

УДК 354

ББК 66.3(0),123

DOI 10.22394/1682-2358-2018-5-37-45

O.V. Romanovskaya, Doctor of Sciences (Law), Professor, Head of the State and Legal Disciplines Department, Penza State University

QUANGO — A LEGAL MODEL FOR INCREASING THE EFFICIENCY OF STATE POWER

The content of such form of deregulation as a quasi-regulation, which has found its institutional embodiment in the UK in the activities of QUANGO is analyzed. It is shown that QUANGO is a special type of non-profit organizations that perform delegated public functions. The Russian experience of involving QUANGO in the current management activities of the state is considered.

Key words and word-combinations: state power, efficiency, QUANGO, delegation, deregulation.

О.В. Романовская, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Пензенского государственного университета (email: pgu-grd@yandex.ru)

КВАНГО (QUANGO) — ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ*

Аннотация. Анализируется содержание такой формы дерегулирования, как квазирегулирование, которое нашло свое институциональное воплощение в Великобритании в деятельности «Кванго». Показано, что «Кванго» — особый вид некоммерческих организаций, выполняющих делегированные публичные функции. Рассматривается российский опыт вовлечения «Кванго» в текущую управленческую деятельность государства.

Ключевые слова и словосочетания: государственная власть, эффективность, «Кванго», делегирование, дерегулирование.

Государственная власть — многоплановая категория, она является предметом изучения многих социальных наук, включая юриспруденцию. Субъекты осуществления государственной власти — органы, к деятельности которых предъявляются определенные требования, прежде всего их эффективность. Не вызывает сомнения те-

* Публикация подготовлена в рамках поддерживаемого РФФИ научного проекта № 16-03-50051-ОГН.

зис о том, что орган власти может действовать законно, демократично, но неэффективно. На повышение эффективности органов управления направлена административная реформа, старт которой дан еще в 2003 г. с принятием Указа Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах» [1].

Проблема эффективности публичных институтов постоянно поднимается в научных трудах современных экономистов, по идеологической направленности принадлежащих к либертарианскому течению. М. Ротбард считал неэффективными ведомства, которые в своей деятельности нацелены на получение финансовых средств из казны, а не на удовлетворенность потребителя — граждан собственной страны [2]. Ф. Хайек (лауреат Нобелевской премии) обвинял государство в громоздкости; по его мнению, только малые самоорганизованные общества могут эффективно реагировать на быстро меняющуюся действительность (что недоступно бюрократическому аппарату) [3]. Т. Левитт обосновал теорию третьего сектора [4], согласно которой некоммерческие организации могут взять на себя выполнение многих публичных функций (предполагается, что их реализация третьим сектором будет намного эффективнее).

Либертарианская идея о рассредоточении государственной власти имела далеко идущие практические последствия: делегирование властных полномочий негосударственным организациям, появление саморегулируемых организаций, внедрение сорегулирования в текущую управленческую деятельность.

Одной из форм повышения эффективности власти считается квазирегулирование, предполагающее опору на квазиорганы. Анализ российской юридической литературы позволил выявить неоднородность понимания данного термина. Его наибольшую детализацию представляет Д.А. Петров, но и он не формулирует единую концепцию, толкуя квазирегулирование как некую разновидность саморегулирования [5], либо как квазисаморегулирование, при котором некоторые саморегулируемые организации «вовлекаются в орбиту государственного регулирования» [6].

В.Е. Чиркин, возрождая теорию юридического лица публичного права, отмечает, что оно в той или иной мере выполняет функции квазиуправленческого характера [7]. Данная теория активно развивается в отечественной юриспруденции [8—11], но пока не нашла четкого закрепления в российском законодательстве. Связь квазиуправления и статуса особых юридических лиц, выполняющих публичные функции — неперенный признак функционирования квазиорганов. Ввиду отсутствия прямого указания в российских законах на существование юридических лиц публичного права подобные выводы выступают лишь общими теоретическими посылами, не имеющими своего практического применения.

Обращение к зарубежным источникам также показывает неоднородное отношение к толкованию квазирегулирования. Например, материалы Австралийской комиссии по реформе права представляют конкретный пример: добровольный меморандум интернет-провайдеров о фильтрации URL-адресов, содержащих данные о жестоком обращении с детьми. Добровольность одновременно обеспечивается требованиями закона и контролирующими дейс-

твиями государственных органов [12]. Но и он малосодержателен. Если есть прямое указание закона, то активность подчиненных субъектов вряд ли имеет начала добровольности, тем более, когда речь идет о включении контрольного механизма со стороны органов государственной власти.

Определенность в понимании квазирегулирувания наблюдается в управленческой практике Великобритании, где его институциональным воплощением стало появление особого субъекта — QUANGO (quasi-autonomous non-governmental organisation). Данная аббревиатура переводится как квазиавтономная негосударственная организация. Автором идеи выступил А. Пайфер, сотрудник Фонда Карнеги, который в своем ежегодном отчете указал на «серую область» между государственным и частным сектором, где используются возможности некоммерческой организации. Он обратил внимание на необходимость привлечения высококлассных специалистов в систему государственного управления, которые отказываются связывать свою судьбу с государственной службой из-за низких зарплат. Потребность в законном способе достойно платить таким специалистам и породила создание некоммерческих организаций с государственным финансированием и публичными задачами. Благодаря данному отчету в Великобритании была создана рабочая группа, в которую, в частности, вошли, помимо А. Пайфера, А.Р. Хауэлл, депутат парламента от консерваторов, Л.Д. Каллагэн, бывший премьер-министр. Разработанные ими общие начала административной реформы были внедрены в политическую практику страны. Аббревиатура КВАНГО (QUANGO) была придумана профессором Университета Эссекса Э. Баркером [13].

В дальнейшем британцы попробовали заменить эту аббревиатуру на другое сокращение — NDPB, которое переводилось как «негосударственный публичный орган». Была представлена даже специальная квалификация NDPB:

- исполнительные (Executive NDPBs), выполняющие отдельные управленческие функции (в том числе связанные с оказанием публичных услуг на коммерческой основе) органов власти;
- консультативные (Advisory NDPBs), осуществляющие независимые экспертные консультации, на основе которых органы государственной власти принимают обязательные решения;
- юрисдикционные (Tribunal NDPBs), реализующие надзор за деятельностью отдельных государственных учреждений (например, за пенитенциарными).

Желание унифицировать статус NDPB привело к принятию Акта о публичных органах в 2011 г. (The Public Bodies Act 2011) [14]. Это обосновывалось тем, что общество должно реально представлять, какой аппарат для реализации публичных служб действует в Великобритании. При этом ставились многоаспектные задачи: повысить прозрачность деятельности таких органов; унифицировать их статус; ввести жесткую подотчетность, в том числе парламенту; минимизировать дублирование публичных функций. Под предложенный термин попадали именно органы, более «привязанные» к публичной службе. Это привело к тому, что «Кванго» стали создаваться в иных формах, чтобы уйти от жесткого контроля, распространяющегося на NDPB.

Э.В. Талапина подчеркивает: «Кванго созданы как альтернатива традиционной организации государства и нацелены на социальную и экономическую регуляцию. В их число входят самые различные организации — консультативные органы, оказывающие научно-техническое содействие министерствам, трибуналы, занимающиеся проблемами лицензирования и разного рода апелляционными делами (Великобритания), банковская комиссия, совет по конкуренции, комиссия по биржевым операциям, комиссия по налоговым нарушениям, комиссия по безопасности потребителей (Франция)» [15, с. 269].

Таким образом, «Кванго» обладает рядом признаков:

- это некоммерческая организация;
- она имеет определенный мандат на осуществление некоторых властных полномочий или публичных функций;
- в своей деятельности руководствуется не только первичностью выполнения публичных задач, но и принципами экономической эффективности;
- на ее работников не распространяются ограничения, характерные для государственных служащих;
- оплата труда сотрудников заметно отличается (в сторону увеличения) от вознаграждения государственных служащих;
- действует под эгидой (или в системе) конкретного органа государственной власти.

Наибольший расцвет «Кванго» получили в Великобритании с середины 1990-х годов. Пика они достигли в 1998 г., когда их насчитывалось около 700 (точнее, 692) [16]. Значительное число подобных организаций носило название «Комиссия», главная задача которых заключалась в консультировании по тем или иным вопросам. С середины 2000-х годов численность «Кванго» стала сокращаться. Основная критика в их адрес заключалась в расходовании бюджетных средств. С учетом того, что «Кванго» являлись некоммерческими организациями, на них не распространялись ограничения, связанные с государственной службой. Особенно это касалось вопроса расходования финансовых средств. Обвинения касались и скрытого расширения государственного аппарата. При Д. Кэмероне появился даже такой термин, как «квангократия» [17]. В 2003 г. был опубликован отчет, согласно которому было выявлено, что только около 15% «Кванго» руководствуются открытыми официальными правилами. Назначение на руководящие должности в большинстве случаев осуществляется в «закрытом» типе. В отчете были перечислены десять вопросов, которые должны стимулировать правительственные реформы к развитию демократии в данных структурах:

1. Действует ли принцип открытости в отношении назначения руководителей «Кванго»?
2. Подотчетны ли эти органы общественности и государству?
3. Осуществляется ли регулярная проверка их политики, конкретных действий и финансовых расходов?
4. Должны ли эти органы опубликовывать публичные отчеты?
5. Осуществляет ли министр, ответственный за деятельность «Кванго», за ними эффективный надзор?

6. Как действует в отношении «Кванго» парламентский контроль?
7. Могут ли местные органы власти влиять на политику «Кванго»?
8. Какова ответственность за надлежащее исполнение возложенных функций?
9. Представляют ли руководители «Кванго» общественность (в широком смысле слова)?
10. Свободны ли руководители «Кванго» от ненадлежащего влияния и политической предвзятости?

В целом отчет охарактеризовал «Кванго» как непрозрачные («замкнутый мир») [18].

В 2010 г. опубликованы финансовые результаты проверки «Кванго», показавшие излишнюю расточительность в оплате труда служащих: 4337 служащих получили вознаграждение, превышающее 100 тыс. фунтов стерлингов; 973 сотрудника получили вознаграждение более 150 тыс. фунтов стерлингов; 106 служащих получили вознаграждение более 250 тыс. фунтов стерлингов. Предана огласке тройка самых высоко оплачиваемых сотрудников «Кванго»: П. Батчер (767 тыс.); Р. Гисби (742 тыс.); С. Кирби (741 тыс.) [19]. Понятно, что указанные доходы заметно отличались от должностных окладов государственных служащих. После этого было объявлено о ликвидации 192 «Кванго» [20].

В российской управленческой практике внедряются определенные механизмы, позволяющие проводить аналогии с британскими «Кванго». Например, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 28 июля 2018 г. № 885 [21] контроль и надзор в сфере образования и науки осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор). Одно из основных полномочий данной службы связано с государственной аккредитацией образовательных организаций. В то же время непосредственная экспертиза проводится экспертами, привлекающимся федеральным государственным бюджетным учреждением «Национальное аккредитационное агентство в сфере образования» на основе гражданско-правового договора.

Отталкиваясь от понятия «квазирегулирование» и зарубежного опыта, можно с уверенностью заключить, что классическим примером квазирегулятора в России выступает государственная корпорация. Из всей совокупности ныне существующих особое место занимает государственная корпорация «Росатом», статус которой определен Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”» [22].

Возникновение особого субъекта права связано с тем, что в 1999 г. появилось новое видение некоммерческих организаций: были внесены изменения в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [23]. В соответствии с появившейся в нем ст. 7.1 государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. В рамках общей реформы был создан ряд госкорпораций (часть из них уже ликвидирована, например «Олимпстрой»), в числе которых ГК «Росатом».

Обращение к первым статьям Закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ показывает, что в ГК «Росатом» происходит совмещение публичных и частноправовых начал. Так, ст. 2 Закона четко характеризует ее как «уполномоченный орган управления», «наделенный полномочиями от имени Российской Федерации осуществлять государственное управление использованием атомной энергии». Указание на государственное управление как основное предназначение корпорации происходит в Законе неоднократно. Статья 4 определяет цели деятельности «Росатома», которые совпадают с основными функциями органов исполнительной власти (проведение государственной политики; нормативно-правовое регулирование; государственные услуги; управление государственным имуществом). Иные статьи также подчеркивают публичный статус корпорации: государственная регистрация ее нормативных актов, использование печати и бланков с изображением Государственного герба России. С другой стороны, «Росатом» — участник предпринимательских соглашений, аккумулирующий сеть коммерческих организаций, действующих по канонам частного права.

Таким образом «Росатом» — гибрид, включающий в себя элементы некоммерческой организации, органа государственной власти и субъекта предпринимательской деятельности. Отсутствие разработки единой концепции подобных участников общественных отношений приводит к формированию комплекса правовых претензий, в центре которых нарастающая тенденция коммерциализации государственной деятельности [24]. Подобное характерно и для стран Западной Европы, где введен в оборот специальный термин — «приватизация государственной власти», под которым как раз понимается вовлечение негосударственных организаций в круг субъектов публичного управления [25]. Есть претензии и к иному виду передачи публичных функций и полномочий в руки частного сектора — дерегулированию, которое, в свою очередь (например, в США), рассматривается как форма приватизации власти — как долгосрочная стратегия расширения частного сектора за счет сокращения общественного сектора [26]. Кстати, именно данная стратегия легла в основу рэйганомии, где одним из ключевых столпов выступало именно дерегулирование, воспринимаемое как «средство лечения» избыточного государственного регулирования. В Великобритании аналогичная политика обозначена термином «тэтчеризм».

Современная ситуация, складывающаяся в США и странах Евросоюза, показывает, что все большую актуальность приобретают иные меры (противоположные дерегулированию): протекционизм, централизация управления, усиление государственного контроля и другие. Происходит постепенный отказ от парадигмы дерегулирования, что и приводит к пересмотру параметров оценки эффективности государственного аппарата. Применительно к «Кванго» в Великобритании это обусловило сокращение их числа и постановку под более жесткий государственный контроль. В США также проводятся специальные кампании против дерегулирования и вовлечения некоммерческих организаций в сферу публичного управления. Американский ученый Д.Дж. Эми создал свой интернет-проект против дерегулирования [27]. В одной из его

публикаций приведены масштабные негативные следствия ухода государства из определенных сфер регулирования: разлив нефти в Мексиканском заливе, вспышки сальмонеллы на пищевых комбинатах, ипотечный кризис. По его мнению, дерегулирование — ошибочная философия, получившая максимальное распространение при администрации Дж. Буша-младшего (автор использует экспрессивный вывод — «ад сломался»). Д.Дж. Эми проводит аналогии и спрашивает, как бы отнесся гражданин, если министром обороны стал бы отъявленный пацифист, а директором ФБР — адвокат мафии? Согласно представлениям ученого именно такая политика Дж. Буша привела к разбалансированности всей государственной системы (ее «саботажу»): ключевые управленческие должности стали занимать лица, чьи интересы кардинально отличались от функций, возлагаемых на органы власти («лисы стали охранять курятник»). Д.Дж. Эми приводит тактику таких «лис»-управленцев по постепенному уводу государственного органа от регулирования: постоянная задержка в принятии необходимых государственных правил; сокращение собственного бюджета; отсутствие активности в текущей управленческой деятельности; снижение сумм штрафов за неисполнение регулирующих правил и сокращение числа контролеров; игнорирование мнений экспертных советов; пропаганда отказа от госрегулирования; учет мнения только лиц, подлежащих регулированию [28]. Такие действия имели определенные последствия: либо полный отказ от мер публичного воздействия на общественные отношения, либо реформа государственного аппарата по принципу британских «Кванго».

Вовлечение зарубежного опыта в российскую управленческую практику происходит постоянно, но, к сожалению, без должной оценки всех возможных последствий. Так, создание госкорпораций происходило без внятной концепции, что и повлекло за собой череду обвинений в несовершенстве их статуса и создании почвы для коррупции и увода бюджетных денег в «частные руки». В конечном итоге Д.А. Медведев, будучи Президентом РФ, провозгласил курс на отказ от госкорпораций, который, правда, не был доведен до конца. В то же время, 2 октября 2016 г., вступил в силу Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [29]. Данный нормативный акт вводит в оборот новую организационно-правовую форму юридического лица — публично-правовую компанию, которая, по замыслу законодателей, должна прийти на смену госкорпорации. При этом внятного объяснения такой смены так и не получено от лиц, причастных к разработке Федерального закона. Это привело лишь к созданию одной публично-правовой компании — Фонда защиты прав граждан, участников долевого строительства. Отметим, что в соответствии с Гражданским кодексом РФ и Федеральным законом «О некоммерческих организациях» фонд — самостоятельный вид юридического лица.

Такие метания происходят на фоне неприятия концепции юридических лиц публичного права, которая уже на протяжении пятнадцати лет активно обсуждается в российской юридической науке, но не нашла своего закрепления в официальных актах государства. Аналогичная ситуация происходит и

с делегированием государственно-властных полномочий. Эта проблема при дальнейшем внедрении «Кванго» в России будет нуждаться в своем разрешении. Можно констатировать, что де-факто делегирование присутствует. Отчасти этот опыт легализован решениями Конституционного Суда РФ (в отношении нотариальных палат, саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и оценщиков). Отчасти делегирование происходит по умолчанию, как в примере с госкорпорацией «Росатом». Но подобные практические примеры не отменяют потребности в выработке единой концепции такого делегирования. Законодатель должен четко понимать, в каких случаях оно может быть осуществлено, в каких пределах и в какой форме. Случаи делегирования властных полномочий должны носить экстраординарный характер и обеспечиваться действенным государственным механизмом контроля. В этом случае публичный статус у субъекта частного права должен быть во многом схож со статусом органа государственной власти. Компетенция такого субъекта должна подчиняться принципу: дозволено только то, что прямо предписано законом. Реализация государственных полномочий — не просто право, а обязанность, невыполнение которой является преступным деянием.

Отсутствие единой концепции приводит к хаотичным изменениям отраслевого законодательства, что сопровождается неприятием со стороны ученых-специалистов, появлением пробелов, противоречий. В то же время следует заключить, что дерегулирование, квазирегулирование нуждается в серьезной оценке при проведении административной реформы. Британский опыт создания «Кванго» требует серьезной оценки. Несмотря на жесткие обвинения, в Великобритании от них полностью не отказались, хотя определенная волна критики, казалось, должна была привести к их полному искоренению. Именно взвешенный анализ зарубежного опыта позволит отечественному законодателю учесть те ошибки, которые уже были выявлены в реальной управленческой практике.

Библиографический список

1. СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.
2. *Rothbard Murray N.* For a New Liberty: The Libertarian Manifesto. 2006.
3. *Хайек Ф.* Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М., 2006.
4. *Levitt T.* The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society. AMACOM, 1973.
5. *Петров Д.А.* Саморегулирование в системе социального регулирования общественных отношений // Российская юстиция. 2016. № 11. С. 68–71.
6. *Петров Д.А.* Квазисаморегулируемые организации в сфере предпринимательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 4. С. 54–59.
7. *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права. М., 2007.
8. *Кутафин О.Е.* Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М., 2007.
9. *Лафитский В.И.* К вопросу о юридических лицах публичного права // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 103–108.
10. *Романовская О.В.* Совет муниципальных образований – юридическое лицо публичного права // Российская юстиция. 2014. № 8. С. 5–9.

11. Романовская О.В. О юридических лицах публичного права // Гражданин и право. 2015. № 5. С. 29–40.
12. Codes and Co-regulation. URL: https://www.alrc.gov.au/sites/default/files/pdfs/publications/11_codes_and_co-regulation.pdf
13. Interviewee: Alan Pifer. URL: http://www.columbia.edu/cu/lweb/digital/collections/oral_hist/carnegie/pdfs/alan-pifer.pdf
14. The Public Bodies Act. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/24/contents>
15. Талатина Э.В. Публичное право и экономика. М., 2011.
16. Economic Research Council. URL: http://quangos.ercouncil.org:80/faq/answer,0,1,0,0,0_quangos_economic_research_council.html
17. Morris N. One by one, the quangos are abolished. But at what cost? // The independent. 2010. 27 July. URL: <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/one-by-one-the-quangos-are-abolished-but-at-what-cost-2036175.html>
18. Quangos and quangocrats. URL: <http://www.democraticaudit.com/our-work/other-work/quangos/quangos-and-quangocrats/>
19. Public Sector Rich List – Quangos. URL: https://www.taxpayersalliance.com/psrl_quangos
20. Q&A: What is a quango? URL: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-11405840>
21. СЗ РФ. 2018. № 32 (Ч. II). Ст. 5344.
22. СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.
23. СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
24. Романовский Г.Б. Принципы правотворческой политики: проблемы реализации // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 2. С. 45–50.
25. Schnee P., Unterberg S. Privatisierung von Polizeiaufgaben. Ein Rückzug des Staates? URL: http://www.deutschlandfunk.de/privatisierung-von-polizeiaufgaben-ein-rueckzug-des-staates.724.de.html?dram:article_id=360178
26. Публичные финансы и финансовое право: сборник научных трудов к 10-летию кафедры финансового права Высшей школы экономики / Р.Е. Артюхин, Ю.В. Гинзбург, Ю.В. Гинзбург [и др.]; под ред. А.Н. Козырина. М., 2012.
27. Government is Good. URL: <http://governmentisgood.com>
28. Stealth Deregulation: The Untold Story. URL: <http://governmentisgood.com/articles.php?aid=15&p=2>
29. СЗ РФ. 2016. № 27 (Ч. I). Ст. 4169.