которые возникают в сферах деятельности обеих сторон, и равной заинтересованностью в их согласованном решении. Названные органы выступают здесь как публичные юридические лица в гражданском обороте с ресурсами, находящимися в их ведении. Соглашения, подписываемые официальными руководителями сторон, служат правовой базой их равноправного сотрудничества.

В аспекте административной и других реформ весьма перспективным является расширение партнерских отношений между властными органами и хозяйствующими субъектами. Выделим три основных формы: а) сотрудничество по отдельным вопросам социально-культурного развития; б) участие партнеров в составлении и реализации целевых программ (отраслевых и региональных); в) государственно-частное партнерство.

Заслуживают поддержки общие долгосрочные соглашения о сотрудничестве органов публичной власти и экономических субъектов. Примером эффективного системного взаимодействия служит "Стратегическая программа развития открытого акционерного общества "Российские железные дороги" (ОАО "РЖД"), отражающая многолетние устойчивые связи транспортных структур с хозяйственными организациями. В Программе есть специальный раздел о взаимодействии ОАО "РЖД" с федеральными и региональными органами - в решении финансовых, производственных, социальных вопросов.

Генеральное соглашение ОАО "РЖД" с субъектами РФ о взаимодействии дополняется ежегодными соглашениями и договорами-контрактами по видам деятельности. Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) подготовил "Национальный доклад о политике повышения конкурентоспособности экономики России". РСПП намерен участвовать в системе государственного прогнозирования, в подготовке смешанных бизнес-проектов для решения общеэкономических задач.

ОАО "Российские коммунальные системы" подписало с рядом региональных органов соглашения о сотрудничестве в сфере ЖКХ и предоставления услуг; готовится социальный отчет в соответствии с международным стандартом АА1000. Заключаются соглашения власти и бизнеса в сферах подготовки кадров и занятости, экологии, содержания памятников культуры и др.

Развитие государственно-частного партнерства - в повестке дня. Речь идет о совместном финансировании проектов на договорных условиях, о даче государственных гарантий экономическим проектам, о направлении государственных средств в уставный капитал акционерных обществ. Уже сейчас Минэкономразвития России проводит отбор предложений и заявок на участие в крупных проектах на сооружение платных автоматических дорог, портов и др. Готовятся инвестиционные соглашения и договоры поручительства по заемным средствам. Предстоит четко определить природу договоров в рамках государственно-частного партнерства, обязательства и ответственность сторон, функции федеральных органов. Нельзя исключать подготовку федерального закона о государственно-частном партнерстве по опыту Польши, где такой закон принят летом 2005 г.

Властные полномочия служат основной характеристикой органов публичной власти. Реализация их в ходе нормотворчества, регулирования, распорядительства дополняется правом контроля за соблюдением законов и иных правовых актов. В процессе осуществления контроля проверяется деятельность предприятий, организаций и учреждений. По вопросу о том, насколько законны и целесообразны такие проверки, бизнес-структуры высказывают резкие замечания. Поэтому особенно важны строго легальные основы контрольной деятельности, которые должны хорошо знать и правильно применять обе стороны.

Следует, прежде всего, последовательно реализовывать нормы Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора). В нем закреплены основания и процедуры контроля, периодичность проверок, права проверяемых. Малый бизнес нельзя проверять первые 3 года. Однако на практике до сих пор - из-за незнания или умышленно - муниципальные и региональные органы, инспекции, милиция проводят проверки экономических организаций по своему усмотрению и произвольно, подчас очень грубо и с нарушением этих норм. "Бизнес" молчит, чиновники по-прежнему вне ответственности.

Поскольку в контрольной сфере действуют немало органов, надо знать их статусы и сферы деятельности, объем и пределы правомерных действий. Имеются в виду соответствующие нормы налогового, земельного, трудового, градостроительного кодексов, законов об охране окружающей среды, санитарно-эпидемиологическом благополучии, пожарной безопасности и др. Надзорные органы (энергонадзор, архитектурный надзор, технадзор, газовые инспекции и др.) систематически проверяют соблюдение технико-юридических норм. И это надо воспринимать как нормальную правовую функцию, без которой экономическая, производственная, торговая и иная деятельность может причинить вред. Экономические субъекты должны неукоснительно выполнять требования контрольно-надзорных органов и не препятствовать им в этом.

Понятно, что контроль за деятельностью государственных и муниципальных унитарных предприятий и учреждений должен отличаться большей масштабностью и жесткостью. Пока это не совсем так, и бесконтрольность тут пагубна.

Эффективным средством контроля является предоставление экономическими субъектами информации о своей деятельности. Согласно ст. 90 и 91 Закона об акционерных обществах информация об обществе предоставляется им в соответствии с требованиями Закона и иных правовых актов. Открытое акционерное общество обязано ежегодно опубликовывать в средствах массовой информации годовой отчет, бухгалтерский баланс, счет прибылей и убытков, сообщения о проведении общего собрания акционеров и иные сведения. Такая информация дает возможность и госорганам иметь достоверную картину экономического развития на их территории.

Объем публичной информации расширяется. Правительство РФ осенью 2005 г. приняло Постановление о ежеквартальной отчетности застройщиков об осуществлении деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства. Акционерные общества стали публиковать информацию о выбросах загрязняющих веществ, оказывающих негативное влияние на окружающую среду, и мероприятиях по их сокращению. Тем самым реализация норм экологических законов становится открытой для всех органов и населения, а значит, и для реагирования. Оправдан следующий шаг - введение обязательных "экологических показателей" (Минэкономразвития России считает это преждевременным) и, возможно, других социальных показателей.

Изучение взаимных обращений властных органов и хозяйствующих субъектов показывает, что переписка образуется стихийно, без четкого отражения закрепленных за ними функций и без строгого учета компетентности адресата. Плохо используются локальные, специализированные и общие процедуры, хотя введение административных регламентов и стандартов оказания государственных услуг создает легальные возможности стабильных связей.

Нуждается в упорядочении институт представительства сторон, когда при государственных и муниципальных органах действуют советы по предпринимательству, а в составе советов директоров АО с государственным "участием" есть представители министерств, ведомств, региональных администраций. Дублирование и давление - крайне отрицательные явления.

Резюмируя сказанное, подчеркнем необходимость серьезного анализа изменения статуса хозяйствующих субъектов в результате перестройки функций, структуры и процедур деятельности органов исполнительной власти. Эти перемены должны отражаться в федеральных и региональных отраслевых законах.

# Глава 5. Обеспечение открытости деятельности органов исполнительной власти (С.С. Собянин[\*(160)](#sub_99160), Л.К. Терещенко[\*(161)](#sub_99161))

Информационные и коммуникационные технологии стали важнейшим средством повышения эффективности управления практически во всех сферах человеческой деятельности. Информационное обеспечение выполняет не вспомогательные функции в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а стало необходимым элементом этой деятельности.

Бурное развитие информационных процессов и совершенствование информационно-коммуникационных технологий позволяют активизировать и эффективно использовать информационные ресурсы общества, которые сегодня являются наиболее важным стратегическим фактором его развития. В условиях формирования общества, в котором информация становится главной ценностью, неизбежно должна происходить переоценка как прав, так и обязанностей органов власти и граждан в информационной сфере.

Характерным для информационного общества является возрастание значимости прав на доступ к информации, на защиту от нежелательной информации, на информационное и консультационное обслуживание. Новые информационные и коммуникационные технологии позволяют расширить права граждан и организаций путем предоставления доступа к разнообразной информации, в том числе информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Этим правам корреспондируют обязанности государственной власти: обязанность обеспечивать доступ к запрашиваемой информации; обязанность собирать и предоставлять информацию, имеющую общественный интерес; обязанность поддерживать развитие информационной сферы государства. Реальное исполнение государственной властью указанных обязанностей гарантирует информационную прозрачность, гласность ее деятельности.

В разных странах процесс формирования информационного общества имеет различную интенсивность и особенность. Понятие "информационное общество" прочно вошло в жизнь развитых зарубежных стран, в первую очередь государств Европейского сообщества. Состоявшийся в конце 2003 г. Всемирный саммит по информационному обществу подчеркнул важную роль органов государственной власти по его формированию и развитию.

Существует большое количество официальных резолюций, деклараций и докладов, опубликованных ООН и ее учреждениями, по открытости информации, являющейся общественным достоянием и создаваемой органами государственной власти. Но что относится к информации, являющейся общественным достоянием? В Рекомендациях ЮНЕСКО дано следующее определение такой информации: "Информацией, являющейся общественным достоянием, считается доступная для населения информация, использование которой не нарушает никаких предусмотренных законом прав или обязательств по соблюдению конфиденциальности". Данное определение распространяется, с одной стороны, на все произведения или объекты права, смежного с авторским правом, которые могут использоваться всеми членами общества без получения какого-либо разрешения. С другой стороны, под это определение подпадают вся официальная информация и данные, создаваемые обществом, доступ к которым добровольно открыт государственными органами или международными организациями.

Одна из задач информационного общества - дать право всем его гражданам на доступ к информации и знаниям. Отсюда общий подход: информация, создаваемая государственными органами во всех сферах и на всех уровнях, должна быть доступной для населения, а любые официальные запреты на такой доступ должны особым образом обосновываться и затрагивать как можно меньшую часть этой информации.

В качестве показателей движения к информационному обществу принято выделять:

расширение номенклатуры общедоступной информации и упрощение процедур доступа к ней;

широкое внедрение средств информатизации в деловую активность, политическую деятельность и в средства массовой информации, в досуг и быт граждан;

расширение трансграничного информационного обмена и возможность участия в нем граждан;

рост относительного числа рабочих мест в сфере информационного обмена;

укрепление средств борьбы с правонарушениями в информационной сфере;

повышение информационной защищенности прав личности и частной жизни.

Вопросы доступа к информации в условиях, когда постиндустриальные общества превращаются в общества информационные, в общества знаний, - одни из самых актуальных. Не готовые к такой трансформации государства могут оказаться на обочине мирового развития. Существует ряд международных документов, определяющих пути построения информационного общества, которые следует учитывать при разработке направлений развития национального законодательства в этой сфере. Такое законодательство должно быть ориентировано на интересы людей, на повышение качества жизни, обеспечивать открытость информации и доступ к ней, чтобы каждый имел возможность пользоваться и обмениваться ею, предоставить возможность реализовать каждому свой потенциал.

Для определения приоритетов в данной сфере, направлений развития государство должно сформировать эффективную национальную информационную политику, при выработке которой следует учитывать наличие таких объективных обстоятельств, как возрастание роли и увеличение объемов информации, необходимой для обеспечения жизнедеятельности общества, и совершенствование технологий накопления и распространения информации. В свою очередь, государственная информационная политика должна найти свое закрепление в законодательстве. Именно законодательство призвано фиксировать основополагающие решения функциональных задач государственной информационной политики в правовом поле и правовые основы всех аспектов их решения.

Одной из основных функциональных задач органов власти является обеспечение информационного обслуживания населения, коммерческих и некоммерческих организаций, различных структур гражданского общества на основе развития массового информационного обмена и массовых коммуникаций.

Информационное обслуживание предполагает формирование и ведение органами государственной власти и местного самоуправления информационных ресурсов, обеспечение доступа к ним, законодательное закрепление прав и обязанностей в информационной сфере.

Информационные ресурсы страны создаются как государственными органами власти и органами местного самоуправления, так и иными структурами. Национальные информационные ресурсы принято разделять на государственные, формируемые непосредственно государственной властью либо за государственный счет, и негосударственные, формируемые иными субъектами информационных и правовых отношений.

Количество, качество и доступность информационных ресурсов уже сегодня во многом определяют уровень развития страны, ее статус в мировом сообществе и станут определяющими показателями этого статуса по мере перехода к открытому информационному обществу.

Национальные информационные ресурсы должны образовывать единую, взаимоувязанную систему, исключающую возникновение "информационного хаоса", дублирование информации, неоправданное практической необходимостью разрастание информационных массивов и, как следствие, затрат на их содержание, возможную потерю информации или ее достоверности из-за отсутствия четкого распределения обязанностей и ответственности за формирование и актуализацию отдельных информационных массивов.

Полнота, достоверность, актуализация, своевременность, непротиворечивость, уровень защищенности информационных ресурсов и сбалансированность этих показателей определяют качество информационного обеспечения деятельности гражданского общества и системы органов власти. Закон об информации, информатизации и защите информации регулирует в основном порядок формирования информационных ресурсов, закрепляет обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления по созданию общедоступных информационных ресурсов.

Однако качество информационного обеспечения определяется не только полнотой, достоверностью, актуальностью и непротиворечивостью системы национальных информационных ресурсов, ее рациональной организацией и структурированностью, но и возможностями свободного доступа к этим ресурсам, использования и распространения содержащихся в них данных. Кроме того, для эффективного развития самой системы национальных информационных ресурсов необходимо обеспечить широкие возможности взаимного обмена между депозитариями информационных ресурсов, включая как отечественные, так и зарубежные.

Для формирования информационной открытости власти, ее информационного взаимодействия с гражданским обществом органы власти должны обеспечивать предоставление информационных услуг населению и юридическим лицам. Конституционно-правовую часть механизма доступа российских граждан к информации составляют нормы ст. 29, 42 и 24 Конституции РФ, закрепляющие право каждого на свободный поиск и получение информации любым законным способом; на достоверную информацию о состоянии окружающей среды; на ознакомление "с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом". И хотя нормы [Конституции](#sub_3) РФ являются нормами прямого действия, в их развитие должен быть подготовлен и принят федеральный закон о праве на информацию (о праве на доступ к информации).

В настоящее время в российском законодательстве нет нормативного правового акта, устанавливающего механизм реализации права каждого свободно искать и получать информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Такой акт позволит сформировать не только механизм реализации конституционного права на информацию, но и обеспечить открытость, прозрачность деятельности государственных органов, органов местного самоуправления. Исключительно важно, чтобы конституционные права на доступ к информации, ее поиск, распространение имели верное соотношение с правами других субъектов и с установленными ограничениями относительно конфиденциальной и иной информации ограниченного доступа.

В то же время закон о праве на информацию не решает всех проблем, поскольку обычно он предусматривает обременительную процедуру, которой должен следовать гражданин для того, чтобы получить необходимые ему сведения. Поэтому государство должно разработать политику активного распространения создаваемой государственными органами информации.

Основными принципами реализации права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления являются ее открытость и общедоступность, полнота и достоверность, соблюдение прав и интересов третьих лиц при ее предоставлении, ответственность этих органов за нарушение права пользователей (потребителей) информации на доступ к ней.

Принцип открытости означает презумпцию доступности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением информации с ограниченным доступом, которая включает сведения, отнесенные в установленном порядке к государственной тайне, и конфиденциальной информации.

Информационная открытость органов государственной власти - это такая организация их деятельности, при которой гражданам, их объединениям, коммерческим структурам, другим государственным и муниципальным органам обеспечивается возможность получать необходимую и достаточную информацию об их деятельности, принимаемых решениях и другую общественно значимую информацию при соблюдении установленных федеральным законодательством ограничений.

Способы доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления могут быть весьма разнообразными, в том числе:

обнародование (опубликование) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности;

размещение такой информации в информационных системах общего пользования;

ознакомление пользователей (потребителей) информации с документами государственных органов и органов местного самоуправления;

обеспечение доступа пользователей (потребителей) информации на заседания государственных органов и органов местного самоуправления;

получение пользователями (потребителями) информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по запросу.

Как видно из приведенного перечня, существуют две группы отношений: одна составляет отношения, где инициатива в получении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления принадлежит гражданину, организации. В этом случае обязанность по информированию возникает у органов власти, только если такая инициатива проявлена.

Вторая группа предполагает совершение по собственной инициативе государственными органами и органами местного самоуправления действий по информированию неопределенного круга лиц, что вытекает из возложенных на них функций.

И в том и в другом случае информационные услуги оказываются на основе имеющихся в государственных и муниципальных информационных ресурсах, полнота и актуальность которых непосредственным образом влияет на качество предоставляемых услуг и, в конечном счете, на прозрачность деятельности органов власти.

Гарантией реализации права на информацию должна стать процедура, причем максимально упрощенная, подачи запроса о получении информации и ответа на него: требования к запросу, сроки и порядок его рассмотрения, требования к ответу на запрос, исчерпывающие основания для отказа в информации.

Форма предоставления информации, в первую очередь, должна быть удобна для потребителя. Она может иметь устную, письменную, а также электронную форму.

Одним из путей повышения информационной открытости органов власти является развитие и широкое применение в их деятельности информационных и коммуникационных технологий с целью эффективного взаимодействия с гражданами и организациями.

Практически все развитые страны рассматривают свои усилия в области "электронных правительств" в качестве одного из центральных элементов своей политики по модернизации государства. "Электронное правительство" означает внедрение новых методов работы государственных учреждений, которые улучшают доступ и доставку информации и услуг от государства к гражданам, коммерческим структурам и другим государственным институтам, повышают эффективность информационного обмена.

Государственные структуры находятся в процессе переосмысления взаимодействия с гражданами. Они реализуют порталы как единые точки доступа к информации и услугам, рассматривая возможности организации информационных услуг в соответствии с потребностями пользователей. Именно настроенность на интересы пользователя позволяет оптимизировать деятельность государственных структур. При этом основополагающий принцип можно сформулировать следующим образом: "электронное правительство" должно быть доступно каждому и в любом месте.

По данным зарубежных исследователей, примерно 1/3 услуг государственных структур носит в основном информационный характер. Все активнее проводится предоставление публично-доступной информации через Интернет всем, кто хочет ее получать, что соответствует обычной публикации.

Информирование пользователя. На этом этапе пользователь ищет информацию о нужной государственной услуге. Он может прочесть информацию об услуге, узнать, как подать заявку на ее получение, с кем контактировать и каковы обязательные условия получения услуги. Принята публикация формуляров документов, карт расположения ведомства, часов работы, координаты служащих для контактов, информация о структуре, руководстве и области ответственности служащих.

Далее информация может быть предоставлена различными способами: в режиме онлайн, через получение электронной версии формуляра, посылку документов обычной почтой или личный контакт. Фаза информирования может быть реализована в форме одно- или двунаправленного действия: в первом случае информация публикуется, например, на сайте, во втором - предполагается интерактивное взаимодействие с государственным органом.

Следующий уровень взаимодействия государства и граждан - не только простое предоставление информации, а "диалог". Примером может служить ситуация, когда государственное ведомство предоставляет публичный адрес электронной почты для посылки запросов общего характера; электронное письмо, направленное на этот публичный адрес, попадает ответственному сотруднику, который готовит ответ, отсылаемый обратно обычной или электронной почтой.

Определенную информацию можно получить, только если решены проблемы аутентификации пользователя, целостности информации и т.п., что в нашей стране пока малореально, так как электронно-цифровая подпись, ее удостоверение - для граждан дело будущего.

Тем не менее в России предприняты существенные усилия по запуску национальной инициативы "электронного правительства" в форме Федеральной целевой программы "Электронная Россия". И хотя следует признать, что электронная форма предоставления информации должна в будущем стать основной, сегодня мы должны учитывать тот факт, что доступ к Интернету у нас в стране пока имеют около 10% пользователей, что характеризует низкий уровень использования информационных технологий.

Принцип социального равенства в доступе к государственным информационным ресурсам обязывает органы власти использовать такие способы доступа, которыми могли бы воспользоваться оставшиеся 90% населения.

При формировании комплекса мер, направленных на информационную открытость власти, возникает вопрос: в равной ли степени должны быть информационно открыты все ее ветви? Обратимся к зарубежному опыту. Комитет Министров Совета Европы еще 25 ноября 1981 г. принял Рекомендацию R(81) 19 странам - членам СЕ "О доступе к официальной информации, находящейся в распоряжении государственных органов", в которой содержится призыв обеспечить каждому человеку возможность получать по запросу информацию, имеющуюся у государственных органов, кроме законодательных и судебных. Таким образом, европейское право делает исключение из общей презумпции общественной открытости официальной информации для законодательной и судебной власти. Открытость не может быть абсолютной, но она должна быть необходимой и достаточной.

Действительно, вряд ли целесообразен одинаковый подход к информационным ресурсам, формируемым судебной, законодательной и исполнительной властями, тем более что основная масса информации, представляющей интерес для граждан и для коммерческих структур, аккумулируется в органах исполнительной власти. Тем не менее следует отметить, что в странах Европейского Союза широко представлена информация (как в электронном виде, так и в печатном) о нормативных актах, судебных решениях.

Что касается российской позиции по данному вопросу, то упомянутый проект федерального закона предполагает распространить свое действие на отношения по доступу к информации о деятельности органов законодательной власти, судов, органов внутренних дел, налоговых и таможенных органов, органов прокуратуры, Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований, органов обеспечения безопасности, но с учетом особенностей, установленных для этих органов другими федеральными законами. Таким образом, если иными федеральными законами не установлены такие особенности, то доступ к информации о деятельности указанных органов будет осуществляться на общих условиях и в общем порядке, что, как показывает мировая практика, не вполне оправданно.

Предполагается, что в законе будет содержаться перечень информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, обязательной для размещения в информационных системах общего пользования. Конкретные перечни информации должны утверждаться соответственно законодательными органами, Президентом РФ (в отношении федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент), Правительством РФ (в отношении деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство), органами местного самоуправления.

Несмотря на то, что закон до сих пор еще не принят, Правительство РФ в опережающем порядке разработало и Постановлением от 12.02.2003 N 98 утвердило такой перечень. Указанным Постановлением на федеральные органы исполнительной власти возложена обязанность: создать информационные ресурсы в соответствии с утвержденным перечнем; своевременно и регулярно размещать их в информационных системах общего пользования, в том числе в сети Интернет. Наряду с этим федеральные органы исполнительной власти обязаны информировать граждан и организации иными предусмотренными законодательством РФ способами, среди которых наиболее значимый - средства массовой информации, редакции СМИ.

Закон РФ от 27.12.91 N 2124-1 "О средствах массовой информации" наделяет СМИ особыми правомочиями по запросу и получению различной информации "о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц". Эти правомочия необходимы им для информирования граждан.

Государственные органы привыкли работать только со СМИ. Но, в принципе, гражданин правового государства должен обладать правовым механизмом самостоятельного поиска нужной ему информации без посредников в виде СМИ. Для этого он должен иметь представление по ряду параметров:

объекты - что вырабатывается и обрабатывается;

действия - как это делается;

люди (оргструктуры) - кто делает;

местоположение - где делается;

время - когда делается;

мотивы - зачем делается.

Определиться с перечисленными параметрами гражданину в скором времени помогут разрабатываемые перечни услуг, оказываемых органами государственной власти, которые будут объединяться в сводный Реестр государственных услуг.

Перечень услуг (а также регламентов) должен содержать все данные, касающиеся предоставляемых услуг (информация о процессе предоставления услуги, оказываемой органом государственной власти, вместе с описанием предоставляемой услуги и другой информацией, необходимой для реализации услуги). Перечень услуг, оказываемых конкретным органом государственной власти, должен формироваться на основе нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия этого органа, его задачи и функции. Поэтому в перечне (реестре) должны также содержаться сведения о правовых основаниях, по которым каждая услуга в него включена. Это предполагает необходимость опубликования информации об оказываемых органом власти услугах.

Сводный реестр должен содержать данные обо всех государственных услугах, тогда как перечень услуг каждого органа власти - данные по услугам, относящимся только к этому органу. В результате проделанной работы должен быть создан открытый информационный массив данных об оказываемых органом государственной власти услугах.

Однако ни один из способов предоставления органами государственной власти и местного самоуправления информации не может сравниться по эффективности с ее размещением в сетях общего пользования. Как же обстоит дело с представительством органов государственной власти и местного самоуправления в Интернете после принятия упомянутого Постановления Правительства РФ? Однозначного ответа дать, к сожалению, невозможно. Конечно, следует учитывать и объективные причины, главная из которых - реформирование системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в соответствии с Указом N 314, которое затянулось до настоящего времени. До Указа действовал сервер органов государственной власти "Официальная Россия", федеральные органы исполнительной власти создали свои сайты (либо скорректировали в соответствии с требованиями Постановления Правительства РФ). Однако объем информации, ее обновляемость, периодичность были и остаются весьма разными.

Ряд субъектов РФ, не дожидаясь законодательных решений об обеспечении открытости информации государственных органов на федеральном уровне, уже приняли свои нормативные правовые акты по указанным вопросам. Однако объем, порядок, условия и стандарты информационных услуг, оказываемых государственными структурами, не могут быть одинаковыми на территории различных субъектов, если эти параметры не определены актами федерального уровня. Установленный Постановлением Правительства РФ от 12.02.2003 N 98 перечень сведений, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования, для субъектов РФ носит рекомендательный характер, однако, как правило, они берут его за основу и нередко дополняют.

Правительство Тюменской области в целях обеспечения информационной открытости власти организует оказание информационных услуг в различных формах, в том числе в режиме онлайн.

Еще в 2000 г. было издано распоряжение Губернатора области о создании www-сервера Администрации области в целях всестороннего освещения деятельности органов исполнительной власти в сети Интернет. Следующим этапом стало постановление Администрации Тюменской области от 23.06.2003 N 216 "Об обеспечении доступа к информации о деятельности Администрации области", которым утвержден перечень сведений о деятельности Администрации области, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования.

На структурные подразделения Правительства области возложена обязанность обеспечить доступ граждан и организаций к информации о его деятельности, за исключением сведений, отнесенных к информации ограниченного доступа, путем создания информационных ресурсов, а также обязанность своевременно и регулярно размещать указанные ресурсы в информационных системах общего пользования, в том числе в сети Интернет. В настоящее время на сайте Правительства области представлена информация, необходимая как для граждан, проживающих в области, так и для предпринимательских структур. В частности, на сайте в обязательном порядке размещены перечень информационных ресурсов и предоставляемых услуг, перечни информационных систем общего пользования и банков данных, находящихся в ведении Правительства области, его территориальных органов, подведомственных учреждений.

Динамика фактического представительства органов власти (федеральных и субъектов РФ) в Интернете свидетельствует об их активизации, а в отдельных случаях и об активном использовании преимуществ Интернета. В этом плане показателен сайт налоговой службы, содержащий большой объем полезной информации для налогоплательщика, который может узнать новости в данной сфере, в том числе о проводимых официальных мероприятиях, официальных заявлениях и выступлениях руководства, может получить доступ к налоговому законодательству и судебной практике, формам установленной налоговой отчетности, различной справочной информации, консультациям и т.д. Подача информации организована оптимально, ее поиск не составляет труда даже для неспециалиста.

Показательно, что наряду с Интернетом активно используются другие формы информационного обслуживания налогоплательщиков, что делает данную весьма чувствительную сферу открытой и прозрачной.

Свои сайты имеют законодательные и судебные органы. Так, на сайте Верховного Суда РФ можно ознакомиться с новостями, документами Суда, а вот для доступа к информации Высшего Арбитражного Суда РФ требуется пароль.

Использование преимуществ Интернета по обеспечению информационной открытости органов власти можно усилить, не дожидаясь естественного увеличения числа пользователей, а создавая для них наиболее благоприятные условия, в частности большее количество пунктов общественного доступа к государственным информационным ресурсам. Предлагается создавать такие пункты не только в отделениях связи, но и на базе сети публичных библиотек.

Одна из гарантий открытости органов власти - юридическая ответственность за непредоставление информации. Так, ст. 237 УК РФ "Сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей", ст. 140 УК РФ "Отказ в предоставлении гражданину информации" обеспечивают мерами уголовной ответственности конституционное право каждого гражданина на доступ к документированной информации (документы и материалы), непосредственно затрагивающей его права и свободы. Отдельные статьи КоАП РФ также содержат составы правонарушений, в определенной степени призванные обеспечить открытость деятельности органов власти.

Исходя из сказанного, можно сделать следующие выводы.

Прослеживается определенный прогресс в вопросе формирования открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти и муниципальных органов. Однако это - только начало пути. По данным зарубежных социологов, проводивших исследование качественных характеристик деятельности органов власти различных стран, в том числе и России, из 103 стран Россия занимает 74 место (между Польшей и Саудовской Аравией).

Необходимо в ближайшее время принять федеральный закон "О доступе к информации органов государственной власти и местного самоуправления".

Должны быть продолжены работы по созданию "электронного правительства" и законодательному обеспечению этой деятельности.

Необходимо уменьшить разрыв между различными регионами и слоями населения в возможностях доступа к сетям Интернет.

Учитывая важность данного вопроса, представляется целесообразным возложить ответственность за организацию обеспечения доступа граждан и организаций к информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти на руководителей этих органов.

# Глава 6. Проблемы законодательного регулирования доступа к информации (Е.К. Волчинская[\*(162)](#sub_99162))

Проблема реализации права на информацию давно находится в поле зрения законодателя. Проект федерального закона "О праве на информацию", внесенный Президентом РФ, находился на рассмотрении Государственной Думы второго созыва с июня 1996 г. по декабрь 2000 г. Первоначально он был принят в первом чтении, после чего проводилась большая работа по его подготовке ко второму чтению. Однако в дальнейшем проект был возвращен к первому чтению и отклонен.

Через 3 месяца после отклонения проекта депутаты Государственной Думы В.В. Похмелкин, С.Н. Юшенков внесли новый законопроект "О праве на информацию в Российской Федерации", который в 2002 г. был отклонен при рассмотрении в первом чтении, поскольку депутаты не поддержали его концепцию.

Вместе с тем подготовка закона, регламентирующего механизм реализации конституционных прав человека и гражданина на доступ к информации и конституционных ограничений этого права, сохраняет свою актуальность.

Непростая судьба законопроектов подобного рода имеет целый ряд причин, которые требуют осмысления.

К объективным причинам, в частности, следует отнести комплексность и связность решений, которые должны быть заложены в законе. Так, концепцию законопроекта о доступе к информации в большой степени определяют решения, которые будут приняты или могут быть приняты при подготовке других законопроектов. Прежде всего, это проект федерального закона "Об административных процедурах", внесенный в Государственную Думу депутатом В.В. Похмелкиным еще в 2001 г. Идея подготовки такого "административного кодекса", который определил бы основные принципы и процедуры деятельности органов власти при реализации управленческих функций, на наш взгляд, очень продуктивна. В развитие этого акта в рамках единой концепции можно было бы разрабатывать вопросы получения информации из органов государственной власти и вопросы защиты ими информации в режиме служебной тайны. Однако вероятность принятия закона "Об административных процедурах" в ближайшее время невелика, поэтому параллельно идет работа над законопроектами "О служебной тайне", "О персональных данных", которые в определенной степени касаются вопросов доступа к информации.

Для концепции законопроекта о доступе к информации немаловажно состояние российского законодательства. Базовые положения по доступу к информации были заложены Законом об информации, информатизации и защите информации, который появился в 1995 г. В процессе правоприменения были выявлены концептуальные ошибки этого Закона, побуждающие к его изменению. Проект федерального закона "Об информации, информационных технологиях и защите информации" внесен Правительством РФ в Государственную Думу и принят в первом чтении. Наконец, в Администрации Президента РФ готовится реформа государственной службы, основные идеи которой тоже должны быть учтены при подготовке законопроекта.

Еще одна трудность при разработке законопроекта о праве на информацию - трансляция ошибок Закона об информации, информатизации и защите информации. Этот Закон ввел понятие "информационные ресурсы" (отдельные документы и массивы документов) и установил право собственности (вещное право) на них в зависимости от источников формирования.

Упомянутый законопроект "О праве на информацию в Российской Федерации", с одной стороны, реализовывал концепцию распространения вещного права на отношения по поводу информационных ресурсов физических и юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления. С другой - игнорируя права собственности, предусматривал бесплатное предоставление информации из этих ресурсов. Причем, судя по контексту, переданная информация не отчуждалась от ее "собственника", а оставалась в его распоряжении, что невозможно в рамках вещного права.

Законопроект предусматривал также безвозмездный обмен информацией между органами государственной власти, местного самоуправления "за счет затрат на осуществление функциональной деятельности этих структур", что не учитывало различные источники финансирования информации, накапливаемой в этих органах, принцип разделения бюджетов и, в конечном счете, нарушало права этих органов как "собственников" или держателей информации.

В режиме "государственных ресурсов", т.е. федеральных ресурсов, ресурсов, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, ресурсов субъектов РФ (ст. 7 Закона об информации, информатизации и защите информация) собирается, обрабатывается, хранится и используется информация по различным сферам деятельности.

Однако остаются неясными содержание этого режима и принципиальная возможность его реализации, в частности осуществление прав совместной собственности на информационные ресурсы.

Учитывая все это, представляется, что вопросы правообладания информацией выходят за рамки сферы регулирования доступа к информации органов государственной власти и местного самоуправления. Достаточно условия, что информация получена ими законным путем.

С вопросами принадлежности информации тесно связаны финансовые условия ее предоставления. Этот вопрос не получил четкого разрешения ни в одном проекте. Он, действительно, сложен. Однако представляется недопустимым строить концепцию на "рыночной стоимости информации", поскольку информация органов государственной власти создана на деньги налогоплательщиков. Разделение информации на коммерческую и некоммерческую (как критерий "платности услуг") представляется весьма условным. К коммерческой при этом некоторые разработчики предлагают отнести информацию, которая может быть использована в коммерческой деятельности для извлечения прибыли. Можно привести много примеров, когда этот критерий не работает, например при запросе информации, касающейся стоимости имущества, находящегося в личной собственности. С такого имущества взимается налог, и собственник хочет проверить правильность расчетов, но эту же информацию можно использовать для залога имущества или его продажи. Информация о подготовке законопроекта в области налогообложения по форме некоммерческая, но по содержанию - совсем наоборот.

Адресация некоторых законопроектов к так называемому базовому Закону об информации, информатизации и защите информации переносит в них еще одну проблему, связанную с определением информации ограниченного доступа и конфиденциальной информации. В базовом Законе существует противоречие между ст. 2 (определение понятий) и ст. 10 (категории доступа) в части определения содержания конфиденциальной информации. В этой связи сформулированные в законопроекте ограничения к запрашиваемой информации могут привести к курьезу, когда устанавливается запрет на запрос конфиденциальной информации, к которой относятся и персональные данные запрашивающего, т.е. самый распространенный запрос.

Отсутствие ясности в определении конфиденциальной информации в законодательстве РФ тоже влечет ряд проблем. Так, российское законодательство упоминает более 30 видов тайн. Для большинства из них нет ясных критериев отнесения информации к той или иной тайне. Отсутствует однозначная структура всего массива информации, доступ к которой ограничен законом. Отсутствуют общие представления об институтах тайн и конфиденциальной информации. Все это сказывается на концепции каждого из указанных выше законопроектов, потому что приходится, с одной стороны, определять механизмы доступа к открытой информации, а с другой - обеспечивать защиту информации ограниченного доступа.

Одна из проблем формирования концепции законопроекта - трактовка конституционных прав на доступ к информации. Проблема фокусируется на слове "доступ" и проявляется в формулировании целей закона, правомочий органов, прав граждан и т.д. Для целей закона из комплекса конституционных прав обычно выделяются права "искать и получать". Это означает, что лицо вправе искать и получать информацию, а органы обязаны ее предоставить. Когда этот комплекс прав и обязанностей заменяется словом "доступ", устанавливаются своеобразные акценты: на первый план выходит право искать и получать, а не обязанность предоставлять. Однако закон разрабатывается именно для создания механизма обеспечения права. Таким образом, если в названии проекта можно сохранить слово "доступ", то в тексте необходимо употреблять более точные термины.

Обязанность органов государственной власти предоставлять информацию, которая следует из права ее получать, в ряде законопроектов трактуется как "информационная услуга". Представляется, что государство не оказывает услуги по доступу к информации, это его административная функция. Услуги оказываются на основании договора, который в данном случае не заключается. В связи с этим даже термин "информационное обслуживание" следует использовать осторожно.

Законопроект "О праве на информацию в Российской Федерации" базировался на постулате, что "право на информацию является неотчуждаемым правом человека и гражданина", и оперировал всем комплексом прав, гарантированных в ч. 4 ст. 29 Конституции РФ. В законопроекте право на информацию рассматривалось как "право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию на территории Российской Федерации".

На первый взгляд, выбор указанного комплекса прав в качестве предмета регулирования опирается на Конституцию РФ и обусловлен желанием создать основу для максимально полной реализации конституционных положений.

Вместе с тем последующие попытки определить содержание каждого из перечисленных в ч. 4 ст. 29 Конституции РФ прав свидетельствуют о неизбежности отсылки к федеральным законам, регулирующим большинство из возможных правоотношений по поводу поиска, получения, передачи, производства и распространения информации[\*(163)](#sub_99163). Практически в каждом федеральном законе присутствуют права на получение тех или иных сведений или обязанность предоставлять какие-либо сведения либо распространять информацию (доводить до всеобщего сведения). Таким образом, попытка реализовать весь комплекс "прав на информацию" лишает законопроект самостоятельного предмета регулирования. Представляется, что целесообразно ограничиться вопросами, которые в наименьшей степени урегулированы законодательством, - это вопросы доступа граждан к информации органов государственной власти РФ и, соответственно, обязанность последних ее предоставлять.

Следующая проблема - определение субъектов правоотношений по доступу к информации. Депутатский законопроект исходил из идеи максимального расширения круга субъектов права на информацию, т.е. из принципа: "любое лицо вправе получить информацию у любого лица". При этом законопроект оперировал термином "каждый", относя его к физическим и юридическим лицам, органам государственной власти и местного самоуправления.

Такой подход нельзя признать юридически корректным, так как термин "каждый" по смыслу Конституции РФ объединяет субъектов правоотношений - физических лиц, имеющих различный правовой статус (граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства). Кроме того, определяющая для законопроекта ст. 24 Конституции РФ находится в гл. 2 "Права и свободы человека и гражданина".

Таким образом, распространение комплекса прав человека и гражданина на юридических лиц и органы власти противоречит норме и духу Конституции РФ. В свою очередь, различный правовой статус субъектов, определенных законопроектом, не позволяет создать единый механизм реализации права на информацию, поэтому предлагаемый подход представляется концептуально неверным.

В одном из инициативных проектов из сферы действия закона выведены отношения между органами власти по поводу предоставления информации, что вряд ли можно признать удачным, поскольку эти правоотношения содержат конфликт интересов и требуют правового решения.

Еще один непростой вопрос - к какой информации необходимо обеспечить доступ. Здесь имеют место несколько аспектов.

Во-первых, следует определиться, доступ к чему обеспечивается: "к информации о чем-то" или "к информации из каких-то ресурсов". Опора на "государственные и муниципальные ресурсы" приводит к переносу в законопроект всех проблем базового Закона об информации, информатизации и защите информации. Юридический смысл, содержание, порядок формирования таких ресурсов до сих пор не определены, по поводу "собственности" на информацию не прекращаются споры. В конечном итоге получателю совершенно все равно, кому принадлежит информация (принцип формирования ресурсов - право собственности), важно, где она лежит и о чем она.

Во-вторых, достаточно сложно установить конечный перечень информации (или хотя бы категорий информации), которая должна находиться в свободном доступе.

В-третьих, требует более внимательного рассмотрения вопрос о предоставлении проектов документов. В ряде стран закон этого не допускает. Представляется, что решение не должно быть таким категоричным. Необходимо иметь в виду, что проекты федеральных законов имеют своеобразный статус, а именно: проекты, внесенные в Государственную Думу и принятые ею в каждом чтении, - это официальные документы, которые, по-видимому, должны быть общедоступны.

Реализация права доступа непосредственно связана с обязанностью государства не только предоставлять информацию, но и собирать, хранить, обновлять ее. Это относится, прежде всего, к государственным информационным ресурсам. До сих пор в государстве нет внятно выраженной в каком-либо нормативном документе политики формирования и использования таких ресурсов. Вряд ли целесообразно включать в законопроект о доступе к информации нормы, касающиеся этой функции государственного управления. Вероятно, это может быть предметом отдельного закона, однако без него вся конструкция доступа к информации превратится в колосса на глиняных ногах.

Реализация права доступа к информации невозможна без определения механизмов доступа. Масштабы нашей страны и объемы официальной информации (включая законодательство) предопределяют необходимость или даже неизбежность обеспечения доступа к информации с использованием информационных и телекоммуникационных технологий.

В настоящее время де-факто получили "права гражданства" официальные интернет-сайты органов государственной власти и органов местного самоуправления, настал черед зафиксировать их в законе. Источником официальной информации всегда были библиотеки; они сохраняют свою роль, но она может быть многократно усилена за счет создания электронных библиотек, правовой статус которых также пока не определен. Если опубликование официальных документов в обычных СМИ лимитировано объемом печатных страниц, то электронные СМИ могут предоставить такую возможность независимо от объема. Эту задачу можно возложить на электронные СМИ органов государственной власти, для чего они должны быть в данном статусе зарегистрированы. Таким образом, в законопроекте необходимо определиться с местом, где будет "публиковаться" общедоступная информация.

Доступу к информации предшествует ее поиск. Как найти информацию и получить доступ? Возможны разные варианты, в том числе:

самостоятельно (в официальных СМИ, в библиотеках, путем запроса в орган государственной власти или орган местного самоуправления, через подключение к сети Интернет как с личного компьютера, так и в пунктах публичного доступа);

через посредника, который особенно необходим для лиц, у которых нет возможности подключения к сети Интернет или навыков поиска информации. Такие посредники должны находиться в пунктах публичного доступа (библиотеки, почтовые отделения, помещения органов местного самоуправления).

Создание правовых условий для функционирования инфраструктуры публичного доступа к информации органов государственной власти и органов местного самоуправления - тоже одна из задач законопроекта о доступе к информации.

# Глава 7. Основные направления по дебюрократизации экономики в рамках проводимой административной реформы: проблемы реализации (Е.И. Спектор[\*(164)](#sub_99164))

Одним из направлений проводимой в стране административной реформы является экономическая жизнь российского государства, политика которого направлена на новое качественное развитие экономики страны в целом и ее основных институтов. При этом важным являются уменьшение государственного вмешательства в деятельность предпринимателей различного уровня, оптимизация системы государственного контроля (надзора), что позволит, во-первых, четко ограничить сферу государственного регулирования и тем самым повысить его эффективность, а, во-вторых, как следствие, улучшить инвестиционный и предпринимательский климат в стране.

Самым первым этапом формирования такой политики явилось создание основных законодательных актов, сфера деятельности которых была направлена на обеспечение новых условий хозяйствования. Согласно Плану действий в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы были предусмотрены мероприятия, направленные на модернизацию экономики, в том числе проведение стабильной и стимулирующей рост экономической политики, формирование соответствующей нормативно-правовой базы. В развитие Плана Правительством РФ была принята Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы), утвержденная распоряжением Правительства РФ от 10.07.2001 N 910-р. Целью Программы являлось формирование такой модели российской экономики, которая бы обладала долгосрочным потенциалом динамичного роста, была способна обеспечивать последовательное повышение благосостояния граждан, эффективное воспроизводство и модернизацию производственного аппарата, укрепление конкурентоспособности и безопасности страны. Примечательно, что реализация программных мероприятий представляет собой логическое продолжение Стратегии социально-экономического развития России на период до 2010 года.

Реализация среднесрочной стратегии послужила тому, что Правительством РФ был разработан пакет нормативных актов по "дебюрократизации" экономики и минимизации административного вмешательства государства в дела предприятий, в числе которых следует назвать федеральные законы: от 07.08.2001 N 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступных путем, и финансированию терроризма"; Закон о лицензировании отдельных видов деятельности; Закон о государственной регистрации юридических лиц и т.д. Аналогичное положение отражено в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 04.04.2001, где указывалось на избыточное государственное вмешательство в разрешительной сфере, а именно, государственную сертификацию, регистрацию, лицензирование и аккредитацию.

В сфере проведения государственного контроля (надзора) важное значение имеет Закон о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), направленный на защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении контрольной деятельности государства. В России сложилась ситуация, когда излишние административное регулирование и контроль за предпринимательской деятельностью со стороны государства, а также избыточное количество проверяющих инстанций (пожарный надзор, санэпидемнадзор, милиция, госторгинспекция и т.п.), отсутствие регламентации этих проверок на законодательном уровне и разделение компетенции в области проверочной деятельности приводили к возникновению бесчисленных административных барьеров. Данный Закон является одним из актов антибюрократического законодательства, разработанного Правительством РФ.

Следствием дальнейшей дебюрократизации экономики явился Закон о лицензировании отдельных видов деятельности, вступивший в силу 08.02.2002. Закон устанавливает использование единой процедуры лицензирования на территории страны и существенно сокращает виды лицензионной деятельности, одновременно исключая их детальное дробление.

Напомним, что Указ N 314 относит выдачу разрешений (лицензий), регистрацию актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов к функциям по контролю и надзору. По общему правилу вышеуказанные функции осуществляют федеральные службы.

Вместе с тем необходимо отметить, что реструктуризация федеральных органов исполнительной власти повлекла за собой потерю многих функций, что естественным образом осложнило деятельность предпринимателей. Так, согласно постановлениям Правительства РФ от 15.07.2002 N 525 "О лицензировании деятельности по организации и содержанию тотализаторов и игорных заведений"; от 11.02.2002 N 135 "О лицензировании отдельных видов деятельности"[\*(165)](#sub_99165) организация и содержание тотализаторов и игорных заведений лицензируются Государственным комитетом РФ по физической культуре и спорту (Госкомспорт), который Указом N 314 был упразднен. Вместо него было образовано Федеральное агентство по физической культуре, спорту и туризму, которому были переданы правоприменительные функции, функции по оказанию государственных услуг и по управлению имуществом упраздненного Госкомспорта и функции в сфере туризма Минэкономразвития России. В свою очередь, Указом Президента РФ от 18.11.2004 N 1453 оно было преобразовано в Федеральное агентство по физической культуре и спорту; также было образовано Федеральное агентство по туризму. Ни в одном из двух положений об этих федеральных органах, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, функция по лицензированию деятельности по организации и содержанию тотализаторов не предусмотрена. Иными словами, она была потеряна.

26 января 2006 г. Правительство РФ приняло Постановление N 45 "Об организации лицензирования отдельных видов деятельности", в котором данной функцией наделяется Федеральная налоговая служба при Министерстве финансов РФ, что является оптимальным вариантом для разрешения данной проблемы.

Неопределенная ситуация в части наделения соответствующими контрольными функциями существует и с Федеральной службой по финансовым рынкам в сфере деятельности товарных бирж. Так, в соответствии с Положением о Федеральной службе по финансовым рынкам, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 N 317, эта служба (ФСФР), являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляет функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору в сфере финансовых рынков (за исключением страховой, банковской и аудиторской деятельности). О деятельности в сфере товарных рынков данное Положение умалчивает, за исключением п. 5.3.10, косвенно устанавливающего, что ФСФР рассматривает факты нарушения законодательства РФ о товарных биржах (в лице Комиссии по товарным биржам). В то же время Указом N 314 предусматривалось, что ФСФР передаются, в частности, функции по контролю деятельности бирж упраздняемого Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, которое осуществляло управление в области развития предпринимательства и конкуренции на товарных рынках.

До сих пор действует временная норма о том, что до внесения в законодательство РФ изменений, предусматривающих передачу функций Комиссии по товарным биржам Федеральной службе по финансовым рынкам, ФСФР осуществляет функции и полномочия по руководству и обеспечению работы Комиссии по товарным биржам (п. 6 Постановления Правительства РФ от 09.04.2004 N 206 "Вопросы Федеральной службы по финансовым рынкам"; п. 3 Постановления Правительства РФ от 30.06.2004 N 317 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по финансовым рынкам"). Таким образом, ФСФР имеет право только руководить данной Комиссией и председательствовать в ней, т.е. осуществлять организационные меры. Вместе с тем совместным приказом четырех ведомств (приказ Федеральной службы по финансовым рынкам, Министерства экономического развития и торговли РФ, Министерства сельского хозяйства РФ, Федеральной антимонопольной службы от 02.11.2004 N 04-601/пз-н/293/507/149) была утверждена Комиссия по товарным биржам (КТБ) при Федеральной службе по финансовым рынкам, которая является экспертным органом в установленной сфере действия, руководствующаяся, в частности, приказами ФСФР (п. 6.7 Положения о ФСФР).

Необходимо ликвидировать КТБ[\*(166)](#sub_99166), передав ее полномочия непосредственно федеральному органу исполнительной власти в области финансовых рынков - ФСФР, что не только устранит громоздкую процедуру формирования этой Комиссии путем межведомственных согласований, но и создаст полноценный орган (ФСФР), осуществляющий соответствующие функции не только в сфере финансовых, но и товарных рынков.

Президент РФ в Указе N 824 выделил такие приоритетные направления реформы, как ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования. Данные положения нашли развитие и в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 25.04.2005, и в распоряжении Правительства РФ от 06.04.2005 N 355-р "Об утверждении плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2005 год".

В настоящее время Минэкономразвития России подготовлен законопроект "Об особенностях принятия решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности", цель которого - ограничение ведомственного нормотворчества в сфере бизнеса. Согласно данному проекту любой ведомственный нормативный правовой акт проходит предварительную оценку в экспертно-консультативных советах при Правительстве РФ. Эксперты должны решить, не ущемляет ли документ интересы бизнеса, а его авторы - доказать полезность документа. При этом эксперты выносят решение, носящее рекомендательный характер. Концепция законопроекта основана на принципе презумпции нецелесообразности государственного регулирования предпринимательской деятельности. Вместе с тем, несмотря на благую идею, следует заключить, что предусмотренный проектом механизм экспертизы будет способствовать возникновению новой бюрократической вертикали.

Актуальной и целесообразной - в рамках ликвидации излишних административных барьеров, а также стимулирования развития среднего бизнеса в стране - остается необходимость упорядочить имеющийся, зачастую дублирующий порядок лицензирования, регистрации и сертификации, аккредитации, применения санитарных и ветеринарных правил и т.д. Так, Минэкономразвития России предлагало в одном из своих проектов вывести из-под сферы лицензирования производство лекарственных средств, строительную деятельность, производство медицинской техники, деятельность по оказанию протезно-ортопедической помощи, ветеринарную деятельность, разработки авиационной техники, двойного назначения, испытания авиационной техники и т.д.[\*(167)](#sub_99167).

Следует отметить, что подобные предложения относительно выведения не всегда достаточно аргументированы. Так, в части упразднения лицензируемых видов деятельности разработчики ссылаются на сертификацию, аккредитацию конкретного объекта "на выходе"; при этом под режим лицензирования подпадает не сам объект, а именно вид деятельности, что должно улучшать качество предполагаемого объекта.

Однако прежде чем выводить из-под сферы лицензирования соответствующие виды деятельности, необходимо выявить и определить критерии, на основании которых будет сокращаться перечень лицензируемых видов деятельности с одновременным осуществлением качественного государственного контроля за ними. Ясно, что в ряде случаев будут применяться нормы Закона о техническом регулировании, устанавливающие обязательность технических регламентов, которые в настоящее время еще не приняты. Но режим лицензирования на данном этапе представляет собой способ государственного контроля за соблюдением лицензиатами требований законодательства в области соответствующего вида деятельности, предъявляемых к обеспечению единой государственной политики в указанной области деятельности. Иными словами, лицензиат должен иметь возможность приступить к осуществлению конкретного вида деятельности лишь при соответствии всех производственных условий лицензионным требованиям, после чего государство "допускает" его в производственный или хозяйственный оборот. Таким образом на этой стадии "отсеиваются" недобросовестные предприниматели и производители. Посредством режима лицензирования государство на стадии подачи документов в лицензирующий орган требует наличия определенных организационно-технических возможностей, соответствующего оснащения, специального оборудования и т.д.

В целях обеспечения открытости информационной составляющей процедур лицензирования следует законодательно регулировать передачу открытой информации в области лицензирования, в том числе путем помещения открытых сведений из реестра лицензий в сети Интернет на сайтах лицензирующих органов.

2005 год ознаменован не только продолжением работ по разработке и принятию нормативных правовых актов, упраздняющих избыточные и дублирующие функции органов исполнительной власти, но и выработкой предложений по передаче ряда государственных функций саморегулируемым организациям, разработкой процедур управления по результатам, стандартов государственных услуг и административных регламентов (в том числе электронных).

В части передачи ряда государственных функций саморегулируемым организациям отмена лицензирования, например, аудиторской деятельности (которая заменяется обязательным членством аудиторов, индивидуальных аудиторов и аудиторских организаций в саморегулируемых аудиторских объединениях) в целом поддерживается. Государственное регулирование аудиторской деятельности будет заключаться в выработке государственной политики в сфере аудиторской деятельности, нормативно-правовом регулировании, включая организацию разработки и утверждение федеральных стандартов аудиторской деятельности, и т.п.

В то же время в целях оптимизации системы госконтроля и надзора в части изъятия государственных контрольных функций и дальнейшей их передачи соответствующим организациям, аккредитованным федеральными органами исполнительной власти, предложения Минэкономразвития России не всегда могут найти поддержку ввиду их недостаточной обоснованности. Так, предлагается установить новый порядок проведения обязательного технического осмотра автотранспортных средств, передав эту функцию организациям, аккредитованным при федеральных органах исполнительной власти. Проверку технического состояния транспортных средств, предоставляемых Вооруженным Силам РФ, воинским формированиям, предлагается оставить за МВД России. Минэкономразвития России обосновывает передачу данной функции тем, что она является функцией по оказанию государственных услуг.

Вместе с тем, исходя из анализа действующего законодательства - Федерального закона от 10.12.95 N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения", указов Президента РФ от 19.07.2004 N 927 "Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации", от 15.06.98 N 711 "О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения", Указа N 314, - следует заключить:

а) проведение государственного технического осмотра относится исключительно к разрешительным функциям, а не к оказанию государственных услуг;

б) согласно Постановлению Правительства РФ от 31.07.98 N 880 "О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных в государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации" задачами государственного технического осмотра является целый комплекс мер:

проверка соответствия технического состояния и оборудования транспортных средств требованиям нормативных правовых актов, правил, стандартов и технических норм в области обеспечения безопасности дорожного движения, а также технических нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

контроль допуска водителей к участию в дорожном движении;

предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, связанных с эксплуатацией транспортных средств;

выявление похищенных транспортных средств, а также транспортных средств участников дорожного движения, скрывшихся с мест дорожно-транспортных происшествий;

государственный учет показателей состояния безопасности дорожного движения;

контроль за выполнением владельцами транспортных средств требования об обязательном страховании гражданской ответственности.

Предложенный Минэкономразвития России обязательный периодический технический осмотр не сможет охватить вышеуказанный комплекс целенаправленных задач. Более того, представленный им порядок прохождения технического осмотра транспортных средств, по своей сути, является более сложным, так как предполагается, что организации, аккредитованные на проведение такого осмотра, обязаны будут предоставлять в федеральный орган исполнительной власти в области внутренних дел сведения о транспортных средствах, прошедших осмотр. МВД России, в свою очередь, ведет информационные базы данных о транспортных средствах и т.п.

Таким образом, происходит разрыв одной разрешительной функции на несколько составных, абсолютно самостоятельных частей (проведение технического осмотра, предоставление информации в МВД России, ведение реестров и т.п.) как по содержанию, так и по органам (организациям), что никак не корреспондируется с тенденциями проводимой в стране административной реформы.

Кроме того, некоторые утвержденные Правительством РФ положения о лицензировании конкретных видов деятельности не приведены в соответствие с федеральным законодательством и устанавливают дополнительные административные барьеры для предпринимателей. Так, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 01.07.2002 N 489 Положение о лицензировании фармацевтической деятельности устанавливает порядок выдачи лицензий на фармацевтическую деятельность исключительно для юридических лиц, тем самым лишая индивидуальных предпринимателей права ею заниматься. При этом Верховным Судом РФ было вынесено решение от 04.02.2003 N ГКПИ 2003-11, в котором определено, что в соответствии со ст. 2 Федерального закона N 128-ФЗ "соискателем лицензии" и "лицензиатом" может быть как юридическое лицо, так и индивидуальный предприниматель. Примечательно, но до настоящего времени Правительство РФ не изменило свое Постановление[\*(168)](#sub_99168).

Немаловажный аспект проводимой реформы - в части дебюрократизации экономики - обеспечение государством добросовестной конкуренции. Оно выражается в виде запрета принимать акты и (или) совершать действия, которые ограничивают самостоятельность хозяйствующих субъектов, создают дискриминационные условия их деятельности, если такие акты или действия имеют либо могут иметь своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов (п. 1 ст. 7 Закона РСФСР от 22.03.91 N 948-1 "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", далее - Закон о конкуренции). В свою очередь, ст. 15 Федерального закона от 18.07.95 N 108-ФЗ "О рекламе" предусмотрено, что распространение рекламы на транспортных средствах осуществляется на основании договоров с собственниками транспортных средств или с лицами, обладающими вещными правами на транспортные средства, если законом или договором не предусмотрено иное в отношении лиц, обладающих вещными правами на это имущество. Постановление Правительства Москвы от 27.06.2000 N 490 "Об управлении рекламным процессом на транспорте" передает транспортные средства городского пассажирского автотранспорта в хозяйственное ведение транспортным предприятиям г. Москвы.

Определение государственного унитарного предприятия "Реклама и информация на транспорте" как структуры, которой предоставлены исключительные права в данной сфере, включая право перепоручать свои функции другим лицам, является навязыванием услуг рекламодателям и рекламораспространителям. Кроме того, это необоснованно создает ему благоприятные условия деятельности, которые могут повлечь ограничение конкуренции и ущемление интересов других хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность на том же сегменте рынка, что противоречит требованиям п. 1 ст. 7 Закона о конкуренции. Федеральный Арбитражный суд Московского округа вынес решение (дело N КА-А40/10643-03), в котором, в частности, указывалось: отношения по предоставлению и реализации права хозяйственного ведения являются гражданско-правовыми и согласно ст. 71 Конституции РФ, ст. 1 ГК РФ урегулированы федеральным законодательством, которое не предоставляет правомочий собственнику вводить дополнительные ограничения прав унитарного предприятия в отношении закрепленного за ним на ограниченном вещном праве имущества, а наделение такого предприятия льготами противоречит требованиям п. 1 ст. 7 Закона о конкуренции.

В заключение следует отметить, что решение вышеуказанных узловых проблем не должно ограничиваться исключительно декларативными предписаниями, содержащимися в информативных Посланиях Президента РФ и распоряжениях Правительства РФ. В связи с этим Правительство РФ в целях эффективной реализации законов должно реагировать более оперативно, как принимая новые, так и приводя в соответствие с федеральным законодательством уже утвержденные постановления.

# Раздел III. Инициативные разработки авторов в процессе проведения административной реформы

# Глава 1. Схема Типового положения о федеральном министерстве (А.Ф. Ноздрачев[\*(169)](#sub_99169), Е.И. Спектор[\*(170)](#sub_99170), А.В. Калмыкова[\*(171)](#sub_99171))

# I. Общие положения

1. Федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в соответствующей отрасли (сфере).

2. Федеральное министерство осуществляет самостоятельное правовое регулирование в соответствующей отрасли (сфере) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, осуществляет координацию и обеспечивает единство функционирования находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

3. Федеральное министерство в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, Законом о Правительстве РФ, иными федеральными конституционными и федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, настоящим Положением.

Федеральное министерство осуществляет свою деятельность, руководствуясь принципами функциональной специализации, самостоятельности, ответственности, а также законности, федерализма, гласности, обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

# II. Основные цели федерального министерства

4. Основными целями деятельности федерального министерства являются:

участие в разработке и реализации государственной политики применительно к соответствующей отрасли (сфере);

анализ состояния и тенденций развития в соответствующей отрасли (сфере);

оценка и формирование правовых и экономических условий, способствующих повышению эффективности деятельности предприятий, учреждений, организаций по профилю отрасли (сферы), проведению структурных преобразований в отрасли (сфере) деятельности федерального министерства;

обеспечение реализации федеральных законов и контроль за их исполнением в отрасли (сфере).

# III. Основные функции федерального министерства

5. В соответствии с возложенными на него целями федеральное министерство осуществляет следующие функции:

представляет интересы своей отрасли (сферы) в органах государственной власти Российской Федерации;

разрабатывает и принимает нормативные правовые акты в соответствующей отрасли (сфере);

принимает меры по совершенствованию системы государственного управления, регулирования, координации и взаимодействия в сфере своей деятельности, а также оптимизации структуры аппарата управления;

разрабатывает, утверждает и обеспечивает реализацию федеральных целевых и межгосударственных программ;

участвует в подготовке краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных прогнозов социально-экономического развития отрасли (сферы);

организует информационно-правовое обеспечение в отрасли (сфере);

принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, осуществляет руководство деятельностью и контроль за деятельностью подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств;

реализует государственную политику в соответствующей отрасли (сфере), в том числе посредством формирования и размещения заказов для федеральных государственных нужд на предприятиях и в организациях негосударственных форм собственности;

осуществляет координацию и контроль за деятельностью государственных внебюджетных фондов.

6. Федеральное министерство обеспечивает решение основных социальных вопросов в соответствующей отрасли (сфере).

7. Федеральное министерство участвует в установленном порядке в законопроектной деятельности Правительства РФ, а также организует правотворческую деятельность в данной отрасли (сфере) в пределах средств, выделенных под государственные программы развития инвестиций.

8. Федеральное министерство организует взаимодействие с кредитными организациями и коммерческими банками по осуществлению инвестиционной деятельности в порученной отрасли (сфере) в пределах средств, выделенных для государственных программ развития инвестиций.

9. Федеральное министерство участвует в пределах своей компетенции в осуществлении (выполнении) международных договоров (документов), вступивших в силу для Российской Федерации.

10. Федеральное министерство заключает межведомственные соглашения о сотрудничестве в соответствующей отрасли (сфере) с центральными исполнительными органами иностранных государств.

# IV. Основные права и обязанности федерального министерства

11. Федеральное министерство для реализации своих функций имеет право:

издавать правовые акты (приказы, инструкции, указания), в том числе совместно с другими федеральными министерствами в соответствии с законодательством РФ;

разрабатывать проекты законодательных и иных нормативных правовых актов, обеспечивать по поручению Правительства РФ необходимое сопровождение законопроектов, относящихся к соответствующей отрасли (сфере), в палатах Федерального Собрания, предоставлять в этих целях необходимую информацию;

разрабатывать и утверждать нормативно-методические документы по вопросам, отнесенным к компетенции федерального министерства;

создавать научно-технические, научно-практические, экспертные, консультативные и информационно-аналитические органы, утверждать их состав и положения о них;

разрабатывать в установленном порядке положения о находящихся в его ведении федеральных службах и федеральных агентствах;

назначать и освобождать от должности руководителей находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств;

создавать и координировать в установленном порядке деятельность государственных внебюджетных фондов;

проводить ревизии и проверки находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, организовывать аудиторские проверки;

контролировать исполнение законодательства РФ, поручений, даваемых находящимся в его ведении федеральным службам и федеральным агентствам, органам, предприятиям, учреждениям, организациям, в пределах компетенции федерального министерства;

получать в установленном порядке от федеральных органов исполнительной власти, от органов исполнительной власти субъектов РФ, предприятий, учреждений, организаций статистические, бухгалтерские и иные данные, необходимые для выполнения возложенных на федеральное министерство целей.

12. Федеральное министерство обязано:

своевременно и качественно исполнять нормативные правовые акты и программные задания по обеспечению и удовлетворению общественных потребностей в продукции, товарах, услугах отрасли (сферы);

обеспечивать динамичное развитие соответствующей отрасли (сферы) управления;

обеспечивать слаженную и эффективную работу подразделений федерального министерства, находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, высокий уровень их государственной дисциплины.

# V. Взаимодействие федерального министерства с органами государственной власти и местного самоуправления

13. Федеральное министерство:

выполняет поручения Президента РФ и Правительства РФ;

взаимодействует в установленном порядке с палатами Федерального Собрания, а также иными органами государственной власти Российской Федерации и должностными лицами.

14. Руководство федеральным министерством осуществляет Правительство РФ, за исключением случаев обеспечения конституционных полномочий Президента РФ либо подведомственности Президенту РФ в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

15. В пределах своих полномочий федеральное министерство взаимодействует с соответствующими органами государственной власти субъектов РФ.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральное министерство взаимодействует с органами исполнительной власти субъектов Федерации в порученной отрасли (сфере), исходя из ч. 2 ст. 77 Конституции РФ о единстве системы исполнительной власти в Российской Федерации.

16. Федеральное министерство взаимодействует с исполнительными органами межгосударственных объединений, участником которых является Российская Федерация.

17. Федеральное министерство организует взаимодействие своих подразделений находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств с органами местного самоуправления, в том числе по выполнению последними делегированных государственных полномочий.

18. Федеральное министерство заключает соглашения с иными органами исполнительной власти, с органами местного самоуправления, общественными и иными объединениями.

19. Федеральное министерство принимает меры по исполнению судебных решений.

# VI. Территориальные органы, подведомственные учреждения и организации федеральных министерств

20. Федеральное министерство для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные и межтерриториальные органы по согласованию с Полномочным представителем Президента РФ в федеральном округе.

21. Порядок создания территориальных органов федерального министерства устанавливается Правительством РФ в соответствии с федеральными законами.

# VII. Порядок разработки, принятия и реализации нормативных правовых актов федерального министерства

22. Для реализации целей и функций федеральное министерство издает правовые акты в соответствии с общим порядком.

23. В целях осуществления согласованной деятельности органов исполнительной власти федеральное министерство может принимать совместные решения.

24. Разработка проекта правового акта федерального министерства должна осуществляться с соблюдением правил юридической техники.

25. Федеральные министерства вправе объявлять конкурс на разработку проекта нормативного правового акта в соответствии с законодательством РФ.

26. Для оценки качества проекта нормативного правового акта может проводиться его независимая экспертиза. Экспертное заключение прилагается к проекту нормативного правового акта при его внесении. Научная экспертиза проекта нормативного правового акта осуществляется научными учреждениями и высшими учебными заведениями соответствующего профиля, экспертами из числа ведущих ученых и специалистов.

27. Нормативные правовые акты, издаваемые федеральным министерством, должны иметь следующие реквизиты: указание на вид нормативного правового акта; наименование органа, принявшего (издавшего) нормативный правовой акт; наименование, обозначающее предмет регулирования нормативного правового акта; дату, место принятия (издания) нормативного правового акта и его регистрационный номер; подписи лиц, официально уполномоченных подписывать соответствующие нормативные правовые акты.

28. Федеральное министерство контролирует и обеспечивает выполнение принятых правовых актов.

# VIII. Ответственность федерального министерства

29. Федеральное министерство несет установленную законодательством РФ юридическую ответственность:

за невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных на него функций и обязанностей;

за несвоевременное и неправильное осуществление предоставленных прав;

за ошибки в принятых решениях и совершенных действиях;

за нарушение российского законодательства.

30. Федеральный министр, его заместители, руководители подразделений федерального министерства несут дисциплинарную, административную, уголовную ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных на них обязанностей.

# IX. Организация работы федерального министерства

31. Работа в федеральном министерстве организуется и направляется федеральным министром, действующим на основе принципа единоначалия.

32. Президент РФ назначает на должность и освобождает от должности федерального министра по представлению Председателя Правительства РФ в установленном порядке.

33. Федеральный министр имеет заместителей (не более...), которые назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ, Правительством РФ.

34. Федеральный министр:

1) издает в пределах своей компетенции в соответствии с действующим законодательством правовые акты в соответствии с правилами подготовки и принятия ведомственных актов;

2) принимает меры по обеспечению неуклонного выполнения сотрудниками министерства федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ;

3) распределяет обязанности между своими заместителями;

4) утверждает структуру и штатное расписание центрального аппарата федерального министерства в пределах фонда оплаты труда и численности работников;

5) утверждает положение о структурных подразделениях федерального министерства и смету расходов на их содержание в пределах средств федерального бюджета;

6) устанавливает процедуры и регламенты деятельности в федеральном министерстве;

7) вносит в Правительство РФ по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства проект положения о федеральной службе, федеральном агентстве, предложения о предельной штатной численности федеральной службы, федерального агентства и фонде оплаты труда их работников;

8) вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности и к сферам деятельности федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в его ведении, если принятие таких актов относится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами к компетенции Правительства РФ;

9) вносит в Министерство финансов РФ предложения по формированию федерального бюджета и финансированию федеральных служб и федеральных агентств;

10) во исполнение поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ дает поручения федеральным службам и федеральным агентствам и контролирует их исполнение;

11) утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и федеральных агентств, а также отчет об их исполнении;

12) имеет право отменять противоречащее федеральному законодательству решение федерального агентства, федеральной службы, если иной порядок отмены решения не установлен федеральным законом;

13) назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ;

14) назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, за исключением руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ;

15) вносит в Правительство РФ предложение о назначении на должность (освобождении от должности) руководителя государственного внебюджетного фонда;

16) вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственных внебюджетных фондов, принимает нормативные правовые акты по сферам деятельности государственных внебюджетных фондов;

17) вносит в Правительство РФ по представлению руководителя государственного внебюджетного фонда проекты федеральных законов о бюджете государственного внебюджетного фонда и об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда;

18) назначает проверки деятельности внебюджетных фондов в случаях, устанавливаемых федеральным законом;

19) решает в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе вопросы, связанные с прохождением государственной службы в министерстве;

20) осуществляет другие полномочия, установленные федеральными законами, иными правовыми актами.

35. В федеральном министерстве создается коллегия, в состав которой входят: федеральный министр, его заместители, руководители территориальных органов федерального министерства, должностные лица подразделений федерального министерства, специалисты, ученые.

Члены коллегии утверждаются Правительством РФ. Решения коллегии оформляются протоколами и, в случае необходимости, приказами федерального министра.

36. В федеральном министерстве могут образовываться научные, научно-технические и другие советы, комиссии, временные научные (творческие) коллективы, экспертные и рабочие группы.

37. Государственные служащие в федеральном министерстве замещают должности, осуществляют права и обязанности в соответствии со штатным расписанием и регламентирующими документами.

# X. Реорганизация и ликвидация федерального министерства

38. Федеральное министерство реорганизуется и ликвидируется в порядке, установленном законодательством РФ.

39. В случае реорганизации и ликвидации федерального министерства Правительство РФ определяет порядок передачи и выполнения ранее возложенных функций.

# Глава 2. Схема Типового положения о территориальном органе федерального министерства (Н.А. Игнатюк[\*(172)](#sub_99172))

Настоящая Схема применима к территориальным органам тех федеральных министерств, компетенция которых формируется исходя из положений ст. 72 Конституции РФ, установившей предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Поскольку у федеральных министерств, обладающих специальной компетенцией в области иностранных дел, обороны, государственной и общественной безопасности, борьбы с преступностью и т.п., характер компетенции существенно отличается от компетенции иных федеральных министерств и их государственные функции невозможно свести к единой схеме, то положения о территориальных органах федеральных министерств со специфическими функциями должны готовиться сугубо индивидуально.

Схема Типового положения о территориальном органе федерального министерства может быть использована для подготовки положений о территориальных органах федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ.

# I. Общие положения

1. Главное управление (Управление) является территориальным органом федерального министерства, действует непосредственно на закрепленной за ним территории (территории конкретного субъекта РФ, нескольких субъектов РФ и т.д.) и обеспечивает осуществление возложенных на федеральное министерство государственных функций.

Главное управление (Управление) образуется в соответствии с порядком и условиями, определяемыми положением о федеральном министерстве.

Главное управление (Управление) входит в систему федерального министерства.

2. В своей деятельности Главное управление (Управление) руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ, правовыми актами федерального министерства, иных федеральных органов исполнительной власти, а также настоящим Положением.

3. Главное управление (Управление) в пределах полномочий, предоставленных настоящим Положением, не зависит от органов государственной власти субъектов РФ.

4. Главное управление (Управление) является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации, бланки со своим наименованием и изображением Государственного герба Российской Федерации, штампы, счета в Федеральном казначействе и (или) кредитных организациях.

В состав Главного управления (Управления) могут входить отдельно расположенные структурные подразделения (отделы), не имеющие обособленного имущества и не являющиеся самостоятельными юридическими лицами, которые могут иметь лицевой счет в органах Федерального казначейства и негербовую печать для оформления документов, связанных с распоряжением средствами на лицевом счете.

# II. Основные задачи главного управления (управления)

5. Основными задачами Главного управления (Управления) являются: реализация государственной политики в порученной федеральному

министерству сфере деятельности;

представление и защита интересов федерального министерства в органах государственной власти субъектов РФ;

сбор и анализ информации о применении действующего законодательства в порученной сфере, проблемах, возникающих с его применением, наличии правовых пробелов и коллизий;

содействие федеральному министерству в оказании организационно-методической помощи соответствующим органам исполнительной власти субъектов РФ.

# III. Основные функции главного управления (управления)

6. Главное управление (Управление) в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет следующие основные функции:

участвует в пределах своих полномочий в нормотворческой деятельности федерального министерства (варианты - обобщает и анализирует правоприменительную практику; проводит мониторинг законодательства РФ и субъекта РФ) и представляет в федеральное министерство аналитические материалы и документы;

выявляет правовые проблемы и потребности в правовом обеспечении деятельности органов исполнительной власти, организаций, учреждений, предприятий, осуществляющих деятельность в порученной федеральному министерству сфере деятельности;

по поручению федерального министерства анализирует деятельность территориальных органов федеральных служб и федеральных агентств, подчиненных федеральному министерству и сообщает о результатах анализа Министру;

готовит и вносит в федеральное министерство предложения о необходимости принятия новых нормативных правовых актов или о внесении изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты по вопросам, связанным с его деятельностью;

обеспечивает выполнение обязательств федерального министерства, содержащихся в правовых актах публично-правового характера, между федеральным министерством и отраслевыми органами исполнительной власти субъекта РФ в порученной сфере деятельности;

по поручению федерального министерства организует работу по информированию населения о деятельности федерального министерства, взаимодействует со средствами массовой информации по вопросам реализации государственной политики в порученной федеральному министерству сфере деятельности;

информирует и консультирует в соответствии с порядком, определенным федеральным министерством, заинтересованных лиц по вопросам деятельности федерального министерства;

взаимодействует с окружными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, территориальными органами иных федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления при решении задач, возложенных на Главное управление (Управление);

по поручению Министра координирует деятельность внебюджетных фондов;

в случае обнаружения нарушений законодательства РФ, привлечение к ответственности за которые осуществляется иными органами, подготавливает материалы для передачи в соответствующие административные, налоговые и правоохранительные органы и оказывает содействие этим органам;

рассматривает жалобы и обращения граждан по вопросам деятельности Главного управления (Управления);

обеспечивает профессиональную подготовку, переподготовку кадров Главного управления (Управления);

осуществляет иные функции, определяемые федеральным министерством.

# IV. Основные права и обязанности главного управления (управления)

7. Главное управление (Управление) в установленном порядке имеет право:

1) запрашивать и получать необходимую информацию, документы и материалы от государственных органов, учреждений, организаций, предприятий и должностных лиц;

2) привлекать для мониторинга (анализа) законодательства и нормотворческих работ и консультаций научные организации, сотрудников государственных органов и организаций, специалистов и экспертов, в том числе на договорной основе;

3) получать от территориальных органов (в том числе окружных), федеральных органов исполнительной власти сведения и материалы, необходимые для выполнения возложенных на Главное управление (Управление) задач и функций;

4) информировать федеральное министерство о реальной ситуации в порученной сфере деятельности, складывающейся на закрепленной за Главным управлением (Управлением) территории;

5) проводить мероприятия, связанные с реализацией государственной политики в порученной федеральному министерству сфере деятельности;

6) осуществлять иные права, определяемые законодательством и правовыми актами федерального министерства.

Главное управление (Управление) в установленном порядке обязано:

1) выполнять поручения Президента РФ и Правительства РФ;

2) своевременно и качественно исполнять относящиеся к его компетенции предписания правовых нормативных актов и основанные на них поручения Министра, связанные с реализаций государственных функций федерального министерства;

3) обеспечивать слаженную и эффективную работу территориальных органов федеральных служб и (или) федеральных агентств, подведомственных федеральному министерству, подчиненных федеральному министерству учреждений, организаций, предприятий;

4) управлять подведомственными федеральному министерству учреждениями, организациями, предприятиями;

5) контролировать и анализировать деятельность территориальных органов федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федерального министерства, своевременно информировать Министра о результатах контроля и анализа их деятельности;

6) надлежаще управлять имуществом, закрепленным за ним на праве оперативного управления.

# V. Взаимодействие главного управления (управления) с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления

8. Главное управление (Управление) осуществляет свою деятельность по предметам ведения Российской Федерации и ее субъектов во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ и взаимодействует с органами местного самоуправления при исполнении ими государственных полномочий по предметам деятельности в установленной федеральному министерству сфере деятельности.

9. Главное управление (Управление) организует взаимодействие подведомственных федеральному министерству учреждений, организаций, предприятий с органами местного самоуправления.

10. Главное управление (Управление) для выполнения стоящих перед ним задач взаимодействует в порядке, установленном законодательством РФ, с гражданами, общественными и иными объединениями, саморегулируемыми организациями.

# VI. Ответственность главного управления (управления)

11. Главное управление (Управление) в лице руководителя и заместителей несет установленную законодательством и положением о нем юридическую ответственность:

за нарушение положений и норм действующего законодательства;

за невыполнение, несвоевременное, ненадлежащее выполнение возложенных на него функций, прав и обязанностей, поручений Президента РФ, Правительства РФ, федерального министерства, а также за бездействие;

за ошибки в принятых решениях и совершенных действиях.

12. Руководитель Главного управления (Управления) и его заместители несут дисциплинарную, административную, уголовную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

# VII. Организация деятельности главного управления (управления)

13. Главное управление (Управление) возглавляет начальник, назначаемый и освобождаемый от должности Министром.

Начальник осуществляет руководство на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Главное управление (Управление) задач.

Начальник имеет заместителей, назначаемых и освобождаемых от должности в установленном Министром порядке.

14. Начальник Главного управления (Управления):

1) разрабатывает и представляет на утверждение в федеральное министерство организационно-штатную структуру Главного управления (Управления);

2) на основании штатной структуры, установленной численности работников и фонда оплаты труда утверждает штатное расписание Главного управления (Управления) и контролирует его исполнение;

3) издает в пределах своей компетенции приказы и распоряжения, организует и контролирует их исполнение;

4) распределяет обязанности между своими заместителями;

5) назначает в установленном порядке на должность и освобождает от должности работников Главного управления (Управления) и структурных подразделений (отделов), применяет к ним меры поощрения и дисциплинарного взыскания;

6) утверждает положения о структурных подразделениях Главного управления (Управления), а также по поручению Министра уставы подведомственных федеральному министерству учреждений, организаций, предприятий;

7) организует подготовку предложений в установленном порядке к представлению работников Главного управления (Управления) о награждении государственными и ведомственными наградами, присвоению почетных званий, присвоению почетных званий Российской Федерации;

8) обеспечивает в Главном управлении (Управлении) исполнение законодательства о государственной службе и труде, организует и проводит мероприятия по отбору, подготовке и повышению квалификации кадров;

9) определяет состав и порядок работы оперативных совещаний руководящих работников Главного управления (Управления);

10) в пределах своих полномочий создает резерв кадров для замещения должностей в Главном управлении (Управлении);

11) обеспечивает делопроизводство (и мероприятия по обеспечению режима секретности) в Главном управлении (Управлении) в соответствии с порядком, установленным федеральным законодательством и правовыми актами федерального министерства;

12) выполняет поручения Министра о проведении организационно-штатных мероприятий в Главном управлении (Управлении);

13) осуществляет иные полномочия, вытекающие из задач и функций, возложенных на Главное управление (Управление).

15. В Главном управлении (Управлении) образуется коллегия в порядке и составе, определяемых федеральным министерством. Работа коллегии осуществляется в соответствии с положением и регламентом, утверждаемыми начальником Главного управления (Управления).

16. При Главном управлении (Управлении) могут создаваться и действовать консультативные органы, комиссии, советы либо рабочие органы - квалификационные, конкурсные комиссии и т.п., а также рабочие группы и творческие коллективы, своей деятельностью способствующие реализации задач и функций, возложенных на Главное управление (Управление).

17. Финансирование Главного управления (Управления) осуществляется федеральным министерством за счет средств, выделяемых из федерального бюджета, и иных финансовых источников, предусмотренных законодательством.

# VIII. Реорганизация и ликвидация главного управления (управления)

18. Главное управление (Управление) может быть ликвидировано по решению Правительства РФ, федерального министерства, суда.

Ликвидацию Главного управления (Управления) осуществляет ликвидационная комиссия в соответствии с утвержденным им положением о ликвидационной комиссии, создаваемая федеральным министерством.

19. Главное управление (Управление) может быть реорганизовано по решению Правительства РФ, федерального министерства.

Реорганизация и (или) ликвидация Главного управления (Управления) осуществляются в порядке, установленном федеральным министерством в соответствии с действующим законодательством.

20. В случае реорганизации или ликвидации Главного управления (Управления) порядок передачи ранее возложенных на Главное управление (Управление) функций определяется федеральным министерством.

# Глава 3. Схема Типового положения о федеральной службе (А.Ф. Ноздрачев[\*(173)](#sub_99173), А.В. Калмыкова[\*(174)](#sub_99174))

Настоящая схема Типового положения разработана применительно к федеральной службе, осуществляющей функции по контролю и надзору, находящейся в ведении соответствующего федерального министерства.

В схеме содержатся нормы, определяющие основные принципы организации и деятельности федеральной службы и являющиеся общими для указанного вида федерального органа исполнительной власти. При определении функций и полномочий, выполняемых федеральной службой в соответствующей сфере деятельности, следует учитывать, во-первых, положения Указа N 649, Указа N 314 о разграничении полномочий между различными видами федеральных органов исполнительной власти, во-вторых, нормы федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регламентирующих общественные отношения в соответствующей сфере деятельности, в-третьих, решения Правительственной комиссии по проведению административной реформы в части определения избыточных, дублирующих или требующих изменения редакции (сокращения масштабов реализации) функций федеральных органов исполнительной власти, в-четвертых, специфику отрасли, в которой соответствующая федеральная служба осуществляет государственный контроль и надзор.

Следует иметь в виду, что характерной особенностью отношений контролирующих органов и подконтрольных лиц является необязательность подчиненности им последних. Однако этот момент существенным образом влияет на объем контрольных полномочий органов исполнительной власти, направленных на объекты контроля. Под самим объектом контроля следует понимать деятельность подконтрольных субъектов, ее соответствие правилам и предписаниям, которые установлены нормативными правовыми актами и нормативными техническими документами.

При подготовке положения о конкретной федеральной службе необходимо учитывать также, что понятия "государственный контроль" и "надзор" не тождественны. Понятие государственного контроля является более широким, чем понятие надзора, и имеет присущие только ему признаки. Органы, осуществляющие государственный контроль, организуют и проводят проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений. Более того, контрольные органы имеют право вмешиваться в хозяйственную, производственную деятельность организации, применяя меры административного принуждения (см. гл. 23 КоАП РФ). Надзорная же деятельность ограничена преимущественно проверкой законности действий конкретного объекта надзора и включает наблюдение, проверку соблюдения определенных норм, выявление и пресечение правонарушений, привлечение виновных к административной ответственности.

С учетом сказанного была разработана представленная ниже схема Типового положения о федеральной службе.

# I. Общие положения

1. Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в порученной сфере (области) деятельности.

2. Федеральная служба находится в ведении соответствующего федерального министерства.

3. Федеральная служба в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, международными договорами РФ в соответствующей сфере (области) деятельности, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами вышестоящего органа государственной власти, настоящим Положением.

4. Федеральная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, совместно с другими органами государственной власти, а также органами местного самоуправления, организациями, предприятиями, учреждениями и общественными объединениями.

5. Федеральная служба осуществляет свою деятельность, руководствуясь принципами законности, федерализма, гласности, соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц, компетенционной самостоятельности и функциональной специализации.

6. Федеральная служба является юридическим лицом, имеет полное и условное наименование, эмблему, печати с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, соответствующие печати, штампы, счета в учреждениях банков.

# II. Основные цели федеральной службы

7. Основными целями федеральной службы в пределах ее компетенции являются:

1) реализация государственной политики в установленной сфере (области) деятельности;

2) осуществление в порученной сфере (области) деятельности в соответствии с законодательством РФ контрольной (надзорной), регистрационной, лицензионной и иной разрешительной деятельности для обеспечения соблюдения требований нормативных правовых актов и нормативно-технических документов иными государственными органами и органами местного самоуправления, организациями, предприятиями, учреждениями, российскими и иностранными гражданами и лицами без гражданства;

3) обеспечение в установленном порядке вышестоящих и иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, заинтересованных юридических и физических лиц информацией по предметам деятельности федеральной службы;

4) содействие развитию межрегионального сотрудничества по вопросам, отнесенным к предмету ведения федеральной службы.

# III. Основные функции федеральной службы

8. В соответствии с возложенными на нее целями федеральная служба осуществляет следующие функции:

1) осуществляет в порученной сфере (области) деятельности государственный контроль и надзор за выполнением подконтрольными (поднадзорными) объектами[\*(175)](#sub_99175) правил, обязанностей или требований, установленных нормативными правовыми актами и нормативно-техническими документами;

2) проводит учет и анализ нарушений правил, обязанностей или требований, установленных нормативными правовыми актами и нормативно-техническими документами, в порученной сфере (области) деятельности;

3) осуществляет регистрацию физических или юридических лиц и предпринимателей без образования юридического лица, объектов недвижимости, отдельных видов сделок, общественных организаций, включая политические партии, ведомственных нормативных актов и т.п.;

4) осуществляет лицензирование отдельных видов деятельности; сертификацию и иную разрешительную деятельность;

5) организует формирование и ведение федеральных информационных ресурсов в соответствующей сфере (области) деятельности;

6) осуществляет управление подведомственными территориальными и иными органами, организациями, учреждениями, предприятиями и обеспечивает надлежащее взаимодействие между ними;

7) осуществляет взаимодействие в пределах своей компетенции с иными федеральными органами государственной власти;

8) организует либо непосредственно осуществляет подготовку кадров для обеспечения достижения возложенных на нее целей;

9) организует научно-исследовательскую работу по предметам своего ведения;

10) участвует в организации технического, правового, научного, информационного обеспечения порученной сферы (области) деятельности.

9. Участвует в пределах своей компетенции в осуществлении (выполнении) международных договоров (документов), вступивших в силу для Российской Федерации.

10. Заключает межведомственные соглашения о сотрудничестве в порученной сфере (области) деятельности.

# IV. Основные права федеральной службы

11. Федеральная служба для реализации своих функций имеет право:

1) принимать участие в разработке концепций, основных направлений развития сферы (области) деятельности, планов проводимых мероприятий в пределах своей компетенции;

2) разрабатывать и вносить на рассмотрение вышестоящих органов исполнительной власти предложения по вопросам деятельности федеральной службы;

3) принимать индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы в пределах своей компетенции;

4) получать в установленном порядке от подконтрольных (поднадзорных) объектов бухгалтерские, технические и иные данные, необходимые для выполнения проверок, ревизий, инспекций и т.д.;

5) в пределах своей компетенции координировать деятельность соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;

6) применять меры административного наказания в соответствии с КоАП РФ и меры административного принуждения в соответствии с действующим законодательством в случае выявления в процессе осуществления государственного контроля и надзора нарушений правил, обязанностей или требований, установленных нормативными правовыми актами и нормативно-техническими документами.

# V. Основные обязанности федеральной службы

12. Федеральная служба обязана:

1) своевременно и качественно исполнять относящиеся к ее компетенции предписания нормативных правовых актов и основанные на них поручения вышестоящих федеральных органов исполнительной власти;

2) обеспечивать соблюдение предписаний нормативных правовых актов и нормативно-технических документов объектами их контрольно-надзорной деятельности;

3) обеспечивать слаженную и эффективную работу подразделений федеральной службы, ее территориальных органов, находящихся в сфере (области) деятельности федеральной службы организаций, учреждений, предприятий;

4) разрабатывать по поручению вышестоящих органов исполнительной власти или совместно с ними проекты нормативных правовых актов и нормативно-технических документов;

5) проводить в пределах своей компетенции контрольно-надзорные мероприятия за соблюдением подконтрольными (поднадзорными) объектами правил, обязанностей или требований нормативных правовых актов и нормативно-технических документов;

6) осуществлять в соответствии с законодательством РФ выдачу, переоформление, возобновление, приостановление и аннулирование лицензий на совершении установленных видов деятельности в порученной сфере (области) деятельности, а также контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий;

7) выдавать, переоформлять, приостанавливать, возобновлять и аннулировать в установленном порядке разрешения (сертификаты, свидетельства) на приобретение, хранение, ввоз, вывоз и применение различных объектов и осуществлять контроль (надзор) за соблюдением порядка и условий их применения, осуществлять иную деятельность разрешительного характера;

8) проводить аккредитацию в порученной сфере (области) деятельности;

9) осуществлять в соответствии с законодательством РФ регистрацию физических и юридических лиц и их объединений (организаций), объектов собственности, прав и т.п. в пределах своей компетенции;

10) организовывать и проводить экспертизы, расследования, обследования, исследования, испытания и иные виды оценок в порученной сфере (области) деятельности;

11) вести в пределах своей компетенции соответствующие реестры, регистры, классификаторы и кадастры;

12) предоставлять заинтересованным лицам информацию о своей деятельности.

# VI. Взаимодействие федеральной службы с органами государственной власти и органами местного самоуправления

13. Федеральная служба:

выполняет поручения Президента РФ, Правительства РФ, вышестоящего федерального министерства;

взаимодействует в установленном порядке с палатами Федерального Собрания, а также иными органами государственной власти Российской Федерации и должностными лицами.

14. В пределах своей компетенции федеральная служба взаимодействует с контрольно-надзорными органами исполнительной власти субъектов РФ непосредственно либо через свои территориальные органы, в том числе посредством:

заключения соглашений о сотрудничестве;

проведения совместно контрольных и надзорных мероприятий;

передачи части полномочий при проведении государственного контроля и надзора в порученной сфере (области) деятельности;

обеспечения в пределах своей компетенции зашиты интересов субъектов РФ в вышестоящих органах государственной власти;

координации их деятельности в порученной сфере (области) деятельности;

проведения совместных научно-исследовательских работ в порученной сфере (области) деятельности;

оказания методической и консультативной помощи в организации и проведении контрольных и надзорных мероприятий.

15. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральная служба взаимодействует с органами исполнительной власти субъектов РФ в порученной сфере (области) деятельности, исходя из ч. 2 ст. 77 Конституции РФ о единстве системы исполнительной власти.

16. Федеральная служба организует взаимодействие своих территориальных органов, подведомственных организаций и учреждений с органами местного самоуправления, в том числе по выполнению последними делегированных им государственных полномочий.

17. Федеральная служба для выполнения стоящих перед ней целей взаимодействует в порядке, установленном законодательством РФ, с общественными и иными объединениями, саморегулируемыми организациями.

18. Федеральная служба принимает меры по исполнению судебных решений, обращенных к ней.

# VII. Территориальные органы, подведомственные организации и учреждения федеральной службы

19. Федеральная служба для осуществления своих полномочий может создавать территориальные и межтерриториальные органы по согласованию с Полномочным Представителем Президента РФ в федеральном округе.

20. Порядок создания территориальных органов, подведомственных организаций и учреждений определяется соответствующим федеральным министерством.

# VIII. Ответственность федеральной службы

21. Федеральная служба несет установленную законодательством и положением о ней юридическую ответственность:

за нарушение российского законодательства;

за невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных на нее функций и обязанностей, поручений вышестоящих органов исполнительной власти (Президента РФ);

за несвоевременное и неправильное осуществление предоставленных прав и возложенных обязанностей;

за ошибки в принятых решениях и совершенных действиях.

22. Руководитель (директор) федеральной службы, его заместители, руководители подразделений федеральной службы несут дисциплинарную, административную, уголовную ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных на них обязанностей.

# IX. Организация работы федеральной службы

23. Деятельность федеральной службы организуется и направляется ее руководителем (директором), назначаемым на должность и освобождаемым от должности Правительством РФ.

24. Руководитель (директор) федеральной службы имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством РФ.

25. Руководитель (директор) федеральной службы:

1) издает в пределах своей компетенции приказы и распоряжения, а также утверждает протоколы, представления и иные акты, составляемые по результатам проверок, ревизий и т.п. подконтрольных (поднадзорных) объектов;

2) принимает меры по обеспечению выполнения сотрудниками федеральной службы федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, нормативных правовых актов и поручений вышестоящего министерства;

3) распределяет обязанности между своими заместителями;

4) утверждает структуру и штатное расписание аппарата федеральной службы в пределах фонда оплаты труда и штатной численности работников;

5) утверждает положения о структурных подразделениях федеральной службы и сметы расходов на их содержание в пределах средств федерального бюджета, выделенных на содержание федеральной службы;

6) устанавливает процедуры и регламенты деятельности в федеральной службе;

7) вносит в вышестоящее министерство проект положения о федеральной службе, предложения о предельной штатной численности федеральной службы и фонде оплаты труда ее работников;

8) вносит в вышестоящее министерство предложения по формированию федерального бюджета в части финансирования федеральной службы;

9) вносит в вышестоящее министерство проекты нормативных правовых актов, относящихся к сфере (области) деятельности федеральной службы;

10) вносит на рассмотрение соответствующего федерального министерства проект ежегодного плана и показателей деятельности федеральной службы, а также отчет об их исполнении;

11) представляет на рассмотрение соответствующего федерального министерства кандидатуры заместителей руководителя федеральной службы, руководителей территориальных органов федеральной службы;

12) решает в соответствии с законодательством РФ вопросы, связанные с прохождением государственной службы в федеральной службе;

13) осуществляет другие полномочия, установленные федеральными законами, иными правовыми актами.

26. В федеральной службе создается коллегия, в состав которой входят: руководитель (директор) федеральной службы, его заместители, руководители территориальных органов федеральной службы, иные должностные лица федеральной службы, специалисты, ученые. Члены коллегии утверждаются соответствующим федеральным министерством.

27. В федеральной службе могут образовываться научные, научно-технические и другие советы, комиссии, экспертные и рабочие группы.

28. Государственные служащие в федеральной службе замещают должности, осуществляют права и обязанности в соответствии со штатным расписанием и регламентирующими документами.

# X. Реорганизация и ликвидация федеральной службы

29. Федеральная служба реорганизуется и ликвидируется в порядке, установленном законодательством РФ.

30. В случае реорганизации и ликвидации федеральной службы порядок передачи и выполнения ранее возложенных функций определяется Правительством РФ.

# Глава 4. Схема Типового положения о федеральном агентстве (Ю.А. Тихомиров[\*(176)](#sub_99176), Н.А. Игнатюк[\*(177)](#sub_99177))

# I. Общие положения

1. Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, в пределах своих полномочий осуществляет функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и реализации правоприменительных функций в установленной сфере деятельности, участвует в выполнении порученных заданий в соответствии со своим статусом.

2. Федеральное агентство входит в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

3. Федеральное агентство находится в ведении федерального министерства.

4. Федеральное агентство может иметь территориальные органы, подведомственные ему учреждения, предприятия, организации.

5. Федеральное агентство в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, федерального министерства, в ведении которого оно находится, Положением о федеральном агентстве.

6. Федеральное агентство в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства.

Федеральное агентство вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности в случаях, устанавливаемых указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

7. Федеральное агентство осуществляет свою деятельность, руководствуясь принципами гласности, соблюдения прав, свобод и интересов граждан и их объединений, партнерства, сотрудничества, законности.

8. Федеральное агентство осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы и подведомственные ему учреждения, предприятия, организации, а также во взаимодействии с представителями Президента РФ в федеральных округах, федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, субъектами предпринимательской деятельности, некоммерческими организациями, общественными и иными объединениями.

9. Федеральное агентство является юридическим лицом, имеет полное и условное (сокращенное) наименование, эмблему, печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, соответствующие печати, штампы, счета в Федеральном казначействе и (или) кредитных организациях.

# II. Основные цели федерального агентства

10. Основными целями федерального агентства в пределах его компетенции являются:

1) удовлетворение потребностей в государственных услугах;

2) управление и распоряжение в установленном порядке государственным имуществом на территории Российской Федерации и за рубежом;

3) обеспечение выполнения решений Президента РФ, Правительства РФ, федерального министерства, в ведении которого оно находится, о реализации государственной политики в установленной федеральному агентству сфере деятельности;

4) обеспечение в установленном порядке федерального министерства, в ведении которого оно находится, и иных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления информацией по установленным ему предметам деятельности.

11. Иные цели федерального агентства могут быть установлены действующим законодательством РФ, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами федерального министерства, в ведении которого находится федеральное агентство.

# III. Основные функции федерального агентства[\*(178)](#sub_99178)

12. В соответствии с возложенными целями федеральное агентство осуществляет следующие функции:

1) осуществляет в установленной сфере деятельности управление государственным имуществом;

2) организует работу по оказанию государственных услуг на условиях и в порядке, установленных федеральным законодательством;

3) осуществляет управление территориальными органами, подведомственными ему учреждениями, предприятиями, организациями в порядке, установленном федеральным министерством, в ведении которого находится федеральное агентство, и обеспечивает их надлежащее взаимодействие между собой;

4) представляет интересы подведомственных ему организаций, учреждений, предприятий в органах, входящих в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации;

5) разрабатывает и вносит в федеральное министерство, в ведении которого находится федеральное агентство, предложения по повышению эффективности управления государственным имуществом и качества оказания государственных услуг;

6) участвует в выработке государственной политики и конкретных мероприятий в установленной ему сфере деятельности;

7) осуществляет сотрудничество с субъектами предпринимательской деятельности, некоммерческими организациями, общественными и иными объединениями граждан;

8) информирует об условиях и порядке оказания государственных услуг;

9) оказывает содействие в получении государственных услуг;

10) организует либо непосредственно осуществляет подготовку кадров для обеспечения достижения возложенных на него целей (задач);

11) организует и проводит научно-исследовательскую работу по предметам своего ведения;

12) участвует в организации технического, правового, научного, информационного и иного обеспечения в установленной ему сфере деятельности.

13. Федеральное агентство осуществляет иные функции, установленные действующим законодательством РФ, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами федерального министерства, в ведении которого оно находится.

14. Федеральное агентство не вправе передавать (делегировать) установленные ему государственные функции иным органам государственной власти, негосударственным учреждениям или иным лицам, если законодательством не установлено иное.

# IV. Основные права федерального агентства

15. Федеральное агентство для реализации своих функций имеет право:

1) принимать участие в подготовке федеральных целевых и иных программ развития сферы (отрасли), в которой оно осуществляет свою деятельность, а также в рамках своей компетенции участвовать в разработке концепций, основных направлений или стратегий развития иных сфер деятельности исполнительной власти;

2) разрабатывать и вносить на рассмотрение федерального министерства, в ведении которого оно находится (варианты: Президента РФ, Правительства РФ), предложения по вопросам своей деятельности;

3) участвовать в разработке проектов нормативных правовых актов и нормативно-технической документации;

4) осуществлять полномочия собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и федеральным государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управлять находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ;

5) оказывать государственные услуги непосредственно или через подведомственные ему федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной зашиты населения и в других областях, установленных федеральными законами;

6) получать в установленном порядке от своих территориальных органов, подведомственных ему учреждений, организаций, предприятий бухгалтерские, технические и иные данные, необходимые для выполнения возложенных на федеральное агентство целей (задач).

16. Для достижения поставленных целей (задач) и выполнения возложенных на федеральное агентство функций ему могут быть предоставлены иные права.

# V. Основные обязанности федерального агентства

17. Федеральное агентство обязано:

1) соблюдать действующее законодательство, принимать меры по исполнению судебных решений, обращенных к нему;

2) исполнять поручения Президента РФ, Правительства РФ, федерального министерства, в ведении которого оно находится, иных федеральных органов исполнительной власти, изданные в рамках их компетенции;

3) исполнять ежегодные планы организационной работы и финансово-экономической деятельности, а также представлять отчеты об их исполнении;

4) обеспечивать слаженную и эффективную работу своих структурных подразделений и территориальных органов, подведомственных ему организаций, учреждений, предприятий;

5) выявлять номенклатуру государственных услуг, на основе которой вести реестр услуг федерального агентства;

6) предоставлять информацию и официальные документы по запросам органов государственной власти, местного самоуправления, граждан и юридических лиц в порядке, установленном законодательством;

7) информировать федеральное министерство, в ведении которого оно находится, о состоянии дел в установленной федеральному агентству сфере деятельности;

8) оказывать содействие в получении информации о порядке и условиях оказания государственных услуг;

9) обеспечивать сохранность федерального имущества;

10) организовывать взаимодействие с субъектами предпринимательской деятельности, некоммерческими организациями, общественными и иными объединениями.

18. Федеральное агентство может выполнять иные обязанности, установленные действующим законодательством, Президентом РФ, Правительством РФ, федеральным министерством, в ведении которого оно находится.

# VI. Взаимодействие федерального агентства с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации

19. Федеральное агентство осуществляет взаимодействие с соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ непосредственно, через свои территориальные органы, подведомственные ему федеральные государственные учреждения и организации.

Порядок взаимодействия федерального агентства с органами исполнительной власти субъектов РФ определяется федеральным министерством, в ведении которого оно находится, в виде административных регламентов.

Порядок взаимодействия территориальных органов федерального агентства и подведомственных ему учреждений и организаций с органами исполнительной власти субъектов РФ федеральным агентством определяется самостоятельно.

20. Федеральное агентство, его территориальные органы и подведомственные ему учреждения и организации взаимодействуют с органами исполнительной власти субъектов РФ по вопросам реализации совместных предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов.

21. Федеральное агентство оказывает методическую помощь органам исполнительной власти субъектов РФ при реализации ими исключительных полномочий субъекта РФ.

Формы методической помощи федеральным агентством органам исполнительной власти субъектов РФ устанавливаются федеральным министерством, в ведении которого находится федеральное агентство.

# VII. Взаимодействие федерального агентства с органами местного самоуправления

22. Федеральное агентство, его территориальные органы, подведомственные федеральному агентству федеральные государственные учреждения взаимодействуют с органами местного самоуправления по вопросам своего ведения и вопросам местного значения.

Порядок взаимодействия федерального агентства с органами местного самоуправления определяется федеральным министерством, в ведении которого находится федеральное агентство.

Порядок взаимодействия территориальных органов федерального агентства и подведомственных ему федеральных государственных учреждений с органами местного самоуправления определяется федеральным агентством.

23. Федеральное агентство и его территориальные органы оказывают методическую и иную помощь органам местного самоуправления.

Формы методической и иной помощи федеральным агентством и его территориальными органами органам местного самоуправления устанавливаются федеральным министерством, в ведении которого находится федеральное агентство.

# VIII. Взаимоотношения федерального агентства с гражданами

24. Федеральное агентство, его территориальные органы, подведомственные федеральному агентству федеральные государственные учреждения и организации обеспечивают реализацию и защиту прав и законных интересов граждан.

25. Порядок взаимоотношений федерального агентства с гражданами определяет федеральное министерство, в ведении которого находится

федеральное агентство, в соответствии с требованиями действующего законодательства.

26. Порядок взаимоотношений территориальных органов федерального агентства, подведомственных ему учреждений и организаций с гражданами устанавливается федеральным агентством[\*(179)](#sub_99179).

# IX. Взаимодействие федерального агентства с субъектами предпринимательской деятельности, некоммерческими организациями, общественными и иными объединениями

27. Федеральное агентство взаимодействует с субъектами предпринимательской деятельности, некоммерческими организациями, общественными и иными объединениями на принципах законности, соблюдения законных прав и интересов, партнерства и сотрудничества.

28. Федеральное агентство сотрудничает с субъектами предпринимательской деятельности, некоммерческими организациями, общественными и иными объединениями по социально значимым проблемам и выработке согласованных подходов в их решении.

29. Федеральное агентство совместно с обществами защиты прав потребителей обобщает информацию о качестве и видах оказываемых государственных услуг и проводит мероприятия по обсуждению проблем в сфере деятельности федерального агентства и выработке эффективных путей их решения.

30. Порядок организации взаимодействия федерального агентства с субъектами предпринимательской деятельности, некоммерческими организациями, общественными и иными объединениями определяет федеральное министерство, в ведении которого находится федеральное агентство.

# X. Территориальные органы, подведомственные учреждения, предприятия, организации

31. Федеральное агентство осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы, подведомственные ему учреждения, предприятия, организации.

32. Территориальные органы могут осуществлять свою деятельность на территории одного или нескольких субъектов РФ, объединенных по зональному принципу.

Для обеспечения взаимодействия с полномочными представителями Президента РФ федеральное агентство может создавать свои территориальные органы в федеральных округах.

Порядок создания территориальных органов определяется положением о федеральном агентстве.

33. Создание подведомственных федеральному агентству учреждений, предприятий, организаций осуществляется в соответствии с действующим законодательством.

34. Федеральное агентство организует, направляет работу и контролирует подведомственные ему учреждения и организации, назначает в установленном порядке на должность и освобождает от должности их руководителей.

35. Федеральное агентство утверждает уставы подведомственных ему учреждений, предприятий, организаций и заключает, изменяет или расторгает контракты с их руководителями.

36. Федеральное агентство вносит предложения в федеральное министерство, в ведении которого оно находится, о целесообразности создания, ликвидации и (или) реорганизации подведомственных ему учреждений, предприятий, организаций.

# XI. Ответственность федерального агентства

37. Федеральное агентство в лице руководителя федерального агентства, его заместителей, руководителей подразделений и территориальных органов несет установленную законодательством и положением о нем юридическую ответственность за:

нарушение положений и норм действующего законодательства;

невыполнение, несвоевременное, ненадлежащее выполнение возложенных на него государственных функций, прав и обязанностей, поручений Президента РФ, Правительства РФ, органов государственной власти, а также за бездействие;

ошибки в принятых решениях и совершенных действиях.

38. Руководитель федерального агентства, его заместители, руководители подразделений и территориальных органов несут дисциплинарную, административную, уголовную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

# XII. Организация работы федерального агентства

39. Деятельность федерального агентства организуется и направляется ее руководителем (директором), назначаемым на должность и освобождаемым от должности Правительством РФ (вариант: Президентом РФ)[\*(180)](#sub_99180).

Руководитель федерального агентства имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности соответствующим федеральным министром (вариант: Правительством РФ) по представлению руководителя федерального агентства.

40. Руководитель федерального агентства:

1) издает в пределах своей компетенции индивидуальные правовые акты;

2) принимает меры по обеспечению выполнения сотрудниками федерального агентства действующего законодательства, рассматривает жалобы на их действия и (или) бездействие, принимает меры по обнаруженным нарушениям в рамках своей компетенции;

3) распределяет обязанности между своими заместителями;

4) утверждает структуру и штатное расписание аппарата федерального агентства в пределах фонда оплаты труда и штатной численности работников;

5) утверждает положения о структурных подразделениях федерального агентства и сметы расходов на их содержание;

6) устанавливает процедуры и регламенты деятельности в федеральном агентстве и его территориальных органах;

7) вносит в федеральное министерство, в ведении которого находится федеральное агентство (вариант: Правительство РФ), проект положения о федеральном агентстве, предложения о предельной штатной численности и фонде оплаты труда работников федерального агентства, по формированию федерального бюджета в части его финансирования, проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенной федеральному агентству сфере деятельности;

8) вносит на рассмотрение федерального министерства, в ведении которого находится федеральное агентство (вариант: Правительства РФ), проекты ежегодных планов организационной работы, финансово-экономической деятельности, а также представляет отчеты об их исполнении;

9) решает вопросы, связанные с прохождением государственной службы в федеральном агентстве, вносит на рассмотрение федерального министерства, в ведении которого находится федеральное агентство (вариант: Правительства РФ), кандидатуры своих заместителей и руководителей территориальных органов агентства для назначения или освобождения от должности;

10) устанавливает порядок приема граждан структурными подразделениями и территориальными органами федерального агентства, контролирует его неукоснительное соблюдение;

11) рассматривает в установленные сроки предложения, заявления и жалобы граждан по вопросам, входящим в компетенцию федерального агентства, обобщает их и принимает меры к устранению выявленных недостатков;

12) вносит на рассмотрение федерального министерства, в ведении которого находится федеральное агентство (вариант: Правительства РФ), предложения об издании нормативных правовых актов об оказании государственных услуг;

13) осуществляет иные полномочия, установленные действующим законодательством, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, федеральным министерством, в ведении которого находится федеральное агентство.

41. В федеральном агентстве может создаваться коллегия, члены которой утверждаются федеральным министерством, в ведении которого находится федеральное агентство (вариант: Правительством РФ).

В состав коллегии входят руководитель федерального агентства, его заместители, входящие в нее по должности, а также руководители структурных подразделений центрального аппарата федерального агентства, представители иных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, ведущие ученые, специалисты и общественные деятели, представители некоммерческих организаций, субъектов предпринимательской деятельности, общественных и иных объединений и организаций.

Члены коллегии, за исключением лиц, входящих в нее по должности, утверждаются федеральным министерством, в ведении которого находится федеральное агентство (вариант: Правительством РФ), по представлению руководителя федерального агентства (вариант: соответствующего федерального министра).

Коллегия является совещательным органом и рассматривает на своих заседаниях основные вопросы, отнесенные к компетенции федерального агентства. Решения коллегии оформляются протоколами и проводятся в жизнь, как правило, приказами руководителя федерального агентства.

42. В федеральном агентстве могут образовываться научные, научно-технические и другие советы, комиссии, экспертные, рабочие группы, творческие коллективы, в том числе временные.

43. Споры неимущественного характера с федеральным агентством рассматриваются конфликтной комиссией, формируемой на паритетных началах, действующей на основании положения, утверждаемого федеральным министерством, в ведении которого находится федеральное агентство.

44. Претензии к деятельности федерального агентства и подведомственных ему учреждений, предприятий, организаций рассматривает руководитель федерального агентства.

# XIII. Реорганизация и ликвидация федерального агентства

45. Федеральное агентство реорганизуется и (или) ликвидируется в порядке, установленном действующим законодательством.

46. В случае реорганизации или ликвидации федерального агентства порядок передачи и выполнения ранее возложенных функций определяется Президентом РФ (вариант: Правительством РФ).

47. Правопреемство и порядок его осуществления при реорганизации или ликвидации федерального агентства осуществляется в порядке, устанавливаемом органом власти, принявшим решение о реорганизации или ликвидации федерального агентства.

# Глава 5. Рекомендации по организации и ведению законопроектной деятельности в федеральных министерствах (А.Ф. Ноздрачев[\*(181)](#sub_99181), Л.К. Терещенко[\*(182)](#sub_99182), Н.А. Игнатюк[\*(183)](#sub_99183))

# I. Цели законопроектной деятельности федеральных министерств

Федеральные министерства осуществляют законопроектную деятельность в целях:

участия в разработке и реализации государственной политики в соответствующей отрасли (сфере) управления и регулирования;

законодательного обеспечения эффективного функционирования организаций, учреждений, предприятий по профилю отрасли (сферы), упорядочения взаимоотношений в системе исполнительной власти;

выполнения поручений Президента РФ и Правительства РФ в соответствии с программами законопроектной деятельности Правительства РФ.

# II. Организация законопроектной работы в федеральном министерстве

1. Законопроектная деятельность федерального министерства состоит из следующих этапов (стадий):

формирование и обновление базы данных о законодательстве;

анализ правоприменительной практики, выявление правовых пробелов и коллизий, препятствующих осуществлению эффективного управления в соответствующей отрасли (сфере);

разработка концепций законопроектов и технических заданий на их разработку;

подготовка пояснительных записок, технико-экономических (социально-экономических) обоснований;

подготовка текста законопроекта;

составление перечня актов, подлежащих отмене или изменению и дополнению в связи с принятием законопроекта и иных сопроводительных материалов;

согласование текста законопроекта и сопроводительных материалов с заинтересованными федеральными министерствами, федеральными службами или федеральными агентствами;

утверждение подготовленного текста законопроекта на коллегии;

внесение законопроектов на рассмотрение Правительства РФ с соблюдением порядка, установленного Регламентом Правительства РФ;

доработка законопроектов и сопроводительных материалов в соответствии с результатами экспертных оценок;

организационное и информационное сопровождение законопроектов при их рассмотрении в Правительстве РФ и в палатах Федерального Собрания.

2. Организация законопроектной работы в федеральном министерстве включает в себя:

установление порядка деятельности статс-секретаря;

определение структурных подразделений, осуществляющих эту деятельность, либо создание в этих целях специальных подразделений (групп);

установление и соблюдение порядка деятельности структурных подразделений и специалистов в процессе подготовки законопроектов;

выполнение информационных и вспомогательных работ;

повышение правовой квалификации сотрудников федерального министерства.

3. Организация и руководство законопроектной деятельностью возлагаются на статс-секретаря - заместителя руководителя федерального министерства.

Статс-секретарь осуществляет деятельность в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16.12.94 N 1392 "О мерах по обеспечению взаимодействия Правительства Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации", Постановлением Правительства РФ от 01.02.2000 N 94 "О полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации", Регламентом Правительства РФ, Постановлением Правительства РФ от 02.08.2001 N 576 "Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов", Постановлением Правительства РФ от 11.11.2002 N 803 "О совершенствовании организации исполнения федеральных законов", Постановлением Правительства РФ от 02.06.2004 N 264 "Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности", Постановлением Правительства РФ от 13.08.2005 N 514 "Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей - заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти".

# III. Полномочия статс-секретаря по организации законопроектной деятельности федерального министерства

1. Организация работы по подготовке проектов законов и материалов к ним в аппарате федерального министерства.

2. Рассмотрение подготовленных документов.

3. Организация разработки Положения о порядке подготовки проектов федеральных законов в аппарате федерального министерства и представление его на утверждение Министра. Настоящее Положение может включать в себя:

3.1. определение прав и обязанностей статс-секретаря федерального министерства;

3.2. распределение обязанностей между статс-секретарем и другими заместителями руководителя федерального министерства;

3.3. разграничение функций по подготовке законопроектов между структурными подразделениями федерального министерства;

3.4. порядок учета и реализации поручений Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности;

3.5. определение порядка составления ежегодных и перспективных планов и программ законодательной деятельности федерального министерства и представление их на рассмотрение коллегии;

3.6. определение процедур подготовки законопроектов как по поручению Президента РФ и Правительства РФ, так и в инициативном порядке в пределах компетенции федерального министерства, в том числе по инициативе статс-секретаря;

3.7. процедуры рассмотрения законопроекта в соответствующих структурных подразделениях федерального министерства и в рабочих группах, его подготовки и представления для обсуждения на заседании коллегии;

3.8. установление порядка согласования законопроекта с другими заинтересованными федеральными министерствами, в том числе и с Министерством юстиции РФ;

3.9. порядок подготовки заключений на проекты федеральных законов, поступающие из Правительства РФ, Администрации Президента РФ, комитетов или комиссий палат Федерального Собрания;

3.10. порядок подписания проектов федеральных законов, заключений и материалов, представляемых в Правительство РФ.

4. Статс-секретарь определяет структурные подразделения федерального министерства, которым поручается разработка проекта федерального закона (определяет головное подразделение и соисполнителей, создает рабочие группы и устанавливает порядок проведения специалистами внутренней экспертизы законопроекта).

5. Статс-секретарь имеет право:

5.1. замещать руководителя федерального министерства во время его отсутствия для выступления от имени этого министерства в Правительстве РФ, Администрации Президента РФ, в комитетах или комиссиях палат Федерального Собрания;

5.2. выступать в качестве официального представителя Правительства РФ в порядке, определяемом Регламентом Правительства РФ;

5.3. обращаться от имени федерального министерства в другие органы государственной власти по вопросам законопроектной работы;

5.4. направлять материалы к проектам федеральных законов в комитеты и комиссии палат Федерального Собрания по их просьбе;

5.5. давать поручения структурным подразделениям федерального министерства и координировать их деятельность в процессе законопроектной работы;

5.6. проводить по проектам однородных (смежных) федеральных законов, разрабатываемым иными федеральными министерствами, согласование общего порядка их применения. Это возможно при внесении Правительством РФ как субъектом законодательной инициативы в Государственную Думу проекта федерального закона о внесении изменений и дополнений в соответствующие федеральные законы.

6. Статс-секретарь обязан визировать проекты федеральных законов, подготовленные в пределах обязанностей других заместителей руководителя федерального министерства.

7. Статс-секретарь не вправе получать поручения непосредственно от комитетов или комиссий палат Федерального Собрания и депутатов, представлять проекты федеральных законов в комитеты палат Федерального Собрания, минуя Правительство РФ и установленный порядок ведения законопроектной деятельности.

# IV. Организация деятельности структурных подразделений федерального министерства, связанных с его законопроектной деятельностью

1. В целях регламентации вопросов организации и деятельности структурных подразделений или групп сотрудников, создаваемых для обеспечения законопроектной деятельности, целесообразно утвердить положение о таком подразделении или группе, предусмотрев в нем:

обязанность этого подразделения или группы сотрудников по ведению классификатора законодательства РФ, по сбору, учету, анализу и организации использования предложений по развитию законодательной базы, анализу правоприменительной практики, выявлению правовых

пробелов и коллизий, препятствующих реализации целей, задач и функций федерального министерства и находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, подготовке и обобщению материалов к планам законопроектов и иных связанных с ним работ, проектам федеральных законов, а также заключений на проекты федеральных законов, поступающих из Правительства РФ, Администрации Президента РФ, комитетов и комиссий палат Федерального Собрания;

порядок взаимоотношений данного подразделения или группы сотрудников с другими структурными подразделениями федерального министерства и находящимися в его ведении федеральными службами и федеральными агентствами в процессе сбора информации, подготовки законопроектов, экспертных заключений и иных материалов;

порядок обеспечения других структурных подразделений и находящихся в ведении федерального министерства федеральных служб и федеральных агентств информацией о принятых, отмененных, измененных, дополненных и утративших силу нормативных правовых актах Российской Федерации.

2. Указанная регламентация может касаться также следующих вопросов:

ведения и совместного использования банка данных о движении проектов федеральных законов и состоянии законодательства;

реализации законодательных программ Федерального Собрания, Президента РФ, Правительства РФ по профилю деятельности федерального министерства и смежным отраслям государственного управления;

подготовки проектов законодательных актов, относящихся к компетенции федерального министерства и разрабатываемых Главным государственно-правовым управлением Президента РФ и Правительством РФ;

разработки предложений к планам законопроектной деятельности федерального министерства, подготовки проектов федеральных законов, заключений на законопроекты;

подготовки для комитетов и комиссий палат Федерального Собрания информации, необходимой для работы над законопроектами;

выделения сотрудников для участия в рабочих группах комитетов и комиссий.

3. При наличии отдельно функционирующих правовых служб (департаментов, отделов и т.п.) и служб по взаимодействию с Федеральным Собранием, субъектами РФ и общественными организациями рекомендуется урегулировать процедуры их взаимодействия.

# Глава 6. Рекомендации по организации выполнения правоприменительных функций в системе исполнительной власти (Е.И. Спектор[\*(184)](#sub_99184), А.В. Калмыкова[\*(185)](#sub_99185))

# I. Общие положения

1. Настоящие рекомендации устанавливают общие принципы и определяют единые требования к порядку выполнения правоприменительных функций[\*(186)](#sub_99186) в системе исполнительной власти.

2. Правовой основой выполнения правоприменительной функции являются Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

3. Правоприменительная функция федеральных органов исполнительной власти (и (или) должностных лиц) заключается в принятии индивидуальных правовых актов (актов применения права), определяющих права, обязанности и меру юридической ответственности конкретных лиц.

4. Индивидуально-правовые акты[\*(187)](#sub_99187) непосредственно влекут юридические последствия, выступают в качестве юридических фактов, служат основанием для возникновения, изменения или прекращения конкретного правоотношения.

5. Правоприменительная деятельность федеральных органов исполнительной власти (и (или) должностных лиц) осуществляется в соответствии с принципами законности, целесообразности и обоснованности принимаемых в порядке правоприменения тех или иных решений.

5.1. Принцип законности означает строгое и неуклонное следование федеральных органов исполнительной власти (и (или) должностных лиц) в рамках предоставленных им полномочий и соблюдения установленной процедуры принятия юридических актов установленной формы законов РФ, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ.

5.2. Принцип целесообразности означает учет конкретных условий применения того или иного нормативного правового акта, принятие во внимание специфики сложившейся ситуации в момент принятия конкретного решения, выбор оптимального варианта реализации правовых требований в тех или иных конкретных обстоятельствах.

5.3. Принцип обоснованности правоприменительной деятельности означает полное выявление, тщательное изучение и использование всех относящихся к делу материалов, принятие решения только на основе достоверных, проверенных, не подлежащих сомнению фактов. Данный принцип означает выбор оптимального пути применения конкретной нормы права с сочетанием принципа законности.

6. Сфера действия данных рекомендаций распространяется на организацию работы с индивидуально-правовыми актами (акты-документы[\*(188)](#sub_99188)) независимо от вида носителя, включая их подготовку, регистрацию, учет и контроль исполнения, осуществляемые также с помощью автоматизированных (компьютерных) технологий.

# II. Организационно-методическое обеспечение разработки рекомендаций по организации выполнения правоприменительных функций в системе исполнительной власти

1. Реализация правоприменительных функций в системе исполнительной власти включает следующие этапы:

планирование и организация работ;

выявление и анализ нормативных правовых актов, на основе которых принимаются индивидуально-правовые акты федеральными органами исполнительной власти (и (или) должностным лицом) в соответствии с возложенной на них компетенцией;

принятие индивидуально-правового акта;

осуществление контроля за реализацией индивидуально-правового акта.

2. На этапе планирования выявляются управленческие решения, которые должны быть приняты руководителем (директором) федерального органа исполнительной власти в целях организации разработки конкретных рекомендаций по выполнению правоприменительной функции, а также необходимая для этого информация.

3. Тексты действующих нормативных правовых актов должны анализироваться по контрольным экземплярам их официальных изданий, отражающим все последующие (после принятия) изменения и дополнения, внесенные в данные акты в официальном порядке.

Поиск необходимой информации о действующем федеральном законодательстве рекомендуется осуществлять с использованием новейших компьютерных технологий, включая банки данных справочных правовых систем.

4. Автоматизированные технологии обработки информации в документальной форме, применяемые в федеральном органе исполнительной власти, должны отвечать требованиям инструкции по делопроизводству этого органа.

5. Организация, ведение и совершенствование системы документационного обеспечения управления на основе единой технической политики и применения современных технических средств в работе с документами, методическое руководство и контроль за соблюдением установленного порядка работы с документами в подразделениях федерального органа исполнительной власти осуществляются структурным подразделением, на которое возложены функции по документационному обеспечению управления (далее - служба ДОУ) федерального органа исполнительной власти.

6. Реализация правоприменительной функции межотраслевыми федеральными органами исполнительной власти возможна в виде согласованных правоприменительных (распорядительных) действий равных по правовому положению федеральных органов исполнительной власти (совместное постановление, совместный приказ, протокол-согласование и т.п.).

7. Организация разработки комплексного индивидуально-правового акта межотраслевого характера федеральными органами исполнительной власти может происходить в процессе управления и на стадии контроля, проверки и исполнения индивидуально-правовых актов. На этой стадии принимаются конкретные решения, в частности, о мерах по устранению обнаруженных недостатков.

8. Для организации разработки индивидуально-правовых актов комплексного межотраслевого характера, требующей привлечения некоторого количества межотраслевых федеральных органов исполнительной власти, по предложению головного исполнителя могут образовываться комиссии.

9. На этапе контроля руководитель (директор) (назначенное структурное подразделение, должностное лицо) федерального органа исполнительной власти осуществляет проверку исполнения индивидуально-правовых актов.

# III. Основные требования, предъявляемые к индивидуально-правовым актам. Их структура

1. Индивидуально-правовые акты могут издаваться в следующих формах:

а) приказ;

б) инструкция;

в) положение;

г) указание;

д) решение;

е) соглашение;

ж) совместный акт;

з) регламент;

и) методические рекомендации.

2. Порядок, правила подготовки индивидуально-правовых актов, организация документооборота и исполнение документов регламентируются приказом Росархива от 27.11.2000 N 68 "Об утверждении Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти" (разделы 4-6).

3. Основные требования, предъявляемые к индивидуально-правовым актам, заключаются в следующем:

а) индивидуально-правовые акты должны строго соответствовать нормативным правовым актам, на основе которых они принимаются;

б) индивидуально-правовые акты должны издаваться в пределах компетенции конкретного федерального органа исполнительной власти (и (или) должностных лиц), правоприменительного органа;

в) индивидуально-правовые акты должны содержать глубокую и всестороннюю мотивировку;

г) индивидуально-правовые акты должны иметь все необходимые реквизиты, придающие им официальный характер (наименование акта, время и место его принятия, наименование органа (и (или) должностного лица), издавшего данный акт, наличие соответствующей печати, подписи и т.п.).

4. Конкретные требования к порядку выполнения правоприменительных функций могут уточняться правовыми актами вышестоящего органа государственной власти.

5. По форме индивидуально-правовые акты подразделяются на: а) исполнительные, имеющие дозволяющее содержание и призванные наиболее эффективно регулировать многообразные проявления правомерного поведения; б) правоохранительные, связанные с реализацией правовых санкций за совершенное правонарушение, а также с применением мер по его предупреждению.

6. Индивидуально-правовые акты имеют различную структуру, что обусловлено положением правоприменительного органа и значением рассматриваемых вопросов, а также юридической силой решения и процедурой его принятия.

Структура индивидуально-правовых актов:

а) индивидуально-правовые акты, состоящие из трех частей - вводной, описательной, резолютивной, что характерно для административных протоколов;

б) индивидуально-правовые акты, состоящие из двух частей - вводной и резолютивной (акты-разрешения на совершение определенных действий);

в) индивидуально-правовые акты, не имеющие вышеуказанных разделов, за исключением резолютивной части (резолюции "утвердить", "исполнить", "оплатить" и т.п., наложенные должностным лицом на соответствующие документы).

7. Структурные части индивидуально-правового акта должны содержать:

а) вводную часть - наименование акта (решения, постановления и т.п.), место и дату принятия, наименование федерального органа исполнительной власти (и (или) должностного лица), который принимает решение, по какому делу;

б) описательную часть - факты, являющиеся предметом рассмотрения, фиксацию места, когда и при каких обстоятельствах и какими способами совершены действия;

в) мотивировочную часть - анализ доказательств, подтверждающих наличие или отсутствие фактических обстоятельств, их юридическую квалификацию и ее обоснование, указание на официальное разъяснение применяемого закона и процессуальные нормы, которыми руководствовался правоприменитель;

г) резолютивную часть - непосредственно решение по делу (о правах, обязанностях конкретных лиц, субъектов, об избранной мере юридической ответственности, об установлении юридического факта и т.д.).

# Глава 7. О совершенствовании организации управления и оказания публичных услуг в субъекте Российской Федерации на примере Тюменской области (Ю.А. Тихомиров[\*(189)](#sub_99189))

В условиях административной реформы актуальным является переход к более эффективным способам деятельности органов исполнительной власти. Особое значение приобретает их работа по оказанию публичных услуг гражданам и юридическим лицам. Этим и объясняется выбор темы исследования в Тюменской области, отличающейся высоким динамизмом развития и готовностью к новациям.

Исследование проводила группа сотрудников Института в период с 6 по 11 декабря 2004 г. по программе исследования, которая была разработана с участием Губернатора Тюменской области С.С. Собянина.

С целью реализации поставленных перед исследовательской группой задач была проведена огромная работа, в результате которой подготовлены, в том числе, рекомендации по совершенствованию организации управления и предложения о порядке оказания публичных услуг.

Полагаем, что и вышеназванные предложения, и рекомендации могут быть использованы другими субъектами РФ при совершенствовании работы отраслей социальной сферы и оптимизации использования государственных ресурсов субъектов РФ в интересах граждан.

# Рекомендации по совершенствованию организации управления

# I. Диагностика деятельности органов исполнительной власти

# 1. Цели и содержание диагностики

В условиях проведения административной реформы меняется механизм управления экономическими и социальными процессами, организациями и учреждениями, поэтому вопрос об эффективности органов публичной власти является очень актуальным. Речь идет об обеспечении такого уровня их деятельности, когда ее причинно-следственная связь с изменениями в правосознании и поведении граждан, с результатами деятельности организаций, учреждений и предприятий, с уровнем развития экономической и социальной сфер станет прочной. Коррелятивная зависимость между субъектом и объектом управления будет устойчивой и измеримой.

Для решения этих задач необходим механизм формирования планов и показателей работы органов исполнительной власти и критериев оценки их реализации. Важнейшим инструментом для этого является правовая диагностика. Это - способ анализа действия права и органов публичной власти, позволяющий с помощью системы показателей фиксировать и оценивать их реальное воздействие на общественные отношения в определенный период времени. Диагностике присущ комплексный характер и использование разных средств - юридических, экономических, социальных и др. Ее можно применять для анализа правовой ситуации в рамках отдельного государственного органа, взаимодействия смежных органов друг с другом и с коммерческими организациями, в пределах отрасли и сферы экономики, в регионе, наконец, в масштабе страны. Тем самым можно вовремя предвидеть, оценивать и менять правовые ситуации - консервативные, отклоняющиеся, конфликтные, критические, переходные и поддерживать нормальную ситуацию.

Для диагностики необходимы анализ и использование соответствующей информации. Информация должна быть достоверной, полной и своевременной. Необходимо использовать каналы информации: а) отраслевые, в том числе научно-технические; б) статистические; в) социальные; г) по "отклонениям" (данные МВД России, прокуратуры, судов об административных правонарушениях, возбуждении уголовных дел, обращениях в суд, динамике исков, данные о протестах, представлениях, приостановлении, отмене актов); д) материалы контрольных органов и проверок; е) материалы самоанализа актов государственного органа, учреждений, организаций и предприятий.

Требуется проводить упорядочение и обновление информационных показателей (отчетная, налоговая, бухгалтерская, экологическая и иная информация) и добиваться системности комплектования и использования разных видов информации. Речь идет о ведомственных каналах, объединенных в режиме информационных технологий и электронных административных регламентов. Интегрированные банки данных позволят всем клиентам пользоваться ими оперативно.

# 2. Анализ осуществления компетенции органов

В Тюменской области реализуется новый подход в реализации компетенции органов управления, основанный на принципах программно-целевого метода бюджетирования, ориентированного на конечный результат эффективности использования финансовых, материальных и трудовых ресурсов.

В частности, по большинству направлений деятельности органов управления разработаны "Основные направления", которые в настоящее время трансформируются в областные целевые программы. В "Основных направлениях", в отличие от ранее действовавших программ, предусмотрен комплексный подход для решения главных задач отрасли, в основном сориентированных на оказание публичных услуг для населения, на удовлетворение первоочередных потребностей людей. В программном документе, являющемся базовым для работы органов управления, четко обозначаются политические посылы с учетом посланий Президента РФ, правительственных концепций развития отраслей, компетенция органа управления, цели, задачи, основные мероприятия по их достижению, анализ существующего положения в отрасли, финансовые и материальные ресурсы, способы реформирования отрасли с целью максимально эффективного использования ресурсов, динамика достижения результатов на ближайшие годы, трехлетний финансовый план и показатели, характеризующие достижение целей.

Анализ и оценку осуществления компетенции государственного органа рекомендуется проводить с использованием следующих средств:

а) обоснованное установление компетенции в статутных законах, положениях и тематических законах и иных актах, сравнение ее отдельных элементов (предметов ведения, статуса субъектов, полномочий, взаимоотношений, ответственности);

б) изучение объема бюджетного финансирования и реальных расходов, целевого использования средств в рамках целевых программ;

в) сопоставление мероприятий, предусмотренных в планах (программах) работы государственных органов, с реально осуществленными мерами (принятие актов, проведение инструктажа, проверок и т.п.);

г) определение объема деятельности, осуществляемой в соответствии с административными процедурами (регламентами) и вне их;

д) анализ содержания и видов правовых актов, принятых для реализации функций;

е) рассмотрение документов, оформленных в рамках функций, включая сопоставление "входящих" и "исходящих" потоков (по субъектам - адресатам и содержанию);

ж) рассмотрение оснований и содержания материально-финансовых, организационных, технических действий;

з) выявление удельного веса устных решений;

и) определение меры участия общественных и саморегулируемых организаций в выполнении компетенции органа.

# 3. Анализ деятельности государственного служащего

В соответствии с Законом о государственной гражданской службе РФ необходимо разработать и утвердить должностные регламенты госслужащих разных категорий. Регламенты должны быть строго связаны с положением о структурных подразделениях органа и согласованы между собой, отражать статус органа.

Анализ деятельности госслужащих целесообразно проводить по следующим показателям:

а) оценка знания должностных обязанностей и прав;

б) сопоставление фактических действий служащего с должностным регламентом, планами работы подразделения и поручениями;

в) выявление случаев конфликта интересов служащего и возможностей коррупциогенности;

г) изменение профессионального уровня.

# 4. Анализ действия правовых актов

Учитывая сложный и противоречивый характер реализации законов, подзаконных актов и технико-юридических норм, рекомендуется использовать следующие показатели:

1) изучение практики применения норм закона:

а) органами исполнительной власти;

б) экономическими субъектами (коммерческими и некоммерческими организациями), принятие ими локальных и договорных актов;

в) органами суда;

г) гражданами;

2) позитивные результаты:

а) использование норм закона как условия оптимального решения задачи;

б) правильный выбор закона и норм, относящихся к рассматриваемому вопросу;

в) правильное понимание содержания норм, статуса субъектов права и вариантов их правомерных действий;

г) предвидение и предотвращение правовых рисков;

д) полнота и последовательность применения норм закона и смежных законов, актов;

3) выявление юридических ошибок:

а) познавательные ошибки:

неверное установление предмета правового регулирования; неправильный выбор вида правового акта;

необоснованное определение объема и методов правового регулирования;

ошибочное понимание (толкование) назначения и смысла правового акта, его норм, характера полномочий и связей субъекта;

б) содержательные ошибки:

слабая обоснованность правовых решений и неверные расчеты, порождающие коллизии, поспешные поправки;

неверное определение объема и характера полномочий госоргана, должностного лица и др.;

несогласованность норм внутри правового акта и с нормами других актов;

неудачное определение срока действия акта и круга лиц, на которых он распространяется;

в) технико-юридические ошибки:

противоречивое или неверное использование нормативных понятий и терминов;

пренебрежение правилами "юридического языка"; нарушение системных связей между актами разной юридической силы; неправильное оформление текста акта; запоздалая корректировка и отмена устаревших норм актов.

# 5. Анализ общественного поведения

Важным каналом правовой диагностики является динамика поведения граждан, социальных групп и слоев под влиянием деятельности органов публичной власти и организаций. Показателями ее оценки могут быть:

а) разные "образы" права и представления о публичных институтах, о правах и обязанностях граждан и юридических лиц;

б) состояние и изменения правомерного поведения и его видов (активное, пассивное, конформистское, безразличное);

в) виды самореализации прав и законных интересов;

г) получение и использование публичной информации (о структуре и деятельности государственных и муниципальных органов, о публичных услугах и порядке их предоставления, о законодательстве и т.д.);

д) обращения в органы публичной власти - по содержанию, адресатам;

е) жалобы - по содержанию, адресатам.

# 6. Корректирующие действия

Для улучшения реализации законов надо обеспечивать правовую информированность исполнителей, их право на квалифицированное знание положений закона и выработку установки действовать в соответствии с ними. Следует приводить правовые акты в соответствие с положениями закона, отменяя устаревшие нормы и акты, внося изменения, принимая акты "во исполнение закона". Добиваться обеспечения норм закона материально-финансовыми, информационными и кадровыми ресурсами. И самое главное - применять комплекс средств реализации закона.

Могут потребоваться изменение компетенции органа, порядка ее осуществления, уточнения и введения административных процедур, совершенствования форм взаимоотношений с другими органами и организациями, перестройка структурных подразделений и положений о них, изменение должностных регламентов.

# II. Методика реализации закона

Для повышения эффективности действия законов органы государственной власти субъекта РФ должны осуществить комплекс согласованных мероприятий. Системный подход к реализации закона предполагает определенный набор действий и мер, которые необходимо принять в обязательном порядке. Их можно сгруппировать следующим образом:

меры по организации изучения закона;

действия по организации применения закона;

действия по оценке эффективности реализации закона и нормативных правовых актов, принятых на основании и во исполнение закона.

# 1. Меры по организации изучения закона

Эти меры призваны обеспечить правовую информированность исполнителей, их право на квалифицированное знание положений закона и выработку установки действовать в соответствии с нормами закона или вопреки им. Необходимо разработать специальные мероприятия по изучению закона различными группами исполнителей и правоприменителей: депутатами, государственными служащими, сотрудниками учреждений, организаций и предприятий, членами общественных объединений, гражданами.

Особое внимание должно быть уделено информированию на уровне района и города не только о положениях закона, но и о принимаемых во исполнение закона нормативных актах и иных реализующих закон решениях, а также проектах этих решений.

В ходе изучения закона необходимо, прежде всего, учитывать взаимосвязь и взаимодействие норм принятого закона с уже действующими в этой сфере законодательными и иными нормативными правовыми актами.

Способы изучения содержания законов могут быть различными.

При наличии юридической подготовки и навыков работы с нормативными актами эффективным является индивидуальное изучение закона.

Продуктивными являются такие методы и приемы, как проведение лекций, семинаров, имитационных и деловых игр, а также организация занятий на постоянно действующих курсах по правовому обучению.

Целесообразным является ознакомление с юридической литературой, содержащей комментарии правовых норм, обзор практики их применения, сравнительный анализ законов. Такая литература представлена различными юридическими книгами, а также периодическими журналами "Государство и право", "Журнал российского права", "Право и экономика".

Уровень овладения правовыми знаниями должен быть важнейшей составляющей профессиональной квалификации должностных лиц, руководителей и служащих. Соответствующие требования должны в обязательном порядке отражаться в должностных регламентах и оцениваться в ходе конкурсов и аттестаций работников.

# 2. Действия по организации применения закона

Действующие правовые акты следует приводить в соответствие с положениями закона, отменяя устаревшие нормы и акты, внося изменения, принимая акты "во исполнение закона". Могут потребоваться изменения компетенции, функций органа, порядка их осуществления, введение административных процедур, совершенствование форм взаимоотношений с другими органами и организациями, перестройка структурных подразделений и положений о них, изменение должностных регламентов. Нормы закона должны быть обеспечены материально-финансовыми, информационными и кадровыми ресурсами.

Организация применения закона предполагает наличие (или введение):

а) статусных норм, возлагающих на органы, их должностных лиц полномочия по выполнению требований закона. Дополнительными актами (приказами, решениями, постановлениями) возможно включение в перечень полномочий прав, по-новому определяющих (расширяющих, сужающих) статус органов и их должностных лиц. Обычно такие нормы включаются в уставы, положения об органах и их подразделениях, должностные регламенты. Важную роль в этом должны играть административные регламенты органов исполнительной власти;

б) процедур (процессуальных норм, устанавливающих порядок применения норм закона, последовательность действий по достижению целей, предусмотренных законом. Обычно такие процедуры вводятся документами, которые носят следующие названия: "Правила", "Инструкция", "Порядок", "Регламент" и др.);

в) стимулов выполнения законов. Имеются в виду как позитивные (поощрения, льготы, предпочтения, приоритеты), так и негативные методы (применение санкций, отмена льгот, лишение преимуществ и др.);

г) действий по контролю за эффективностью реализации закона. Перечни полномочий по контролю могут содержаться в законе или специальных решениях, а сами полномочия - возлагаться на соответствующих должностных лиц.

Действия по организации применения закона включают в себя принятие решений в соответствии с законом и организационно-управленческие действия.

# 3. Принятие решений в соответствии с законом

Законодательным органам субъекта РФ и его администрации, департаментам, управлениям и т.п. рекомендуется дать оценку собственных решений и актов с точки зрения соответствия их принятому закону, отменить и изменить устаревшие решения или их отдельные пункты.

Следует подготовить и принять на основе закона регламентирующие акты (устав области, устав органа местного самоуправления, схему управления, регламент, положение и т.д.), а также конкретные решения. Эти акты и решения должны находиться в строгом соответствии друг с другом и с последующими решениями.

Целесообразно принимать конкретные меры по реализации закона законодательным органом и администрацией субъекта РФ, местными органами. Для этого рекомендуются такие формы работы, как проведение экспресс-информации о законе и целях его принятия, организация юридической учебы, внесение изменений в положения о структурных подразделениях и в должностные регламенты, издание актов, включающих план мероприятий по линии всех или многих служб, инструктивные совещания, конкретные поручения и т.п.

В целях обеспечения системной реализации законов рекомендуется:

а) изучить законы и нормы, связанные между собой объектом регулирования (например, сходные нормы ГК РФ и других законов о собственности на конкретный вид объектов);

б) подготовить и принять целевую программу реализации однородных законов или норм разных законов, в которых необходимо предусмотреть общие меры по их выполнению. Содержание программы зависит от степени новизны закона, необходимости принятия ведомственных и локальных актов, от характера изменения деятельности органа и др.

В программу могут быть включены мероприятия по разъяснению и пропаганде закона; расчеты материально-финансовых средств, необходимых для реализации закона; перечень организационно-управленческих мероприятий, которые следует провести в соответствии с законом (изменение структуры, штатов и функций органов, их взаимоотношений и т.д.); мероприятия по совершенствованию деятельности правоохранительных органов; рекомендации по осуществлению контроля за результатами действия закона, а также по сбору и оценке информации о реальных изменениях в регулируемой сфере.

Целевую программу реализации законов предпочтительнее утвердить решением компетентного органа. Подобный акт повышает значимость целевой программы и ответственность за выполнение планируемых мероприятий.

Издаваемые в соответствии с законами правовые акты являются подзаконными актами и должны соответствовать ряду обязательных требований:

а) подзаконные акты издаются строго в пределах компетенции (полномочий) органа, установленной законом, причем рамки компетенции служат и нормативным ориентиром, и юридическим ограничителем;

б) эти акты по своей форме и содержанию должны соответствовать требованиям, определенным в законе;

в) органы исполнительной власти должны принять те виды актов, которые конкретно названы в законе или в положении об органе исполнительной власти;

г) подзаконные акты издаются для решения тех вопросов, которые определены в законе в виде типологии или перечня;

д) следует учитывать возросшую роль локальных актов коммерческих и иных организаций.

# 4. Организационно-управленческие действия

Необходимо внести изменения в перечень функций и полномочий органа исполнительной власти и его структурных подразделений, освоить новые полномочия, обратив внимание на характер и вид принимаемого решения (например, не приказ, а согласованная программа действий).

В случае необходимости следует изменить или уточнить отношения между управленческими органами и их структурными подразделениями, органами местного самоуправления. Особое внимание надо уделить отношениям с экономическими и социальными организациями, в частности принять меры по устранению административных барьеров, заключению социальных соглашений, а также повышению класса работы кадров.

Кадры следует ориентировать на изменение объема и характера функций, полномочий в связи с принятием закона. Важно формировать у государственных служащих умение инициативно и обоснованно принимать самостоятельные решения на основе закона и предвидеть ход процессов в сфере, регулируемой данным законом.

Одним из средств обеспечения реализации закона является контроль. Рекомендуется использовать следующие формы контроля:

информирование о выполнении законов на заседаниях представительных органов, их постоянных комиссий;

анализ запросов депутатов;

анализ реализации законов на совещаниях исполнительных органов;

проверки на местах;

изучение общественного мнения (обращений и жалоб граждан, выступлений прессы, опросов и т.д.);

анализ статистической и иной информации;

экспертные оценки научных учреждений, групп специалистов;

анализ применения правозащитных процедур.

Важной составляющей обеспечения реализации закона является использование материально-финансовых средств. Рекомендуется предусмотреть:

объем затрат материальных и денежных средств в связи выполнением норм закона;

изменения в режиме использования имущества, ресурсов;

способы стимулирования и поддержки предпринимательства;

возможный прирост или снижение оказания услуг, выпуска товаров, продукции;

затраты времени на мероприятия в связи с действием закона;

обеспечение правоприменения кадровыми ресурсами.

# III. Предложения к системе мониторинга достижения результатов деятельности администраторов бюджетных средств в Тюменской области

Мониторинг и периодическая оценка ключевых показателей деятельности органов власти давно считаются главным "орудием" в арсенале методов государственного управления. Постоянный мониторинг позволяет выявить потребности, цели, долгосрочные результаты, а оценка ключевых показателей деятельности органов власти позволяет определить эффективность затраченных бюджетных средств.

Во исполнение Послания Президента РФ, Постановления Правительства РФ от 22.05.2004, послания Губернатора Тюменской области 2004 г. и нормативных правовых актов в Тюменской области разработана система мониторинга достижения результатов деятельности администраторов бюджетных средств.

В названную систему включены основные принципы формирования бюджета области с определением эффективности использования бюджетных средств, а также некоторые количественные и качественные показатели оценки деятельности администраторов бюджетных средств.

К числу положительных показателей оценки деятельности администраторов бюджетных средств в названной системе можно отнести:

обеспечение доступности бюджетных услуг; внедрение ресурсосберегающих технологий;

повышение эффективности использования материально-технической базы и отдачи от капитальных вложений; изменение способов оказания услуг за счет привлечения негосударственных поставщиков услуг;

повышение качества и снижение стоимости при сохранении способов оказания услуг через нормативное финансирование и стандартизацию услуг;

создание системы разработки целей через определение целей, задач, результатов деятельности администрации;

внедрение инструментов оценки эффективности принимаемых решений через создание методики оценки эффективности работы администрации и бюджетополучателей;

создание системы мотивации на достижение результатов через стимулирование служащих и бюджетополучателей к достижению заданного результата и эффекта и др.

В системе мониторинга достижения результатов деятельности администраторов бюджетных средств Тюменской области предусматриваются такие важные показатели оценки деятельности, как учет запросов и нужд общественности (населения), клиентов, потребителей и пользователей услуг; адекватность принимаемых решений интересам населения области; согласование действий органов власти с общественными организациями и иными объединениями граждан; разъяснительная работа среди населения о том, что администраторы бюджетных средств обязаны работать на "конечный" результат.

Предпринята попытка сделать потребителя услуг главным действующим лицом. В частности, финансовые ресурсы на жилищно-коммунальные льготы и субсидии изъяты из оборота различных жилищно-коммунальных контор и переданы непосредственно населению на их личные счета и теперь гражданин самостоятельно оплачивает услуги ЖКХ в соответствии с их объемом и качеством. По сути, он реально превратился в заказчика этих услуг.

Услуги медицинских учреждений оплачиваются страховыми компаниями за пролеченного больного, а не по смете расходов учреждения из бюджета, как это было ранее. Причем счета принимают к оплате только после подписания их клиентом, кроме того, указываются оценка услуги и особое мнение больного, что влечет за собой финансовые последствия.

Образовательные учреждения финансируются не по смете, а за обучение детей по единому нормативу, причем треть финансирования осуществляется по достижении качественных показателей. Таким образом, при оказании образовательной услуги во главу угла ставятся интересы учащегося-потребителя, а не образовательного учреждения.

Мониторинг достижения результатов деятельности администраторов бюджетных средств области осуществляется в целях совершенствования процесса принятия решений и самих процессов деятельности органов власти.

В целом, система мониторинга достижения результатов деятельности администраторов бюджетных средств в области призвана повысить эффективность государственного управления и улучшить качество жизни населения области. Достичь таких результатов можно, если показатели оценки деятельности администраторов бюджетных средств будут взаимосвязаны с объемом прав и обязанностей органов власти области и государственных служащих, принимающих решения о расходовании бюджетных средств. При этом подобная взаимосвязь должна быть закреплена в законодательстве.

# Действия по оценке эффективности реализации закона

1. Рекомендуется сопоставить норму и закон в целом с фактическими результатами в регулируемой сфере на основе статистической и иной социально-экономической информации.

Статистической информацией могут быть данные официальной статистики о положительных и негативных тенденциях в социально-экономической, политической и культурной сферах региона, данные правоохранительных органов о нарушениях закона.

2. Необходима организация регулярных опросов общественного мнения различных групп населения, государственных служащих, экспертов. Результативность подобных исследований возрастает, если они проводятся по единой методике, систематически, в мониторинговом режиме.

3. Постоянный контроль за ходом реализации законов предполагает использование четких и поддающихся количественной оценке позитивных и негативных показателей. Рекомендуется использовать следующие показатели.

а) Позитивные результаты этих действий:

использование норм закона как условие оптимального решения задачи;

правильный выбор закона и норм;

правильное понимание содержания норм, статуса субъектов права и вариантов их правомерных действий, предвидение их правовых рисков;

полнота и последовательность применения норм закона и смежных законов.

б) Установление отклонений от норм закона:

ошибочное правопонимание;

коррупционные мотивы и действия;

юридические ошибки, недостатки в использовании правил юридической техники;

юридические коллизии между разными нормами и актами;

искажение статуса управленческих субъектов, превышение полномочий;

принятие правовых решений с нарушением процедур или при их отсутствии;

пробелы в законодательном регулировании;

причины поправок, изменений; типология причин и видов нарушений закона.

4. Оценка эффективности действия закона включает установление причин нарушений законов. К ним относятся: экономические факторы; политическая нестабильность; плохая работа государственных органов; коррупционные действия служащих; неприменение мер ответственности; низкое качество норм закона; бессистемное принятие законов; невысокая правовая культура граждан.

5. Необходимо вести целенаправленную деятельность по установлению негативных побочных последствий реализации закона, не предусмотренных при принятии закона.

6. Важно определить влияние уровня законности на состояние хозяйственной, социальной, управленческой деятельности, на поведение граждан. Для этого надо:

сопоставить нормативные цели и фактические результаты; вычленить влияние неправовых факторов; оценить правовые результаты.

7. По итогам аналитической работы необходимо выработать меры: по устранению отклонений от закона и совершенствованию правоприменительной деятельности путем улучшения стиля управления, повышения правовой культуры граждан, улучшения судебной деятельности;

по дополнительному обеспечению закона путем перестройки управления, четкой локальной регламентации, изменения режима использования материально-финансовых средств и т.д.;

по изменению закона, дополнению закона, отмене его положений.

# IV. Предложения о порядке оказания публичных услуг

# 1. О природе публичных услуг

В процессе проведения в России административной реформы появились новые понятия "публичные услуги", "государственные услуги", "социальные услуги". Между тем во многих зарубежных странах публичные, государственные услуги - одна из основных форм отношений гражданина, юридического лица и власти, и государство рассматривается как "поставщик услуг". Тем не менее в том смысле, который вкладывается в эти понятия, услуги существовали и раньше. В любом социуме формируются общественно значимые интересы, потребности, обеспечить удовлетворение которых берет на себя государство. Государственные услуги непосредственным образом связаны с публичными функциями государства, их оказание государственными структурами основано и вытекает из этих функций.

В соответствии с Указом N 314 под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Принято выделять две группы субъектов получения государственных услуг - физические лица, юридические лица.

С этой позиции органы исполнительной власти предоставляют следующие виды государственных услуг.

1. Услуги для граждан, которые включают: выдачу личных документов, в том числе водительского удостоверения, осуществление регистрационных действий (в том числе регистрация автомобилей), предоставление права пользования публичными библиотеками, образовательные услуги и проч.

2. Услуги для предпринимателей и юридических лиц. К числу таких услуг относятся регистрационные действия (например, регистрация новой компании), выдача лицензии, разрешения, консультирование по налогообложению и др.

Однако можно условно выделить и третью группу: это органы государственной власти и местного самоуправления, которым оказываются услуги, в основном, информационного характера.

Первую группу потребителей услуг - граждан - подразделяют на более мелкие группы для повышения целенаправленности и ответственности за распределение услуг за счет тщательного учета интересов различных социальных групп (пожилых людей, женщин, инвалидов, национальных меньшинств).

По характеру услуги принято классифицировать на элементарные, которые осуществляются одной организацией (например, выдача свидетельства о рождении), и составные, которые включают несколько элементарных услуг. Независимо от субъекта получения услуги ее характеристика как элементарной или составной сохраняется.

Часть услуг может оказываться без непосредственного контакта с должностными лицами, с помощью информационных сетей общего пользования. Тем самым формируется блок "электронных услуг", которые могут предоставляться как физическим, так и юридическим лицам.

Суть государственных услуг не может меняться в зависимости от федерального или регионального уровня. Применительно к субъекту РФ функции по оказанию государственных услуг означают предоставление органами исполнительной власти субъекта РФ непосредственно или через подведомственные им государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной зашиты населения и в других областях, установленных федеральными законами и законами субъекта РФ.

Государственные органы могут исполнять услуги самостоятельно, делегировать их исполнение органам местного самоуправления, организовать их исполнение коммерческими и некоммерческими организациями.

Услуги в социальной сфере (социальные услуги) могут быть и государственными, и негосударственными. Немаловажен вопрос о пропорциях указанных двух групп социальных услуг с точки зрения соблюдения публичных интересов. Возможна ли ситуация, когда государство полностью откажется от предоставления социальных услуг в определенной области? Ответ на этот вопрос зависит от характера самой социальной услуги. Так, если в основе социальной услуги лежат конституционные права граждан, реализация которых должна обеспечиваться государством, то эта услуга наряду с другими субъектами должна оказываться и государственными структурами. Например, ст. 41 Конституции РФ установлено, что каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. При этом медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения должна оказываться гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. Конституция РФ обязывает государство принимать меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, тем самым признавая значение публичного интереса в развитии всех трех систем здравоохранения и, безусловно, в сохранении государственной системы здравоохранения.

Приведенная конституционная норма соответствует международным нормам, в частности ст. 25 Всеобщей декларации прав человека, ст. 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, ст. 2 Протокола N 1 от 20.03.52 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Уточним, что охрана здоровья рассматривается указанными актами и российским законодательством значительно шире, чем только медицинская помощь, что предполагает целый блок публичных услуг в области здравоохранения.

Оказание государственных услуг может быть предусмотрено не только Конституцией РФ, но и федеральным законодательством и законодательством субъекта РФ. В случае изменения государственной политики, приоритетов в определенной общественно значимой сфере и при отсутствии конституционных норм, обязывающих государство предоставлять услуги, возможно не только изменение пропорций, но и полная передача публичных услуг негосударственному сектору.

Для обеспечения возможности реализации гражданами своих конституционных прав и их равенства предполагается разработать стандарты государственных услуг. В настоящее время подготавливается проект федерального закона "О стандартах государственных услуг".

Должны быть установлены принципы, на которых базируется деятельность органов государственной власти, предоставляющих услуги населению, юридическим лицам, а также обязательства государства в данной области. К числу таких принципов в мировой практике относят: четкие стандарты услуг, открытость и полноту информации, предоставление консультаций населению и возможность выбора услуг, их полезность и эффективность и др. (в таких сферах, как образование, социальное обеспечение, трудоустройство, отдых, налогообложение). Дополнительно к ним местные органы власти разрабатывают с учетом конкретных условий различных регионов свои акты.

В качестве первоочередной стоит задача формирования Реестров государственных услуг, в том числе Реестра государственных услуг субъекта РФ. Целью формирования и ведения такого Реестра являются выявление и фиксация в нем услуг и предоставление на его основе всем заинтересованным лицам объективной информации о видах государственных услуг. Представляются целесообразными разработка и принятие высшим должностным лицом субъекта РФ нормативного правового акта "О порядке ведения Реестра государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации".

Реестр услуг может содержать следующие сведения: наименование услуги; краткое содержание и объем услуги; правовые основания, по которым услуга включена в Реестр услуг; указание на платность или бесплатность услуги; указание на способы оказания услуги.

Ведение Реестра услуг означает организацию и регулярное проведение работ по актуализации его содержания. Актуализация Реестра необходима при изменении правового статуса и компетенции органа государственной власти, перераспределении функций между органами государственной власти, выведении определенных функций за сферу государственного регулирования, передаче определенных функций саморегулируемым и иным негосударственным организациям. Актуализация Реестра услуг заключается в его дополнении в случае включения в сферу деятельности органа власти новых государственных услуг, исключения из Реестра услуг тех из них, которые на основании нормативных правовых актов исключены из сферы деятельности органа власти, а также в случае изменения объема и содержания государственной услуги.

В случае принятия нормативного правового акта, возлагающего на орган государственной власти оказание услуги либо изменяющего его компетенцию и полномочия в части оказания услуг, их объема и содержания, в Реестр вносятся соответствующие изменения и дополнения.

# 2. Компетенция органов исполнительной власти Тюменской области в сфере оказания публичных услуг

Органы исполнительной власти Тюменской области условно можно подразделить на три группы.

К первой группе следует отнести органы исполнительной власти области, которые являются "штабными" и имеют самостоятельные конечные цели. Они, в основном, вырабатывают политику общего или отраслевого развития Тюменской области, активно участвуют в нормотворческой деятельности Администрации области, проводят анализ состояния дел в отраслях и сферах управления и на базе анализа осуществляют прогнозирование и различного рода планирование. Это - Департамент экономики, Департамент стратегического развития, Департамент промышленности, инвестиций, торговли и государственной поддержки предпринимательства и др. "Штабные" органы исполнительной власти области в целом не оказывают, да и не должны оказывать публичные (государственные) услуги. Цель их деятельности - разработка под руководством Губернатора и в тесном контакте с руководителями иных органов власти области задач, которые возникают в связи с принятием важных решений.

Компетенция таких органов исполнительной власти реализуется при проведении исследований и разработок, необходимых для выработки политики области, консультировании руководителей органов власти, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий, организаций; при подготовке и выработке гипотез о предполагаемых направлениях развития самих департаментов и внешних факторов; при подготовке проектов программ области и планов мероприятий; при наблюдении и контроле за выполнением принятых решений и программ; при координации действий иных органов власти и местного самоуправления области и контроле за результатами; при подготовке мероприятий по совершенствованию методов работы как внутри департаментов, так и вне их, и т.д.

Ко второй группе можно отнести органы исполнительной власти области, непосредственно оказывающие публичные (государственные) услуги иным органам власти, органам местного самоуправления или непосредственно населению. Хотя в положениях об органах исполнительной власти и не указывается, что они созданы именно для этого, но их компетенция сформирована таким образом, что основной функцией является оказание публичных услуг в социально-культурной сфере. Это - Департамент здравоохранения, Комитет по культуре, Департамент образования и науки, Департамент социальной защиты населения, Департамент по физической культуре и спорту, Управление по делам архивов и др.

К третьей группе относятся органы исполнительной власти Тюменской области, не имеющие самостоятельных конечных целей. Их компетенция определена как оказание иным органам власти содействия материального и нематериального характера в форме предоставления в их распоряжение различных средств и услуг. Это - Департамент имущественных отношений, Департамент финансов, Главное управление строительства, Главное правовое управление и др. Органы исполнительной власти Тюменской области, условно отнесенные к третьей группе, если и оказывают услуги, то их нельзя определить как публичные, поскольку данные органы власти оказывают услуги, в основном, органам государственной власти Тюменской области.

Если обобщить объем публичных (государственных) услуг, фактически оказываемых органами исполнительной власти Тюменской области гражданам различных категорий (пенсионерам, детям, предпринимателям и т.д.), то можно сказать, что удельный вес такой функции в общем объеме небольшой. Основная часть публичных (государственных) услуг оказывается не органами исполнительной власти и органами местного самоуправления Тюменской области, а подведомственными им учреждениями, предприятиями, организациями, имеющими статус государственных или муниципальных. Органы же исполнительной власти определяют и реализуют политику по оказанию услуг соответствующими учреждениями и организациями, что вполне оправдано.

Необходимо отметить, что в различных сферах деятельности органов исполнительной власти Тюменской области ситуация с удельным весом публичных услуг различна. Например, в социальном секторе удельный вес публичных услуг, оказываемых подведомственными государственными и муниципальными учреждениями, предприятиями, организациями, намного выше, чем в сфере промышленности, инвестиций, торговли и т.д. Обусловлено это тем, что по законодательству можно определить пока два вида получателей публичных (государственных) услуг: из числа социальных категорий граждан (учащиеся, студенты, пенсионеры, безработные и т.п.) и субъекты предпринимательской деятельности.

Проведенный анализ способствовал выявлению тех государственных функций, которые в настоящее время реализуют органы исполнительной власти области, но которые могли бы быть переданы негосударственным организациям. Передача части государственных функций негосударственным структурам помогла бы сконцентрировать усилия руководства Тюменской области на более успешном выполнении возложенных на органы исполнительной власти функций, сократить расходы областного бюджета. В конечном счете это позволит повысить эффективность реализации переданных функций благодаря заинтересованности исполняющих их негосударственных организаций в поддержании соответствующего статуса.

# 3. Правовые режимы оказания публичных услуг

Решающее значение для правового регулирования оказания публичных услуг как средства удовлетворения общественных интересов и потребностей граждан имеют положения Конституции РФ о праве граждан на образование (ст. 43), на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (ст. 44), на информацию об их правах и свободах (ст. 24) и т.д. Однако процесс правовой интерпретации таких понятий, как доступность образования, культурных ценностей и других общезначимых благ, в условиях развития рыночных отношений и формирования основ социального государства осуществляется неравномерно и противоречиво.

В законодательстве об образовании понятие "образовательная услуга" характеризует отношения, возникающие между образовательными учреждениями (организациями), с одной стороны, и гражданами (физическими лицами) и организациями (юридическими лицами) - с другой, при удовлетворении последними потребностей в общеобразовательных и профессиональных знаниях, навыках, умениях.

В соответствии с требованиями федерального законодательства Закон Тюменской области "Об основах функционирования системы образования в Тюменской области" устанавливает национально-региональный компонент государственного образовательного стандарта, основы системы образования, полномочия государственных органов по вопросам финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, на научные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды в объеме, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ, в соответствии с установленным нормативом (путем выделения субвенций местным бюджетом) расходов на предоставление дошкольного образования, начального и среднего профессионального образования.

В круг полномочий Администрации области по вопросам образования входят также социальная поддержка нуждающихся граждан и одаренных детей, разработка и реализация областных программ развития образования, обеспечение соблюдения образовательного законодательства, подготовка педагогических кадров, установление порядка создания подведомственных образовательных учреждений, организация предоставления платных услуг в системе образования и др.

Заметную роль в совершенствовании законодательного регулирования отношений по оказанию публичных услуг сыграло принятие Закона Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Данный Закон позволил более точно определить функции государственных органов различных уровней при оказании публичных услуг в области образования, здравоохранения, общих принципов налогообложения и сборов и других областях общественной деятельности, регулирование которых является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Оказание публичных услуг возможно как на платной, так и бесплатной основе. В связи с этим можно отметить, что на законодательном уровне пока не установлен полный реестр публичных услуг, оказываемых безвозмездно. Граница между платными и бесплатными услугами подвижна. В высших учебных заведениях, например, уже около 60% студентов учатся на платной основе. Соотношение между платными и бесплатными услугами часто определяется не их общественной значимостью, а недостатками финансирования, экономическими причинами.

Вместе с тем на законодательном уровне необходимо разработать критерии выделения среди публичных услуг тех, которые должны оказываться на бюджетной, бесплатной для клиентов основе. Подходы к решению этого вопроса имеются. В частности, законодательством установлено, что в общеобразовательной школе платные услуги могут оказываться только вне рамок государственных образовательных стандартов и соответствующих программ, что ряд категорий обучающихся (дети-инвалиды, дети с отклонениями в развитии, одаренные дети) имеют определенные преимущества в пользовании образовательными услугами.

Государственным органом - субъектом оказания публичных услуг в сфере здравоохранения является Департамент здравоохранения Администрации Тюменской области. Из 26 основных функций Департамента 7 связаны с оказанием публичных услуг. Это - разработка предложений по совершенствованию работы учреждений здравоохранения, о тарифах на медицинские услуги; разработка проектов целевых программ медицинской помощи и лекарственного обеспечения населения области; формирование программы государственных гарантий на территории области по обеспечению медицинской помощью, определение ее стоимости на основании нормативов и осуществление контроля за ее выполнением; контроль исполнения законодательства по организации медицинской помощи и профилактике заболеваний, выполнения стандартов лечения и диагностике государственными медицинскими и другими учреждениями и предприятиями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, оказывающими населению услуги в области охраны здоровья; определение порядка и условий непрерывности лечебно-диагностического процесса, функций и взаимодействия учреждений государственной, муниципальной систем здравоохранения на каждом этапе оказания медицинской помощи; разработка и согласование стоимости медицинской помощи, тарифов на медицинские и иные услуги; осуществление функций заказчика-застройщика.

В этой связи следует заметить, что публичные функции могут выполняться не только государственными органами. Передача функций по предоставлению публичных услуг негосударственным структурам поможет их эффективной реализации благодаря заинтересованности исполняющих эти услуги негосударственных организаций в увеличении степени их доступности.

В условиях реформирования социальной сферы и, прежде всего, здравоохранения и образования предстоит определить объем и характер правового регулирования субъектов РФ. Применительно к здравоохранению следует исходить, естественно, из положений федеральных законов и новых подзаконных актов, с помощью которых усиливается "вертикальное" специализированное регулирование.

В Тюменской области уже накоплен колоссальный опыт проведения реформы ЖКХ. Проведена полная монетизация льгот. Между потребителями услуг и поставщиками ликвидированы посредники в виде муниципальных "контор"; в управление коммерческих организаций переданы тепловые, электрические сети и водоканал, проведены конкурсы по предоставлению ЖКУ по всему жилищному фонду, в массовом порядке происходит организация домовладельцев по самоуправлению жилфондов и т.д. Достигнуты результаты по безубыточности ЖКХ, реальному снижению тарифов, привлечению миллиардных инвестиций в эту отрасль.

# 4. Использование административных процедур

Административные процедуры - это нормативно установленный порядок осуществления управомоченными субъектами права последовательно совершаемых действий с целью реализовать их компетенцию и решить социально-экономические и иные задачи. Введение процедур придает деятельности органов публичной власти строго легальный, открытый и заранее предсказуемый характер и позволяет ограничивать и устранять произвольные действия. Процедура позволяет:

а) установить стабильный правовой порядок деятельности. Для его обеспечения необходимы правовые нормы двоякого рода - либо процедурные правила в тематических законах (об образовании, медицинском обслуживании и т.п.), либо специальные положения о порядке решения тех или иных вопросов (порядок отвода земельных участков и т.п.);

б) определить круг органов, должностных лиц и служащих, обязанных в рамках своей компетенции совершать соответствующие действия. Кроме того, следует установить категории граждан и юридических лиц, которые вправе действовать в рамках процедур для получения публичных услуг и требовать их оказания в соответствии со стандартами и правилами;

в) предусмотреть виды действий (организационно-технические и иные меры, подготовка документов, принятие решений и т.п.), совершаемых органами, должностными лицами и служащими;

г) определить последовательность совершения действий, включая периодичность и сроки их совершения;

д) обеспечить информированность и гласность всех действий в соответствии с процедурой.

Введение административных процедур в областных законах и иных правовых актах будет означать их обязательность. Это потребует усилий по освоению элементов процедур как работниками органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, так и гражданами и представителями юридических лиц.

Процедуры оказания услуг должны основываться на следующих принципах:

принцип ориентации на потребителя. Данный принцип свидетельствует, что в рыночной экономике успех деятельности государственных органов, как и предприятий частного сектора, непосредственно зависит от выбора и предпочтений потребителя. В связи с этим сотрудники государственного учреждения должны хорошо понимать не только существующие, но и будущие запросы потребителей, безукоризненно выполнять их требования;

принцип системности и рациональности стандартов. Процедуры предоставления государственных услуг должны быть просты, понятны и, как следствие, надежны. Каждое действие должно совершаться с минимально возможной затратой ресурсов - трудовых, материальных, временных и т.д. На практике это означает, что при разработке отдельных процедур и стандартов необходимо начинать с выяснения возможности отказаться от сложных процедур или излишних действий;

принцип ответственности. Соблюдение данного принципа означает установление постоянной обратной связи с потребителями услуг, введение четких процедур и сроков обжалования, установление адекватной ответственности за неправомерные действия или бездействие должностных лиц, осуществление строгого контроля за правильным соблюдением стандартов предоставления государственных услуг;

принцип заинтересованности исполнителя. Он обусловливает наличие мотивации исполнителя в качественном и своевременном предоставлении соответствующего вида государственных услуг. Необходимо разработать стимулы и параметры, обеспечивающие взаимосвязь между предоставлением услуг и непосредственной деятельностью сотрудников учреждения.

Создание обслуживания по принципу "одно окно" во взаимоотношениях граждан с публичными органами и учреждениями. Целесообразно по опыту Мэрии г. Москвы разработать программу действий, предусматривающую:

а) инвентаризацию документов и действий, необходимых для решения вопросов, связанных с получением паспорта, свидетельств и иных юридических документов,

б) "маршруты действий" служащих и органов, учреждений по обслуживанию граждан, сокращение объема излишних бумаг, сроков и временных промежутков между действиями и т.п.,

в) "коррелирующие" нормы об обязанности их в кратчайший срок предоставлять документы и иную информацию в орган, учреждение, которые уполномочены принимать решения по обращениям граждан,

г) создание совместных информационных систем по обслуживанию граждан и юридических лиц.

В заключение можно сделать вывод о необходимости создания некой региональной управленческой матрицы, которая бы включала определение миссии региональной власти, основные подходы к выработке стратегии по ее исполнению, определение понятных для населения целей, типовой набор отраслевых и межотраслевых программ, включающих и методы, и способы достижения целей, на основе принципов реформирования устанавливаемых федеральным уровнем власти, научными подходами, критерии оценки, корреспондирующие с федеральными, и т.д., типовой набор нормативных правовых актов и регламентов. По сути, речь идет о создании учебника по управлению регионом, куда бы мог войти и накопленный положительный опыт ряда органов государственной власти субъектов РФ.

# Глава 8. Концепция законодательного регулирования стандартов государственных услуг (А.Ф. Ноздрачев[\*(190)](#sub_99190), Л.К. Терещенко[\*(191)](#sub_99191))

Одним из важнейших направлений административной реформы в Российской Федерации является повышение качества взаимодействия государства в лице его исполнительных органов и должностных лиц с гражданами и организациями.

Достижению этой цели будут способствовать:

стандартизация и регламентация процесса оказания государственных услуг;

повышение качества предоставляемых государственных услуг и обслуживания граждан;

соблюдение высоких этических стандартов при оказании государственных услуг;

повышение уровня информационной открытости и прозрачности процедур органов исполнительной власти;

рациональная специализация органов исполнительной власти по предоставлению отдельных государственных услуг в соответствии с установленными им полномочиями;

оптимизация расходов на государственные услуги и их рациональное распределение между клиентами органов исполнительной власти и бюджетом;

повышение ответственности органов исполнительной власти за исполнение своих полномочий.

Нормативно-правовое регулирование государственных услуг должно обеспечить приоритет их конечного эффекта для граждан и организаций-клиентов над процедурами и порядком их предоставления. Одной из целей законодательного регулирования является создание условий для ликвидации необоснованных и неэффективных с общественной точки зрения услуг.

Отсутствие стандартизации государственных услуг приводит в настоящее время к:

высокому уровню административного усмотрения, неопределенности обязательств органов исполнительной власти перед их клиентами и коррупции;

избыточному государственному вмешательству и связанным с ним дополнительным расходам бюджета и частных клиентов;

снижению качества государственных услуг и обслуживания;

недостаточной ответственности органов исполнительной власти за исполнение их полномочий.

Введение стандартов государственных услуг призвано способствовать оптимизации расходов на их оказание, качественному улучшению взаимоотношений государства и общества.

Под государственной услугой принято понимать добровольное или обязательное в силу закона взаимодействие физического или юридического лица (клиента) с органом исполнительной власти или его должностным лицом (агентом), в результате которого происходит изменение прав, ресурсов, полномочий клиента.

В отличие от государственного регулирования государственная услуга носит индивидуальный, адресный характер. Именно поэтому создается возможность ее стандартизации исходя из особенностей (потребностей, характера) клиента.

Государственные услуги характеризуются прямыми, косвенными и перемещенными выгодами (эффектами). Прямые и отчасти косвенные выгоды получает непосредственный клиент - потребитель услуги. Получателями перемещенных выгод могут быть третьи лица, группы лиц, общество в целом. Выдача паспорта, лицензии, проведение контрольных мероприятий - все это государственные услуги, выгодополучателями которых является не то лицо, которое вступает во взаимодействие с государственным органом, а совокупность третьих лиц.

Государственная услуга является добровольной в случае, если прямые и косвенные выгоды клиента государственного органа превышают его затраты в связи с получением услуги. В противном случае речь может идти о принудительной услуге, необходимость и эффективность которой обусловлены наличием общественно значимых перемещенных выгод.

Государственная услуга - функция органа исполнительной власти, осуществляемая в непосредственном взаимодействии с клиентом. Признаками государственной услуги являются, во-первых, индивидуальный характер предоставления (оказывается конкретному физическому или юридическому лицу), во-вторых, наличие взаимодействия с органом государственной власти.

Государственные услуги могут быть простыми и сложными. Сложная услуга состоит из нескольких простых.

Предмет законодательного регулирования составляют общественные отношения между органами исполнительной власти (государственными органами или уполномоченными государством организациями) и их клиентами (физическими и юридическими лицами) при оказании государственных услуг.

Необходимо определить порядок разработки, утверждения, применения и контроля за соблюдением стандартов государственных услуг, обязать государственные органы исполнительной власти применять, разрабатывать и реализовывать стандарты государственных услуг, организация предоставления или предоставление которых входит в их компетенцию и полномочия; обеспечить гражданам и юридическим лицам возможность требовать от государственных органов быстрого и качественного взаимодействия, ликвидации излишних затрат, связанных с обращением в органы государственной власти; определить механизмы оптимизации объема и качества государственных услуг; установить критерии контроля качества государственных услуг.

Сферой законодательного регулирования являются:

принципы и порядок разработки, утверждения, применения и контроля стандартов государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти в связи с исполнением ими своих полномочий, реализацией прав, законных интересов и обязанностей граждан и организаций;

принципы и порядок разработки, утверждения, применения и контроля соблюдения стандартов государственных услуг, оказываемых государственными учреждениями и организациями в связи с переданными им полномочиями государственных органов;

формирование и ведение Реестра государственных услуг.

В связи с существованием различных типов государственных услуг необходимо определить, какие именно взаимодействия между органом государственной власти и гражданином (организацией) подлежат стандартизации по правилам, устанавливаемым в настоящем законопроекте. В данном случае главным критерием выделения сферы правового регулирования выступают цели законопроекта.

Основная цель регламентации - минимизировать издержки взаимодействия граждан (организаций) и органов государственной власти. Следовательно, понятие "государственная услуга" в контексте законопроекта целесообразно ограничить и не включать в него услуги в области образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального хозяйства, оказания юридической помощи гражданам, трансфертов населению[\*(192)](#sub_99192).

Иными словами, к сфере законодательного регулирования не относятся отношения, связанные с предоставлением услуг, оказываемых государственными организациями и учреждениями наравне с другими организациями. Вопросы разработки и применения стандартов оказания этих услуг регулируются законодательством о соответствующих видах деятельности, или стандартах оказания этих услуг.

Необходимо ограничиться услугами, оказание которых на конкурентной основе невозможно (или, по мнению государства, нецелесообразно).

Для реализации указанных механизмов целесообразно использовать следующую типологию государственных услуг.

Стандарт государственной услуги представляет собой систематизированный набор требований к органу исполнительной власти, определенный исходя, с одной стороны, из потребностей и пожеланий его клиентов, а с другой - учитывающий технологические, материально-технические, финансовые и иные ресурсные ограничения государственного органа.

Стандарт государственной услуги создается в виде нормативного правового акта, определяющего взаимодействие органа исполнительной власти (должностных лиц) с гражданами и организациями.

Стандарт обслуживания органов власти в отличие от стандартов услуг, которые разрабатываются применительно к каждому типу услуги, содержит требования к общей процедуре взаимодействия с гражданами и бизнесом. Важность стандарта обслуживания существенно повышается в связи с исключением из предмета действия законопроекта трансфертов населению, иных бюджетных услуг. Распространяясь на все виды взаимодействий должностных лиц с гражданами и организациями, стандарт обслуживания органа власти выходит за рамки понимания государственной услуги. Тем самым разрешается проблема правовых пробелов, отсутствия правового регулирования тех или иных видов (подвидов) государственных услуг.

Таким образом, стандарт обслуживания - это требования к процессу взаимодействия между органом власти и лицами, инвариантные конкретным типам услуг. Тем самым стандарт обслуживания: распространяется на весь орган власти; написан на простом и понятном гражданам языке; вывешивается в помещениях органа власти (бюджетного учреждения); содержит стандарты публичных услуг; содержит требования к каждодневному взаимодействию органа власти и целевых групп, не связанных с предоставлением конкретной услуги. Перечислим эти требования:

полнота ответа;

приоритет вежливости;

время ответа на звонки;

скорость обновления сайтов;

ответы на письменные запросы, жалобы;

контактные лица, с которыми можно связаться по поводу ненадлежащей работы.

Стандарт обслуживания включает справочник административных процедур органа власти и порядок предоставления информации гражданам.

Для разработки стандартов услуг необходима еще одна типология - различение сложных и простых государственных услуг. Такое разграничение вызвано тем, что ряд услуг является составными, т.е. требуют нескольких взаимодействий. Например, такая услуга, как государственная регистрация установления отцовства, согласно статьям Семейного кодекса РФ состоит из следующих простых услуг: а) прием заявления об установлении отцовства; б) выдача свидетельства об установлении отцовства; в) внесение изменений в запись о рождении при установлении отцовства.

Таким образом:

простая государственная услуга - однократное взаимодействие клиента с властным органом по получению государственной услуги;

сложная (составная) государственная услуга - совокупность связанных между собой простых государственных услуг, оказываемых одному конкретному клиенту.

Стандартизации подлежат сложные государственные услуги и простые государственные услуги, которые не являются частью сложных.

Структура стандарта государственной услуги. Стандарт государственной услуги имеет две части. С одной стороны, он включает общие требования ко всей услуге, с другой - это специфические требования по каждой простой государственной услуге.

Информация, касающаяся общих требований к предоставлению сложной публичной услуги.

Наименование органа власти, предоставляющего услугу.

Описание услуги.

Исчерпывающее описание случаев, когда предоставляется услуга.

Описание конечного эффекта, результата взаимодействия клиента и органа власти.

Платность (бесплатность) услуги.

Сведения о том, в интересах кого предоставляется данная услуга, кому она необходима.

Правовое основание оказания услуги.

Описание возможностей получения справок по данной услуге отдельно по каждому способу связи: по почте, по телефону, по электронной почте, на сайте.

Приемные часы должностных лиц, оказывающих услугу.

Место нахождения, включая порядок доступа в здание или помещение для ожидания.

Требования к квалификации лиц, непосредственно контактирующих с гражданами и юридическими лицами по поводу услуги.

Требования к качеству общения должностных лиц и граждан (организаций).

Особенности в отношении отдельных групп граждан.

Схема оказания услуги. В данной части стандарта указываются список простых услуг и последовательность их оказания. Приводятся требования к каждой простой услуге по следующим параметрам.

1. Комфортность ожидания услуги (качественные характеристики помещения оказания услуги).

2. Доступность услуги: доступность времени; доступность места;

доступность услуги отдельным категориям граждан.

3. Информированность клиентов: информированность о месте; информированность о времени; информированность о правах.

4. Основания отказа в предоставлении услуги.

5. Требования к документированной информации: список необходимых документов, реквизитов выдаваемых документов, а также отметки о том, что потребителю разъяснены правовые последствия полученного документа.

6. Механизм обжалования действий должностных лиц в ходе предоставления государственных услуг.

7. Ответственность органа власти за невыполнение стандарта.

Для законодательного регулирования предлагается закрепить принципы стандартизации государственных услуг. К числу таких принципов, на наш взгляд, относятся следующие.

Принцип равного доступа для всех лиц, имеющих право на получение услуги согласно закону. Стандарты услуг направлены на предотвращение дискриминации отдельных категорий граждан по признакам физической недееспособности, языка, расы, религии, национальности.

Принцип социально-экономической эффективности. Должна быть также доказана социально-экономическая эффективность государственной услуги. Она определяется соотношением совокупных издержек ее оказания и выгод от потребления: если выгоды больше издержек, данная услуга может и должна предоставляться ее потребителям. В противном случае услуга либо является следствием существования излишней регуляции (т.е. навязывается пользователю), либо представляет собой (по конкретной технологии ее предоставления) административный барьер.

Введение понятия социально-экономической оправданности оказания некоторой услуги органом исполнительной власти гражданам и организациям позволяет содержательно связать данную работу с процессами, обеспечивающими дерегулирование.

Принцип минимизации совокупных издержек клиента. Минимизация совокупных издержек позволит снизить уклонение от предоставления услуг (аналогия с уклонением от уплаты налогов). Минимизация реализуется как совокупность частных принципов оптимизации процесса предоставления государственных услуг:

минимально возможное количество действий, подлежащих совершению физическими лицами (гражданами) и юридическими лицами, в том числе непосредственно в помещении органа государственной власти, органа местного самоуправления, организации или в ином месте, в которое требуется личная явка соответствующего лица;

минимальные сроки совершения действий, включая предельные сроки ожидания в очереди приема и т.п.;

максимально возможное количество действий, осуществляемых с помощью информационных сетей коллективного пользования, при сохранении параллельно возможности действовать путем личной явки в исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации.

Принцип децентрализации предоставления услуг. Органы власти свободны в выборе технологии оказания услуги в рамках стандартов. Стандарт позволяет стимулировать внутренние резервы эффективности.

Принцип открытости стандартов. Информация о стандартах государственных услуг относится к категории сведений, предоставляемых бесплатно. Размещение данной информации в сетях общего пользования является обязательным. Необходимо установить требования периодического выявления предпочтений клиентов органов государственной власти.

Принцип максимальной четкости критериев принятия решений при оказании государственных услуг. Необходимо предусмотреть обязанность органов власти проводить пересмотр стандартов услуг с периодичностью раз в 3 года.

Первоначальным этапом разработки стандартов услуг является их инвентаризация. Ее необходимость вызвана крайней распространенностью фиктивных[\*(193)](#sub_99193) и избыточных[\*(194)](#sub_99194) государственных услуг в Российской Федерации.

В настоящее время сложилась практика целенаправленного создания такого рода услуг органами исполнительной власти. Органы власти самостоятельно принимают решения о составе услуг; решают вопрос платности услуг; решения по поводу услуг принимаются без учета мнений граждан, возможностей органа власти.

Государственный орган определяет (по существу, назначает) исполнителя услуги, принимает решение об отнесении услуги к категории бесплатной или платной (за исключением услуг, являющихся платными по закону, например, экологическая экспертиза), разрабатывает систему ценообразования, порядок и форму предоставления услуги и т.д.

Задача инвентаризации услуг, ликвидации избыточных и фиктивных услуг может быть решена на основе создания Реестра государственных услуг.

Реестр государственных услуг позволяет:

провести инвентаризацию состава услуг, предоставляемых органами исполнительной власти,

выявить фиктивные и избыточные государственные услуги,

определить надлежащего поставщика той или иной услуги,

провести анализ обоснованности платности услуги (в данном случае под платностью понимается индивидуализация оплаты предоставления услуги помимо налогового механизма),

оптимизировать состав сложных услуг,

сформировать предложения по электронным формам предоставления услуг,

выявить области стандартизации государственных услуг,

блокировать появление административных барьеров.

Реестр должен формироваться уполномоченным органом исполнительной власти и утверждаться Правительством РФ. Кроме самого Реестра утверждаются методические рекомендации по его ведению и оптимизации состава государственных услуг, а также положения о комиссиях, уполномоченных в области стандартов государственных услуг. На основе указанных нормативных правовых актов комиссия, которая состоит на паритетных основах из должностных лиц уполномоченного органа государственной власти, органа государственной власти и соответствующего количества представителей некоммерческих организаций, осуществляет оптимизацию состава государственных услуг и вносит на утверждение Правительства РФ изменения в Реестр государственных услуг. Переходные положения законопроекта устанавливают предельный срок оптимизации Реестра. Предложения по внесению в Реестр изменений передаются в комиссию. Предложения вправе вносить и общественные организации. В постановлении Правительства РФ устанавливается форма предложений. Все они должны быть рассмотрены и по каждому - вынесено мотивированное заключение.

После создания Реестра необходимо переходить к созданию стандартов государственных услуг.

Процедуры разработки стандартов государственных услуг должны предусматривать:

создание специального уполномоченного органа, формирующего программу разработки стандартов, контролирующего и координирующего ход разработки. Этот орган должен, скорее всего, иметь организационно-правовую форму комиссии;

формирование плана-графика создания стандартов государственных услуг;

конкурс на разработку стандарта той или иной государственной услуги, координацию разработки стандарта, экспертизу стандарта, направление проекта стандарта основным потребителям данного вида государственных услуг (в первую очередь речь идет об ассоциациях саморегулируемых организаций, бизнес-сообществах и объединениях потребителей, иных объединениях граждан), обнародование проекта стандарта в СМИ для представления замечаний, предложений и дополнений по проекту стандарта;

установление периода, достаточного для полноценного выполнения всех требований процедуры разработки стандартов государственных услуг. Причем начинаться он должен, как представляется, с момента утверждения стандарта Правительством РФ (т.е. в него не должна включаться работа по анализу государственных услуг, отграничению их от государственных функций, разграничению услуг, предоставляемых непосредственно органами исполнительной власти, и услуг, предоставляемых государственными учреждениями).

Разработка стандартов услуг - двусторонний процесс. С одной стороны, должно быть проведено четкое взаимоувязывание стандартов услуг с административными регламентами. Цель - исключить риск принятия на основе результатов исследования общественного мнения, потребительских предпочтений необоснованно высоких стандартов, чтобы не дискредитировать саму идею стандартизации услуг (и обслуживания).

В то же время в процессе разработки стандарта необходимо учитывать предпочтения потребителей услуг, предоставляемых органом власти. Именно это обеспечит одно из основных направлений административной реформы: ориентацию на клиента, а также позволит исключить ситуации навязывания государственных услуг.

Стандарты услуг разрабатываются после того, как проведена их оптимизация на основе Реестра государственных услуг. Наличие услуги в Реестре означает обязательство разработать ее стандарт.

Необходимо регламентировать процедуры досудебной апелляции (т.е. обжалование действий и решений должностных лиц государственного органа в связи с нарушением требований стандарта) вышестоящим должностным лицам и (или) специальным квазисудебным органам в государственных органах. Эти процедуры могут быть в полной мере урегулированы в законопроекте об административных регламентах. В данном законопроекте целесообразно установить положение о возможности такого обжалования согласно действующему законодательству.

В настоящее время в законодательстве уже установлена такая возможность на основании Закона РФ от 27.04.93 N 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан": "Гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, ...должностному лицу, государственному служащему". Установление стандартов государственных услуг существенно расширит основания для обращения в суд по этому Закону.

Стандарты государственных услуг должны разрабатываться в соответствии с действующим законодательством.

Вместе с тем постановления Правительства РФ, инструкции и иные нормативные правовые акты органов исполнительной власти, конкретизирующие порядок предоставления государственных услуг и устанавливающие некоторые условия предоставления государственных услуг, следует пересмотреть. При этом процедуры предоставления государственных услуг могут быть урегулированы в административных регламентах, а условия предоставления и иные стандарты государственных услуг - в стандартах государственных услуг.

Разработка стандартов государственных услуг должна быть завершена в сроки, устанавливаемые для завершения работы по подготовке и принятию административных регламентов исполнения государственных функций.

Для достижения этих целей необходимо:

создать программы разработки стандартов государственных услуг (это позволит лучше организовать, спланировать и контролировать работу и увеличит ее открытость и участие в ней общества);

отграничить государственные услуги от иных государственных функций, а также разграничить государственные услуги, предоставляемые непосредственно государственными органами, и услуги, предоставляемые государственными учреждениями;

создать Реестр государственных услуг, закрепляемый постановлением Правительства РФ, а также Порядок расчета и утверждения цен на платные государственные услуги;

создать для каждой услуги, указанной в Реестре, отдельный стандарт на основе процедур, указанных в данном законопроекте (каждый стандарт должен устанавливаться соответствующим нормативным правовым актом - скорее всего, постановлением Правительства РФ).

# Глава 9. Методические рекомендации по разработке должностных регламентов гражданских служащих федерального органа исполнительной власти (А.Ф. Ноздрачев[\*(195)](#sub_99195))

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего должна осуществляться в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя[\*(196)](#sub_99196). Должностной регламент - основной организационно-нормативный документ, регламентирующий содержание и результаты деятельности государственного гражданского служащего федерального органа исполнительной власти при осуществлении им профессиональной служебной деятельности согласно замещаемой должности.

Должностной регламент должен разрабатываться исходя из задач и функций, возложенных на конкретный федеральный орган исполнительной власти, в соответствии с его штатным расписанием, с соблюдением требований федеральных законов от 27.05.2003 N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" и Закона о государственной гражданской службе, Трудового кодекса РФ. Должностной регламент составляется по каждой штатной должности федерального органа исполнительной власти и носит обезличенный характер.

# I. Цели должностного регламента

1. Создание организационной основы служебной деятельности гражданского служащего.

2. Определение индивидуального статуса гражданского служащего.

3. Закрепление конкретных функций, прав и обязанностей по данной должности гражданской службы (далее - по должности).

4. Установление форм и видов ответственности по должности.

5. Определение квалификационных и иных требований по должности.

6. Обоснование отнесения данной должности к соответствующей классификационной группе должностей гражданской службы.

7. Обеспечение объективности при оценке профессиональной служебной деятельности гражданского служащего (конкурс, аттестация и т.д.).

8. Решение иных предусмотренных законом или нормативными правовыми актами целей и задач.

# II. Содержание должностного регламента

В должностной регламент гражданского служащего подлежат включению:

1) общие положения;

2) статус должности гражданской службы;

3) квалификационные и иные требования по должности;

4) должностные права, обязанности и ответственность гражданского служащего;

5) государственные услуги, оказываемые гражданским служащим;

6) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать решения или участвовать в подготовке их проектов;

7) порядок подготовки проектов решений;

8) порядок служебного взаимодействия гражданского служащего;

9) критерии и правила оценки служебной деятельности;

10) показатели эффективности и результативности служебной деятельности.

# 1. В общих положениях должностного регламента указываются:

полное название федерального органа исполнительной власти;

полное наименование должности гражданской службы, код должности;

правовой акт, ставший юридическим основанием учреждения данной должности;

название должности непосредственного начальника для гражданского служащего, замещающего данную должность;

название должностей, замещаемых лицами, подчиненными данному гражданскому служащему;

вид и статус гражданской службы: федеральная государственная гражданская служба;

порядок и источник выплат денежного содержания (вознаграждение гражданского служащего); порядок замещения должности[\*(197)](#sub_99197);

срок полномочий по данной должности[\*(198)](#sub_99198);

порядок освобождения лица от должности[\*(199)](#sub_99199).

# 2. Статус должности гражданской службы

В раздел включаются положения, определяющие статус должности гражданской службы в разрезе целей, задач, функций, прав и обязанностей, ответственности федерального органа исполнительной власти. Указывается:

должность предназначена для обеспечения исполнения полномочий федерального органа исполнительной власти;

должность предназначена для обеспечения исполнения полномочий руководителя федерального органа исполнительной власти;

должность предназначена для обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего государственную должность Российской Федерации;

классификационная категория должности в Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы[\*(200)](#sub_99200).

# 3. Квалификационные и иные требования по должности гражданской службы

В раздел включаются:

требования объективного характера: к состоянию здоровья, эмоционально-психическому развитию, возрасту, полу, внешним физическим характеристикам[\*(201)](#sub_99201);

требования субъективного характера: устойчивого правосознания и законопослушного поведения, морально-этические требования;

профессионально-квалификационные требования: к уровню образования, профессиональному опыту и стажу службы, к составу и характеру имеющихся служебных заслуг, личным служебным преимуществам и характеристикам.

# 4. Должностные права, обязанности и ответственность гражданского служащего

В раздел включаются как общеслужебные права и обязанности, так и права и обязанности, исполнение которых необходимо для реализации целей, задач и функций должности.

В разделе указываются:

основные права гражданского служащего, установленные федеральным законом;

права, предоставленные гражданскому служащему по данной должности;

основные обязанности гражданского служащего, установленные федеральным законом;

обязанности, возлагаемые на гражданского служащего по данной должности;

формы ответственности гражданского служащего в соответствии с административным регламентом федерального органа исполнительной власти, функциями и задачами структурного подразделения федерального органа исполнительной власти и функциональными особенностями замещаемой в нем должности.

# 5. Государственные услуги, оказываемые гражданским служащим

В перечень прав и обязанностей гражданского служащего могут входить права и обязанности по оказанию государственных услуг федеральным органом исполнительной власти. В этом случае в должностной регламент гражданского служащего следует включать перечень соответствующих государственных услуг.

Государственные услуги рекомендуется разделять на две категории в зависимости от правового статуса пользователей, приобретающих государственную услугу у федерального органа исполнительной власти:

государственные услуги, оказываемые гражданам;

государственные услуги, оказываемые юридическим лицам.

При этом целесообразно руководствоваться списком базовых услуг Европейского Союза для граждан и для бизнеса.

Перечень государственных услуг, оказываемых гражданам:

подоходный налог: декларирование и пр.;

оказание помощи в поиске работы через службы занятости;

социальная помощь;

выплата пособия по безработице;

выплата пособия на ребенка;

возмещение затрат на медицинские услуги;

оплата учебы;

персональные документы (паспорт, водительские права);

регистрация автомобиля (нового, подержанного, импортированного);

подача заявлений на строительство;

информирование милиции (например, в случае дорожных аварий);

публичные библиотеки (доступность каталогов, поисковые средства);

свидетельства (о рождении, браке): запрос и предоставление;

подача заявлений на поступление в высшие учебные заведения;

информирование о смене места жительства;

услуги, связанные с медициной (интерактивные консультации, доступность медицинских услуг в различных госпиталях, заявка на лечение в конкретном госпитале и др.).

Перечень государственных услуг, оказываемых юридическим лицам:

социальные отчисления на служащих;

корпоративные налоги: декларирование и пр.;

налог на добавленную стоимость: декларирование, уведомления;

регистрация юридического лица;

подача статистических данных;

таможенное декларирование;

получение разрешений, связанных с охраной окружающей среды;

государственные закупки.

# 6. Перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать решения или участвовать в подготовке их проектов

В перечень прав и обязанностей гражданского служащего могут входить права и обязанности по принятию решений по вопросам, входящим в состав полномочий должности. В этом случае в разделе указываются:

вопросы, по которым гражданскому служащему предоставляются полномочия принять решение о согласовании (несогласовании) по проектам нормативных правовых актов;

вопросы, по которым гражданскому служащему предоставляются полномочия координировать деятельность подведомственных учреждений по подготовке проектов нормативных правовых актов, аналитической и справочной информации;

перечень вопросов, по которым гражданскому служащему предоставляются полномочия по подготовке писем, запросов, ответов по запросам государственных органов, учреждений, организаций, граждан;

перечень программ, направлений, проблем, по которым гражданскому служащему предоставляются полномочия по организации и контролю деятельности других гражданских служащих;

перечень вопросов, по которым гражданскому служащему предоставляются полномочия по подготовке и распространению инструктивно-методических документов и материалов;

перечень вопросов, по которым гражданскому служащему предоставлены полномочия приостанавливать действия или отменять нормативные правовые акты своего федерального органа исполнительной власти.

# 7. Порядок подготовки проектов решений

Указываются сроки подготовки и рассмотрения гражданским служащим проектов решений, порядок согласования и принятия решений в данном федеральном органе исполнительной власти со ссылкой на соответствующие нормативные правовые акты.

# 8. Порядок служебного взаимодействия гражданского служащего

Указывается порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими федерального органа исполнительной власти, гражданскими служащими иных государственных органов, с гражданами и должностными лицами организаций. Порядок служебного взаимодействия может быть представлен в виде таблицы, в которой вводятся обозначения видов организационно-правовых действий.

# 9. Критерии и правила оценки служебной деятельности

В целях профессиональной ориентации гражданского служащего и в соответствии с федеральным законом целесообразно в должностном регламенте указывать способы, критерии и правила оценки качества служебной деятельности. В разделе указываются:

условия должностного роста в федеральном органе исполнительной власти;

условия присвоения классных чинов гражданской службы;

условия повышения должностного оклада;

условия премирования за результаты служебной деятельности;

иные формы материального, статусного и морального поощрения должностных заслуг.

# 10. Показатели эффективности и результативности служебной деятельности

В разделе приводятся показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. Целесообразно также указывать, что результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантных должностей гражданской службы или включении в кадровый резерв федерального органа исполнительной власти, оценке профессиональной служебной деятельности при проведении аттестации или квалификационного экзамена.

Неотъемлемой частью должностного регламента является лист ознакомления, форма которого устанавливается представителем нанимателя.

Должностной регламент вступает в силу с момента его утверждения представителем нанимателя и должен действовать до его замены новым должностным регламентом.

Требования должностного регламента являются обязательными для гражданского служащего, проходящего службу в данной должности гражданской службы, с момента его ознакомления с должностным регламентом и до перемещения на другую должность или увольнения из федерального органа исполнительной власти.

# Глава 10. Методические рекомендации по определению номенклатуры и порядка предоставления государственных услуг (Л.К. Терещенко[\*(202)](#sub_99202))

# I. Общие положения

1. Настоящие Методические рекомендации определяют общие требования к терминологии, единые подходы к порядку выявления услуг органов государственной власти, определению номенклатуры государственных услуг для их последующего включения в Реестр услуг органа государственной власти, порядку предоставления государственных услуг и направлены на оказание практической помощи органам государственной власти Российской Федерации в целях обеспечения единообразного определения номенклатуры и порядка предоставления ими государственных услуг.

Настоящие Методические рекомендации являются основой для организации работ по определению номенклатуры оказываемых органом государственной власти услуг с последующим их включением в Реестр услуг органа государственной власти и для определения порядка предоставления на его основе государственных услуг.

2. Правовой основой формирования номенклатуры государственных услуг и их предоставления являются Конституция РФ, конституции и уставы субъектов РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы, указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ, определяющие полномочия органов власти Российской Федерации, органов власти субъектов РФ в сфере оказания государственных услуг.

3. Конкретные требования к порядку предоставления государственным органом услуг, при необходимости, могут уточняться правовыми актами органа государственной власти, ведущего Реестр услуг, отражающими особенности его правового статуса и характер оказываемых услуг.

4. Выявление оказываемых органом государственной власти услуг, определение номенклатуры и последующая их фиксация в Реестре услуг органа государственной власти направлены на предоставление всем заинтересованным лицам объективной информации о видах оказываемых государственным органом услуг.

Номенклатура государственных услуг является открытой и доступной для любого заинтересованного лица.

Органы государственной власти обеспечивают доступность номенклатуры оказываемых ими государственных услуг путем ее включения в Реестр услуг органа государственной власти, размещения на своих сайтах в компьютерных сетях общего пользования, а также по месту нахождения государственного органа в местах, доступных для заинтересованных лиц.

5. Сведения о государственных услугах, включенных в номенклатуру оказываемых органом государственной власти услуг, предоставляются на бесплатной основе.

6. В настоящих Методических рекомендациях понятия: "государственная услуга", "органы государственной власти" используются в значении понятий, определенных федеральным законодательством о функциях органов государственной власти и оказании государственных услуг.

Определение номенклатуры государственных услуг - выявление оказываемых органом государственной власти услуг, составление их перечня и включение в Реестр услуг органа государственной власти.

# II. Порядок определения номенклатуры государственных услуг

1. Органы государственной власти определяют номенклатуру государственных услуг, обязанность по оказанию которых возложена на них действующим законодательством.

Определение номенклатуры государственных услуг осуществляется в следующих случаях:

при первоначальном формировании номенклатуры услуг, если ранее такая номенклатура услуг конкретного органа государственной власти не была сформирована;

при создании нового органа государственной власти;

при реорганизации органа государственной власти с изменением его статуса и функций.

2. Номенклатура услуг представляет собой перечень услуг, оказываемых данным органом государственной власти, формируемый на основе нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа государственной власти, его задачи и функции.

3. Обязанность по организации работ по формированию перечня государственных услуг возлагается на руководителей соответствующих органов государственной власти.

Номенклатура услуг формируется каждым органом государственной власти самостоятельно, а также его территориальными органами на основе единых методологических и программно-технических принципов и документированной информации, поступающей в эти органы, и представляет собой основу Реестра услуг органа государственной власти. Реестр услуг содержит сведения об услугах, оказываемых органом государственной власти, и о правовых основаниях, по которым каждая услуга включена в Реестр услуг. Правовым основанием для включения услуги в Реестр услуг является нормативный правовой акт, которым данному органу власти поручено оказание соответствующей государственной услуги.

4. Основные этапы определения номенклатуры услуг.

Процесс определения номенклатуры услуг органом государственной власти включает следующие основные этапы:

планирование и организация работ;

выявление и анализ нормативных правовых актов, которыми определены компетенция, полномочия, задачи и функции органа государственной власти, а также нормативных правовых актов, устанавливающих задачи, общие для всех или группы органов государственной власти;

определение на основе проведенного анализа государственных услуг, которые должен оказывать орган государственной власти, их систематизация и формирование номенклатуры.

5. На этапе планирования выявляются управленческие решения, которые должны быть приняты в целях организации процесса определения номенклатуры услуг, а также необходимая для этого информация.

В целях формирования номенклатуры государственных услуг руководитель государственного органа определяет ответственное структурное подразделение органа.

6. Основные задачи этапа анализа нормативных правовых актов - выявление всех нормативных правовых актов, имеющих отношение к конкретному органу государственной власти, четкое описание на их основе компетенции, полномочий, задач и функций органа государственной власти. Это ответственный этап анализа, так как не выявленные на этом этапе нормативные правовые акты не подвергаются дальнейшему рассмотрению, а содержащиеся в них указания на предоставление услуг исчезают из поля зрения.

При выявлении и анализе нормативных правовых актов рекомендуется использовать Постановление Государственной Думы от 11.11.96 N 781-II ГД "Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации", в котором приводятся определения нормативного правового акта и правовой нормы: "Нормативный правовой акт - это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение".

7. На этапе определения государственных услуг, которые должен оказывать орган государственной власти, происходят максимально полное выявление фактического наличия установленных в нормативных правовых актах функций органа государственной власти, их оценка с точки зрения отнесения к государственным услугам. На данном этапе происходят выявление и фактический учет оказываемых органом государственной власти услуг и их систематизация.

Основным критерием отграничения государственных услуг от иных функций, возложенных на орган власти, является направленность государственной услуги на конечных пользователей - физических и юридических лиц.

На этом же этапе определяются категории пользователей услуг, получающих государственную услугу у конкретного государственного органа.

8. Ответственное структурное подразделение государственного органа осуществляет указанную деятельность в следующем порядке:

устанавливает все действующие нормативные правовые акты, регулирующие деятельность соответствующего государственного органа;

на основе анализа вышеуказанных документов выявляет виды деятельности, относящиеся к государственным услугам;

формирует номенклатуру оказываемых органом государственной власти государственных услуг.

9. Ответственное структурное подразделение государственного органа осуществляет мониторинг нормативных правовых актов, на основе анализа которых ведет номенклатуру государственных услуг.

10. По каждой выявленной государственной услуге принимается решение о включении ее в Реестр услуг и определяются все необходимые для включения в Реестр данные, в том числе наименование, реквизиты нормативного правового акта, на основании которого должно быть проведено включение услуги в Реестр услуг, а также дата включения.

11. Включенные в номенклатуру государственные услуги разделяются на две категории:

государственные услуги, оказываемые гражданам; государственные услуги, оказываемые юридическим лицам.

# III. Порядок предоставления государственных услуг

1. Принципы, которыми руководствуются органы государственной власти при предоставлении государственных услуг: законность;

неукоснительное соблюдение сроков;

приоритет соблюдения интересов заинтересованного в предоставлении услуги лица.

2. Каждый орган государственной власти самостоятельно определяет порядок предоставления им государственных услуг в соответствии с нижеприведенным примерным порядком осуществления такой деятельности:

2.1. Заинтересованное лицо обращается в орган государственной власти с заявлением (устным или письменным - в зависимости от характера услуги) о предоставлении услуги, в котором указывает способ ее предоставления: письменный или устный ответ, совершение определенных действий и т.д.

2.2. Исполнитель определяется исходя из установленного разделения должностных обязанностей; руководитель органа государственной власти в случае необходимости может самостоятельно назначить исполнителя услуги в течение трех дней с момента подачи заявления.

2.3. В случае, если срок предоставления услуги не определен в нормативных правовых актах и ответственному исполнителю не требуется получения от заинтересованного лица или иных органов государственной власти дополнительной информации, государственная услуга должна быть предоставлена в течение 14 календарных дней с момента получения заявления.

2.4. В случае, если ответственному исполнителю требуется получение от заинтересованного лица или иных органов государственной власти дополнительной информации, он обязан самостоятельно предпринять меры по получению подобной информации; в таком случае срок предоставления государственной услуги может быть продлен на соответствующее время. В указанном случае заинтересованное лицо уведомляется о продлении срока предоставления государственной услуги.

2.5. В день истечения срока предоставления услуги исполнитель в указанной заинтересованным лицом форме уведомляет его о результатах своих действий.

2.6. Государственная услуга может не быть предоставлена в следующих случаях:

заинтересованным лицом не предоставлены документы или информация, необходимые для предоставления услуги, в случае, если они могут быть предоставлены только им;

заинтересованным лицом предоставлена неполная или недостоверная информация, необходимая для надлежащего предоставления государственной услуги.

# Глава 11. Методические рекомендации по формированию Реестров услуг органов власти и Реестра государственных услуг Российской Федерации (А.Ф. Ноздрачев[\*(203)](#sub_99203), Л.К. Терещенко[\*(204)](#sub_99204))

# I. Общие положения

1. Настоящие Методические рекомендации устанавливают принципы формирования и ведения Реестров услуг органов власти (далее - Реестр услуг или Реестров услуг) и Реестра государственных услуг Российской Федерации (далее - Реестра государственных услуг), определяют единые требования к порядку формирования Реестров услуг и Реестра государственных услуг, общие требования к терминологии, процедуре выявления услуг органов власти и их включению в Реестры услуг и Реестр государственных услуг, а также к порядку их исключения из Реестров услуг и Реестра государственных услуг.

2. Правовой основой формирования и ведения Реестров услуг и Реестра государственных услуг являются Конституция РФ, конституции и уставы субъектов РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы, указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ, определяющие полномочия органов власти Российской Федерации, органов власти субъектов РФ и порядок формирования государственных информационных ресурсов.

Основной задачей формирования и ведения Реестров услуг являются выявление и фиксация в Реестре услуг, оказываемых конкретным органом государственной власти, и предоставление на его основе всем заинтересованным лицам объективной информации о видах оказываемых государственным органом услуг.

3. Реестры услуг ведутся органами государственной власти и их территориальными органами, а Реестр государственных услуг ведется уполномоченным государственным органом на основе единых методологических и программно-технических принципов и документированной информации, поступающей в эти органы.

Настоящие Методические рекомендации являются основой для органа государственной власти, оказывающего услуги, по разработке методических документов и организации работ по формированию и ведению Реестра услуг.

Конкретные требования к организации ведения Реестра услуг, при необходимости, могут уточняться правовыми актами органа государственной власти, ведущего Реестр, отражающими особенности его правового статуса и характер оказываемых услуг.

Реестры услуг и Реестр государственных услуг ведутся на бумажных и электронных носителях. При несоответствии записей на бумажных носителях записям на электронных носителях используется информация, записанная на бумажных носителях.

Реестры услуг на бумажном носителе хранятся в органах государственной власти, ведущих Реестры услуг. Реестр государственных услуг на бумажном носителе хранится в уполномоченном органе государственной власти, ведущем Реестр государственных услуг.

4. Организационно-техническое, методологическое обеспечение единства формирования и ведения Реестров услуг и Реестра государственных услуг, хранения данных на бумажных носителях, включенных в Реестры, осуществляется уполномоченным органом государственной власти, ведущим Реестр государственных услуг.

Совместимость Реестров услуг и Реестра государственных услуг на электронных носителях между собой и с иными федеральными информационными системами и сетями обеспечивается за счет соблюдения следующих единых организационных, методологических и программно-технических условий:

а) унификация сведений, включаемых в записи государственного реестра, на основе применения единых общероссийских классификаторов;

б) применение по соглашению сторон, участвующих в информационном взаимодействии, средств электронной цифровой подписи (ЭЦП) или иных средств подтверждения отсутствия искажений в документах на электронном носителе;

в) применение для информационного взаимодействия с иными федеральными информационными системами единых протоколов телекоммуникационных сетей, форм документов и форматов данных, передаваемых на электронных носителях.

5. Сведения, содержащиеся в Реестрах услуг и Реестре государственных услуг, являются открытыми и доступными для любого заинтересованного лица.

Уполномоченный орган государственной власти и органы власти, ведущие Реестры услуг, обеспечивают доступность сведений Реестров услуг и Реестра государственных услуг путем опубликования Реестров услуг и Реестра государственных услуг в средствах массовой информации, а также путем размещения на своих сайтах в компьютерных сетях общего пользования.

Сведения об услугах, содержащиеся в Реестрах услуг и Реестре государственных услуг, предоставляются на бесплатной основе.

6. В настоящих Методических рекомендациях понятия: "государственная услуга", "органы государственной власти", "элементарная государственная услуга", составная государственная услуга используются в значениях, определяемых федеральным законодательством о функциях органов государственной власти и оказании государственных услуг.

Ведение Реестра услуг - накопление в банке данных Реестра сведений о государственных услугах, внесение в банк данных необходимых изменений, анализ и хранение систематизированной информации о государственных услугах.

Исключение услуги из Реестра услуг - занесение в банк данных Реестра сведений об исключении из Реестра.

7. Финансирование мероприятий по формированию и ведению Реестров услуг органом государственной власти осуществляется за счет средств, предусмотренных в соответствующем бюджете на содержание органа государственной власти, а финансирование мероприятий по формированию и ведению Реестра государственных услуг - за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете на содержание уполномоченного органа государственной власти.

# II. Формирование реестра услуг

1. Формирование Реестра услуг осуществляется в следующих случаях:

при первоначальном создании Реестра услуг, если ранее такой Реестр услуг конкретного органа власти не был сформирован; при создании нового органа государственной власти; при реорганизации органа власти с изменением статуса и функций.

2. Реестр услуг формируется каждым органом власти самостоятельно, а также его территориальными органами на основе единых методологических и программно-технических принципов и документированной информации, поступающей в эти органы.

Реестр услуг содержит наименования услуг, оказываемых органом государственной власти, и правовые основания включения в Реестр. Правовым основанием для включения услуги в Реестр услуг является нормативный правовой акт, которым данному органу власти поручено оказание соответствующей услуги.

3. Основные стадии формирования Реестра услуг.

Процесс формирования Реестра услуг органом государственной власти включает следующие основные стадии:

планирование и организация работ;

выявление и анализ нормативных правовых актов, которыми определены компетенция, полномочия, задачи и функции органа государственной власти, а также нормативных правовых актов, устанавливающих задачи, общие для всех или группы органов государственной власти;

определение на основе проведенного анализа государственных услуг, которые должен оказывать орган государственной власти, их количественная оценка и систематизация;

включение выявленных государственных услуг в Реестр услуг.

4. На этапе планирования выявляются управленческие решения, которые должны быть приняты в целях организации процесса формирования Реестра услуг, а также необходимая для этого информация.

Основные задачи этапа анализа нормативных правовых актов - выявление всех нормативных правовых актов, имеющих отношение к конкретному органу государственной власти, четкое описание на их основе полномочий, задач и функций органа государственной власти. Это ответственный этап анализа, так как не выявленные на этом этапе нормативные правовые акты не подвергаются дальнейшему рассмотрению, а содержащиеся в них указания на предоставление услуг исчезают из поля зрения.

При выявлении и анализе нормативных правовых актов рекомендуется использовать Постановление Государственной Думы от 11.11.96 N 781-II ГД "Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации", в котором приводятся определения нормативного правового акта и правовой нормы: "Нормативный правовой акт - это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение".

На этапе определения государственных услуг, которые должен оказывать орган государственной власти, происходят максимально полное выявление установленных в нормативных правовых актах функций органа государственной власти, их квалификация как государственных услуг. На данном этапе происходят выявление и фактический учет оказываемых органом государственной власти услуг и их систематизация.

Основным критерием выделения государственных услуг из совокупности функций, возложенных на орган власти, является направленность государственной услуги на конечных пользователей этой услуги - физических и юридических лиц.

На этом же этапе определяются категории пользователей услуг, приобретающих государственную услугу у конкретного государственного органа.

На этапе включения выявленных государственных услуг в Реестр услуг происходит принятие решения по каждой подлежащей включению в Реестр государственной услуге и определение всех необходимых для включения в Реестр данных, включая наименование, реквизиты нормативного правового акта, на основании которого должно быть проведено включение услуги в Реестр услуг, а также дату включения.

Создается информационный массив данных об оказываемых органом государственной власти услугах, который составляет основу Реестра услуг.

5. Подлежащие включению в Реестр услуг государственные услуги разделяются на две категории:

государственные услуги, оказываемые гражданам;

государственные услуги, оказываемые юридическим лицам.

Внутри указанных категорий государственные услуги подразделяются на группы в соответствии с Классификатором правовых актов, утвержденным Указом Президента РФ от 15.03.2000 N 511. В случае необходимости выделения более мелких групп услуг целесообразно проводить такое деление по направлениям (информационные услуги, услуги по выдаче документов, услуги по выполнению требований административных режимов - лицензированию, аккредитации, государственной регистрации и т.д.).

Таким образом, Реестр услуг содержит следующие сведения:

наименование услуги:

краткое содержание и объем услуги;

правовые основания, по которым услуга включена в Реестр услуг;

указание на платность или бесплатность услуги;

в случае наличия вариантов - указание на способы оказания услуги.

6. Территориальные органы самостоятельно проводят работу по определению оказываемых ими услуг, формированию и ведению Реестра. Они передают всю необходимую информацию в вышестоящий орган, обеспечивают и несут ответственность за полноту и точность фактических данных об оказываемых услугах.

# III. Ведение реестра услуг органа власти

1. Ведение Реестра услуг органа власти означает организацию и регулярное проведение работ по актуализации содержания Реестра услуг.

Актуализация Реестра необходима при изменении правового статуса и компетенции органа государственной власти, перераспределении функций между органами государственной власти, выведении определенных функций за сферу государственного регулирования, передаче определенных функций саморегулируемым и иным негосударственным организациям.

Актуализация Реестра услуг заключается в его дополнении в случае включения в сферу деятельности органа власти новых государственных услуг, исключения из Реестра услуг тех из них, которые на основании нормативных правовых актов исключены из сферы деятельности органа власти, а также в случае изменения объема и содержания государственной услуги.

2. В случае принятия нормативного правового акта, возлагающего на орган государственной власти оказание услуги либо изменяющего его компетенцию и полномочия в части оказания услуг, их объема и содержания, в Реестр вносятся соответствующие изменения и дополнения.

Включение в Реестр услуг новой услуги, исключение из Реестра упраздняемой услуги, уточнение объема и содержания услуги осуществляются на основании вступившего в силу нормативного правового акта органом государственной власти, чьи полномочия в части оказания государственных услуг были изменены.

Ведение Реестра осуществляется с использованием средств вычислительной техники и включает в себя ведение государственных баз данных, формируемых органом власти в пределах своей компетенции.

Ведение Реестра включает в себя внесение в него представленных в соответствии с настоящими Методическими рекомендациями сведений, их обновление при изменении данных об оказываемых услугах и исключение из Реестра сведений об услугах в предусмотренных законодательством РФ случаях.

Орган государственной власти разрабатывает рекомендации по организации деятельности своих территориальных органов в части ведения Реестра услуг.

# IV. Формирование и ведение реестра государственных услуг Российской Федерации

1. Реестр государственных услуг является федеральным информационным ресурсом и представляет собой сводный реестр услуг, оказываемых органами власти Российской Федерации, ведущийся на единых методологических, организационных и программно-технических принципах с Реестрами услуг.

Реестр государственных услуг формируется и ведется уполномоченным органом государственной власти на основании сведений, получаемых от органов власти, ведущих Реестры услуг.

2. Изменения и дополнения в Реестр государственных услуг вносятся уполномоченным органом государственной власти на основании и в соответствии с изменениями и дополнениями, внесенными в Реестры услуг.

Информацию об изменениях и дополнениях уполномоченному органу государственной власти предоставляют по электронным каналам связи органы власти, ведущие Реестры услуг, одновременно с внесением изменений и дополнений в Реестр услуг.

3. Территориальные органы передают информацию о внесении изменений и дополнений в Реестры услуг только тому органу власти, в состав которого они входят.

В случае необходимости уточнения информации об оказываемых государственных услугах уполномоченный орган государственной власти вправе запрашивать требуемые данные у органов власти, ведущих Реестры услуг.

4. Реестр государственных услуг имеет ту же структуру, что и Реестры услуг.

Учет государственных услуг ведется по двум основным разделам:

государственные услуги, оказываемые гражданам;

государственные услуги, оказываемые юридическим лицам.

Внутри указанных категорий государственные услуги подразделяются на группы в соответствии с Классификатором правовых актов, утвержденным Указом Президента РФ от 15.03.2000 N 511. Каждая группа, в свою очередь, подразделяется на подгруппы по направлениям (информационные услуги, услуги по выдаче документов, услуги по выполнению требований административных режимов - лицензированию, аккредитации, государственной регистрации и т.д.).

Таким образом, Реестр государственных услуг содержит следующие сведения:

наименование услуги;

краткое содержание и объем услуги;

правовые основания, по которым услуга включена в Реестр государственных услуг;

указание на платность или бесплатность услуги;

при наличии вариантов - указание на способы предоставления услуги.

# Глава 12. Подходы к определению порядка ведения Реестра государственных услуг (А.Ф. Ноздрачев[\*(205)](#sub_99205), Л.К. Терещенко[\*(206)](#sub_99206))

Реестр государственных услуг представляет собой официальный документ, который содержит регулярно обновляемые сведения обо всех государственных услугах, оказываемых федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов РФ.

Целью ведения Реестра является обеспечение заинтересованных органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц достоверной информацией об услугах, предоставляемых органами государственной власти, об их объеме и качестве.

Реестр государственных услуг должен вестись по единым для Российской Федерации правилам с использованием унифицированных форм хранения информации и соблюдением принципов совместимости и сопоставимости с реестрами государственных услуг субъектов РФ.

Должен быть определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию ведения Реестра государственных услуг и Реестров услуг федеральных органов исполнительной власти, а также методологическое обеспечение ведения Реестра государственных услуг и Реестров услуг федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Учету в Реестре подлежат:

государственные услуги, оказываемые федеральными органами исполнительной власти;

государственные услуги, оказываемые органами государственной власти субъектов РФ.

Государственный заказчик работ по созданию единой системы ведения Реестра осуществляет:

а) создание и ведение Реестра государственных услуг;

б) контроль за своевременным предоставлением сведений об услугах, оказываемых федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;

в) разработку и утверждение:

федеральных правил, методик и других нормативно-методических документов по единой системе ведения Реестра, включая сбор, обработку, учет, регистрацию, хранение, обновление информационных ресурсов, предоставление сведений пользователям;

единой методики ведения мониторинга государственных услуг;

г) методическое обеспечение ведения реестров государственных услуг всех уровней и федерального Реестра;

д) организацию обмена информацией, содержащейся в федеральном Реестре, реестрах федеральных органов исполнительной власти и реестрах субъектов РФ, в соответствии с правилами представления исходных документов для включения в федеральный Реестр;

е) организацию предоставления сведений федерального Реестра пользователям;

ж) контроль за соблюдением ведения по единой системе реестров федеральными органами исполнительной власти и субъектами РФ.

Органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своей компетенции обеспечивают:

а) финансирование работ и исполнение функций государственного заказчика по ведению Реестров государственных услуг органами государственной власти субъекта РФ;

б) разработку и утверждение нормативных правовых актов и нормативно-методических документов по ведению реестра государственных услуг субъекта РФ;

в) разработку и утверждение правил представления органами исполнительной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления исходных документов для включения в реестр государственных услуг субъекта РФ;

г) предоставление в установленном ими порядке пользователям сведений, содержащихся в реестре государственных услуг субъекта РФ;

д) наделение органов местного самоуправления полномочиями по ведению реестров услуг муниципальных образований в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъекта РФ;

е) контроль за соблюдением ведения по единой системе реестра государственных услуг субъекта РФ и реестров услуг муниципальных образований;

Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают:

а) финансирование работ и исполнение функций муниципального заказчика по ведению реестров услуг муниципальных образований;

б) разработку и утверждение нормативных правовых актов и нормативно-методических документов по ведению реестров услуг муниципальных образований на основе соответствующих федеральных актов и документов и актов и документов субъекта РФ;

в) установление правил представления органами местного самоуправления исходных документов для включения в реестр услуг муниципальных образований;

г) предоставление в установленном ими порядке пользователям сведений из реестра услуг муниципальных образований.

Основой для включения государственной услуги в Реестр являются федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты субъектов РФ, устанавливающие функции органов государственной власти по оказанию государственных услуг.

Реестр содержит:

сведения о государственных услугах, оказываемых федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами;

сведения о государственных услугах, оказываемых органами власти субъектов РФ.

Ведение Реестра осуществляется на бумажном и магнитном носителях по единой системе сбора, обработки, учета, регистрации, хранения, обновления информационных ресурсов, предоставления сведений пользователям. При несоответствии записей на бумажном носителе и информации в электронном виде приоритет имеет запись на бумажном носителе.

Федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные органы власти субъекта РФ в течение 10 дней с момента вступления в силу нормативного правового акта, наделяющего их функцией, изменяющего или отменяющего функцию по оказанию государственных услуг, представляют в уполномоченный орган необходимую информацию для внесения ее в государственный реестр.

Информация представляется на бумажных и электронных носителях.

Предоставление исходных документов для Реестра осуществляется с учетом требований к их составу, сроку и форме представления, а также иных условий.

Обработка, хранение и обновление информационных ресурсов, составляющих Реестр, предоставление сведений пользователям, а также ликвидация документов и перевод в архив устаревшей информации производятся в установленном порядке.

Записи в Реестр вносятся в течение 10 дней с даты поступления документов, направленных соответствующими уполномоченными органами в уполномоченный орган.

Основанием для исключения государственной услуги из Реестра и внесения изменений в Реестр являются федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты субъектов РФ, изменяющие или отменяющие функции органов государственной власти по оказанию государственных услуг.

Заявление о внесении изменений в Реестр или об исключении функции по оказанию государственных услуг из реестра представляется уполномоченными органами в течение 10 дней с момента вступления в силу нормативного правового акта, на основании которого изменяется или отменяется функция по оказанию государственных услуг.

При изменении содержащихся в Реестре сведений ранее внесенные сведения сохраняются. Срок хранения информации в Реестре составляет 10 лет.

Сведения Реестра являются общедоступными и предоставляются в порядке, определенном законодательством РФ в области информации, информатизации и зашиты информации.

Сведения Реестра предоставляются пользователю в виде документированной информации в форме справки, иной форме, устанавливаемой нормативными документами, а также путем обеспечения пользователям доступа к информационным ресурсам, включая компьютерные сети общего пользования.

Сведения Реестра предоставляются пользователю бесплатно.

Для включения государственной услуги в Реестр федеральные органы исполнительной власти направляют в уполномоченный орган документы, содержащие следующие сведения:

а) обращение о включении соответствующей государственной услуги в Реестр с указанием органа (органов) исполнительной власти, уполномоченного оказывать данную услугу;

б) основание включения государственной услуги в Реестр;

в) пояснительная записка, описывающая характер государственной услуги, субъектов, которым она оказывается, основания и условия ее оказания, сроки оказания.

Федеральное агентство, иной федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный оказывать соответствующую государственную услугу, представляет на рассмотрение и согласование документы в федеральное министерство, в ведении которого находится это федеральное агентство.

Решение, согласованное с федеральным министерством, в ведении которого находится федеральное агентство, с приложением необходимых документов представляется этим федеральным министерством на рассмотрение и согласование в уполномоченный орган.

# Глава 13. Предложения к Типовому соглашению о передаче осуществления полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти (Н.А. Игнатюк[\*(207)](#sub_99207))

Административная реформа, проводимая в последние годы в России, спровоцировала существенное изменение законодательства о полномочиях органов исполнительной власти. Законодатель попытался более подробно регламентировать различные аспекты права передачи части полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ. Однако это не удалось в той мере, которая могла бы обеспечить своевременность передачи полномочий в этой системе, а при необходимости осуществлять ее быстро и качественно, обеспечивая надлежащий и своевременный контроль за переданными полномочиями.

Более того, законодательно закреплены не все принципы, на основании которых должна осуществляться передача полномочий между органами исполнительной власти, не указаны цели такой передачи, нет единообразия в терминологии при использовании тех или иных видов передачи полномочий, в регламентации порядка передачи полномочий допущены правовые пробелы, тексты соглашений об этом официально не публикуются.

Напомним, что право передачи полномочий между органами исполнительной власти установлено ст. 78 Конституции РФ и оно по юридическому содержанию отличается от разграничения полномочий на основе договоров о разграничении предметов ведения.

Передача полномочий (их части) должна осуществляться на принципах, установленных Законом об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Это принципы:

конституционной законности,

договорных отношений и добровольности в принятии части полномочий,

правового равенства сторон,

установления особенностей,

обеспечения переданных полномочий (их части),

контроля за надлежащим выполнением переданных полномочий (их части),

юридической ответственности.

Названные принципы являются основными. Но при заключении соглашения о передаче может возникнуть необходимость использовать дополнительные принципы, которые в действующем законодательстве отсутствуют, но необходимы для какой-либо конкретной сферы деятельности органов исполнительной власти.

Например, в законодательстве отсутствует указание на:

принцип обеспечения единства исполнительной власти,

принцип децентрализации управления,

принцип организации управления,

принцип тесного взаимодействия и сотрудничества,

принцип недопустимости вмешательства в компетенцию друг друга,

принцип гласности и открытости,

принцип свободы выбора и обсуждения вопросов, составляющих содержание соглашений,

принцип реальности обеспечения принимаемых обязательств и другие принципы, которые могут быть положены в основу соглашений о передаче осуществления части полномочий в системе исполнительной власти.

Общеизвестно: для того чтобы определить, какой из принципов должен использоваться при передаче полномочий между органами исполнительной власти, необходимо установить, для какой цели (целей) планируется передать полномочия с федерального уровня на уровень субъектов РФ.

Полномочия федеральных органов исполнительной власти могут передаваться органам исполнительной власти субъектов РФ в целях:

эффективного управления процессами экономического и социального развития субъекта РФ,

обеспечения единства управления, в том числе исходя из региональных и федеральных интересов,

обеспечения сбалансированности полномочий,

конкретизации и детализации полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ,

объединения усилий по развитию региона,

реализации государственной политики в определенной сфере,

обеспечения выполнения задач, функций, прав и обязанностей федерального органа исполнительной власти в регионе.

Более того, исходя из целей передачи полномочий может определяться характер принципов, используемых в отраслевом соглашении о передаче полномочий: организационный, методологический, функциональный и т.д.

Например, если целью передачи полномочий будет эффективное управление процессами экономического и социального развития субъекта РФ, то принципы могут иметь и организационный, и методологический характер. Если цель передачи - реализация государственной политики в определенной сфере или обеспечение целей, задач, функций, прав и обязанностей федерального органа исполнительной власти в регионе, то принципы, которые должны быть положены в основу соглашений, имеют организационный характер.

Если цель передачи - обеспечение сбалансированности полномочий, то принципы будут иметь функциональный характер, а следовательно, это повлияет на объем передаваемых полномочий (более подробно см. об этом [главу 8 раздела I](#sub_18) настоящей книги).

Правовая природа публично-правовых договоров и соглашений определяется, в том числе, через форму управленческой деятельности органов исполнительной власти, и эта управленческая деятельность должна быть регламентирована с точки зрения права, выражаясь в определенных нормах. И если это административная норма, то информация о ней и ее содержание должны быть доступны неограниченному кругу лиц. Это означает, что тексты соглашений о передаче органами исполнительной власти как часть нормативного правового акта - постановления Правительства РФ, утвердившего соглашение о передаче полномочий, должны быть официально опубликованы.

А теперь о выводах, которые напрашиваются сами собой. Для приведения законодательства в состояние сбалансированности, единообразного его понимания и применения терминов (определений, понятий), а также регламентации отдельных аспектов передачи полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ необходимо осуществить ряд мер.

В положениях об органах исполнительной власти должно быть указание на:

право передачи (делегирования) осуществления части полномочий и каких именно либо на запрет передачи (делегирования) закрепленных за ними полномочий (их части) органам исполнительной власти субъектов РФ;

право заключения договоров с органами исполнительной власти субъектов РФ с указанием цели (например, в целях взаимодействия и сотрудничества для решения определенных проблем с правом объединения для этого материальных и финансовых средств и т.п.);

официальное опубликование текстов соглашений о передаче осуществления полномочий (их части) федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ.

На федеральном уровне и в субъектах РФ желательно разработать и утвердить типовые регламенты взаимодействия органов исполнительной власти при подготовке соглашений о передаче осуществления части полномочий, а также типовые соглашения о передаче полномочий между органами исполнительной власти, характеризующиеся особенностями управления в различных отраслях (областях) и сферах управления.

# Глава 14. Административная реформа: общественное мнение граждан и правоприменителей (анализ социологических данных, материалов, публикаций периодической печати) (М.Д. Чеснокова[\*(208)](#sub_99208))

В Послании к Федеральному Собранию Президент РФ определил важнейшие направления развития России, поставив на первое место меры по развитию государства. Созданию эффективного государства и посвящена идущая в настоящее время административная реформа.

Необходимость активизации усилий по созданию эффективного государства определяется как объективными, так и субъективными факторами.

К числу субъективных факторов относится представление многих граждан о том, что в стране царят анархия и административный произвол[\*(209)](#sub_99209). Более того, реальная власть, по их мнению, сосредоточена в значительной степени в руках крупных бизнесменов и преступных группировок. При этом исполнительная власть способна эффективно влиять на происходящие процессы лишь по мнению 44,9% граждан.

# В чьих руках сосредоточена реальная власть в настоящее время?[\*(210)](#sub_99210)

┌─────────────────────────────────────────────┬────────────┬────────────┐

│ Варианты ответа │ 2001 г. │ 2002 г. │

├─────────────────────────────────────────────┼────────────┼────────────┤

│Президент │ 72,4 │ 72,4 │

├─────────────────────────────────────────────┼────────────┼────────────┤

│Крупные бизнесмены │ 64,2 │ 77,8 │

├─────────────────────────────────────────────┼────────────┼────────────┤

│Главы субъектов │ 57,9 │ 77,8 │

├─────────────────────────────────────────────┼────────────┼────────────┤

│Преступные группы │ 63,0 │ 63,0 │

├─────────────────────────────────────────────┼────────────┼────────────┤

│Чиновники государственного аппарата │ 51,7 │ 57,5 │

├─────────────────────────────────────────────┼────────────┼────────────┤

│Федеральное правительство │ 52,6 │ 44,9 │

├─────────────────────────────────────────────┼────────────┼────────────┤

│Государственная дума │ 30,9 │ 36,0 │

└─────────────────────────────────────────────┴────────────┴────────────┘

В ходе административной реформы предполагается в первую очередь определить функции и структуру исполнительной власти, далее - разграничить полномочия и предметы ведения между федеральной, региональной и муниципальной властями, затем - провести реформу государственной службы.

В наибольшей степени административная реформа продвинулась по вопросам определения функций и структур исполнительной власти.

Правда, решения, принятые в связи с этим, хотя и активизировали процесс уточнения функций органов исполнительной власти, упразднения излишних, финансово и организационно не обеспеченных государственных функций, но еще не дали необходимого эффекта, на который рассчитывали инициаторы реформ.

Проблемы выстраивания органов государственной власти, обеспечения их эффективного взаимодействия еще далеко не решены. Ряд мер, принятых для того, чтобы ликвидировать неуправляемость и организационную несогласованность, частично запоздали, частично не нашли своего завершения в аналогичных мерах, которые должны были быть приняты на уровне субъектов РФ.

Это справедливо, например, в отношении выборов руководителей субъектов РФ по представлению Президента РФ законодательными собраниями субъектов РФ. Данная мера практически не вызвала протеста у населения. Так, полностью не согласны с этим предложением в сентябре 2004 г. только 19% граждан[\*(211)](#sub_99211). Причем число негативно относящихся к этой мере продолжает снижаться. Уже в октябре их было только 14%. С другой стороны, аналогичным образом не решены вопросы избрания глав городов и районов. Участие главы региона в определении кандидатуры на пост главы города или района законодательно не закреплено. В результате руководители регионов вынуждены использовать административный ресурс, что может получить негативную оценку со стороны избирателей. Легализация права руководителя региона на участие в определении кандидатур при избрании глав городов (районов) повысит степень его ответственности за проводимую в регионе политику, за реализацию государственных функций по оказанию социальных услуг гражданам.

Существуют, конечно, определенные ограничения, связанные с тем, что общественное мнение еще не готово к данным решениям. Так, только 18% респондентов готовы согласиться с тем, чтобы глав городов (районов) утверждал выборный орган по представлению Президента РФ, 16% - по представлению губернатора. 55% считают, что глав городов, районов должно избирать население. Определенная инертность, свойственная общественному мнению, как показала динамика оценок порядка избрания губернаторов, в данном случае может быть преодолена.

Не решены на уровне субъектов РФ и некоторые другие вопросы. Не реализовано такое предложение, как разработка типовой программы административной реформы субъекта РФ. Мероприятия, предусмотренные такой программой, должны включать подготовку административных регламентов государственных органов и государственных функций, стандартов услуг, разработку целей и показателей результативности, проведение реформы контрольно-надзорных функций и т.д.

Для проведения административной реформы на уровне субъектов РФ существует, на наш взгляд, достаточно возможностей. В определенном смысле, преобразования на этом уровне могут идти даже быстрее, при условии создания соответствующей федеральной нормативной базы. Связано это прежде всего с тем, что степень доверия к органам власти значительно выше именно в субъектах РФ. Там значительно меньше граждан, негативно относящихся к государственной власти, и больше тех, кто ей доверяет.

# Уровень доверия населения к органам государственного и муниципального управления[\*(212)](#sub_99212)

┌──────────────────────────────────────┬─────────────┬──────────────────┐

│ Варианты ответа │ РФ │ Хабаровский край │

├──────────────────────────────────────┼─────────────┼──────────────────┤

│Доверяю │ 4,0 │ 3,6 │

├──────────────────────────────────────┼─────────────┼──────────────────┤

│Скорее доверяю, чем не доверяю │ 25,0 │ 39,3 │

├──────────────────────────────────────┼─────────────┼──────────────────┤

│Скорее не доверяю, чем доверяю │ 29,8 │ 28,6 │

├──────────────────────────────────────┼─────────────┼──────────────────┤

│Не доверяю │ 23,9 │ 14,3 │

├──────────────────────────────────────┼─────────────┼──────────────────┤

│Затруднились ответить │ 17,3 │ 14,3 │

└──────────────────────────────────────┴─────────────┴──────────────────┘

Следует сказать, что большинство населения не имеет четкого представления о готовящейся административной реформе. Например, даже о реформе государственной службы имеют представление только 11,7% граждан, что является самым низким среди всех показателей, предлагаемых для оценки реформ[\*(213)](#sub_99213). В то же время государственные служащие, выступающие в роли экспертов, в наибольшей степени осведомлены именно о реформе государственной службы - 76,0%.

# Доля опрошенных, заявивших, что они представляют себе смысл и цели проводимых реформ

┌────────────────────────────────┬───────────────────┬──────────────────┐

│ Реформы │ Население │ Эксперты │

├────────────────────────────────┼───────────────────┼──────────────────┤

│Жилищно-коммунальная │ 22,2 │ 58,0 │

├────────────────────────────────┼───────────────────┼──────────────────┤

│Образования │ 20,3 │ 39,5 │

├────────────────────────────────┼───────────────────┼──────────────────┤

│Пенсионная │ 22,1 │ 55,0 │

├────────────────────────────────┼───────────────────┼──────────────────┤

│Военная │ 17,5 │ 37,0 │

├────────────────────────────────┼───────────────────┼──────────────────┤

│Судебно-правовая │ 14,1 │ 43,5 │

├────────────────────────────────┼───────────────────┼──────────────────┤

│Налоговая │ 13,7 │ 31,5 │

├────────────────────────────────┼───────────────────┼──────────────────┤

│Земельная │ 13,4 │ 32,5 │

├────────────────────────────────┼───────────────────┼──────────────────┤

│Государственной службы │ 11,7 │ 76,0 │

└────────────────────────────────┴───────────────────┴──────────────────┘

Осведомленность и информированность о ходе административной реформы - важнейшие предпосылки ее успешности. Если о целях и смысле реформы государственной службы информированы только 76,0% работников органов исполнительной власти, то о конкретных реформах и разрабатываемых проектах государственные служащие осведомлены еще меньше. Это свидетельствует о недостаточной работе по изложению мероприятий, предусмотренных административной реформой, в информационных документах, публикациях, на семинарах и круглых столах. Адресное обсуждение предлагаемых мероприятий должно предшествовать принятию документов, разрабатываемых в ходе осуществления реформы.

На основе низкой информированности госслужащие осторожно оценивают комплексность и полезность реформ. Так, только 13,8% работников органов исполнительной власти полагают, что реформа улучшит условия их работы по большинству показателей, 39,0% - по отдельным показателям. Прогнозируют возможность ухудшения по отдельным показателям 24,3%. С учетом того, что реформа государственной службы направлена на оптимизацию работы чиновников, создание на основе стандартов и регламентов понятных и четко регулируемых процедур их деятельности, подобная позиция госслужащих свидетельствует об их недостаточной информированности.

Также проблематично, на взгляд государственных служащих, изменение к лучшему условий жизни основной массы людей в результате проведения административной реформы. Применение административных регламентов органов исполнительной власти, разработка стандартов оказания государственных услуг - все эти мероприятия находятся на такой стадии, когда социальный эффект от их внедрения еще не ясен не только гражданам, но и самим госслужащим. Так, только 27,1% из них считают, что административная реформа улучшит условия жизни людей.

# Изменит или не изменит, на Ваш взгляд, административная реформа жизнь основной массы людей к лучшему?[\*(214)](#sub_99214)

┌────────────────────────────────────────────────────────┬──────────────┐

│ Варианты ответа │ Эксперты │

├────────────────────────────────────────────────────────┼──────────────┤

│Да, изменит к лучшему │ 27,1 │

├────────────────────────────────────────────────────────┼──────────────┤

│Не изменит жизнь ни в лучшую, ни в худшую сторону │ 56,2 │

├────────────────────────────────────────────────────────┼──────────────┤

│Изменит жизнь к худшему │ 6,7 │

├────────────────────────────────────────────────────────┼──────────────┤

│Затруднились ответить │ 10,0 │

└────────────────────────────────────────────────────────┴──────────────┘

В ходе административной реформы необходимо учитывать мнение прежде всего самих правоприменителей. Многие из них прогнозируют определенные риски предлагаемых в ходе реформы мероприятий. Так, 79,0% госслужащих согласны поддержать реформу лишь в определенной ее части[\*(215)](#sub_99215).

К числу предложений, пользующихся популярностью среди граждан, относится сокращение функций государственных органов. В то же время государственные служащие относятся к этому сокращению со значительно большей осторожностью. Отчетливо понимая, что функции нужно не сокращать, а передавать иным субъектам, способным выполнять их на том же или более высоком уровне, государственные служащие полагают эти меры еще недостаточно подготовленными и преждевременными. В каждом случае должны быть определены те субъекты, которым должны быть переданы (полностью или частично) сокращаемые функции. Это могут быть и профессиональные сообщества, и бизнес-сообщества, и творческие союзы, и общественные объединения.

# По Вашему мнению, следует или не следует провести радикальное сокращение функций государственных органов?[\*(216)](#sub_99216)

┌─────────────────────────────────────────┬──────────────┬──────────────┐

│ Варианты ответа │ Население │ Эксперты │

├─────────────────────────────────────────┼──────────────┼──────────────┤

│Скорее следует, чем не следует │ 51,5 │ 36,0 │

├─────────────────────────────────────────┼──────────────┼──────────────┤

│Скорее не следует, чем следует │ 19,9 │ 60,0 │

├─────────────────────────────────────────┼──────────────┼──────────────┤

│Затруднились ответить │ 28,6 │ 4,0 │

└─────────────────────────────────────────┴──────────────┴──────────────┘

Исследование деятельности органов исполнительной власти по оказанию услуг, проведенное Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в декабре 2004 г. в Тюменской области, показало: работники органов исполнительной власти считают, что для повышения эффективности оказания публичных услуг следует значительно расширить права органов исполнительной власти и местного самоуправления. Не поддерживают данную меру только 17% респондентов. Это не означает, что они являются безусловными противниками передачи функций по оказанию услуг иным субъектам. Но сама передача требует более четкой процедурной регламентации, детального определения прав и обязанностей сторон, ответственности и мер, гарантирующих права потребителей услуг.

Что касается ограничения государственного вмешательства в экономику и регулирование деятельности предпринимателей и бизнесменов, то в данном случае разницы в позиции населения и госслужащих нет. Число сторонников ограничения государственного регулирования чуть меньше числа тех, кто считает, что делать этого не следует, и среди госслужащих, и среди населения. Косвенным образом это свидетельствует о правильности одного из значимых направлений государственной реформы - изменения правового статуса государственных и муниципальных учреждений, оказывающих социальные услуги. Преобразование их в автономные учреждения и автономные некоммерческие предприятия существенно расширит их хозяйственную самостоятельность, права по распоряжению имуществом.

При проведении реформы важно учитывать, что в настоящее время в социальной сфере произошли значительные изменения и прежде всего существенное развитие получили частные организации и учреждения. Государственный контроль за их деятельностью должен быть значительно более гибким, отвечающим ситуации. Меняется и система взаимодействия этих учреждений с органами власти.

Создаваемые в настоящее время контрольные и надзорные органы должны накопить определенный опыт регулирования, позволяющий повысить эффективность их деятельности. В процессе работы они уточняют свои функции, структуру, на основе накопленного опыта выходят на предложения по совершенствованию законодательства.

Позиция государственных служащих Тюменской области по вопросу формы собственности организаций и учреждений, оказывающих публичные услуги, такова. Большая часть из них считает возможным и необходимым использование государственно-частной собственности - 55,3%. Это, по их мнению, позволяет с большей свободой принимать решения по организации деятельности учреждений в интересах оказания услуг. С другой стороны, это сохраняет государственную ориентированность данной деятельности, направленность на удовлетворение общественных потребностей, реализацию государственных гарантий прав граждан на получение соответствующих услуг. Сторонников государственной собственности насчитывается всего 20,2%, что с учетом недостаточных средств финансирования и материально-технической обеспеченности оказания публичных услуг вполне объяснимо. Также перспективным представляется для части управленцев использование корпоративной собственности (14,9%). И совсем немногие полагают (с учетом имеющегося опыта), что с оказанием публичных услуг справятся частные организации - 6,4%.

С необходимостью реформирования государственной службы согласно большинство опрошенных работников органов исполнительной власти. Низкая социальная эффективность тех усилий, которые прилагают работники органов исполнительной власти, значительно снижает степень их удовлетворенности исполняемыми функциями. Так, большинство из них полагает, что в их работе недостаточно представлены функции по анализу, прогнозированию и планированию. В рамках предлагаемых мероприятий расширение этих функций не планируется.

Возможно, этот недостаток будет исправлен при подготовке административных регламентов исполнения государственных функций и должностных регламентов гражданских государственных служащих.

# Достаточно ли, на Ваш взгляд, представлены в деятельности госслужащих следующие функции?[\*(217)](#sub_99217)

┌────────────────────┬────────────────┬────────────────┬────────────────┐

│ Функции │ Достаточно │ Недостаточно │ Затрудняюсь │

│ │ │ │ ответить │

├────────────────────┼────────────────┼────────────────┼────────────────┤

│Контроль │ 62,9 │ 34,3 │ 2,8 │

├────────────────────┼────────────────┼────────────────┼────────────────┤

│Распоряжение │ 60,0 │ 29,5 │ 10,5 │

├────────────────────┼────────────────┼────────────────┼────────────────┤

│Анализ │ 21,9 │ 69,5 │ 8,6 │

├────────────────────┼────────────────┼────────────────┼────────────────┤

│Прогнозирование │ 16,7 │ 66,2 │ 17,1 │

├────────────────────┼────────────────┼────────────────┼────────────────┤

│Планирование │ 38,1 │ 51,0 │ 10,9 │

└────────────────────┴────────────────┴────────────────┴────────────────┘

В настоящее время большинство граждан достаточно настороженно относится к возможностям государства, к административным структурам, к государственным служащим. Так, очень незначительная часть граждан - 18,9%, полагает, что сегодня административная система страны в основном способна эффективно оказывать услуги обществу и отдельным гражданам. Хотя именно в повышении качества государственных услуг и механизма их предоставления граждане видят смысл административной реформы.

# На Ваш взгляд, способна или нет сегодня административная система страны эффективно оказывать услуги обществу и отдельным гражданам?[\*(218)](#sub_99218)

┌─────────────────────────┬───────────────────────────┬─────────────────┐

│ │ Сентябрь 2003 г. │ Октябрь 2004 г. │

├─────────────────────────┼────────────┬──────────────┼─────────────────┤

│Варианты ответа │ Население │ Эксперты │ Эксперты │

├─────────────────────────┼────────────┼──────────────┼─────────────────┤

│В основном способна │ 18,9 │ 46,5 │ 52,9 │

├─────────────────────────┼────────────┼──────────────┼─────────────────┤

│В основном не способна │ 59,6 │ 46,5 │ 37,6 │

├─────────────────────────┼────────────┼──────────────┼─────────────────┤

│Затруднились ответить │ 21,5 │ 7,0 │ 9,5 │

└─────────────────────────┴────────────┴──────────────┴─────────────────┘

Совершенствованию деятельности органов власти по оказанию услуг населению посвящена значительная часть мероприятий, разрабатываемых в пределах административной реформы. Административные регламенты органов исполнительной власти, утверждение стандартов социальных услуг, регламенты исполнения государственных функций, должностные регламенты государственных служащих - все они в конечном итоге призваны повысить доступность и качество государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям.

Предпосылкой проведения успешной реформы государственной службы является высокий престиж государственных служащих. К сожалению, существует значительный разрыв в оценках граждан, с одной стороны, и в представлении работников органов исполнительной власти об отношении к ним граждан - с другой. Довольно значительная группа населения относится к государственным служащим резко отрицательно - практически каждый пятый из опрошенных. В ходе административной реформы необходимы специальные мероприятия, которые бы не только улучшили качество работы госслужащих, но и способствовали повышению их авторитета.

# Какой престиж в глазах окружающих (в Ваших глазах) имеет статус работника госслужбы?[\*(219)](#sub_99219)

┌──────────────────────────┬────────────────────────┬───────────────────┐

│ Варианты ответа │ Население │ Эксперты │

├──────────────────────────┼────────────────────────┼───────────────────┤

│Высокий │ 18,2 │ 56,0 │

├──────────────────────────┼────────────────────────┼───────────────────┤

│Невысокий │ 46,0 │ 38,0 │

├──────────────────────────┼────────────────────────┼───────────────────┤

│Низкий │ 20,0 │ 2,5 │

├──────────────────────────┼────────────────────────┼───────────────────┤

│Затруднились ответить │ 15,8 │ 3,5 │

└──────────────────────────┴────────────────────────┴───────────────────┘

Одной из действенных мер, способных поднять авторитет чиновников, является открытость их действий, постоянное информирование граждан о деятельности органов исполнительной власти по реализации государственных функций. В ходе административной реформы предполагается повысить прозрачность и информационную открытость органов власти всех уровней: федерального, субъектов РФ, муниципального.

Следует отметить, что вопросы информирования граждан, организаций, делового сообщества о деятельности органов власти и местного самоуправления нуждаются в законодательном закреплении. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию эта задача сформулирована предельно четко.

Что касается обеспечения обратной связи со структурами гражданского общества, то механизмы публичного обсуждения общественно значимых решений, консультации со структурами гражданского общества до принятия решений в настоящее время носят фрагментарный характер и полностью зависят от усмотрения ведомства.

Обеспечение открытости и прозрачности государственной службы - одно из актуальнейших направлений административной реформы. В оценке причин недостаточной открытости деятельности госслужбы на первое место как правоприменители, так и граждане поставили нежелание высших чиновников. Обеспечение информационной открытости требует комплекса мероприятий, разработка которых еще не завершена. Отсутствие нормативных документов, обеспечивающих информационную открытость и доступность органов власти, воспринимается и гражданами, и самими чиновниками как нежелание высшего уровня управления ставить под контроль гражданского общества свои действия, как стремление высшего чиновничества упростить управленческие задачи. Так, в качестве меры, обеспечивающей открытость госслужбы, большинство чиновников - 69,0%, назвали четкое регулирование процедур принятия управленческих решений. Только в этом случае ни у одного из уровней власти не будет заинтересованности в закрытом принятии решений.

# Что, на Ваш взгляд, препятствует открытости и прозрачности государственной службы?[\*(220)](#sub_99220)

┌───────────────────────────────────────────────┬────────────┬──────────┐

│ Варианты ответа │ Население │ Эксперты │

├───────────────────────────────────────────────┼────────────┼──────────┤

│Нежелание высших чиновников │ 51,8 │ 37,0 │

├───────────────────────────────────────────────┼────────────┼──────────┤

│Пассивность граждан и их объединений │ 36,9 │ 30,0 │

├───────────────────────────────────────────────┼────────────┼──────────┤

│Негативный исторический опыт и традиции│ 25,6 │ 30,5 │

│чиновничества России │ │ │

├───────────────────────────────────────────────┼────────────┼──────────┤

│Отсутствие политической воли у высшего│ 23,8 │ 21,5 │

│руководства страны │ │ │

├───────────────────────────────────────────────┼────────────┼──────────┤

│Незаинтересованность групп лоббирования│ 23,4 │ 22,0 │

│(бизнеса, криминала) │ │ │

├───────────────────────────────────────────────┼────────────┼──────────┤

│Отсутствие демократических ценностей в сознании│ - │ 31,0 │

│чиновников │ │ │

└───────────────────────────────────────────────┴────────────┴──────────┘

Информированность граждан о деятельности федеральной, региональной и местной власти явно недостаточна для обеспечения целей административной реформы. Считают, что они в основном информированы о планах и действиях властей, соответственно 32,0%, 30,5% и 37,5% опрошенных. Низкая информированность граждан связана как с недостаточной доступностью информации, так и с нежеланием граждан вникать в деятельность органов власти. И в том и другом случае можно констатировать, что не налажена система взаимодействия населения с властью.

Что касается взаимодействия общественных организаций с органами власти, то следует констатировать существенную разницу в позиции граждан и правоприменителей по этому вопросу. Большинство населения считает, что это взаимодействие не нужно органам власти (54,5%) и отдельным чиновникам (37,5%). Значительно меньшее число работников органов придерживаются этого мнения - 14,3% и 10,5% соответственно. Что же касается суждения о том, что общество в целом не созрело для этого, то его придерживается примерно одинаковое количество правоприменителей и граждан - 25,2% и 26,5%.

Сами работники органов исполнительной власти оценивают возможности общественных организаций взять на себя часть функций органов власти достаточно ригористично. Только 15,2% считают, что общественные организации на это способны. 42,9% респондентов придерживаются мнения, что общественные организации на это не способны, 40,0% - что они и не должны этого делать.

С другой стороны, население полагает, что участие граждан, общественных объединений и организаций предпринимателей в контроле за деятельностью государственной службы является полезным. Таким образом, общественное мнение поддерживает планирующиеся в ходе административной реформы меры по организации эффективного взаимодействия органов власти со структурами гражданского общества.

В то же время сами граждане в общем не готовы к активному взаимодействию с органами власти, к участию в мероприятиях по контролю за их деятельностью или в иных мероприятиях, связанных с обсуждением и принятием решений. Пассивность граждан - одна из наименее решаемых в ходе административной реформы проблем. Большая часть граждан склонна участвовать в мероприятиях по выработке решений и контролю за деятельностью власти лишь в одном случае - если от их усилий будет ощутимый эффект и реальная польза. Обеспечить достижение этой цели можно лишь при выработке действенных механизмов, обеспечивающих влияние граждан посредством общественных объединений, профессиональных союзов, экономических структур, социальных институтов, профессиональных организаций, отраслевых коллективов и творческих союзов.

К числу таких механизмов административная реформа относит:

проведение публичных обсуждений подготавливаемых решений;

проведение обязательных консультаций с гражданами, представляющими их организациями, иными организациями, деловым сообществом уже на ранних стадиях подготовки затрагивающих их права и законные интересы решений;

проведение общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти и местного самоуправления;

включение представителей структур гражданского общества в рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов, иных затрагивающих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти и исполнительных органов местного самоуправления;

включение представителей структур гражданского общества в коллегии надзорных органов;

включение представителей структур гражданского общества в комиссии, создание которых предусматривается законодательством о государственной службе;

создание общественных советов с участием структур гражданского общества при органах исполнительной власти и исполнительных органах местного самоуправления.

Важной проблемой является несовпадение позиций правоприменителей и граждан при оценке того, чьи интересы в процессе исполнения государственных функций защищают государственные служащие.

# Чьи интересы, на Ваш взгляд, в первую очередь реально защищают госслужащие?[\*(221)](#sub_99221)

┌──────────────────────────┬──────────────────────────────────┬────────────────────────────────────┐

│ │ Октябрь 2003 г. │ Сентябрь 2004 г. │

├──────────────────────────┼──────────────────┬───────────────┼──────────────────┬─────────────────┤

│Варианты ответа │ Эксперты │ Население │ Эксперты │ Население │

├──────────────────────────┼──────────────────┼───────────────┼──────────────────┼─────────────────┤

│Государства │ 60,0 │ 24,0 │ 58,1 │ 14,0 │

├──────────────────────────┼──────────────────┼───────────────┼──────────────────┼─────────────────┤

│Своего ведомства │ 55,5 │ 38,0 │ 51,0 │ 30,0 │

├──────────────────────────┼──────────────────┼───────────────┼──────────────────┼─────────────────┤

│Граждан │ 32,5 │ 8,3 │ 31,4 │ 34,5 │

├──────────────────────────┼──────────────────┼───────────────┼──────────────────┼─────────────────┤

│Своего начальства │ 28,5 │ 33,5 │ 26,7 │ 11,0 │

├──────────────────────────┼──────────────────┼───────────────┼──────────────────┼─────────────────┤

│Свои собственные │ 24,0 │ 60,8 │ 19,5 │ 68,5 │

├──────────────────────────┼──────────────────┼───────────────┼──────────────────┼─────────────────┤

│Коммерческих структур │ 6,5 │ 19,3 │ 4,3 │ 24,5 │

├──────────────────────────┼──────────────────┼───────────────┼──────────────────┼─────────────────┤

│Другие │ 2,0 │ 1,3 │ 1,9 │ 0,5 │

└──────────────────────────┴──────────────────┴───────────────┴──────────────────┴─────────────────┘

Абсолютное большинство граждан (68,5%) считают, что госслужащие в первую очередь защищают свои собственные интересы, даже не интересы ведомства (30,0%) и, тем более, не интересы государства (14,0%)[\*(222)](#sub_99222).

Иначе подходят к оценке своей деятельности сами госслужащие - они уверены, что реально защищают интересы государства. Такой позиции придерживаются 60,0% из них. Несколько меньше правоприменителей, полагающих, что их главный приоритет - защита интересов своего ведомства (55,5%). В данном случае это можно интерпретировать как ориентацию на выполнение основных государственных функций, закрепленных за ведомством.

Вызывает определенное беспокойство, что только 31% работников органов исполнительной власти указывают, что их деятельность направлена на защиту интересов граждан. Такая ориентация самым непосредственным образом сказывается на процессе реального взаимодействия чиновников с гражданами, во всяком случае - на форме этого взаимодействия.

При интерпретации этих данных важно учитывать, что даже небольшая часть чиновников, ориентирующихся на свои собственные интересы, может сформировать у граждан, взаимодействующих с ними, резко отрицательное отношение к органам государственной власти. Гражданин ассоциирует решения отдельного чиновника с деятельностью всего государственного аппарата, с органом власти, от имени которого он принимает решения, затрагивающие права и законные интересы многих. Чиновников, считающих возможным заявить, что реально госслужащие защищают свои собственные интересы, достаточно много - 19,5%. Не все они оценивают таким образом свою деятельность, но во всяком случае их суждения являются, с учетом включенности в деятельность органов исполнительной власти, обоснованными. Поскольку в качестве экспертов опрашивались работники органов исполнительной власти субъектов РФ, занимающие должности начальника отдела и выше по Реестру государственных должностей, то следует признать, что полученные данные вполне достоверны.

При оценке динамики общественного мнения об интересах, которые защищают государственные чиновники, значимых изменений в оценках граждан и правоприменителей не наблюдается, за исключением одного, но существенного, момента. В четыре раза возросло число граждан, полагающих, что чиновники защищают интересы граждан. 34,5% опрошенных в настоящее время придерживаются такой позиции. Безусловно, этого явно недостаточно, но тенденция позитивна. Можно предположить, что уже первые мероприятия, осуществленные в ходе административной реформы, обусловили поворот во мнении граждан.

К числу негативных моментов можно отнести сохранившуюся разницу в позициях граждан и госслужащих при оценке взаимоотношений чиновников с коммерческими структурами. Так, только 4,3% чиновников считают, что в процессе осуществления полномочий они защищают интересы коммерческих структур. В то же время придерживаются этого мнения 24,5% граждан. В определенной степени это может быть вызвано тем, что на уровне муниципальной власти, в наибольшей степени приближенной к гражданам, принимаются решения, не учитывающие интересы граждан.

Именно поэтому в ходе административной реформы поставлена задача обеспечить ориентацию деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления на потребности общества и конкретных клиентов.

Для этого предлагается оптимизировать и модернизировать административно-управленческие процессы за счет внедрения стандартов государственных и муниципальных услуг, а также административных регламентов.

С верховенством закона как важнейшей характеристики государства, деятельность которого должна быть отлажена в ходе административной реформы, согласны, как уже было сказано выше, подавляющее большинство граждан. Тем не менее следует признать, что исполняемость законов в социальной сфере как граждане, так и эксперты оценивают не слишком высоко.

# Оценки исполнения законов[\*(223)](#sub_99223)

┌────────────────────────┬────────────┬─────────────┬───────────┬────────────┬──────────┬──────────┐

│ Варианты ответа │ 1998 г. │ 1999 г. │ 2000 г. │ 2001 г. │ 2002 г. │ 2003 г. │

├────────────────────────┴────────────┴─────────────┴───────────┴────────────┴──────────┴──────────┤

│ законы, регулирующие экономику │

├────────────────────────┬────────────┬─────────────┬───────────┬────────────┬──────────┬──────────┤

│В основном исполняются │ 5,5 │ 4,4 │ 18,6 │ 21,9 │ 20,6 │ 17,4 │

├────────────────────────┼────────────┼─────────────┼───────────┼────────────┼──────────┼──────────┤

│В основном не│ 73,4 │ 80,0 │ 52,0 │ 49,8 │ 51,0 │ 50,7 │

│исполняются │ │ │ │ │ │ │

├────────────────────────┼────────────┼─────────────┼───────────┼────────────┼──────────┼──────────┤

│Затруднились ответить │ 21,1 │ 15,6 │ 29,4 │ 28,3 │ 28,4 │ 31,9 │

├────────────────────────┴────────────┴─────────────┴───────────┴────────────┴──────────┴──────────┤

│ законы об охране социальных прав граждан │

├────────────────────────┬────────────┬────────────┬────────────┬────────────┬──────────┬──────────┤

│В основном исполняются │ 7,2 │ 6,0 │ 24,8 │ 22,6 │ 27,9 │ 22,4 │

├────────────────────────┼────────────┼────────────┼────────────┼────────────┼──────────┼──────────┤

│В основном не│ 80,8 │ 84,0 │ 54,3 │ 57,3 │ 51,3 │ 56,0 │

│исполняются │ │ │ │ │ │ │

├────────────────────────┼────────────┼────────────┼────────────┼────────────┼──────────┼──────────┤

│Затруднились ответить │ 12,0 │ 10,0 │ 20,9 │ 20,1 │ 20,8 │ 21,6 │

└────────────────────────┴────────────┴────────────┴────────────┴────────────┴──────────┴──────────┘

В числе наиболее важных требований, предъявляемых к государственным служащим, безусловное первенство принадлежит соблюдению закона. 84,0% опрошенных указали именно на него, что существенно опережает требование защищать права и обеспечивать интересы граждан (57,0%).

Одной из составляющих реформы государственной службы является формирование корпуса хорошо подготовленных, ориентированных на выполнение поставленных государственных задач чиновников. Кадровый потенциал реформы государственной службы в настоящее время недостаточен. Низкая заработная плата, возможность утраты профессиональной квалификации не способствуют привлечению профессионально успешных работников производственной сферы.

Среди пользователей Интернета, выходящих на сайт МЭРиТ, согласно пойти на государственную службу подавляющее большинство. 20,1% на руководящую должность - это в основном представители бизнес-структур, 47,0% - при увеличении заработной платы, 17,9% независимо ни от чего - в основном молодые специалисты без опыта работы. Поскольку в данном случае выборка является не случайной, делать выводы об ориентированности населения на государственную службу нельзя.

Хотя следует отметить: несмотря на низкую удовлетворенность многими сторонами своей работы, кроме содержания, государственные служащие по преимуществу ориентированы на продолжение деятельности в органах исполнительной власти. Они не планируют переход ни в бизнес-структуры, ни в корпорации.

Подводя итог, скажем следующее.

Успешность проведения административной реформы во многом зависит от того, насколько она поддерживается работниками органов исполнительной власти и населением. Следует отметить, что в общественном мнении граждан и правоприменителей уже сформировано позитивное отношение к необходимости проведения административной реформы, ее целям.

Что касается отдельных мероприятий, разработанных в пределах административной реформы, то они получают неоднозначную оценку как со стороны граждан, так и со стороны государственных служащих.

Уже выявились негативные моменты, существенно затрудняющие осуществление административной реформы. Так, недостаточна степень информированности и граждан, и работников органов исполнительной власти о ходе реформы, об основных ее направлениях и мерах по ее реализации.

Важнейшей составляющей административной реформы, обеспечивающей ее эффективность, должен быть постоянный мониторинг состояния общественного мнения о готовящихся в ходе реформы решениях, о достижении показателей, свидетельствующих о результативности как отдельных мероприятий, так и административной реформы в целом. Для организации подобного мониторинга необходимо разработать систему таких показателей и решить вопрос об органах и организациях, которые будут участвовать в мониторинге, определить координирующий центр его проведения.

──────────────────────────────

\*(1) Если в тексте настоящей книги встречается наименование нормативного правового акта, выделенное курсивом, то это значит, что полное наименование акта и источник его опубликования помещены в списке принятых сокращений. - Прим. ред.

\*(2) Директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, д.ю.н., профессор, заслуженный юрист РФ.

\*(3) Заведующий отделом административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ.

\*(4) Первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ, член-корреспондент Международной академии сравнительного права.

\*(5) Ожегов С.Н. Словарь русского языка/Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1984. С. 589; Современный толковый словарь русского языка/Глав. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 2001. С. 702.

\*(6) Тихомиров Ю.А. Правовые аспекты административной реформы//Законодательство и экономика. 2004. N 4. С. 29.

\*(7) См. Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: Российский вариант//Законодательство и экономика. 2005. N 8-9; Медушевский А. Реформа государства//Отечественные записки. 2004. N 2 (Административная реформа). С. 15-23; Кузнецов Ю. Некоммерческое государство//Там же. С. 32-44; В поисках достоинств: Смысл и логика административной реформы//Там же. С. 45-63; Административная система России и административная реформа: Круглый стол//Там же. С. 134-150; Ковалев А. Промежуточные результаты административной реформы//Там же. С. 156-170; Ларисон Н. Реформирование государственного управления в России: Проблемы и трудности//Там же. С. 178-188; Краснов М., Сатаров Г. История первой попытки административной реформы: (1997-1998)//Там же. С. 196-206; Кеттл Д. Глобальная революция в государственном управлении//Там же. С. 212-223; Сатаров Г., Головщинский К. Административная реформа и противодействие коррупции//Там же. С. 295-315; Чуклинов А. Административный ресурс: Проблемы управленческого метода//Там же. С. 322-330; Старилов Ю.Н. Административная реформа: К перспективе "нового государственного управления" и "эффективного государства": Сб. науч. трудов. Вып. 16: Административная реформа в России: Политико-правовое и управленческое измерение/Отв. ред. Н. Старилов. Воронеж: Изд-во Воронеж, гос. ун-та. 2004. С. 225; Старилов Ю.Н. Административная реформа и административное судопроизводство: К вопросу о соотношении и проблемах определения содержания/Ю.Н. Старилов//Новое отраслевое законодательство: Проблемы теории и практики: Сб. по материалам межвуз. научн.-практ. конф. Н. Новгород: Нижегород. правовая акад., 2004. Ч. 1. С. 5-29; Старилов Ю.Н. Административная реформа: Итоги первого этапа в административно-правовом измерении//Российское правовое государство: Итоги формирования и перспективы развития: Материалы Всерос. научн.-практ. конф./Ю.Н. Старилов. Воронеж, 14-15 ноября 2003 г.: Пленарное заседание (Серия. Юбилеи, конференции, форумы). Воронеж: Изд-во Воронеж, гос. ун-та. 2004. Вып. 2. С. 95-142; Старилов Ю.Н. Административная реформа: Основные проблемы переходного этапа. - Административная ответственность: Вопросы теории и практики/Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М.: ИГП РАН. 2004. С. 273-277; Старилов Ю.Н. Административная реформа: Политико-правовые особенности и первые итоги//Вести. Воронеж, гос. ун-та. 2004. N 1. С. 3-31; Старилов Ю.Н. Административная реформа: Политико-правовые особенности и первые итоги//ФЭС: Финансы. Экономика. Стратегия. 2004. N 10. С. 4, 5; Старилов Ю.Н. Административная реформа: Способствует ли она совершенствованию административно-правового регулирования?//Административное и административно-процессуальное право: Актуальные проблемы. М.: ЮНИТИДАНА. Закон и право. 2004. С. 36-59; Старилов Ю.Н. Административное право в борьбе с произвольным администрированием//Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов/Отв. ред. Ю.Н. Старилов. Воронеж: Изд-во Воронеж, гос. ун-та. 2004. Вып. 17: Феномен "синдрома бесправия" в современном правовом государстве. С. 170-195. Старилов Ю.Н. Реформа административно-правового регулирования: "Идеология", проблемы и будущее//Административное право и административный процесс: Актуальные проблемы/Отв. ред. Л.Л. Попов, М.С. Студеникина. М.: Юристь. 2004. С. 30-48.

\*(8) См., например: Зайцева Т.В. Предисловие к книге "Реформа государственной службы России: История попыток реформирования с 1992 по 2000 годы" (Ред. и предисловие Т.В. Зайцевой). М.: Изд-во "Весь мир". 2003. С. 11-25.

\*(9) Краснов М.А., Оболонский А.В. Часть II. Глава 2. Разработка Концепций административной реформы - В кн.: Реформа государственной службы России: История попыток реформирования с 1992 по 2000 годы (Ред. и предисловие Т.В. Зайцевой). М.: Изд-во "Весь мир". 2003. С. 120.

\*(10) Старилов Ю.А. Предисловие в Сб. науч. трудов. Вып. 16: Административная реформа в России: Политико-правовое и управленческое измерение. Воронеж: Изд-во Воронеж, гос. ун-та. 2004. С. 3.

\*(11) Старилов Ю.Н. Там же. С. 3.

\*(12) Комментируя на заседании Правительства 22.09.2005 принятие Постановления Правительства РФ от 28.09.2005 N 587 "О Правительственной комиссии по совершенствованию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации", М.Е.Фрадков назвал региональную тему стержневой и даже поднял тему "расширенного Правительства", имея в виду привлечение представителей регионов. Согласно указанному Постановлению в состав Комиссии будут входить руководители федеральных органов исполнительной власти и высшие должностные лица субъектов РФ.

\*(13) См. Постановление Правительства РФ от 31.07.2003 N 451.

\*(14) Например, 09.10.2003 (об оптимизации функций Минтранса, Минпромнауки, Минфина, Минздрава, Минтруда, Минимущества, МВД, Госстроя России); 18.12.2003 (об оптимизации функций МПС, Минсельхоза, Минэкономразвития, МЧС, МАП, Минздрава, Минкультуры, Минэнерго, Минпромнауки, Минсвязи, МВД, ФКЦБ, Госстроя России); 21.10.2004 (об оптимизации сети федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, подведомственных федеральным органам исполнительной власти).

\*(15) Тихомиров Ю.А. Указ. ст. С. 29.

\*(16) См. в ст. "Саморегулирование по-русски"//Законодательство и экономика. 2004. N 3. С. 32.

\*(17) См.: "Это курс на инвестиции в человека, а значит, и в будущее России": выступление Президента РФ В. Путина на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета//Российская газета. 2005. 7 сентября.

\*(18) Фиктивная публичная услуга - услуга, установленная в нормативном правовом акте, но не осуществляемая в практике деятельности органов исполнительной власти.

\*(19) Избыточная публичная услуга (административный барьер) - услуга, частные издержки от введения которой превышают частные выгоды хозяйствующего субъекта и общественные выгоды с учетом эффекта дохода.

\*(20) Более подробно материал о государственных услугах см. в [ст.](#sub_12) Л.К. Терещенко "Функция государственных услуг" настоящей работы.

\*(21) См.: Тихомиров Ю.А. Указ. ст. С. 30.

\*(22) См. Управленческие процедуры/Под ред. Б.М. Лазарева. М.: Норма. 1988; Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. 2-е изд., доп. и переработ. - М., 2005. С. 609.

\*(23) См. по этому вопросу: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. С. 623.

\*(24) См.: Тихомиров Ю.А. Указ. ст. С. 32.

\*(25) См.: Ноздрачев А.Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке//Журнал российского права. 2005. N 9. С. 14 и след.

\*(26) Ведель Ж. Административное право Франции. М.: "Прогресс". 1973. С. 402.

\*(27) Леманн П. Общее административное право. Мюнхен-Брюль. 2000. С. 71.

\*(28) См.: Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные//Журнал российского права. 2004. N 10. С. 23.

\*(29) Проект федерального закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" (см. публикацию на сайте: http://www.economy.gov.ru/projects.html); http://www.legislature.ru/).

\*(30) См.: Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы//Журнал российского права. 2005. N 4. С. 19 и след.

\*(31) См.: Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы//Журнал российского права. 2005. N 4. С. 25.

\*(32) Так, многие полномочия федеральных органов государственной власти, которые с 01.01.2005 Президент РФ по решению Государственного совета предложил передать органам государственной власти субъектов РФ, были переданы от органов государственной власти субъектов РФ на федеральный уровень Федеральным законом от 22.08.2004 N° 122-ФЗ.

\*(33) 21.09.2005 Государственной Думой принят в первом чтении законопроект о продлении переходного периода действия Закона об общих принципах организации местного самоуправления до 01.01.2009.

\*(34) Один из таких планов (в сфере образования) уже рассматривался на заседании Правительства РФ 22.09.2005.

\*(35) Тихомиров Ю.А. Упом. ст. С. 20.

\*(36) Ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н.

\*(37) См.: Программа действий Президента РФ на 1997-2000 годы "Человек. Семья. Общество. Государство"; ежегодные послания Президента РФ начиная с 1998 г. "Общими силами к подъему России (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации); Указ N 824.

\*(38) Правительством РФ была создана, как известно, Правительственная комиссия по проведению административной реформы.

\*(39) См. распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р.

\*(40) Дума Ставропольского края обращалась в Государственную Думу с просьбой вернуть субъектам РФ полномочия в сфере природопользования, охраны окружающей среды и экологического управления. Рязанская областная дума направляла в Государственную Думу обращение о негативной тенденции в правоохранительном законодательстве, вызванной внесенными Федеральным законом от 22.08.2004 N 122-ФЗ изменениями в действующее законодательство, с просьбой разъяснить, как применять новое законодательство.

\*(41) Архангельским областным собранием депутатов постановлением от 26.04.2005 N 102 было принято решение о направлении обращения Собрания в Правительство РФ, Совет Федерации, Государственную Думу по вопросу исполнения Федерального закона от 22.08.2004 N° 122-ФЗ. Подобные обращения были направлены и другими субъектами РФ.

\*(42) Доцент кафедры конституционного, административного права Российского университета дружбы народов, к.ю.н.

\*(43) Об этом см., например: Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов. М., 2001. С. 52.

\*(44) См. подробнее: Административное право зарубежных стран/Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. М., 2003. С. 58-72.

\*(45) Указ N 314, Указ N 649.

\*(46) Закон об административной процедуре США 1946 г. См.: Правила административной процедуры. Свод законов США. Титул 42, гл. 20//Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 256-284.

\*(47) См., например: Федеральный закон об административных процедурах от 20.12.68 (Швейцария)//Экштайн К., Шафхаузер Р., Вершинин С. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? М., 2000; Закон об общем административном праве//Голландская правовая культура/Отв. ред. В.В. Бойцова и Л.В. Бойцова. М., 1998; Ley de Regimen Juridico de las Administraciones Publicas у de Procedimiento Administrativo Comun//Boletin Official de Espana de 27 de Noviembne de 1992.

\*(48) Ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н.

\*(49) Теория государства и права: Курс лекций/Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2001. С. 412.

\*(50) См., например: Селищева Н.Г. Нормативные акты советского государственного управления//Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1954; Ноздрачев А.Ф. Нормативные акты министерств и ведомств СССР//Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1968; Шадрин И.Л. Подготовка и принятие управленческого решения. Якутск: 1970; Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. М., 1970; Коренев АЛ. Кодификация советского административного права. М., 1970; Самощенко И.О. Проблемы совершенствования советского законодательства//Советская юстиция. 1975. N 4; Лазарев В.М. Некоторые вопросы теории актов государственного управления и управленческих решений//Проблемы государства и права. М., 1976; Мицкевич А.В. Акты высших органов советского государства М., 1976; Юсупов В.А. Определение понятия акта правоприменительной деятельности органа государственного управления//Вестник Моск. ун-та. Сер 6. Право. 1978. N 3; Тихомиров Ю.А. Правовое обеспечение управления. М., 1987.

\*(51) Кучерова Т.Е. Акты федеральных органов исполнительной власти: современная трактовка//Проблемы реализации закона. Материалы научн.-практ. конф. молодых ученых, аспирантов и соискателей (Москва, 24.05.2004). М., 2004. С. 29, 30.

\*(52) Ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н., заслуженный юрист РФ.

\*(53) Талапина Э., Тихомиров Ю.А. Публичные функции в экономике. Право и экономика. 2002. N 6. С. 5.

\*(54) Следует отметить, что граница между указанными двумя группами государственных функций зависит от целого ряда объективных и субъективных причин.

\*(55) Научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

\*(56) Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.03.99 "Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)"//Российская газета. 1999. N 60.

\*(57) Андрийко О.Ф. Контроль в демократическом государстве: Проблемы и тенденции. Киев: Наукова Думка, 1994. С. 12.

\*(58) Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 14.08.96 N 1176 "О системе федеральных органов исполнительной власти" контрольными полномочиями были прямо наделены федеральные службы, российские агентства и федеральные надзоры России. Вместе с тем, как показывает анализ законодательства, функция по контролю и надзору была закреплена и за иными видами федеральных органов исполнительной власти. Так, в соответствии с Положением о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 29.04.2002 N 284, Минздрав России являлся федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор, контроль качества, эффективности и безопасности лекарственных средств.

\*(59) Министерство образования Республики Мордовия, не имея на то полномочий, утверждало уставы учреждений начального профессионального образования. Министерство образования Республики Карелия фактически устранилось от осуществления контроля за деятельностью учреждений начального профобразования, комплексные проверки училищ не проводятся и только один раз в 5 лет анализируется их деятельность в ходе очередной аттестации.

\*(60) Так, в соответствии с п. 40 Типового положения о высших учебных заведениях, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 26.06.93 N 597, федеральному органу, имеющему право инспектировать вуз, и учредителю было предоставлено право в случае нарушения вузом федерального законодательства или устава своим предписанием приостановить в этой части деятельность вуза до решения суда. Однако, как показывает анализ правоприменительной практики, таким правом федеральные органы не пользовались.

\*(61) Так, в соответствии с приказом Минпромэнерго РФ от 28.03.2005 N 58 "Об утверждении перечня технических регламентов в электроэнергетике" планируются разработка и принятие более 30 технических регламентов.

\*(62) Указание на государственные учреждения, наделяемые функциями по контролю и надзору входит в противоречие с направлениями административной реформы (см., например, Постановление Правительства РФ от 21.05.2004 N 248 "О внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по проведению административной реформы"). Данная проблема была также озвучена и Президентом РФ: "В стране сейчас свыше 35 тысяч федеральных государственных учреждений, многие из которых наделены функциями по контролю и надзору. И они нередко просто навязывают гражданам и бизнесу свои "услуги" по проведению экспертиз, консультаций и так далее".

\*(63) Так, Федеральный закон от 22.11.95 N 171-ФЗ "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" определяет оборот как закупку (в том числе импорт), поставки (в том числе экспорт), хранение и розничную продажу; в Федеральном законе от 02.01.2000 N 29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов" под оборотом понимаются купля-продажа (в том числе экспорт и импорт) и иные способы передачи продукции (реализация), ее хранения и перевозки.

\*(64) Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юридическая литература. 1974. С. 11.

\*(65) Так, Законом о финансово-промышленных группах предусматривалась государственная регистрация финансово-промышленных групп. Полномочиями по регистрации и ведению реестра финансово-промышленных групп было наделено Минпромнауки России, после реструктуризации системы федеральных органов исполнительной власти данную функцию не осуществляет ни один федеральный орган.

\*(66) Так, подп. 13 п. 6 Положения о Федеральной регистрационной службе, утвержденного Указом Президента РФ от 13.10.2004 N 1315, закреплено, что Федеральная служба организует выдачу лицензий на право нотариальной деятельности, тогда как ст. 3 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11.02.93 предусматривает лишь непосредственную выдачу лицензий и установление порядка выдачи лицензий.

\*(67) Так, в соответствии с Положением о Федеральном агентстве водных ресурсов, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 16.06.2004 N 282, Федеральное агентство ведет государственный реестр договоров пользования водными объектами, государственный водный кадастр, Российский регистр гидротехнических сооружений, а также осуществляет: выдачу, оформление и регистрацию лицензий на водопользование и распорядительных лицензий, приостановление действия и аннулирование указанных лицензий, регистрацию договоров пользования водными объектами; государственный мониторинг водных объектов, государственный учет поверхностных и подземных вод и их использования в порядке, установленном законодательством РФ (пп. 5.5.1-5.6.5 Положения).

\*(68) Указанные цели и задачи создания и деятельности саморегулируемых организаций закреплены в Рекомендациях парламентских слушаний на тему "Законодательное обеспечение административной реформы", проходивших в Государственной Думе 08.06.2004.

\*(69) Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М.: Юринформцентр. 1998. С. 509.

\*(70) Так, прежде, ст. 9 Конституции СССР 1977 г. устанавливала в качестве основного направления политической системы усиление народного контроля, который следовало толковать в данном случае расширительно: контроль со стороны Советов народных депутатов за деятельностью государственных органов, контроль предприятий, учреждений и организаций, деятельность комитетов, групп и постов народного контроля, контроль общественных организаций и непосредственный контроль граждан за работой депутатов, органов государства, должностных лиц и общественных организаций.

\*(71) Ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н.

\*(72) Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1997. С. 294.

\*(73) См., например: Керженцев П.М. Принципы организации. М., 1968.

\*(74) Старший научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н.

\*(75) Научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

\*(76) Индивидуальный правовой акт - надлежаще оформленное решение компетентного органа, составленное в письменном виде, являющееся непосредственным основанием для использования государственных принудительных мер.

\*(77) См., например: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юридическая литература. 1999; Контролирующие органы и организации в России: Компетенция и полномочия/Под ред. А.П. Гуляева. М.: МАЭП. ИИК "Калита". 2000.

\*(78) Постановление Правительства РФ от 29.11.2000 N 904.

\*(79) Пункт 3 Постановления Правительства РФ от 23.11.96 N 1403 "О ведении государственного водного кадастра".

\*(80) Кроме того, понятие "регистр" имеет и значение специального органа (или государственного учреждения, наделенного государственными полномочиями), осуществляющего функции надзора в специальной области управления. Так, действующее законодательство предусматривает, что учет морских и речных судов ведется Российским морским регистром и Российским речным регистром соответственно (см.: приказ Росморречфлота от 13.04.2005 N 8 "Об утверждении Устава федерального государственного учреждения "Российский морской регистр судоходства", приказ Росморречфлота от 13.04.2005 N 9 "Об утверждении Устава федерального государственного учреждения "Российский речной регистр"). Аналогичное положение существует и в зарубежной практике: например, регистр Ллойда в Великобритании наблюдает за постройкой судов, присваивает им определенный класс, ежегодно издает списки судов морского торгового флота всех стран с указанием порта приписки (см. Большой юридический словарь/Составитель А.Б. Барихин. М.: Книжный мир. 2002. С. 536).

\*(81) См., например: Федеральный закон от 26.05.96 N 54-ФЗ "О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации"; Постановление Правительства РФ от 29.03.94 N 179 "Об особенностях преобразования в акционерные общества кооперативно-государственных (государственно-кооперативных) предприятий, организаций и их объединений в агропромышленном комплексе".

\*(82) Не следует смешивать данное понятие с учетом, поскольку инвентаризация представляет собой отдельную его стадию - сверку имеющихся сведений с их фактическим состоянием и всегда вторична.

\*(83) Такое положение содержалось, например, в приказе Минкультуры РФ от 18.08.2004 N 40.

\*(84) См. Постановление Правительства РФ от 11.11.2002 N 805.

\*(85) Далее по тексту будет употребляться термин "объект" реестра, кадастра и регистра, который включает в себя указанные категории.

\*(86) Российская юридическая энциклопедия/Гл. ред. А.Я. Сухарев. М.: Инфра-М. 1999. С. 409.

\*(87) Большой юридический словарь/Составитель А.Б. Барихин. М.: Книжный мир. 2002. С. 223, 535-537; Юридическая Энциклопедия/Общ. ред. Л.В. Тихомиров, М.Ю. Тихомиров. М., 2001. С. 391, 745; Российская юридическая энциклопедия/Гл. ред. А.Я. Сухарев. М.: Инфра-М. 1999. С. 409.

\*(88) См. приказ Минсельхоза РФ от 05.11.2001 N 1017 "Об утверждении форм отчетности государственного агента и хранителей запасов федерального продовольственного интервенционного фонда".

\*(89) См. приказ Минздрава РФ от 26.03.2001 N 88 "О введении в действие отраслевого стандарта "Государственный информационный стандарт лекарственного средства. Основные положения".

\*(90) См. приказ МАП РФ от 15.11.2001 N 1184 "Об утверждении Положения о Реестре субъектов естественных монополий в области связи".

\*(91) См. Постановление Правительства РФ от 08.07.97 N 825 "О ведении государственного сводного реестра выданных, приостановленных и аннулированных лицензий на производство, хранение и оптовую реализацию этилового спирта и алкогольной продукции".

\*(92) См. Постановление Правительства РФ от 22.05.96 N 621 "О порядке ведения государственного реестра финансово-промышленных групп Российской Федерации".

\*(93) См. Закон о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

\*(94) См. Федеральный закон от 03.08.95 N 123-ФЗ "О племенном животноводстве".

\*(95) См. приказ Минздрава РФ от 30.12.93 N 316 "О дальнейшем развитии медико-генетической службы Министерства здравоохранения Российской Федерации".

\*(96) См. Положение о Государственном геральдическом регистре Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 21.03.96 N 403.

\*(97) См. Федеральный закон от 02.01.2000 N 28-ФЗ "О государственном земельном кадастре".

\*(98) См. Градостроительный кодекс РФ.

\*(99) См. Федеральный закон от 13.12.96 N 150-ФЗ "Об оружии".

\*(100) См. Федеральный закон от 24.06.98 N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления".

\*(101) См. Водный кодекс РФ.

\*(102) См. Федеральный закон от 24.04.95 N 52-ФЗ "О животном мире".

\*(103) См. Закон РФ "О недрах" в ред. Федерального закона от 03.03.95 N 27-ФЗ.

\*(104) При подготовке настоящей статьи были использованы материалы, предоставленные аспирантами отдела административного законодательства Института В.И. Мельниковой, М.В. Шишковым и Н.В. Осадчей.

\*(105) Старший научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н.

\*(106) Например, Е.А. Павлодский. Саморегулируемые организации - мода или тенденции//Право и экономика. 2003. N 3.

\*(107) Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. М.: Норма. 2004.

\*(108) Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право//Журнал российского права. 2002. N 4.

\*(109) См. подп. "а" п. 3 Правил проведения саморегулируемой организацией арбитражных управляющих проверки деятельности своих членов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 25.06.2003 N 366.

\*(110) Талапина Э.В. "О правовом статусе саморегулируемых организаций"//Право и экономика. 2003. N 11.

\*(111) Первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ, член-корреспондент Международной академии сравнительного права.

\*(112) См. подробно: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. Изд. 2-е. М., 2005.

\*(113) В настоящей работе не рассматриваются вопросы передачи полномочий органами исполнительной власти субъектов РФ федеральным органам исполнительной власти, поскольку это иной предмет для исследования.

\*(114) Ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н.

\*(115) Статьей 78 Конституции РФ закреплено, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ могут передавать друг другу по взаимному согласию осуществление части своих полномочий.

\*(116) Соглашения о разграничении полномочий по предметам совместного ведения могли быть подписаны и в период подписания Договора о разграничении полномочий, и в иное другое время после его подписания. Но в любом случае они являлись составной частью этого Договора. Например, Договор Российской Федерации и Республики Татарстан от 15.02.94 назывался "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан". А в Договоре о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Калининградской области от 12.01.96 указывалось, что в целях разграничения полномочий между органами исполнительной власти Калининградской области по предметам совместного ведения, установленным ст. 72 Конституции РФ и определенным данным Договором, органы исполнительной власти Российской Федерации и органы исполнительной власти Калининградской области заключают соглашения о разграничении полномочий по предметам совместного ведения.

\*(117) Необходимо отметить, что определения "разграничение полномочий на основе договоров о разграничении предметов ведения" и "передача осуществления части принадлежащих органам исполнительной власти полномочий" взаимосвязаны. И первое, и второе предполагает выполнение органом исполнительной власти именно тех полномочий, которыми они наделяются или которые им передаются. Однако, как уже указывалось, правовые основания для их применения различны.

\*(118) Необходимо отметить, что Федеральным законом от 24.06.99 N 119-ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" вопросы контроля за выполнением условий договоров и соглашений о разграничении полномочий не регламентировались.

Данный Закон содержал норму о том, что стороны договора, соглашения могли предусматривать ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение условий договора, соглашения с возможностью возмещения ущерба. Однако это не означает, что за выполнением договоров и соглашений о разграничении предметов ведения не должно было осуществляться государственного контроля на федеральном уровне.

\*(119) Необходимо отметить, что ни в договорах о разграничении предметов ведения, ни в соглашениях о разграничении полномочий, как правило, не указывалось, кто вправе контролировать соблюдение договоренностей. Отсутствие положений о контроле привело к тому, что каждая из сторон, подписавшая документ, не отвечала за их неисполнение и, соответственно, договоры и соглашения чаще всего в полном объеме не исполнялись. В том числе и это обстоятельство способствовало прекращению практики распределения полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти по предметам совместного ведения только договорным путем.

\*(120) Согласно Закону об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти, заключившие соглашения о передаче части своих полномочий соответствующим органам власти субъектов РФ, контролируют соблюдение условий этих соглашений и несут ответственность за ненадлежащее осуществление переданных полномочий (п. 1 ст. 26.8).

\*(121) Федеральным законом от 24.06.99 N 119-ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" были установлены несколько иные принципы: принцип конституционности, принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов, принцип равноправия субъектов РФ при разграничении предметов ведения и полномочий, принцип недопустимости ущемления прав и интересов субъектов РФ, принцип согласованности интересов Российской Федерации и интересов субъектов РФ, принцип гласности заключения договоров, соглашений. Принципы добровольности заключения договоров, соглашений и обеспеченности ресурсами, указанные в названном Федеральном законе, повторяются в Законе об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Однако в названном Законе отсутствует принцип гласности заключения договоров и соглашений. И как следствие, в настоящее время заключаемые соглашения о передаче полномочий между органами исполнительной власти нигде не публикуются, а опубликовывается лишь постановление Правительства РФ, их утвердившее.

\*(122) Наличие специалистов, опыта, материально-технических ресурсов и т.п.

\*(123) Общеизвестно, что от целей, исходя из которых планируется передать осуществление части полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ, зависят и принципы, которые должны использоваться в соглашениях между органами исполнительной власти о передаче полномочий.

\*(124) В случаях, когда в федеральном законе нет четкого определения полномочий (двойственное значение), есть правовой пробел или коллизия либо существует потребность в уточнении объема полномочий органа исполнительной власти субъекта РФ (например, уточнение прав и обязанностей по финансированию исполнительных полномочий по предметам совместного ведения при выполнении целевых федеральных программ).

\*(125) Необходимо иметь в виду, что в законодательстве РФ отсутствуют какие-либо положения, обязывающие федеральные органы исполнительной власти или органы исполнительной власти субъектов РФ разработать (подготовить) типовые соглашения о передаче полномочий в различных отраслях и сферах управления. Поскольку в различных сферах управления (недропользование, финансы, строительство, культура, здравоохранение и т.п.) есть особенности не только государственного управления, но и "распределения государственных функций" между федеральными органами исполнительной власти, то типовые соглашения также будут иметь определенные особенности, обусловленные спецификой отрасли, области, сферы. Поэтому оптимальным вариантом является заблаговременная разработка отраслевых типовых соглашений о передаче полномочий и их одобрение Правительством РФ как утверждающим органом.

\*(126) Согласно Постановлению Правительства РФ от 12.02.2001 N 103 "О территориальных подразделениях Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий" территориальные подразделения Государственной противопожарной службы МЧС России финансируются за счет средств бюджетов субъектов РФ и создаются на основе договора о создании такого территориального подразделения, заключаемого МЧС России и органом исполнительной власти субъекта РФ.

\*(127) В ст. 2 Закона РФ от 11.02.93 N 4455-I "О воинской обязанности и военной службе" содержался запрет на делегирование полномочий или их части органом государственного управления, которому в соответствии с настоящим Законом делегированы отдельные полномочия (в настоящее время это положение отменено). Лишь в Градостроительном кодексе РФ содержится норма, предоставляющая Правительству РФ право передавать часть своих полномочий в области градостроительства органам исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с ними. В Лесном кодексе РФ и в Федеральном законе от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" указывается на возможность о заключении соглашений о передаче осуществления части полномочий органами исполнительной власти.

\*(128) Постановлением Правительства РФ от 01.03.2004 N 117 "О порядке подготовки, согласования и утверждения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, а также о внесении изменений в такие соглашения" не уточняется, на какие именно (каких организационно-правовых форм) федеральные органы исполнительной власти распространяется действие настоящего порядка. Эта неопределенность усиливается и в связи с тем, что в положениях о федеральных органах исполнительной власти не указывается, могут ли они передавать свои полномочия. Исходя из административно-правового статуса федеральной службы и федерального агентства, они находятся в ведении либо Президента РФ, либо Правительства РФ, либо федерального министерства. Следовательно, эти федеральные органы исполнительной власти ограничены в принятии различного рода решений. Но, насколько они ограничены, из действующего законодательства неясно. В то же время очевидно, и федеральные службы, и федеральные агентства должны получить согласие вышестоящего органа власти, в ведении которого они находятся, на передачу полномочий, поэтому порядок передачи своих полномочий федеральным министерством и федеральной службой (или федеральным агентством) должен различаться.

\*(129) Нормативный правовой акт, регламентирующий порядок подготовки, согласования и утверждения соглашений о передаче осуществления части полномочий федеральными органами исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент РФ, отсутствует.

\*(130) Например, Постановлением Правительства РФ от 11.04.2001 N 285 "О лицензировании оценочной деятельности" устанавливалось, что лицензирующий орган вправе по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ делегировать часть своих полномочий по лицензированию оценочной деятельности органам исполнительной власти субъектов РФ. В ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 21.07.97 N 123-ФЗ "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" содержался запрет на право делегирования федеральным органом по управлению государственным имуществом своих полномочий. В Указе Президента РФ от 08.07.97 N 694 "О мерах по реализации Федерального закона "О соглашениях о разделе продукции" содержался запрет на право делегирования своих полномочий Министерством топлива и энергетики РФ и т.д.

\*(131) Автором было проведено исследование в Департаменте промышленности, инвестиций и поддержки предпринимательства Тюменской области, в ходе которого была изучена переписка с федеральными органами исполнительной власти за период 2003-2004 гг.

\*(132) См., например: приказ МНС РФ от 09.03.2004 N БГ-3-07/188@ "О содержании штрихкода, наносимого на региональные специальные марки, и порядке его нанесения"; приказ Минфина РФ от 19.12.2003 N 399 "О порядке проведения мониторинга бюджетного сектора"; приказ МВД РФ от 15.09.2003 N 730 "Об утверждении Типового положения о Министерстве внутренних дел, Главном управлении, Управлении внутренних дел субъекта Российской Федерации"; постановление Минздрава РФ от 30.04.2003 N 85 "О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил СП 1.2.1318-03".

\*(133) В указах Президента РФ от 01.09.2000 N 1602, от 23.07.2003 N 827, от 24.11.2003 N 1384 содержатся запреты членам различного рода комиссий, советов или комитетов на делегирование своих полномочий.

\*(134) Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 27.04.98 N 12-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан "О Президенте Республики Башкортостан" (в ред. от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан "О выборах Президента Республики Башкортостан" определение "делегирование полномочий" употребляется в значении установления Конституцией РФ полномочий органов государственной власти субъектов РФ по правовой регламентации избирательных правоотношений. Постановлением Конституционного Суда РФ от 22.11.2001 N 15-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 16 Закона Российской Федерации "О сертификации продукции и услуг" в связи с жалобой гражданина В.П.Редекопа" определение "делегирование полномочий" употребляется в значении "запрета на закрепление (передачу) полномочий органам исполнительной власти устанавливать какие-либо налоговые платежи". Постановлением Конституционного Суда РФ от 06.04.2004 N 7-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и Постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2001 года N 538 "О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов" в связи с жалобой Международной общественной организации "Ассоциация морских лоцманов России" и Автономной некоммерческой организации "Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга" определение "делегирование полномочий" употребляется в значении "установления соответствующих полномочий Правительства РФ".

\*(135) В частности, речь идет о праве федеральных органов исполнительной власти издавать нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогообложением и сборами, которые не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах.

\*(136) Например, в Определении Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 N 258-О "По жалобам акционерного общества "Энергомаш" и открытого акционерного общества "Табачная фабрика "Омская" на нарушения конституционных прав и свобод пунктом 4 статьи 8 Закона Российской Федерации "О налоге на добавленную стоимость" указывается, что "пределы делегирования законодателем полномочий в налоговой сфере определяются Конституцией Российской Федерации". См. также Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.2004 N 1-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации".

\*(137) См., например: решение от 25.06.2001 N ГКПИОО-1448 "Об оставлении без удовлетворения жалобы о признании недействительными пунктов 1, 4 Постановления Правительства РФ от 31.12.95 N 1310, пункта 13 Положения, утвержденного Постановлением Совета Министров РСФСР от 30.05.90 N 179".

\*(138) См., например: решение от 24.04.98 N ГКПИ 98-103 "Об отказе в удовлетворении жалобы о признании незаконным Постановления Правительства РФ от 19.12.97 N 1607 "О внесении дополнений в Постановления Правительства РФ от 30 июля 1993 г. N 745"; определение от 15.05.2003 N КАСОЗ-167 "Об оставлении без изменения решения Верховного суда РФ от 12.02.2003 N ГКПИОЗ-49".

\*(139) Например, в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного суда РФ от 25.02.98 N 8 "О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав" указано, что Правительство РФ может делегировать определенные полномочия в отношении объектов федеральной собственности федеральным органам исполнительной власти, а также органам исполнительной власти субъектов РФ в порядке, определенном Федеративным договором и законами Российской Федерации. При этом арбитражным судам необходимо устанавливать, были ли делегированы Правительством РФ его полномочия по распоряжению федеральным имуществом конкретному органу исполнительной власти. Письмом Высшего Арбитражного Суда РФ от 01.09.97 N С5-7/ОЗ-600 "О Федеральном законе "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" сообщалось, что федеральный орган по управлению государственным имуществом не вправе делегировать свои полномочия, определенные названным Законом.

\*(140) В последнее время проявляется тенденция замены договорного пути передачи полномочий (их части) федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения и по предметам ведения Российской Федерации законодательным установлением. В федеральных законах за органами исполнительной власти субъектов РФ закрепляются полномочия, ранее осуществляемые федеральными министерствами и ведомствами. То есть законодатель как бы пытается "заморозить" договорную передачу полномочий в системе исполнительной власти. Полагаем, что это не совсем правильно. Во-первых, при слабо организованной "вертикали в исполнительной власти" реальный и своевременный контроль за надлежащим выполнением органами исполнительной власти субъектов РФ закрепленных за ними федеральным законом полномочий (их части) практически невозможен, поскольку переданные полномочия "рассматриваются" как собственные полномочия этих органов, установленные федеральным законом. Во-вторых, если федеральными законами будут передаваться полномочия по предметам ведения Российской Федерации, то отсутствие системы контроля может повлиять на качество их выполнения. В-третьих, ненадлежаще исполняемые полномочия в подобных случаях можно изъять, только изменив соответствующий федеральный закон, что существенно усложняет процесс восстановления и обеспечения выполнения того или иного государственного полномочия.

Считаем, что договорной путь (заключение соглашений) должен превалировать над иными формами передачи федеральными органами исполнительной власти полномочий органам исполнительной власти субъектов РФ, поскольку при договорной передаче учитываются социально-экономические, культурные, а иногда и географические особенности того или иного субъекта РФ. Договорной путь позволит оперативно решать проблемы, которые могут возникнуть при осуществлении органами исполнительной власти субъектов РФ полученных от федерального центра полномочий (их части). При наличии определенных условий этот путь позволит проконтролировать качество осуществления переданных полномочий. Более того, контролировать могут и органы власти, передавшие часть своих полномочий, и Правительство РФ. Для успешной реализации договорных отношений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ необходимо лишь детализировать порядок передачи полномочий между этими органами власти.

\*(141) Считаем, что передача полномочий между органами исполнительной власти в порядке реализации положений ст. 78 Конституции РФ может осуществляться только в виде делегирования полномочий.

\*(142) Старший научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н.

\*(143) В настоящее время согласно нормам Указа N 314 функции министерства по управлению в соответствующей сфере заменены выработкой государственной политики и функцией координации, которая обеспечивает слаженность работы находящихся в его ведении федеральных органов исполнительной власти - федеральных служб и федеральных агентств.

\*(144) Президент РФ осуществляет руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, иностранных дел, юстиции и т.д., как непосредственно, так и через федеральных министров/Федеральный конституционный закон от 19.06.2004 N 4-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации".

\*(145) В свою очередь, федеральные министерства осуществляют непосредственное руководство находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами.

\*(146) По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральное министерство взаимодействует с органами исполнительной власти субъектов РФ в порученной отрасли (сфере), исходя из ч. 2 ст. 77 Конституции РФ о единстве системы исполнительной власти в Российской Федерации.

\*(147) Федеральная служба организует взаимодействие своих территориальных органов, подведомственных организаций и учреждений с органами местного самоуправления, в том числе по выполнению последними делегированных им государственных полномочий.

\*(148) Ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н., заслуженный юрист РФ.

\*(149) Ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н.

\*(150) Научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

\*(151) Действующими нормами определены лишь сферы (отрасли, области), в которых федеральные министерства имеют право осуществлять свою деятельность. См., например, постановления Правительства РФ от 06.04.2004 с N 153 по N 160; от 07.04.2004 N 179.

\*(152) Межотраслевая компетенция характерна лишь для некоторых федеральных служб. В основном это те службы, руководство деятельностью которыми осуществляет Президент РФ (см., например: Указ Президента РФ от 16.08.2004 N 1085 "Вопросы Федеральной службы по техническому и экспортному контролю", Указ Президента РФ от 11.08.2003 N 960 "Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации").

\*(153) Так, Федеральная миграционная служба осуществляет правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции (п. 1 Положения о Федеральной миграционной службе, утвержденного Указом Президента РФ от 19.07.2004 N 928). Федеральная служба по техническому и экспортному контролю реализует государственную политику, организует межведомственную координацию и взаимодействие, осуществляет специальные и контрольные функции в области государственной безопасности (п. 1 Положения, утвержденного Указом Президента РФ от 16.08.2004 N 1085).

\*(154) Следует отметить, что наличие указания на то, что Президент РФ и Правительство РФ вправе наделять федеральные органы исполнительной власти по своему усмотрению иными функциями, может негативно отразиться на построении эффективной, функционально разделенной системы федеральных органов исполнительной власти. Так, в настоящее время в соответствии с постановлениями Правительства РФ от 17.06.2004 N 293 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию", от 17.06.2004 N 294 "О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии", от 16.06.2004 N 283 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства", от 16.06.2004 N 281 "О Федеральном агентстве по науке и инновациям", от 16.06.2004 N 282 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов" данные агентства наделены контрольной функцией в части лицензирования и выдачи разрешений, а, например, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 N 324 Федеральная служба по труду и занятости осуществляет и функции по оказанию государственных услуг. По сути, был осуществлен возврат к прежней системе, характеризующейся многовидовой, не обладающей функциональной определенностью, структурой организационных форм государственного управления.

\*(155) Формулировка рассматриваемого пункта вызывает определенные замечания. Толкование этой нормы позволяет сделать вывод, что федеральные службы (не являющиеся федеральными службами по надзору), находящиеся в ведении федерального министерства, лишены лишь функции по нормативно-правовому регулированию в закрепленной за ними отрасли. Данный тезис противоречит определению федеральной службы, данному в подп. "а" п. 4 Указа N 314. Необходимо более четко определить функциональную специализацию федеральных служб, исключив совмещение ими различных государственных функций. Тем более, что для управления государственным имуществом и оказания платных государственных услуг созданы специальные органы исполнительной власти - федеральные агентства.

\*(156) См.: Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 N 322; Положение о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 N 323; Положение о Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 N 301; Положение о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 N 300 и т.д.

\*(157) Ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н.

\*(158) Первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ, член-корреспондент Международной академии сравнительного права.

\*(159) Правовое положение коммерческой организации. М.: Юстицинформ, 2001; Лаптев В.В. Законодательство о предприятиях (критический анализ)//Государство и право. 2000. N 7.

\*(160) На момент подготовки рукописи - губернатор Тюменской области, в настоящее время - руководитель администрации Президента РФ, к.ю.н.

\*(161) Ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н., заслуженный юрист РФ.

\*(162) Советник Аппарата Комитета Государственной Думы РФ по безопасности, член Российского комитета программы ЮНЕСКО "Информация для всех", к.ю.н.

\*(163) В том числе к федеральным законам "О средствах массовой информации", "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации", "Об общественных объединениях", "Об акционерных обществах", "Об основах государственного обязательного страхования", "О выборах Президента Российской Федерации", "Об основных гарантиях избирательных прав граждан на участие в референдуме в Российской Федерации", "О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей", "О защите прав потребителей", "О рекламе", "О государственном земельном кадастре", "О защите конкуренции на рынке ценных бумаг", "О борьбе с терроризмом", "О гидрометеорологической службе", "О негосударственных пенсионных фондах", "О науке и государственной научно-технической политике", "О геодезии и картографии", "О животном мире", "О библиотечном деле", "О пожарной безопасности", "Об авторском праве и смежных правах", "О чрезвычайном положении", "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", к Основам законодательства об архивах, Гражданскому кодексу РФ, Семейному кодексу РФ, Гражданскому процессуальному кодексу РФ.

\*(164) Старший научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н.

\*(165) В настоящее время утратило силу.

\*(166) ФСФР уже разработан соответствующий законопроект.

\*(167) В настоящее время вступил в силу Федеральный закон от 02.07.2005 N 80-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности", "Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях".

\*(168) Верховный Суд РФ признал недействующими пп. 1, 2, 5 и 16 Положения о лицензировании фармацевтической деятельности, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.07.2002 N 489.

\*(169) Заведующий отделом административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ.

\*(170) Старший научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н.

\*(171) Научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

\*(172) Ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н.

\*(173) Заведующий отделом административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ.

\*(174) Научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

\*(175) Подконтрольными (поднадзорными) объектами являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, юридические лица, российские и иностранные граждане и лица без гражданства.

\*(176) Первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ, член-корреспондент Международной академии сравнительного права.

\*(177) Ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н.

\*(178) В данный раздел включены типовые функции федерального агентства, которые могут дополнительно развиваться и конкретизироваться на уровне подфункций. Например, функция управления имуществом может конкретизироваться подфункциями: принимает решение, принимает меры, рассматривает вопросы, согласовывает, предлагает, организует и т.д. Функция оказания государственных услуг может развиваться через подфункции: участвует, консультирует, реализует, обеспечивает, дает согласие, содействует, информирует, подготавливает, оформляет, выдает и т.д.

\*(179) Федеральное агентство будет вправе установить такой порядок, если право на нормативно-правовое регулирование по данному вопросу будет предоставлено федеральному агентству указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ.

\*(180) Необходимо иметь в виду, что в некоторых случаях Президент РФ вправе назначать на должность и освобождать от должности руководителя федерального агентства, осуществляющего деятельность по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

\*(181) Заведующий отделом административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ.

\*(182) Ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н., заслуженный юрист РФ.

\*(183) Ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н

\*(184) Старший научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н.

\*(185) Научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

\*(186) Правоприменение представляет собой индивидуальное регулирование общественных отношений.

\*(187) Индивидуально-правовой акт - надлежаще оформленное решение компетентного органа, составленное в письменном виде, являющееся непосредственным основанием для использования государственных принудительных мер.

\*(188) Индивидуально-правовые акты существуют в двух видах: акт-документ (официальный письменный документ компетентного органа (приказ, постановление, решение, распоряжение и т.д.); акт-действие (устная, конклюдентная форма выражения индивидуально-правового акта).

\*(189) Первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ, член-корреспондент Международной академии сравнительного права.

\*(190) Заведующий отделом административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ.

\*(191) Ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н., заслуженный юрист РФ.

\*(192) Согласно ст. 75 Бюджетного кодекса РФ "трансферты населению - бюджетные средства для финансирования обязательных выплат населению: пенсий, стипендий, пособий, компенсаций, других социальных выплат, установленных законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления".

\*(193) Фиктивная публичная услуга - услуга, установленная в нормативно-правовом акте, но не осуществляемая в реальной практике деятельности органов исполнительной власти.

\*(194) Избыточная публичная услуга (административный барьер) - услуга, частные издержки от введения которой для хозяйствующего субъекта, подпадающего под ее действие, превышают ее частные выгоды и общественные выгоды с учетом эффекта дохода.

\*(195) Заведующий отделом административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ.

\*(196) Примечание: Под понятием "представитель нанимателя" имеется в виду руководитель федерального органа исполнительной власти - федерального министерства, федеральной службы, федерального агентства или лицо, занимающее государственную должность, либо их представитель.

\*(197) Указываются нормативные правовые акты, в соответствии с которыми производится замещение должности, а также способы замещения должности: назначение, заключение контракта, прикомандирование и др.

\*(198) Срок полномочий указывается количественно либо качественно - "в соответствии со сроком полномочий назначившего лица", "на срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа", "без ограничения срока" и др.

\*(199) Указываются нормативные правовые акты, предусматривающие основания освобождения от замещаемой должности или увольнения с гражданской службы.

\*(200) Например, указывается: должность "советник", учреждена для непосредственного обеспечения выполнения полномочий руководителя федерального органа исполнительной власти, главная должность гражданской службы.

\*(201) В разделе могут указываться несовместимые с должностью заболевания, а также требуемый уровень диагностических показателей по утвержденным методикам диагностики.

\*(202) Ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н., заслуженный юрист РФ.

\*(203) Заведующий отделом административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ.

\*(204) Ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н., заслуженный юрист РФ.

\*(205) Заведующий отделом административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ.

\*(206) Ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н., заслуженный юрист РФ.

\*(207) Ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, к.ю.н.

\*(208) Научный сотрудник отдела социально-культурного законодательства и социологии права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

\*(209) Социология власти. 2003. N 5.

\*(210) Социология власти. 2003. N 1. С. 46.

\*(211) Губернаторов назначать, мэров - выбирать. Пресс-выпуск. ВЦИОМ. 2004. N 125.

\*(212) Социология власти. 2004. N 1. С. 137.

\*(213) Социология власти. 2004. N 3. С. 78.

\*(214) Социология власти. 2004. N 5. С. 38.

\*(215) Социология власти. 2003. N 5. С. 99.

\*(216) Социология власти. 2003. N 5. С. 86, 100.

\*(217) Социология власти. 2004. N 5. С. 46.

\*(218) Социология власти. 2003. N 5. С. 85, 99.

\*(219) Социология власти. 2003. N 5. С. 92, 110.

\*(220) Социология власти. 2003. N 5. С. 93, 108.

\*(221) Социология власти. 2004. N 5. С. 44, 29; N 5. С. 91, 105.

\*(222) Социология власти. 2003. N 5. С. 91.

\*(223) Социология власти. 2004. N 3. С. 75.

**Менеджеру, студенту, преподавателю**

**БЕСПЛАТНО по экономике и менеджменту:**

[**Электронная библиотека учебников**](http://учебники.информ2000.рф/)

|  |
| --- |
| НАПИСАНИЕ на ЗАКАЗ:  1. Дипломы, курсовые, рефераты...  2. Диссертации и научные работы  3. Школьные задания  Онлайн-консультации  Любая тематика, в том числе АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, экономика, техника, менеджмент, биология…  Приглашаем авторов  <http://учебники.информ2000.рф/napisat-diplom.shtml>  УЧЕБНИКИ, ДИПЛОМЫ, ДИССЕРТАЦИИ –  На сайте электронной библиотеки  [www.учебники.информ2000.рф](http://www.учебники.информ2000.рф) |

|  |  |
| --- | --- |
| [**СТУДЕНЧЕСКИЕ и АСПИРАНТСКИЕ РАБОТЫ на ЗАКАЗ**](http://учебники.информ2000.рф/napisat-diplom.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН**](http://учебники.информ2000.рф/chitai.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ТОВАРЫ для ХУДОЖНИКОВ и ДИЗАЙНЕРОВ**](http://учебники.информ2000.рф/kar.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**АУДИОЛЕКЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/lectr.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**IT-специалисты: ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/otu.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ФИТНЕС на ДОМУ**](http://учебники.информ2000.рф/fit1.shtml) |  |