

ПОЛЕЗНАЯ КНИГА О ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ
И.Н. Барциц. РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В РОССИИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ. М.: Формула права, 2008. 508 с.

По проблемам административной реформы в России написано уже немало работ. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ является одним из научных лидеров исследования государственно-правовых мероприятий, проводимых в рамках административной реформы. Достаточно назвать два весомых научно-практических пособия («Административная реформа в России», 2006 г., и «Административная реформа в субъектах Российской Федерации», 2008 г.), выпущенных Институтом под ред. С.Е. Нарышкина и Т.Я. Хабриевой.

И все же и названные исследования прикладного характера, и другие публикации, посвященные отдельным аспектам административной реформы, не дают полноценного видения реальной проблематики административной реформы. Самое главное: сегодня административная реформа нуждается в научном обосновании новых задач, новых методов ее осуществления – одним словом, в новом научном импульсе.

Профессором И.Н. Барцицем подготовлена монография, где достаточно полно представлены основные направления осуществления административной реформы, развития государственной службы Российской Федерации с учетом международного опыта преобразований в сфере государственного управления. В ней значительное внимание уделяется происходящим структурным преобразованиям, регламентации административных процедур, реформе государственной службы. Рассматриваются перспективы совершенствования системы государственной власти, механизмов принятия и реализации управленческих решений.

Несомненное достоинство работы в том, что проблематика совершенствования государственного управления рассматривается применительно к ключевым способам их разрешения: повышению результативности управления путем гибкого применения механизма оценки результатов деятельности государственных институтов и управленческих процессов; совершенствованию механизма реализации полномочий органов исполнительной власти посредством регламентирования административных процедур и комплексного развития института государственной службы, системы ее организации, форм и видов взаимодействия ее компонентов; конституционно-правовому обеспечению реформы государственного управления. Отметим, что автор рассматривает обозначенные проблемы с позиций последовательно развиваемой им теории правового пространства¹ и с учетом международного опыта ре-

формирования в соответствующих областях государственной деятельности.

Совершенствование государственного механизма И.Н. Барциц связывает с решением ряда задач административной реформы. *Во-первых*, это институциональные преобразования государственной власти (гл. I). Ценными представляются обоснованные им пути институционализации органов государственной власти: совершенствование и практическое обеспечение активных и постоянно действующих управленческих взаимосвязей между гражданами и органами государственной власти и местного самоуправления; административно-правовое совершенствование государственного аппарата во всех его структурных элементах и взаимосвязях; обновление административных правил (норм) государственной служебной деятельности с тем, чтобы они способствовали поддержанию общественного порядка и безопасности государства и др.

Исследуя связь административных преобразований в России в контексте мировых интеграционных процессов и тенденции глобализации, автор поддерживает обосновываемую в литературе идею глобального административного пространства. И.Н. Барцицем анализируется механизм формирования глобального административного пространства – выработка универсальных международно-правовых положений (глобальных международных стандартов) и подчеркивается обязательность выработки таких положений в рамках международных конференций или в рамках деятельности международных специализированных организаций. Однако следует иметь в виду, что их действия на международной арене носят разнотекторный характер и нередко вопреки государственной политике. Процессы глобализации не должны ослаблять национальных аспектов развития.

Во-вторых, актуальной проблемой реформирования госаппарата является совершенствование административных процедур. Содержащие административные процедуры административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг призваны стать мощным средством совершенствования государственного механизма.

Однако приведенные в работе (с. 137) данные обследования ВЕЕПС не внушают оптимизма. Более 70% опрошенных российских фирм отмечают неясность законодательства в качестве существенной проблемы для их деятельности. Другими словами, практика применения этой новой для России формы связи общества и государства нуждается в более глубоком осмыслении и совершенствовании.

¹ См.: Барциц И.Н. Правовое пространство России. Вопросы конституционной теории и практики. М., 2000.

Исследуя вопросы регламентации процедур оказания публичных услуг, автор обоснованно выделяет направления их совершенствования: стандартизация и повышение качества публичных услуг; упрощение административных процедур; правовое закрепление административных процедур (прежде всего процедур по оказанию государственных услуг); внедрение новых информационных технологий и возможностей получения информации в электронном виде; расширение возможностей получения услуг и их оплаты в удобных для потребителя местах; передача ряда функций в органы местного самоуправления, автономные учреждения, в негосударственный сектор.

В-третьих, двигательной силой и административной реформы, и исполнительной власти в целом выступает государственный служащий. Государственные служащие в совокупности с муниципальными служащими обеспечивают исполнение государственных функций и предоставление государственных услуг. Развитие государственной службы И.Н. Барциц справедливо относит к одному из главных элементов административной реформы (гл. III). В монографии обстоятельно рассмотрены система государственной службы, основные принципы ее построения и функционирования; взаимодействие между видами государственной службы, государственной и муниципальной службой; система управления государственной службой; опыт организации государственной службы в ряде зарубежных стран. Заслуживают поддержки предложения по концептуальным направлениям развития российской модели государственной службы Российской Федерации и совершенствования законодательства.

Административная реформа не даст положительного эффекта, если в ее реализацию не включатся региональные и местные власти. Научный анализ практики разграничения полномочий по предметам ведения между Федерацией и ее субъектами в сопоставлении с зарубежным опытом позволил автору выявить факторы, тормозящие ход реформ (гл. IV). К этим явлениям обоснованно отнесены несовершенство бюджетного федерализма, отсутствие новых государственно-правовых механизмов согласования интересов бизнеса и государства в сфере планирования развития коммерческих структур и социально-экономического развития регионов, противоречие налоговой системы, несоответствие действующей модели трансфертов, слабость реальной финансовой базы местного самоуправления, несовершенство механизмов распределения государственной собственности и др.

Авторский взгляд на процесс модернизации государственной власти выражен в поэтапном последова-

тельном переходе от осмысления настоящего состояния системы исполнительной власти к достижению стабильного ее функционирования. Несомненным достоинством здесь являются предложения И.Н. Барцица, касающиеся конкретного содержания этапных мероприятий и способов оценки полученных результатов.

Практика функционирования правовой системы в целом и с учетом федерального, регионального и местного уровней регулирования логически увязана в структуре монографии с исследованием теоретических вопросов модернизации системы государственного управления. Научная информация подкреплена анализом нормотворческой и правоприменительной практики и сопровождается актуальными примерами, что позволило сформулировать интересные научные положения, выводы и рекомендации, особенно касающиеся конституционно-правового обеспечения государственного управления (гл. V). Нельзя не поддержать основной вывод автора: «Главные направления реформы – в достижении конституционных целей Российской Федерации, в построении социального демократического государства» (с. 500).

К сожалению, некоторые проблемы не получили в книге должного разрешения. Во-первых, далеко не в полной мере выявлены все элементы правового обеспечения управления, в том числе динамика соотношения закона и подзаконных актов. Во-вторых, явно не хватает конструктивных решений применительно к системе исполнительных органов, которая страдает изъясном.

Работа содержит существенный блок прикладного материала. Актуальное практическое значение имеет методический материал по подготовке проектов административных регламентов. Теоретический и практический аспекты проведенного исследования проблем реформирования государственного управления в России составляют несомненную научную и прикладную ценность рецензируемой книги.

В целом проведенное исследование отличается глубиной рассмотрения проблем, основанного на системном охвате различных областей знаний: права, социологии, теории управления, психологии, статистики, и представляет несомненный интерес для научной юридической общественности, студентов и аспирантов, государственных служащих, а также для специалистов в области государственного и муниципального управления, для которых важно знать перспективы развития государственного управления в России.

Ю.А. Тихомиров, доктор юрид. наук, проф.;
А.Ф. Ноздрачев, доктор юрид. наук, проф.