И.И. Овчинников

Рецензия на монографию А.Н. Писарева «Правовое обеспечение реформирования государственного управления в г. Москве: актуальные проблемы теории и практики осуществления» (М.: Юрлитинформ, 2014. 200 с.)

В рецензируемой работе представлен авторский подход к проблемам реформирования государственного управления в городе Москве на основе системно-правового анализа федерального законодательства и правовых актов города Москвы, а также теоретико-правовых и методологических основ административной реформы, проводившейся в Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях государственной власти в конце XX – начале XXI века.

Монография состоит из двух глав. Первая глава посвящена раскрытию теоретико-правовых основ и исторических предпосылок создания современной концепции реформирования государственного управления в Российской Федерации и городе Москве. В этих целях раскрывается понятие, публичная сущность, конституционно-правовые основы, принципы и направления реформирования государственного управления. Кроме этого, автором определены и анализируются основные исторические этапы реформирования государственного управления в Российской Федерации и ее субъектах (на примере города Москвы). В этой же главе дается подробный системно-правовой анализ основных правовых форм взаимодействия городского сообщества и органов исполнительной власти города Москвы в процессе разработки и реализации мероприятий реформирования государственного управления.

Следует также отметить представленный в первой главе монографии правовой анализ деятельности органов исполнительной власти города Москвы по обеспечению открытости, гласности разработки, реализации мероприятий реформирования государственного управления и оценки его результатов.

Вторая глава монографии содержит анализ правового обеспечения таких направлений реформирования государственного управления в городе Москве, как оптимизация структуры и системы органов исполнительной власти города Москвы; совершенствование контрольно-надзорных функций органов исполнительной власти города Москвы; повышение эффективности и результативности государственной гражданской службы, внедрение управления по результатам; снижение административных барьеров, повышение качества и доступности государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти города Москвы.

Показано, что продолжающийся, начиная с 90-годов прошлого века и по настоящее время, на всех уровнях публичной власти процесс реформирования государственного управления протекает весьма противоречиво, что во многом объясняется существенными изменениями последнего времени, произошедшими в технологии проведения реформы. Суть таких изменений состоит в переходе от советской консервативно-бюрократической стратегии реформирования к либеральной, принятой в наиболее развитых демократических государствах.

Последняя исходит из приоритета гражданского общества над государством, рассматривает администрацию в качестве служебного инструмента общества и видит основную цель реформы в превращении административной службы в прозрачный и эффективный институт. Такая стратегия проведения реформы государственного управления предполагает создание институтов гражданского контроля, исходит из необходимости широкой общественной дискуссии по поводу планирования и реализации соответствующих мероприятий.

Таким образом, автор монографии приходит к обоснованному выводу о том, что развитие институтов гражданского общества (в городе Москве — городского сообщества) является необходимым условием совершенствования системы государственного управления на федеральном и региональном уровнях осуществления государственной власти. Это обязывает государство искать наиболее эффективные пути повышения уровня доверия населения к федеральным и региональным органам государственной власти в Российской Федерации путем развития и совершенствования их сотрудничества в ходе правотворческой, правоприменительной и контрольной деятельности, а также — формы и методы их публичной оценки работы по реализации закрепляемых в законодательстве функций и полномочий.

Заслуживает внимания вывод, сделанный автором на основе анализа опыта проведения реформы государственного управления в Российской Федерации о том, что такая реформа не приводит к положительным результатам, если проводимые изменения осуществляются: во-первых, самим аппаратом органов исполнительной власти, без каких-либо существенных демократических изменений в целом в системе организации государственной власти на федеральном и региональном уровнях; во-вторых, в отрыве, как в теории, так и на практике, от соответствующих конституционных основ и принципов, а также — публичной сущности власти, призванной осуществлять свою деятельность исходя из воли и интересов многонационального народа России, который согласно ст. 3 Конституции является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации.

Следует согласиться с профессором А.Н. Писаревым в том, что в последнее время особую значимость приобретает проблема, как, в целом, концептуального обоснования административной реформы, так и, в частности, — определения базовых юридических понятий и дефиниций, используемых в региональных и федеральных нормативных правовых актах по данной проблематике, в частности, понятия публичной сущности конституционно-правовых основ, принципов и основных направлений реформы государственного управления.

Такого рода теоретические и правовые пробелы оказывают негативное влияние на системность, комплексность и последовательность планируемых и проводимых мероприятий по всем направлениям реформы государственного управления, что ставит под сомнение успешность реализации ее целей и задач, определенных в соответствующих федеральных и региональных правовых актах.

Особенно остро данная проблема проявляется в субъектах Российской Федерации, например в городе Москве, где до настоящего времени отсутствуют основополагающие программные документы, определяющие в полном объеме правовые, концептуальные основы процесса реформирования всей системы государственного управления в городе Москве, следствием чего является отсутствие достаточной комплексности и последовательности в планировании и проведении мероприятий по всем направлениям реформы государственного управления.

В настоящее время в городе Москве общественные отношения, возникающие в исследуемой области, регламентируются в соответствии с Государственной программой города Москвы «Открытое Правительство» на 2012–2016, утвержденной Постановлением Правительства Москвы от 22 февраля 2012 года № 64 (ред. от 10 июля 2013 г.). При этом следует признать, что, как и ранее, все усилия городских органов исполнительной власти по реформированию системы государственного управления сосредоточены на одном из ее направлений, связанном с повышением эффективности оказываемых государственных услуг.

Теоретико-правовое значение приобретает проблема правового обеспечения реформирования государственного управления на федеральном и региональном уровнях государственной власти, и особенно деятельность по координации мероприятий, проводимых в ее рамках, в соответствии с закрепленным в п. 3, ст. 5 Конституции принципом разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В связи с этим возникает настоятельная проблема разработки и заключения двухсторонних договоров между Российской Федерацией и ее субъектами, большинство из которых, в том числе и такого рода договор с Москвой 1998 года, в настоящее время прекратили свое действие по различным основаниям.

Применительно к городу Москве такого рода проблемы осложняются тем, что с 1 января 2005 года утратили свою силу положения ст. 6 Закона от 15 апреля 1993 года № 4802 «О статусе столицы Российской Федерации», которые составляли правовую основу компенсационных механизмов за выполнение столичных функций. При этом продолжает действовать ст. 71 Устава города Москвы, предусматривающая такие механизмы.

Знакомство с монографией оставляет впечатление глубокого всестороннего исследования. В этой связи представляются весьма важными, прежде всего с точки зрения повышения эффективности государственного управления в городе Москве, содержащиеся в монографии научно-обоснованные выводы о необходимости законодательного оформления тех институтов непосредственной демократии, которые в Государственной программе города Москвы «Открытое Правительство» на 2012–2016 годы, утвержденной Постановлением Правительства Москвы от 22 февраля 2012 года № 64, выделяются в качестве форм взаимодействия городского сообщества и органов государственной власти города Москвы.

Автор прав в том, что отсутствие единства подходов в определении форм участия москвичей в управлении городом, которое наблюдается при сравнении соответствующих положений Устава и законов города Москвы с положениями указанной Государственной программы, снижает эффективность правового регулирования деятельности по развитию региональных институтов непосредственной демократии и публичности органов исполнительной власти города Москвы.

Несомненно, одной из сильных сторон научного труда А.Н. Писарева являются сделанные им на основе глубокого системно-правового анализа выводы о необходимости приведения системы и структуры органов исполнительной власти города Москвы в соответствии с трехуровневой моделью построения федеральных органов исполнительной власти, основу которой составляет типология реализуемых ими функций. Представляется, что такая модель позволит упорядочить функции и полномочия органов исполнительной власти города Москвы, минимизирует их дублирование, а значит — будет способствовать повышению эффективности государственного управления.

Вышедшая в свет монография, безусловно, полезна и найдет своего читателя как среди ученых, так и практиков (депутатов, государственных гражданских и муниципальных служащих, руководителей органов исполнительной власти и их структурных подразделений), призванных осуществлять на федеральном и региональном уровнях правотворческую и правоприменительную деятельность по оптимизации структуры и системы органов исполнительной власти; совершенствованию их контрольно-надзорных функций; повышению эффективности и результативности государственной гражданской службы, внедрению управления по результатам; снижению административных барьеров, повышению качества и доступности государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти.

Кроме этого, рецензируемая работа предназначена для оказания помощи студентам и слушателям, обучающимся по направлениям подготовки «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление», и прежде всего тем из них, кто завершает обучение в вузе, в освоении соответствующих учебных дисциплин, предусмотренных в учебных планах, выборе темы выпускной квалификационной работы, определении ее структуры, методологии и содержания, подготовке к государственным экзаменам, а также — аспирантам и соискателям в подготовке к экзаменам по специальностям: 12.00.02 Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право и 12.00.14 Административное право; административный процесс, подготовке и написании диссертаций.