

Кудюкин П.М.

**МНОГО ЛИ ГОСУДАРСТВУ
НУЖНО ПОЛНОМОЧИЙ?
РЕГИСТР ПОЛНОМОЧИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ:
ЭКСПЕРТНАЯ СИСТЕМАТИЗАЦИЯ И АНАЛИЗ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ / А.Б.ЖУЛИН, Т.Л.КУКСА,
А.А.НИКОЛЕНКО И ДР. – М.: ИНСТИТУТ
ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ ГОС. УН-ТА – ВЫСШАЯ ШКОЛА
ЭКОНОМИКИ, 2010. – 448 С.**

Работа, выполненная в Центре анализа деятельности органов государственной власти Института государственного и муниципального управления ГУ – ВШЭ, представляет собой очень важный шаг в заполнении пробела, который сильно затрудняет проведение реформ государственного управления в нашей стране. Многие трудности в проведении как реформы государственной службы, так и особенно административной реформы связаны с отсутствием четкого и однозначного представления о том, чем занимаются органы исполнительной власти в реальности, чем они должны заниматься в соответствии с законодательством. В нормативных правовых актах не дается определений таким основополагающим понятиям, как «государственные функции», «государственные услуги», «полномочия органов государственной власти». Нет соответствующих минимально общепризнанных определений и в теоретической литературе.

Между тем с содержанием деятельности органов исполнительной власти, выраженной в системе их полномочий, связаны почти все основные вопросы реформирования государственного управления – от второстепенного вопроса о численности чиновников (невозможно дать ответ, слишком много их или слишком мало, не понимая объема их работы и общественной необходимости последней) до самого коренного вопроса о том, насколько

хорошо государственный аппарат выполняет свою обязанность по обслуживанию интересов общества.

Работа авторов рецензируемой публикации направлена на решение двух равно актуальных задач:

- разработку основных теоретических подходов к формированию в перспективе юридически значимого (закрепленного нормативно) перечня полномочий в привязке к исполняющим их федеральным органам исполнительной власти;
- апробацию этих подходов путем составления неофициального аналитического варианта такого перечня (Регистра).

Соответственно решению этих задач посвящены первый раздел работы – «Общая информация о регистре полномочий федеральных органов исполнительной власти», составляющая чуть меньше четверти объема книги, и второй – «Особенная часть: характеристика федеральных органов исполнительной власти». Разработанный авторами Регистр существует и в наиболее удобной для поддержания в актуальном состоянии и для практического использования электронной форме как зарегистрированная в установленном порядке Роспатентом база данных (Свидетельство № 2010620328).

Авторы столкнулись с весьма серьезной проблемой увязывания «логической» схемы данных Регистра (модели «to be»), т.е. того, как последний *должен* выглядеть, чтобы полностью удовлетворять всем необходимым требованиям, с реальными информационными и ресурсными ограничениями. Поэтому помимо «логической» схемы авторы разработали и «практическую» схему данных Реестра, которая построена с учетом указанных ограничений. Принципиально важным при этом является указание, что «ни один из вариантов построения схемы данных не описывает предметной области в том виде, в котором она существует на данный момент. Надо сказать, что без каких-либо изменений предметной области описать ее в том виде, в котором она существует, не представляется возможным» (с. 17). Здесь отразилась серьезнейшая практико-познавательная проблема, с которой приходилось сталкиваться и автору рецензии, – многие сферы общественной жизни в современной России не удастся познать и понять, не приступив к их преобразованию.

В книге предложена оригинальная классификация полномочий федеральных органов исполнительной власти, отличающаяся как от стандартных схем, предлагаемых международными организациями (ПРООН, Всемирный Банк, ОЭСР), так и от типологии, положенной в основу Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (с коррективами, внесенными Указом от 20 мая 2004 г. № 649). Классификация является трехуровневой: на первом уровне выделены четыре основные группы полномочий (специфические полномочия руководителя, полномочия по разработке и принятию нормативных правовых актов, типовые полномочия), на втором уровне раскрываются специфические полномочия федеральных органов исполнительной власти, наконец, для третьего уровня классификация в данной работе развернута только для контрольно-надзорных полномочий (этому посвящена глава 6).

Существенная проблема – источники полномочий и их правовая основа. В качестве основного источника использованы положения о федеральных органах исполнительной власти, но авторы совершенно справедливо обращают внимание, что полномочия содержатся и в иных нормативных правовых актах. Причем число таких полномочий, содержащихся в нормативных правовых актах, но не отраженных в положениях об органах, по их оценке, «может достигать **десятков тысяч записей**» (с. 37) против более 6700 полномочий (по состоянию на 12 июня 2010 г.) в положениях. Это чрезвычайно важное направление дальнейшей работы, которое, на наш взгляд, должно сопровождаться анализом внутренней согласованности нормативно-правовой базы полномочий и их экспертизой на предмет общественной «необходимости и достаточности» (полномочия должны обеспечивать удовлетворение государством тех потребностей, которые общество считает необходимым удовлетворять через государство, и в то же время не нарушать без веских оснований признанной опять же обществом автономии частной и общественной жизни).

Как уже говорилось, на третьем уровне классификации полномочий авторы ограничились контрольно-надзорными полномочиями, что само по себе означало громадный объем работы. Классификация проведена по объектам контроля и надзора (6 агрегированных групп) и по конкретным видам контрольно-надзорных действий, осуществляемых в отношении каждой из этих групп. По ряду действий даны и рекомендации по их совершенствованию.

Представляет интерес информационная и аналитическая составляющая работы, но приходится считаться с быстрым устареванием информации (что преодолевается лишь поддержанием в актуальном состоянии цифровой базы данных).

Очень важны предложения авторов по необходимым изменениям в федеральном законодательстве, которые сделали бы возможным ведение Регистра как официального документа и одновременно помогли бы устранить существующие препятствия к работе над ним.

Несомненно, что предлагаемые методические подходы могут и должны быть использованы для составления аналогичных регистров полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Можно сказать, что авторы рецензируемой книги заложили весьма солидный опорный камень в будущую работу по совершенствованию как учета полномочий органов власти, так и содержания этих полномочий.