

Мамбеткулов А.Ш.

**ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ.
ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ
(сравнительно-правовой анализ)**

A.Sh. Mambetkulov

**TYPES OF OF ADMINISTRATIVE REFORMS. FUNCTIONAL
FEATURES OF ADMINISTRATIVE REFORMS
(comparative-legal analysis)**

УДК: 352/354+35.07.1

В статье рассматриваются особенности функциональных административных реформ. На основе проведенного сравнительно-правового анализа, подчеркивается, что одна из основных задач функциональных реформ состоит в деконцентрации и децентрализации государственного управления. Анализ также подтвердил, что в результате функциональных административных реформ в Кыргызской Республике была проведена работа по отмене ряда избыточных и дублирующих функций, существенные изменения внесены в финансовые основы местного самоуправления. Однако, по мнению автора, говорить же о целенаправленной передаче государственных полномочий местному самоуправлению в целях улучшения качества публичных услуг пока преждевременно.

The article discusses the features of functional administrative reforms. On the basis of comparative legal analysis highlights that one of the main objectives is to reform functional deconcentration and decentralization of government. The analysis also confirmed that as a result of functional administrative reforms in the Kyrgyz Republic were made to abolish a number of redundant and overlapping functions, significant changes have been made in the financial basis of local self-government. However, in my opinion, to say the same about the targeted transfer of state powers to local self-government in order to improve the quality of public services is premature.

Проблема оптимального построения системы государственного управления в контексте осуществляемых правовых реформ является для современных государств одной из важнейших. Решение ее на основе научного осмысления конститутивного опыта (отечественного и зарубежного), новых социальных реалий дает возможность избежать тех или иных субъективных деформаций при институциональном структурировании этой системы [1].

В теории административного права в зависимости от основного содержания выделяют функциональные, процедурные и структурные административные реформы [2, с.60-64]. Между этими реформами вряд ли можно увидеть четкие границы. Нельзя также утверждать, что где-нибудь такие реформы проводились «в чистом виде», или обособленно друг от друга. Напротив, их идеи переплетаются и смешиваются, более того, административную реформу нельзя считать завершенной ни в одной стране. Так, например, к функциональным реформам относятся:

- передача ряда функций децентрализованным учреждениям - независимым агентствам, публичным корпорациям, публичным учреждениям;
- перераспределение функций внутри министерской (ведомственной) системы, создание на ведомственных структур, изменение в связи с этим функций министерств (ведомств);
- перераспределение функций между органами централизованной государственной администрации и местным самоуправлением.

Как показывает опыт зарубежных стран, одна из основных задач функциональных реформ состоит в деконцентрации и децентрализации государственного управления, в результате чего децентрализованным учреждениям или даже частным структурам передаются полномочия по оказанию публичных услуг. Понятие «публичная (государственная) услуга» зародилась в зарубежной нормативной терминологии. На теоретико-правовом уровне впервые научный анализ управления по предоставлению публичных услуг был проведен немецким ученым-административистом Э. Форстхоффом в работе «Публичная администрация как субъект, предоставляющий публичные услуги» («Die Verwaltung als Leistungsträger» 1938г.). Э. Форстхофф предсказал изменение роли государства в обществе, когда основным предназначением государства будет являться не властное воздействие, а предоставление услуг. «Исключительно государственно-властные виды деятельности, такие как налоговое управление и управление финансами, - отмечал Э.Форстхофф, - приобретут характер вспомогательных видов государственной деятельности по отношению к управлению по предоставлению публичных услуг» [3,с.13-14].

Децентрализованные учреждения начали образовываться на рубеже XIX-XX вв. странах прецедентного права, прежде всего, для помощи в работе министерств. Причиной их появления послужила малая эффективность традиционных органов управления, низкое качество оказываемых ими услуг и завышенные цены на них. Помимо этого, причиной послужили некоторые особенности формирования правительств, назначений на высшие должности в министерствах. Такими децентрализованными учреждениями стали многочисленные независимые агентства, государственные и публичные корпорации, которые действовали, обособлено от них. Однако оставалась подотчетность децентрализованных

учреждений одновременно органам законодательной власти и министрам, а в некоторых случаях и - главе государства. Децентрализованные учреждения получили широкие управленческие полномочия, оставаясь субъектами публичного права. При этом они сочетали публичную и хозяйственную, коммерческую деятельность, что позволяло им лучше приспособиться к работе в условиях рынка и поэтому весьма успешно оказывать гражданам и юридическим лицам публичные услуги.

Во Франции, как и в других континентальных странах, децентрализация управления была связана с пересмотром принципов и методов территориального управления. Эта страна осуществила несколько реформ в территориальном управлении и самоуправлении. В 1982 г. территориальное управление осуществлялось на трех уровнях: два из них: коммуна и департамент – были территориальными коллективами, а третий – всего лишь «территориальным публичным учреждением», т.е. юридической единицей с неопределенным статусом [4].

Среди причин децентрализации французские специалисты выделили:

Во-первых, - политические. Децентрализация выступила необходимым условием дальнейшего развития демократии, средством защиты интересов индивида и явилась реакцией на постоянно возрастающее влияние государства на все сферы жизни общества. Многие управленческие решения не учитывали местные факторы, и поэтому не соответствовали реальности и интересам граждан, которые предпочитали иметь дело с выборными лицами, а не государственными учреждениями.

Во-вторых, организационно-технические причины составляли относительная бездеятельность центра, инертность и уход от ответственности при принятии решений в экстремальных ситуациях [4].

Законы, закрепившие принципы децентрализации изменили статус территориальных коллективов, что нашло отражение в содержании их компетенции. Так, в частности, во Франции на уровне департамента исполнительная власть перешла от префекта (представитель Президента, в условия Кыргызстана - аким) к председателю Генерального совета (представительного, выборного органа – председатель районного кенеша). Указанные изменения подтвердили реальную возможность регионов самостоятельно решать достаточно широкий круг вопросов, избавляя центральную власть от жесткой административной опеки [5, с.16-28].

Перераспределение компетенций происходило путем уступки части государственных полномочий территориальным самоуправляемым коллективам. Обратная же передача полномочий в пользу государства наблюдалась только в двух сферах:

- 1) при обеспечении судебных органов;
- 2) в частности трибуналов первой инстанции, помещениями и различными видами материального снабжения, а также при решении вопросов содержания полиции [6, с.77-78].

Новое законодательство изменило также формы и характер административного контроля за действиями территориальных коллективов со стороны государства. В ведение органов местного самоуправления были переданы полномочия, значимые для развития территорий, а наиболее сложные – отданы в ведение государственных органов. Вместо контроля за целесообразностью принимаемых решений установлен контроль за законностью принятых мер, когда государственная администрация правомочна обратиться в суд [6, с.77].

В государственном управлении деятельность министерств традиционно выражается через принцип отраслевого управления, имеющего такие достоинства, как:

- возможность концентрировать ресурсы на ключевых для экономики и социального развития направлениях;
- строить классические исполнительные вертикали с четким механизмом принятия и реализации управленческих решений.

Однако следование рассматриваемому принципу не проходит без ущерба для развития территорий. Кроме того, при отраслевом принципе возникает необходимость согласования, координации деятельности отдельных министерств. Как правило, такую функцию осуществляет правительство. Но с повышением эффективности государственного управления, с возрастанием объемов его полномочий, усложнением управленческих задач и функций, координация деятельности отраслей как таковых со стороны правительства оказывается недостаточной. Поэтому возникает необходимость координации по отдельным «горизонтальным» функциям, что отражает специфику перехода отраслевого принципа построения системы центральных органов государственного управления на функциональный.

В зарубежных странах выявлена еще одна тенденция развития традиционной системы министерств – создание так называемых суперминистерств, которые образуются на основе объединения ряда отраслевых министерств или министерств и служб, действующих в смежных областях. Например, в результате объединения отдельных транспортных министерств образуется единое министерство транспорта, объединение министерств в экономической сфере приводит к образованию министерства экономики и т.д. [7].

Так, например, суперминистерством можно назвать министерство по вопросам труда и экономики Германии, образованное в 2002г. в результате объединения министерства экономики и министерства труда. При образовании этого суперминистерства перед ним была поставлена задача - сделать экономику более динамичной и реально сократить уровень безработицы в стране. Другим примером суперминистерства является Министерство внутренней безопасности США, созданное в 2003г. и объединившее 22 различные службы, отвечающие за безопасность: береговую охрану, пограничную охрану, аварийные

службы и др. Задача этого суперминистерства - координация усилий по борьбе с террористическими угрозами в США [7].

В процессе административных реформ меняется функциональная составляющая деятельности самих министерств (ведомств). В частности, управление и руководство сменяются на регулирование, координацию и контроль. Государство стремится оставить за собой вопросы стратегического управления и избавиться от всех избыточных функций, которые могут осуществлять саморегулируемые организации и хозяйствующие субъекты. Более того, центральные органы управления устраняют дублирующие функции с тем, чтобы избежать неэкономной и неэффективной траты управленческого труда [8, с.177-190].

С позиции функционального подхода к реформированию института исполнительной власти и управления следует уделить внимание теории института оперативного управления (так называемом правительственном управлении), обеспечивающим практическое исполнение, реализацию законодательных решений («исполнительная власть»). Институт оперативного управления противопоставляется институту народных представителей, как управлению посредством закона. В данном случае, институт оперативного управления - это институт подзаконного управления, субъекты которого не вправе осуществлять законотворческие функции. Л. фон Штейн, подчеркивал, что «исполнительная власть» – это «выполнение закона», а всякое «исполнение имеет полномочия только на то, что прямо выражено и предписано в законе», не более того. И только «в случае крайней нужды» исполнительные органы в системе государственного управления могут своим нормативным правовым актом восполнить тот или иной «недостаток какого-нибудь определения в законе» [9].

Некоторые российские правоведы такого рода акты «исполнительной власти» называли «выводным правом», т.е. правом, логически вытекающим из основополагающих нормативов, закрепленных в актах «законодательной власти». По мнению Г.Т. Черномель, именно «крайняя нужда» в системе государственного управления породила понятие так называемого делегированного законодательства, т.е. законодательства, издаваемого в форме тех или иных актов «исполнительной власти» по специальному уполномочию и под контролем законодательной власти, минуя процедуру парламентского обсуждения [1].

Известно, что в условиях демократического правового государства осуществление законотворческих функций по праву делегирования имеет конституционно-правовую основу и определено также рядом нормативных актов, например, ст. 76, 77 Конституции Итальянской Республики, ст. 82 Конституции Испании.

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики [10] и Конституционного закона Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской

Республики [11], Правительство является локомотивом законотворческой деятельности в Кыргызстане, и это естественно для страны, в которой еще не тот уровень демократии, который необходим для функционирования подлинного парламентаризма. Соответственно, необходимо соответствующим образом, в частности, посредством института делегирования определенных законотворческих полномочий, не просто регламентировать, как это сделано в ст. 8 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» [12], а урегулировать деятельность исполнительной власти, придать четкие процедурные формы институту законодательной инициативы высшего органа исполнительной власти в Кыргызской Республике.

По нашему мнению, положительный опыт законотворческой деятельности по праву делегирования некоторых зарубежных, преимущественно, парламентных стран, следует заимствовать правовой системе Кыргызстана. Здесь важным, на наш взгляд, является то, что, не смотря на изменение политико-правового курса, не потерял своей управленческой значимости законотворческий потенциал института персонифицированного перволидерства в системе государственного управления. Следует признать, что в Кыргызстане, также как и других постсоветских государствах, данный институт все еще играет существенную роль в развитии многих управленческих процессов, в частности, и законотворческого.

В данном контексте, с учетом норм обновленного законодательства, необходимо рассмотреть баланс между исполнительной и представительной властью в Кыргызской Республике. Проведенное исследование показало, что территориальные органы исполнительной власти не подконтрольны власти представительной, а лишь местным органам самоуправления, что означает отказ от парламентского контроля.

Отсутствие институтов парламентского контроля, не типично для парламентной системы правления. Поэтому передача местному самоуправлению контрольных полномочий за деятельностью органов местного государственного управления в Кыргызской Республике, лишь выявляет особенности национальной децентрализации, имеющей резкие отличия от классической, впрочем как вся система местного самоуправления в Кыргызстане.

Во избежание подобных отклонений, реформирование системы управления в зарубежных странах ведется также в целях поиска оптимальной модели взаимосвязи местного самоуправления с государственной властью. Если местное самоуправление жестко встроено в государственную управленческую систему, то оно теряет свою автономность, а, следовательно, перестает существовать как уровень публичной власти, который обеспечивает самостоятельное решение населением под свою ответственность вопросов местного значения [7].

Если же сравнить опыт создания системы местного самоуправления в странах ближнего зарубежья,

то можно найти некоторые сходства, имеющие связь с состоянием институтов непосредственной демократии, подразумевающих зрелость гражданского общества. В стадии переходного развития институтов демократии вообще, определить в действии институты непосредственной демократии фактически невозможно, что подтверждает практика конституционализма. Так, например, в Республике Казахстан остаются нереализованными нормы как самой Конституции (ст.89), так и Закона о местном государственном управлении и самоуправлении (ст.ст.2-1 п.1, 39-2, 39-3, 39-5 п.2 и др.) [13]. Соответственно, при наличии правовой регламентации, многие нормы Закона остаются декларативными, эфемерными. Закон не сформулировал ни конкретных полномочий органов местного самоуправления, ни их организационно-правовых начал, а непосредственное участие местных органов государственной власти вообще нивелирует несколько выше приведенных принципов местного самоуправления (организационная обособленность, функциональная автономия, выборность органов, собственная ответственность и др.).

Проблема в том, чтобы определить и реально найти рациональные пути ухода от жесткой централизованной модели и связать, соединить положительное как в централизации, так и в децентрализации. Решение данной проблемы видится также в теоретизации муниципально-правовых отношений и, соответственно институционализации муниципального права. Эта область отношений в правовой системе Казахстана еще не получила своего развития.

В демократических государствах система местной власти выстраивается таким образом, чтобы дать самоуправлению столько полномочий, сколько необходимо для жизнеобеспечения муниципального образования и решения вопросов государственного управления, которые с точки зрения эффективности управления целесообразнее решать на местах. При этом круг вопросов местного значения и полномочий, переданных государством, должен соответствовать материальным и финансовым возможностям местных органов по их решению. Решению данной проблемы посвящен целый ряд исследований в области финансово-правового знания - фискальной социологии. Был утвержден гуманистический принцип верховенства личности в отношениях по поводу публичных услуг. Изучение публичных финансов тесно связано с идеей рынка как всеохватывающей социально-экономической реальности, а финансовое право в свете ее требований предстает мерой надлежащего поведения его субъектов в сфере публичных услуг [14].

В целом, несмотря на организационно-правовые различия в регламентации, в самих системах организации местного управления в странах ближнего и дальнего зарубежья, есть много общего, что их объединяет и свидетельствует об общих закономерностях развития, в частности:

- переход к жесткой административной централизации, создание четкой, строго организованной

административной иерархии исполнительных органов;

- всестороннее развитие децентрализованных тенденций, стремление ограничить административную централизацию (период революционных преобразований);

- установление определенного равновесия между централизованными и децентрализованными тенденциями в развитии местных органов;

- постоянные попытки реорганизации и модернизации местного управления, связанные с усилением бюрократической централизации;

- переход от децентрализации (понимаемой как расширение функций и компетенции органов местного управления и соответственно ограничение правомочий центральных органов государственного управления) к деконцентрации (понимаемой как перенос полномочий по принятию решений на нижестоящие уровни руководства в централизованных системах органов государственного управления).

Для совершенствования института местного самоуправления, а именно грамотного вывода его из системы исполнительной власти в Кыргызской Республике необходимо руководствоваться следующими признаками западной конституционной модели местного самоуправления:

во-первых, МСУ основано на представительных началах;

во-вторых, МСУ не зависит от органов правительства в делах местного характера;

в-третьих, МСУ ограничено предписаниями закона;

в-четвертых, МСУ обладает независимой собственностью, собственными источниками доходов;

в-пятых, формирование органов местного самоуправления происходит без государственной опеки.

На сегодняшний день, анализ нормативных правовых актов подтверждает, что в Кыргызской Республике если и произошло перераспределение функций, то оно не вышло за пределы системы исполнительной власти государства. Была проведена работа по отмене ряда избыточных и дублирующих функций, существенные изменения внесены в финансовые основы местного самоуправления, однако, говорить же о целенаправленной передаче государственных полномочий местному самоуправлению в целях улучшения качества публичных услуг пока преждевременно. Соответственно задача формирования эффективных институтов саморегулирования, которым может быть передана часть государственных функций, - только обозначена.

Литература:

1. Чернобель Г.Т. Институциональная детерминанта системы государственного управления// «Журнал российского права», N 4, апрель 2008 г.
2. Штатина М.А. Зарубежный опыт проведения административных реформ / М.А. Штатина // Административная реформа в России. - М., 2006.
3. Forstthoff E. Rechtsfragen der leistenden Verwaltung. W. KohlhammerVerlag. Stuttgart, 1959.

4. Старцев Я.Ю. Курс лекций «Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах». <http://humanities.edu.ru/>
5. Фаизова К.К. Взгляд со стороны на некоторые вопросы местного самоуправления во Франции // Государственная служба. Информационный бюллетень, №4, 1998.
6. Таранов А.А. Т19 Муниципальное право Республики Казахстан. Часть общая. Алматы. «Баспа», 1999.
7. Глушко Е.К. Административная реформа в России и зарубежных странах: общее и особенное. - Ежегодник "Административное и финансовое право", 2006. Том 1.
8. Гурней В. Введение в науку управления / В. Гурней. - М., Прогресс, 1969.
9. Л. фон Штейн. Учение об управлении и право управления. СПб., 1874.
10. Конституция КР (принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года)//ИС «Параграф».
11. Конституционный закон КР от 18 июля 2012 года № 85 «О Правительстве КР»//ИС «Параграф».
12. Закон КР от 20 июля 2009года №241 «О нормативных правовых актах КР» (с изменениями от13.05.2011г.) //«ЭркинТоо» от 7 августа 2009 года № 68-69.
13. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года №148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.01.2011 г.) и самоуправлении в Республике Казахстан»// «Казахстанская правда» от 30 января 2001 года № 25-26 (23373-23374).
14. Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). - "Проспект", 2009 г.

Рецензент: д.ю.н., профессор Кerezбеков К.К.
