

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 «Юриспруденция»

(код и наименование направления подготовки)

«Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления»

(направленность (профиль))

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Административно-правовое обеспечение реформирования управленческой  
деятельности исполнительных органов государственной власти»

Обучающийся

В.М. Глазунова

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный

руководитель

д-р юрид. наук, профессор Д.А. Липинский

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Исторические и теоретико-правовые аспекты административно-правового обеспечения реформирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти .....	10
1.1 Историко-теоретический и правовой анализ реформирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти в постсоветский период .....	10
1.2 Основы административно-правового регулирования реформирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти.....	24
Глава 2 Совершенствование административно-правового обеспечения реформирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти.....	39
2.1 Проблемные аспекты административно-правового обеспечения реформирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти.....	39
2.2 Основные направления совершенствования правового обеспечения административного реформирования.....	51
Заключение .....	68
Список используемой литературы и используемых источников.....	72

## Введение

Актуальность темы исследования. Настоятельная необходимость административных преобразований в 1991-1999 гг., политическим мотивом которых выступала радикальная перестройка советской системы государственного управления экономикой и формирование новой структуры и системы органов государственной власти Российской Федерации, обусловила ситуацию неизбежности выбора руководством страны модели государственного управления, на построение которой будет ориентироваться Россия.

В силу того, что административная реформа, как и реформа государственного управления, являлась по сути производной от реформы конституционной, то в рамках двух этапов отечественной административной реформы (2003-2010 гг.) развивалась завоевания Конституции Российской Федерации 1993 г.

Практическое претворение в жизнь конституционных новелл 2020 года, касающихся системы органов публичной власти, а также органов исполнительной власти и осуществляемого ею государственного управления, неизбежно связывается с проведением новой административной реформы. В настоящее время продолжаются мероприятия административной реформы, направленные на оптимизацию государственного администрирования, реформируется система контрольной и надзорной деятельности, совершенствуется законодательство об административной ответственности, развиваются механизмы общественного контроля за соблюдением законности и правопорядка.

Решающее значение для ее успеха приобретает использование наиболее результативных форм и методов административно-правового регулирования управленческой деятельности. В то же время, как справедливо отмечается учеными-административистами, проблема разработки и применения методов административно-правового регулирования общественных отношений,

обеспечивающих эффективную связь между управляющими и управляемыми системами государства и общества, продолжает относиться к числу актуальных проблем теории административного права в целом и административно-управленческого права, в частности [67].

Необходимо отметить, что многие внедряемые в России в последние десятилетия административно-правовые инструменты качественного государственного управления, осуществляемого исполнительными органами власти в ходе реализации своих функций, в настоящее время уже либо получили завершённое правовое оформление, либо находятся в стадии законопроектной работы.

Следуя пониманию закономерной обусловленности качественного государственного управления (как цели реформирования деятельности органов исполнительной власти) созданием системной правовой основы этого процесса [66, с. 116], можно уверенно утверждать о необходимости дальнейшей разработки научно-обоснованных положений, которые могут быть положены в основу разработки предложений по как по созданию новых, так и совершенствованию действующих актов законодательства.

Изложенное даёт веские основания полагать, что исследование по заявленной теме выпускной квалификационной работы в настоящее время является безусловно актуальным направлением исследования.

Степень разработанности темы исследования. Проблемы создания и развития системы органов государственной власти, их правового статуса, выполняемых функций, наделения полномочиями, ответственности и др. традиционно являлись предметом исследований таких отраслей права как теории государства и права, конституционное и административное право. В этом контексте необходимо отметить труды таких крупных учёных, как: В.Е. Чиркин, Ю.А. Тихомиров, Б.М. Лазарев.

Традиционно пристальное внимание уделялось и уделяется управленческой деятельности органов исполнительной власти в науке управления, в социологии и политологии.

При этом правовые аспекты именно основной – управленческой деятельности органов исполнительной власти и вопросы ее совершенствования, в том числе посредством реформирования, являются предметом научных исследований в рамках административно-правовой науки. Данная проблематика присутствует в работах Б.В. Россинского, К.С. Бельского, С.В. Запольского, М.Н. Кобзарь-Фроловой, Ю.Н. Старилова, О.В. Шмалий, В.А. Юсупова и других известных ученых.

Однако в данных работах исследовался, как правило, какой-либо из элементов и (или) какая-то отдельная (что было обусловлено предметом конкретного научного исследования, а также временем его проведения в определенный исторический период) совокупность признаков (свойств), отношений, возникающих в процессе административно-правового регулирования реформирования рассматриваемых отношений.

Вместе с тем, признавая безусловную значимость данных научных работ, следует учитывать также, что они выполнены с позиции определенной отраслевой методологии; при этом в конкретный исторический период развития России и с учетом реализуемых тогда моделей государственного управления.

В настоящее время на различных уровнях (общественном, экспертном, правительственном) признана недостаточность уровня взаимодействия между элементами системы публичной власти для решения комплексных задач, эффективных инструментов реализации полномочий органов исполнительной власти в современных неординарных социально-экономических и военно-политических условиях, и соответственно, правового обеспечения этих процессов.

На сегодняшний момент времени научные исследования, посвященные комплексному изучению административно-правового обеспечения реформирования управленческой деятельности органов исполнительной власти, отсутствуют, а существующие научные публикации не дают комплексного понимания данной проблематики.

Методология исследования. Основой исследования с точки зрения его методологии является диалектический метод. На нем построена вся система иных методов научного исследования как имеющих характер общенаучных (применимых для всех отраслей науки), так и частных (применимых в отдельных отраслях науки).

Именно использование корректных для конкретного научного исследования методов (обусловленного как отраслевой принадлежностью области исследования, так и предметом самого исследования) способно обеспечить достоверность полученных результатов и сформулированных на их основе выводов. В целях проведения исследования в рамках настоящей работы были применены такие методы как логический, историко-правовой (при исследовании этапов формирования и развития административно-правового регулирования управленческой деятельности исполнительных органов власти), анализа, сравнения, аналогии, моделирования (при разработке предложений об изменении, дополнении нормативных правовых актов).

Теоретическую основу исследования составляют работы таких ученых-юристов – специалистов как в теории государства и права, так и в отраслевых юридических науках, как: А.В. Малько, А.А. Алексеев, Б.В. Россинский, И.Н. Барциц, К.С. Бельский, С.В. Запольский, М.Н. Кобзарь-Фролова, Б.М. Лазарев, Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева, В.Е. Чиркин, О.В. Шмалый, В.А. Юсупов.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений в процессе реформирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти.

Предметом исследования выступают нормы административного права, регулирующие общественные отношения по поводу реформирования управленческой деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Цель исследования состоит в комплексном анализе административно-правового обеспечения реформирования управленческой деятельности

федеральных органов исполнительной власти и выработке на основе полученных результатов научно обоснованных рекомендаций по его совершенствованию.

Поставленная цель обусловила постановку и решение следующих задач:

- уточнить понятие «административное реформирование» (реформирования управленческой деятельности органов исполнительной власти);
- определить этапы административного реформирования в постсоветской России;
- раскрыть содержание организационно-правового обеспечения административного реформирования, определить участников этого процесса и их правовой статус;
- систематизировать направления правового обеспечения административного реформирования;
- разработать рекомендации, направленные на совершенствование действующего административного законодательства в части обеспечения реформирования управленческой деятельности федеральных органов исполнительной государственной власти.

Положения, выносимые на защиту, состоят в следующем.

- установлено, что направленность и содержание административного реформирования определяется тем, какая модель государственного управления выбрана в качестве приоритетной в данный исторический период;
- цели административного реформирования в постсоветский период по улучшению государственного управления достигались посредством решения задач: совершенствования структуры федеральных органов исполнительной власти, разделения и упорядочения их функций, установления компетенции и соответствующего объема полномочий; ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность

- субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования (механизм «регуляторной гильотины»), введение риск-ориентированного контроля (надзора), установление «контрольных(надзорных) каникул); внедрение системы оказания государственных услуг (установления стандартов и административных регламентов оказания государственных услуг); разработка и апробация новых форм и методов государственного управления (стратегическое планирование, реализация государственных программ, программно-целевой метод деятельности органов исполнительной власти, введение новых правовых режимов осуществления экономической деятельности, делегирование полномочий по реализации публичных функций);
- установлено, что передача полномочий по осуществлению публичных функций в ходе административного реформирования является одним из наиболее востребованных и эффективных инструментов государственного управления;
  - предложена классификация передачи полномочий по осуществлению публичных функций (делегирующие) может быть осуществлена по ряду оснований: по уровню субъектов публичной власти, передающих полномочия (федеральные и региональные органы исполнительной власти, муниципальные органы власти); по принадлежности субъектов, принимающих полномочия, к государственному или негосударственному сектору (органы публичной власти и специально созданные ими государственные (муниципальные) организации; субъекты негосударственного сектора (саморегулируемые организации, частные управляющие компании); по уровню делегируемых публичных полномочий (государственные; субъектов РФ; полномочия по решению вопросов местного уровня); по объему передаваемых полномочий (в полном объеме; частично); по срокам, на которые полномочия



передаются (на определенный установленный срок; без указания определенного срока);

- трудности в административном реформировании постсоветского периода связываются в значительной мере со слабым участием в нем общества (институты гражданского общества, профессиональные бизнес-сообщества и др.). Средством преодоления такого социального эффекта может стать создание условий для осознания каждым субъектом отношений в сфере государственного управления пользы от происходящих преобразований персонально для него. Именно это позволит заручиться поддержкой процессов реформирования со стороны общества, и тем самым усилить положительный эффект от проводимых преобразований.

Апробация результатов исследования, основных теоретических положений и выводов, имеющих изложение в настоящей работе, производилась в форме участия в научно-практических конференциях, посвященных вопросам административного права и процесса. Ряд основных положений диссертационного исследования изложены в опубликованной научной статье [8].

Структура и объем магистерской диссертации обусловлены темой, целью, логикой и задачами исследования данной проблематики. Работа состоит из введения, двух глав, включающих четыре параграфа, заключения, списка использованных источников.

# **Глава 1 Исторические и теоретико-правовые аспекты административно-правового обеспечения реформирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти**

## **1.1 Историко-теоретический и правовой анализ реформирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти в постсоветский период**

За многовековую российскую историю Россией накоплен значительный национальный опыт проведения реформ государственной власти. Среди причин, с которыми связывалось реформирование государственной власти, чаще всего присутствовали изменения организации общества или изменения, касающиеся каких-то внешних факторов.

В соответствующий момент времени, когда осознание неизбежности накопленных факторов требовало введения новшеств в системе управления государством, отечественная государственная система управления начинала реформирование, в том числе и в отношении самой себя. Однако даже несмотря на наличие опыта реформирования, за несколько сот лет в государстве не сложилась стройная система организации и проведения реформ самой системы управления.

При этом сформировался национальный феномен понимания реформ, в котором общество принимает «особую роль государства и его главы, с одной стороны, и населения, ожидающего решения назревших проблем, с другой». На протяжении всего периода царствования дома Романовых, как отмечает В.Ю. Синюгин [40, с. 255-257], «начало и прекращение деятельности, так и не успевших получить правовой статус органов управления реформированием продолжает связываться с личностью главы государства, которая по-прежнему играет решающую роль в определении объема и направлений

реформирования». Им же приводится пример того, как личное расположение императора Александра I к М.М. Сперанскому позволило реализовать ряд реформ, но утрата доверия императора привела к сворачиванию начатых реформ. Начало XX века ознаменовало новый этап в развитии системы государственного управления реформированием, особенностью которого стала утрата императорским домом инициативы в преобразованиях общества.

Переходя к советскому периоду развития государства, можно отметить, что особенностью его первых лет было реформирование управленческой деятельности всех органов государственной власти.

В советский период «система государственного планирования как основной инструмент административно-командного управления преобразованиями имела решающее значение для управления реформированием в экономической сфере, в то время как политические и государственные изменения всегда оставалась исключительной прерогативой высшего партийного руководства» [40, с. 258].

В постсоветских условиях своего развития Россия резко нуждалась в переосмыслении собственного исторического опыта, анализе ошибок и сомнительных перспектив, преодолении экономической неопределенности ближайших лет. В это время чрезвычайно востребованными стали модели, почерпнутые из зарубежного опыта, который отчасти могли поспособствовать и развитию правовой системы, обеспечивающей взаимодействия институтов публичной власти уже качественно нового формата. Вместе с тем, как показало дальнейшее историческое развитие, далеко не все «поставляемые» в государства бывшего СССР, зарубежные идеи, модели, программы, концепции, а также финансовые и др. инструменты были направлены на благо развития этих новых государственных образований, и конечно России, а многие так и напрямую использовались в качестве инструментов развала государственного управления бывших республик СССР.

В условиях «перестройки», особенно на заключительных ее этапах, был взят курс на демократизацию всех сторон жизни общества, реформирование

административно-политических институтов. По существу, «перестройка» давала импульс глобальной административной реформе всего союзного государства.

Настоятельная необходимость административных преобразований в 1991-1999 гг. обусловлена политическим фактором, таким как ставшая полной ломка организации всего госуправления советского типа и соответственно формирование новой системы управления, основанной на современных подходах к пониманию эффективной организации государственного аппарата, способного решать актуальные задачи социально-экономического и политического развития государства. В этих условиях нужна была основополагающая идея, в развитие которой нужно было выстраивать весь вектор реформирования административно-управленческого управления в Российской Федерации. Среди других конкурирующих идей руководством России в тот период предпочтение было отдано так называемой модели отзывчивого демократического государства. И этот выбор соответственно определил, на достижение каких именно целей стало нацелено административное управленческое реформирование.

Поиск возможных моделей государственного управления, которые могли быть предложены наукой управления, отечественной и зарубежной, оценка их на предмет соответствия представлениям руководства страны и привлекаемых экспертов о приемлемости, перспективности, возможностях их реализации в России с учетом всех возможных для учета факторов в конкретный момент истории, а также перспектив их реализации в среднесрочной и долгосрочной перспективах, осуществлялся достаточно долго. Выбор конкретной модели был очевидно крайне ответственным делом, поскольку определял всю последующее развитие страны, и в частности то, как будет определена структура исполнительной ветви власти, ее функции и полномочия, а также применяемые формы и методы государственного управления.

Из предлагаемых наукой управления современных теорий (моделей) государственного управления («новое государственное управление», «менеджеризм», «сетевое управление», «отзывчивая» бюрократия). Под «менеджеризацией» в данном случае понимается внедрение в практику деятельности систем государственного и муниципального управления передовых управленческих технологий, заимствованных из сферы бизнеса. Как следует из официальных правовых актов, была выбрана модель «отзывчивой демократии». Власть в государстве в рамках данной конфигурации проявляет себя в наибольшей степени «открыто, прозрачно, ставя во главу угла интересы граждан, доступная внешнему контролю, рационально организованная, ответственная и пользующаяся уважением в обществе» [22, с. 173].

Реформа самой системы государственного управления была названа административной, объектом реформирования в ней стало само управление, которое непосредственно является функцией исполнительной власти (в лице исполнительных органов власти, ОИВ). Суть процесса государственного управления отражается в таких понятиях, как: функции, формы и методы управления.

В этом месте нашей работы важно сделать некоторые замечания в отношении понятий «реформа» и «реформирование», которые «соотносятся как частное и общее, поскольку реформирование – это процесс преобразований, он может был реализован через проведение не одной, а нескольких реформ» [40, с. 259]. Так, например, в начале 2000-х гг. приблизительно в одно время проводились конституционная, муниципальная, финансово-бюджетная, и наконец, административная реформы.

В контексте настоящей работы, имеющей содержанием исследование реформирования управленческой деятельности ОИВ, уделим основное внимание реформе административной, ориентированной на достижение социально-значимых результатов в сфере государственного управления и экономики.

Административная реформа осуществлялась после принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации, после проведения реформы, направленной на развитие конституционных положений, и в развитие достигнутого в ходе конституционной реформы. Поэтому административная реформа в первый и второй ее этапы, в 2003-2010 гг., развивала положения Конституции РФ применительно к управлению, осуществляемому ОИВ.

Аналогичным путем реформирование продвинулось в более поздний период российской истории, а именно после принятия конституционных поправок в 2020 г.

Административную реформу рассматривают также в качестве реформы, дополняющей бюджетную реформу. Например, по мнению Н.В. Фадейкиной, административная реформа в РФ носит вспомогательный характер и содействует бюджетной, а также способствует продуктивной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления (ОМСУ). Одновременно признается, что административная и бюджетная реформы по своей сути представляют одну реформу – реформу государственного сектора экономики [46, с. 154-155; 71; 73].

Как отмечает А.П. Купряшин, «административная реформа — это самый парадоксальный вид реформ, поскольку разрабатывается и реализуется в формате самореформирования. Любая общегосударственная реформа инициируется политической властью, но только в ходе административной реформы и инициатором, и объектом преобразований является сама власть» [25, с. 6].

Нам сложно не согласиться с тем, что подходу к любому новому этапу деятельности, в том числе реформированию госуправления, с необходимостью должен предшествовать анализ опыта результатов предыдущей деятельности, что касается совершенно различных ее аспектов, субъектов, поставленных и достигнутых целей, использованного инструментария, сил и средств. На базе анализа этих факторов, опять же с необходимостью, устанавливаются закономерности этого процесса,

ожидаемые и некоторые вновь возникшие факторы влияния на итоговый результат, прогнозные оценки вероятности наступления конкретных обстоятельств и так далее. Важное значение имеет наличие разработанной теоретической основы реформирования, позволяющей использовать ее в целях создания методологической основы реформирования в целом, и в применительно к конкретной сфере общественных отношений. Таким образом, важна не только суть отдельных управленческих новшеств, но понимание всей «многоцветной картины» реформы.

Организация публичной власти; становление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти представляет собой компетенцию федерации.

Направления проведения реформирования были определены теми функциями, которые присущи ОИВ. Для достижения наиболее продуктивных форм и методов их реализации осуществлялась перестройка системы органов исполнительной власти.

Изложенное дает основание для такого вывода: административная реформа – это реформа системы государственного управления. Безусловно, что как и любая другая по направленности (сфере деятельности общества) реформа, она обладает своей правовой основой. Такой основой в данном случае является имеющая административно-правовую природу, направленностью регулирования которой, как полагаем, следует указать: во-первых, организацию структуры системы и содержания деятельности (компетенции, полномочий) органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, их взаимодействия в рамках системы и с субъектами за ее пределами; во-вторых, способы и виды действий, применяемых при осуществлении управленческой деятельности.

Обращение к проблематике реформирования управленческой деятельности в постсоветский период определяет нам задачу по проведению анализа официально обозначенных первого (2003-2005 гг.) и второго (2006-

2010 гг.) этапов административной реформы с точки зрения поставленных целей на каждом из них по совершенствованию государственного управления, разработанных и использованных формах и методах административно-правового регулирования управления.

Подписание 23 июля 2003 г. Президентом Российской Федерации Указ [45] о проведении административной реформы, о необходимости которой шла речь в его ежегодном послании, адресуемом ФС РФ [31], стало точкой отсчета проведения первого этапа реформы, получившей наименование административной и продлившейся в течение 2003-2005 гг.

Первоначально целью реформы являлось в целом укрепление государственной власти, а также упорядочение полномочий, реализуемых различными субъектами госаппарата. В этой связи Указом ставились приоритетные направления административной реформы в 2003-2004 годах. К их числу отнесены:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования, дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.



Организацию и координацию проведения реформы возложили на Правительственную комиссию по проведению административной реформы, придав ей необходимый правовой статус [34].

Перед ней был поставлен ряд задач по проведению анализа и классификации функций, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти. Всего в рамках работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы было проанализировано 5634 функции, из них признано избыточными – 1468, дублирующими – 263, требующими изменения – 868. По итогам этой работы были приняты нормативные правовые акты по отмене ряда избыточных и дублирующих функций.

В то же время цель реформы предполагала не просто решение в виде сбора воедино всех управленческих функций, отнесенных к сфере деятельности ОИВ, создание из них единого перечня (реестра), а в их целесообразном разделении между различными субъектами, относящимися как к органам исполнительной власти разного уровня, так и ОМСУ. В связи с востребованностью управленцев новой формации в различных государственных органах, оттоком значительной части сотрудников из госсектора в сферу негосударственной деятельности, обострилась проблема кадрового «голода». Одной из задач начальной стадии реформы было установление уже имеющегося на тот момент времени в оперативном управлении органов исполнительной власти обеспечения в материально-техническом и информационно-телекоммуникационном отношении единой системы органов исполнительной власти [38, с. 150].

Как мы уже отметили, реформирование федеральных ОИВ и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, при решении о передаче полномочий во исполнение государственных функций затронуло и такой уровень как органы местного самоуправления.

Практически базовым шагом рассматриваемого реформирования явилось создание структуры федеральных органов исполнительной власти

после проведения комплекса реорганизационных мероприятий в системе ФОИВ. Эта современная структура рассматриваемых федеральных органов власти основывается на идеи о необходимости разграничения ФОИВ по нескольким группам, основанием которого должны стать выполняемые функции этого орган власти. Так, учеными-административистами, а именно профессором К.С. Бельским, было предложено учитывать для построения классификации этих функций следующие виды: нормативно-регулятивные, контрольно-надзорные и непосредственно управленческие функции. Изложенный подход получил название функционального принципа [5].

Указанный принцип был положен в основу построения структуры федеральных органов исполнительной власти, которая в настоящее время включает в себя федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Нужно указать, что ФОИВ, как правило, представлены центральными аппаратами в столице государства, а также территориальными органами непосредственно в каждом субъекте Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [44] образованы новая система и структура федеральных органов исполнительной власти. Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возложены на федеральные министерства, функции контроля и надзора – на федеральные службы, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом – на федеральные агентства.

Понятием функций по нормативно-правовому регулированию охватывается деятельность по подготовке проектов правовых актов нормативного характера, их принятию, а также по разработке предложений по совершенствованию законодательства в установленной сфере деятельности федерального органа исполнительной власти.

По функциями по контролю и надзору которыми понимается

осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами обязательных правил поведения и требований; выдача органами государственной власти, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов; функции по управлению государственным имуществом под которыми понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ; функции по оказанию государственных услуг, под которыми понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Возвращаясь в настоящем контексте к проводимой в ходе реформирования работе по исследованию реализуемых конкретным ФОИВ функций, полномочий, качества этой деятельности, роли в системе ФОИВ, уровню взаимодействия с иными органами исполнительной власти, количественной и качественной составляющей этого ОИВ и многих других аспектов, отметим, что многие ФОИВ были подвергнуты не только

реорганизации, но и ликвидации. Так, например, в 2003 г. упразднены такие самостоятельные органы как ФПС России, ФСНП России, ФАПСИ России.

Параллельно этим процессам в быстром режиме велась оптимизация сети подведомственных им федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений. Как следует из отчетных документов ответственной за проведение реформы Правительственной комиссии, в первом периоде реформы изучалась деятельность 18983 учреждений и 6478 предприятий, в итоге разработаны предложения по ликвидации, реорганизовать либо приватизации 5008 учреждений (36,4 %) и 3353 предприятия (51,8 %).

Указанные и ряд иных изменений в системе и структуре ФОИВ были направлены на обеспечение исключения дублирования ими и их функций и полномочий.

Одновременно получили развитие и закрепление принципы осуществления административной реформы, применяемые для взаимодействия и организации деятельности органов исполнительной власти федерального уровня (Постановления Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» и от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»).

Что касается решения вопросов реализации функций и полномочий региональных ОИВ в части административно-правового управления развитием территорий, то стала намечаться тенденция ограничения их правового «веса». Примером может послужить новый подход к решению данного вопроса, заложенный в Федеральном законе от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково». В соответствии с его положениями часть полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и органов Фонда социального страхования Российской Федерации передается частному юридическому лицу. Новеллой в этом

подходе было не только перераспределение полномочий не в пользу органов власти, но и практическое их отстранение от управления и развития территорий опережающего развития.

Реформа в 2006-2010 годах связывалась с реализацией идеи построения эффективного государства.

Как установлено в Концепции, целями административной реформы в России в 2006-2010 гг. (С учетом изменений и дополнений, внесенных в Концепцию административной реформы в 2008 г., согласно распоряжению Правительства РФ от 09.02.2008 № 157-р) были следующие:

- повышение качества и доступности государственных услуг;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

С учетом продвижения процесса реформирования наряду с возникновением новых целей были и цели, которые сохраняли свою актуальность и оставались не достигнутыми. В числе таких серьезных крупных целей необходимо назвать такие, как: освобождение бизнес-сообщества от излишней административной нагрузки, самосовершенствование деятельности ОИВ путем повышения ее эффективности.

Абсолютно новая цель административной реформы была сформулирована как обеспечение качества и доступности государственных услуг. Выполнение этой цели должно было стать итогом воплощения в российских политико-экономико-социальных условиях концепции эффективного государства.

И в этой связи был взят курс на построение так называемого «сервисного» (сервисно-ориентированного) государства, где оказание государственных услуг предстает как основная функция государства. Этот

курс задал значительный импульс для развития всей системы оказания государственных услуг.

Здесь весьма уместно представляется высказывание И.Н. Барцица о том, что «ограничивание функций государства исключительно оказанием публичных услуг, служением индивиду, является преувеличением и даже лукавством» [4, с. 40].

Однако в названном программном документе эти положения излагались:

- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;
- организация предоставления государственных услуг в электронной форме;
- создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг.

Важно подчеркнуть, что само понятие «государственная услуга» стало новым не только для российских управленцев, но и для отечественных ученых.

Создание сервисного государства не обуславливало необходимость изменения созданной к тому времени структуры системы органов исполнительной власти, поэтому реформаторы приступили непосредственно к поиску путей и способов для улучшения деятельности этих органов власти, в том числе в условиях необходимости перестройки работы в целях выполнения таких новых функций как оказание услуг.

В том числе в этой связи актуализировалась задача поиска, создания, развития новых форм и методов управленческой деятельности ФОИВ, которые позволили бы повысить эффективность их деятельности. «Значительное распространение получило решение задач повышения качества государственного управления посредством использования инструмента передачи полномочий в целях реализации управленческих функций. Следует отметить, что объем делегируемых полномочий мог варьировать в широком диапазоне: от некоторой их части – до передачи полного объема полномочий.

Правовыми основаниями передачи полномочий могут быть договоры, административные акты, законы; в зависимости от срока, на который осуществляется передача полномочий – срочное и бессрочное делегирование полномочий» [8, с. 291].

Таким образом, приведем краткие выводы проведенного исследования.

– российское государство и его государственный аппарат со времени своего создания подвергались значительному количеству реформ. Анализ опыта их проведения показывает, что традиционно инициатива в начинаниях, проведении и продвижении реформ исходила от государства и возглавляющего его лица. При этом следует констатировать состояние «пассивного» общества, подчиняющегося поступающей свыше воли;

– глобальное реформирование всего союзного государства (СССР), настоятельная необходимость административных преобразований в 1991-1999 гг., обусловила ситуацию, в которой руководство государства должно было четко определиться, на какую модель государственного управления будет ориентироваться Россия в постсоветский период развития. И такой модель была признана модель «отзывчивого государства»;

– административная реформа – это именно та реформа, которая направлена на совершенствование структуры аппарата государственного управления и его функций. Реформа прошла несколько этапов, особенно значимыми являются первый и второй. Реализация конституционных новел 2020 г. позволяет говорить о происходящем новом этапе административных реформ;

– цели первого этапа административной реформы состояли в ограничении вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращении избыточного государственного регулирования, дублирования функций и полномочий

федеральных органов исполнительной власти; организационном разделении функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам; завершении процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

– по мере продвижения реформы цели определялись так: повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

## **1.2 Основы административно-правового регулирования реформирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти**

Понятием «административно-правовое регулирование» обозначается процесс урегулирования общественных отношений путем использования административно-правовых средств, включающих нормы административного права, акты применения права, административные договоры, юридические факты, права и обязанности их участников, способы оказания управленческого воздействия.

Элементы системы административно-правовых средств, воздействуя совместно, обеспечивают эффективность управления в соответствующей сфере жизни общества.



Закономерности, установленные в результате исследований, имевших место в различные исторические периоды реформ, характеризуют то обстоятельство, каждая реформа всегда получает самостоятельную правовую регламентацию. В основном это обусловлено двумя причинами, а именно: отсутствием единой теоретико-методологической основы проведения реформирования в различных сферах жизни общества; отсутствием соответствующей общей нормативной правовой основы проведения мероприятий реформирования.

Наибольший интерес для изучения в рамках настоящей работы представляют административно-правовые нормы, касающиеся организации и осуществления административной реформы, которые были созданы и применены, а некоторые и изменены либо отменены в связи с ней.

Административно-правовые нормы содержатся в значительном количестве источников, причем разного уровня и юридической силы.

Основным законом – Конституцией Российской Федерации рамочно урегулированы вопросы административно-правового регулирования, сферы и предметы ведения субъектов управления. В целях освещения реформирования самого аппарата исполнительных органов власти и совокупности применяемых им форм и методов регулирования, обратимся к наиболее значимым нормативным и иным правовым актам, затрагивающим данные вопросы.

С точки зрения убывания юридической силы актов по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации, это: федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы, распоряжения и поручения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, акты ФОИВ.

По вопросам, отнесенным к совместному ведению Российской Федерации и субъектов федерации, применяются акты РФ и субъектов.

По вопросам, отнесенным к компетенции субъекта Федерации, применяется законодательство субъекта.

Однако, будучи связанными предметом настоящего исследования и его ограниченным объемом, уделим наибольшее внимание правовым актам федерального уровня.

Перед тем как перейти непосредственно к рассмотрению названных административно-правовых актов, нужно внести оговорку, касающуюся такой системы документов, которые определяют деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по планированию и прогнозированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечению национальной безопасности Российской Федерации, направленную на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации (Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»).

Как следует из норм данного Закона, направление развития страны и конкретные требующие практической реализации задачи ставит перед всеми ветвями власти и обществом Президент РФ в своем ежегодном Послании, которое имеет статус документа стратегического планирования, при этом самого верхнего уровня.

Закрепленное законодательно (согласно ст. 84 Конституции РФ Президент РФ «обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства») и в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ, это положение де-факто действовало с начала 2000-х гг. Здесь может быть сделано умозаключение о проявлении в новых исторических реалиях постсоветской России той самой характерной для российского

миропонимания закономерности о главенствующей роли руководителя государства в реформировании государственного устройства и управления.

Таким образом, федеральные законы и подзаконные акты принимаются, изменяются, дополняются, признаются утратившими силу в соответствии с той линией, которую проводят органы власти в развитие положений посланий Президента РФ, на основе Конституции РФ.

Административная реформа была начата в соответствии с Указом Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» [45], о ней шла речь еще в ежегодном послании 2000 г.

Программный документ административной реформы, в силу такого своего статуса, закономерно содержал ряд принципиальных положений, касающихся, в том числе: целей реформы; задач, решение которых необходимо для их достижения; субъектов, наделяемых компетенцией и соответствующими полномочиями для осуществления реформы; сроки выполнения отдельных мероприятий, решения задач и достижения поставленных целей.

Напомним, что целью реформирования в начале этого процесса рассматривалось усиление российской госвласти, установление четкого разделения полномочий между его звеньями. Задачами реформы первоначально стали такие.

Во-первых, ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе путем:

- перераспределения полномочий в виде различных конфигураций (например, делегирование полномочий между органами исполнительной власти разных уровней, передача государственных полномочий субъектам негосударственного сектора);
- создание института саморегулируемых организаций (в соответствующих отраслях экономики, сферах государственного и муниципального управления).

Во-вторых, совершенствование системы ФОИВ и ее функционирования путем устранения двойного выполнения одной и той же функции двумя или несколькими федеральными органами исполнительной власти, а также проведение градации функций, касающихся таких форм управленческого воздействия, как:

- экономическая деятельность;
- надзор и контроль;
- управление государственным имуществом;
- предоставление государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам.

Субъектом, на которого возложили организацию и координацию проведения реформы, стала Комиссия, получившая постановлением Правительства РФ от 31.07.2003 № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» статус координационного органа [34].

Дальнейшее развитие процесса административного реформирования на 2006-2010 гг. (первоначально этот период определялся 2006-2008 гг., позже продлевался по 2010 г.), было ориентировано на построение «эффективного государства».

Проведение сравнения целей реформы на 2006-2010 гг. с ее целями на 2003-2005 гг., показывает, что по-прежнему актуальной осталась цель совершенствования деятельности органов исполнительной власти.

Важно обратить внимание на принципиальное обстоятельство, а именно: теперь для достижения этой (сформулированной похожим образом) цели требовалось решить иные задачи.

В это же время, в 2006 г., появилась поражающая воображение своей новизной цель реформы, сформулированная как повышение качества и доступности оказываемых государством по запросу заявителя услуг. Нами использован оборот речи «казалось бы» не случайно, как отражение возможности двойственной оценки этой цели на предмет ее новизны: с одной

стороны, действительно, понятие «государственная услуга» отражало совершенно новый подход к механизмам реализации государственных функций; с другой стороны, применение нового механизма реализации государственных функций (посредством оказания государственных услуг) в целом также было подчинено цели совершенствования деятельности ФОИВ.

Следует заключить, что проведение административной реформы было начато по инициативе Президента РФ, реализовано Правительством РФ, в том числе посредством созданного им органа – Правительственной комиссии, направлена на объект реформирования – федеральные государственные органы исполнительной власти. В совокупности указанные обстоятельства позволяют говорить о «самореформировании» власти в лице ее исполнительной ветви.

В этой связи приведем замечание А.А. Гришковца о том, что «государство как политико-правовой институт сохраняет влияние на экономику именно через систему уполномоченных на то государственных органов, основным элементом которой являются органы исполнительной власти федерального уровня» [11, с. 69].

Приведенное мнение ученого, как представляется, позволяет отчасти понять, почему реформирование государственной власти в России было начато с исполнительной ее ветви.

Как следует из ст. 10 Конституции РФ, государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Исполнительная власть есть один из элементов государственной власти, и будучи элементом системы, она взаимодействует и с другими ее частями – законодательной и судебной ветвями.

Законодателем до настоящего времени не дано определение понятию «орган исполнительной власти». Отечественными учеными-административистами под органом исполнительной власти предложено

понимать «политическое учреждение, созданное для участия в осуществлении функций этой власти и наделенное в этих целях полномочиями государственно-властного характера» [1, с. 240].

Неотъемлемыми категориями правового статуса органов власти являются «функции» и «полномочия».

Выбор методов и форм деятельности ОИВ определяется в полной мере теми функциями и полномочиями, которыми орган наделен. При том отмечается, «все большее место в методах и формах их реализации занимают формы взаимодействия субъектов управления» [19, с. 90].

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [44] была создана новая система и структура федеральных органов исполнительной власти. Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возложены на федеральные министерства, функции контроля и надзора – на федеральные службы, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом – на федеральные агентства.

С того времени структура федеральных органов исполнительной власти не единожды подвергалась изменениям: в нее вносились и исключались ФОИВ, подвергалась изменению их подчиненность. В настоящее время она установлена Указом Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», изменения в который вносились также и в 2022 году.

Можно уточнить, что каждая конкретная функция подлежит выполнению в определенной форме. Наиболее важным является заключительный документ, которым оформляется завершение выполнения функции. Чаще всего это непосредственное решение, оформленное в установленном виде и порядке.

Существенной проблемой в деятельности органов исполнительной власти признается ее качественное правовое регулирование, например, это

касается разработки теоретической базы создания нормативных актов, регламентирующих вопросы организации, прохождения и результатов административных процедур.

Государственная власть в Российской Федерации построена в соответствии с федеральным устройством государства. Согласно статье 11 Конституции РФ «государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти». В соответствии со ст. 11 и ст. 71 осуществляется разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Положения указанных статей Конституции Российской Федерации действуют в отношении всех органов власти [23, с. 62-63]. Установление предметов ведения и полномочий каждого федерального органа исполнительной власти осуществляется посредством указания этого в его правоустанавливающих документах.

Положения о взаимодействии органов законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации, закреплены в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [50]. Там же закрепляются основы взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Каждый субъект Российской Федерации вправе самостоятельно устанавливать общие принципы организации системы местного самоуправления (статья 72 Конституции РФ). Этот основополагающий конституционный принцип дополнительно указывает на первичный характер воздействия со стороны органов власти субъекта Российской Федерации на организацию местного самоуправления в каждом конкретном регионе страны.

Государства, которые имеют федеративное устройство, так же и Россия, создают систему государственной власти, обязательной характеристикой которой является ее единство. Идея о единстве государственной власти предложена в начале XX в. А.С. Яценко [68]. Среди современных исследователей данную точку зрения разделяют А.В. Киселева, А.В. Нестеренко, В.А. Черепанов [20; 63, с. 17]. Так, В.А. Черепанов отмечает, что государственная власть «имеет две формы своего проявления: федеративную и региональную. Обе эти формы действуют на территории субъекта Российской Федерации одновременно, причем не обособленно и раздельно, а как бы дополняя друг друга, – образуют в своем взаимодействии диалектическое единство всей системы государственной власти в стране» [63].

Однако В.Е. Чиркин, отрицая государственную природу региональной власти, отмечал, что в «в федерации существует только одна государственная власть – власть федеративного государств, которая распространяется на территорию всего государства. ... Власть субъекта федерации является публичной, негосударственной властью, имеющей некоторые политические и государственные элементы...». С точки зрения ученого, использование словосочетания «государственная власть» применительно к субъектам РФ является ошибочным [64].

Вместе с тем в настоящее время, с учетом внесенных в 2020 г. в Конституцию РФ поправок, этот вопрос решен иным образом: принцип единства системы публичной власти, закреплен в Конституции Российской Федерации.

Например, согласно статье 71 Конституции РФ в ведении федерации находится «организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти».

Новые положения Конституции РФ касаются также и органов местного самоуправления, которые наряду с ФОИВ и органами государственной власти



входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ). Примечательно, что таким образом определяется и включенность муниципальных органов власти в решение задач управления государством.

Принцип единства системы публичной власти, закрепленный в Конституции Российской Федерации, раскрывается в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».

Понятие «единая система публичной власти» представлено в виде перечисления статусов тех органов, которые объединены законодателем в эту систему. В статье 2 указанного закона названы следующие участники: «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства».

Как нам представляется, при проведении исследования важно иметь в виду, что Основным законом установлен принцип единства исполнительной власти Российской Федерации. В Конституции прямо указано: «в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы

исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации» (часть 2 статьи 77).

В рамках настоящей работы в этой связи, представляется, нельзя обойти, пусть и в весьма сжатом виде, вопрос реализации государственных полномочий ОИВ субъектов РФ и их взаимодействие в этой сфере с ОМСУ.

По ч. 2 ст. 132 Конституции РФ ОМСУ могут быть наделены и некоторыми отдельными государственными полномочиями, для реализации которых им передаются необходимые материальные и финансовые средства. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также осуществление органами исполнительной власти полномочий органов местного самоуправления являются специфическими формами влияния государственного управления на деятельность местного самоуправления. Данные формы реализуются в односторонне-обязывающем административно-властном порядке – от органов государственной власти к органам местного самоуправления.

На исполнение ОМСУ возможна передача двух групп государственных полномочий:

- отдельные государственные полномочия для реализации вопросов, составляющих предмет совместного ведения РФ и субъектов РФ;
- отдельными государственными полномочиями для реализации вопросов, составляющих предмет ведения РФ, которые ранее делегированы ОИВ субъекта РФ.

В то же время по итогу внесения изменений и дополнений в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2014-2015 гг., полномочия ОИВ регионов значительно расширились (а у ОМСУ, соответственно, были урезаны), субъекты Российской Федерации получили возможность практически полного контроля над местным самоуправлением по списку самых существенных вопросов деятельности местного самоуправления, к которым относятся, в первую очередь, территориальные

основы построения местного территориального образования, определение структуры органов управления на местном уровне.

Органы местного самоуправления могут наделяться федеральными законами или законами субъектов РФ отдельными государственными полномочиями или же по собственной инициативе осуществлять полномочия по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, если такое право им предоставлено федеральными законами. В этом случае они наиболее тесно взаимодействуют с органами государственной власти, прежде всего исполнительной, поскольку осуществление данных полномочий контролируется государством. Помимо собственных полномочий по решению вопросов местного значения, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, а также самостоятельно участвовать в решении вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в случаях, предусмотренных федеральными законами. Возможен и иной вариант передачи полномочий: от них – органам исполнительной власти субъекта РФ. Передача полномочий подобным образом особенно стала характерна для городов федерального значения.

Решение указанных задач административной реформы (первого этапа), как нами выше показано, было осуществлено путем реализации комплекса мероприятий по пересмотру структуры федеральных органов исполнительной власти; уточнению их непосредственной подчиненности; упорядочению номенклатуры выполняемых функций, определению компетенции, наделения полномочиями; а также использования механизма передачи полномочий между органами публичной власти разных уровней.

Следует продолжить, что делегирование полномочий, получившее развитие в ходе выполнения задач реформирования, получило развитие не только в рамках системы органов публичной власти. Значительное направление делегирования представлено в виде передачи полномочий по осуществлению функций публичного управления (в целях их эффективного перераспределения) организациям и лицам: во-первых, созданным

государством специально для возложения на них исполнения части функций по государственному управлению; во-вторых, представляющим негосударственный сектор [73].

В качестве примеров первой группы может быть приведено следующее.

Полномочиями на управление использованием атомной энергии была наделена корпорация «Росатом», статус которой определяется нормами Гражданского кодекса РФ и специального федерального закона – Федерального закона от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Правовым фундаментом регулирования общественных отношений по предоставлению государственных услуг стал Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Участниками, оказывающими эти услуги, законодателем названы органы исполнительной власти, а также организации, уполномоченные ими на оказание государственных услуг. Передача полномочий в этих случаях, по замыслу законодателя, может происходить путем издания соответствующего правового акта либо путем заключения договора о выполнении работ или оказании услуг для государственных (муниципальных) нужд. При этом органы государственной власти и органы местного самоуправления оказывают не непосредственно, а через специально созданные профильные государственные учреждения и организации.

В качестве иллюстрации ко второй группе приведем следующее.

Как нами указывалось в начале этого раздела, одной из приоритетных целей реформы было ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе посредством развития системы саморегулируемых организаций в области экономики. Эта цель была достигнута благодаря принятию Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», согласно которому саморегулируемым организациям переданы некоторые государственные функции.

Важное значение для совершенствования деятельности аппарата государственного управления имело принятие в ходе административной реформы разработанного и одобренного Правительством РФ проекта Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который предусматривал открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В тот же период началось реформирование системы закупок для государственных и муниципальных нужд: принят Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». К достоинствам Закона, несомненно, относится то, что им впервые был установлен единый порядок размещения заказов для приобретения товаров и услуг для государственных нужд.

Разработанные в ходе рассматриваемого реформирования основы административно-правового регулирования в сфере государственного управления, безусловно, не исчерпываются указанными нами мерами, мероприятиями, нормативными актами, однако в целом способны способствовать пониманию масштабов и основных тенденций произошедших изменений в госуправлении.

На основании изложенного могут быть сделаны следующие выводы.

- успешность административно-правового регулирования в значительной мере определяется наличием адекватных требованиям развития общества в конкретный момент времени административно-правовых норм, механизма и политической воли на их практическое правоприменение;
- импульс для административного реформирования в постсоветский период отечественного развития, заложенный в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ, получил практическую

реализацию от органов власти путем принятия и претворения в жизнь соответствующих программных документов реформы;

- применительно к административной реформе оправданно говорить о «самореформировании» федеральных исполнительных органов государственной власти;
- в ходе начальных этапов административной реформы были заложены основы современного административно-правового регулирования, осуществляемого органами исполнительной власти, а также разработана структура системы ФОИВ, определено их место в единой системе органов публичной власти;
- существенное значение в выстраивании системы эффективного государственного управления имела передача функций по государственному управлению от федеральных органов исполнительной власти на региональный, а порою и местный уровень, а также и обратная передача полномочий (от органов местного самоуправления на уровень субъекта федерации, от субъекта РФ – к РФ);
- правовой механизм делегирования отдельных полномочий по осуществлению функций публичного управления развивался также и в направлении передачи полномочий организациям и лицам как созданным государством специально для возложения на них исполнения части функций по государственному управлению, так и представляющим негосударственный сектор;
- развитие основ административно-правового регулирования, берущих начало в начале 2000-х гг., непрерывно происходило и после окончания сроков, отведенных для проведения административной реформы в ее программных документах. Происходит и по сей день, что позволяет перейти к освещению вопросов его совершенствования.

## **Глава 2 Совершенствование административно-правового обеспечения реформирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти**

### **2.1 Проблемные аспекты административно-правового обеспечения реформирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти**

Достижение большинства целей, поставленных для административного реформирования, на которое были направлены консолидированные усилия Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов власти, оказалось успешным. Вместе с тем, как и любая иная новация в общественных отношениях, реформирование было сопряжено с необходимостью преодоления противодействия реформенным изменениям части государственного аппарата и повышения эффективности его деятельности, разработки идей о направлениях преобразований и необходимых для их реализации механизмах и инструментах (в том числе нормативно-правовых), практического воплощения их в жизнь. Серьезные трудности возникли в связи с реализацией задач по вовлечению общества в целом, институтов гражданского общества, профессиональных объединений бизнес-сообщества в процесс обновленного государственного управления [72].

Практическая реализация заложенных в 2020 г. поправками к Конституции Российской Федерации новелл, касающихся как единой системы публичных органов в целом, так и органов исполнительной власти и осуществляемого ими государственного управления, неизбежно связывается с пониманием закономерности проведения новой административной реформы, которая ложится в канву продолжения процесса реформирования.

Все большее значение, можно даже сказать, что решающее значение, для успеха приобретает использование наиболее продуктивных форм и методов

административно-правового регулирования деятельности органов управления, прежде всего в сфере экономической деятельности. В то же время, как справедливо отмечается в правовой литературе, «проблема разработки и применения методов административно-правового регулирования общественных отношений, обеспечивающих эффективную связь между управляющими и управляемыми системами государства и общества, продолжает относиться к числу актуальных проблем теории административного права в целом и административно-управленческого права» [67, с. 82-83].

Как нами отмечалось выше, актуальными целями административного реформирования системы органов исполнительной власти как в начале проведения административной реформы, так и в настоящее время, то есть с учетом произошедших крупномасштабных изменений военного, экономико-политического характера, природного характера, осталось совершенствование государственного управления. Однако при этом, что очень важно подчеркнуть, предлагаются как варианты развития уже взятых направлений решения этой главной задачи (цели), так и новые пути. Рассмотрим некоторые из них: основания появления, особенности и результаты их реализации.

Выбранный руководством российского государства курс на реализацию модели «сервисного государства» при условии сохранения, в том числе и существенно обновленной к тому времени системы ФОИВ, выдвинуло на первый план решение задачи повышения эффективности деятельности этих органов власти.

Одним из получивших чрезвычайно широкое развитие направлений совершенствования деятельности ФОИВ стало повышение эффективности их деятельности. Оно вышло на первый план уже в период второго этапа административной реформы, когда уже в основном была решена существенная проблема установления и разграничения функций и полномочий органов исполнительной власти, оптимизации их системы и структуры.



Вопрос эффективности органов власти в целом, и персонально их должностных лиц, обострился также в связи с перераспределением кадрового состава между структурными элементами системы органов исполнительной власти. Так, например, М.Э. Дмитриев, в тот период заместитель министра в Министерстве экономического развития и торговли РФ, отмечал, что введение трех уровней в системе ОИВ (министерства, службы, агентства) только осложнило коммуникации, потому что возникли дополнительные сложности во взаимодействии между министерствами и агентствами. «Неспособность привлекать эффективные компетенции привела к тому, что в министерствах еще были как-то понимающие кадры, а в агентствах кадры не обеспечивали допустимого качества принятия решений» [42, с. 45].

Понятие «эффективность» в данном контексте рассматривается в качестве субъективной позиции как соотношение полученного результата к ожидаемому результату.

Достижение цели повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти осуществлялось следующими способами: во-первых, внедрению в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам; во-вторых, путем разработки и внедрения стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также установления административных регламентов оказания государственных услуг органами исполнительной власти.

Вместе с тем, как сожалением отмечалось не только самими участниками этого процесса, но и исследователями в этой области, практически механизм «управления по результатам» был практически подменен значительным расширением и формализацией отчетности, в обеспечение соблюдения которой с неизбежностью погрузились органы исполнительной власти. Одновременно с этим у исполнителей – гражданских служащих не было мотивации, а у руководства ФОИВ реального желания и политической воли

для реализации этого управленческого механизма. В итоге стало очевидно, что предложенный механизм не эффективен и не востребован.

Критике в целом подверглась и система созданных административных регламентов по оказанию государственных услуг. Как основная причина звучала непроработанность содержательного наполнения регламентов, поскольку преобладала «простая фиксация существующих управленческих процессов, без их рационализации, без использования опыта создания современных бизнес-процессов» [42, с. 47].

Улучшение качества и доступности государственных услуг должно было получить выражение в следующих формах.

Как абсолютно новая задача реформирования, эта система должна была показать результат реализации идеи создания «сервисно-ориентированного» государства. Кроме того, институт оказания услуг государства был нацелен на совершенствование государственного управления в целом посредством совершенствования элемента этой деятельности, а именно деятельности части аппарата управления государством – ОИВ.

Понятие «компактность» в контексте определения характеристики государства означает ограничение роли государства для общества только обеспечением реализации прав и свобод.

Построение сервисно-ориентированного государства стало одним из приоритетов отечественного административного реформирования, оказание услуг стало представляться как его основная функция.

Здесь оправданно привести авторитетное мнение И.Н. Барцица в отношении того, что «государство и государственная власть выполняли и будут выполнять значительное число иных функций, которые нельзя свести исключительно к задачам оказания услуг. Ограничение же функций государства исключительно оказанием публичных услуг, служением индивиду, является преувеличением и даже лукавством» [4, с. 40].

Стоит отметить, что официального определения понятию «сервисное государство» до настоящего времени не дано. Понятие это является скорее

теоретическим, однако широко используется и в специальной литературе, и в актах правоприменения.

Специалистами в сфере государственного управления отмечается, что приоритетом в государстве, ориентированном на принцип «сервисности», является нацеленность деятельности органов системы государственной службы на заказчика (получателя) услуг (это могут быть и физические и юридические лица), его запросы, ожидания и интересы. В свою очередь «сервисность» («клиентоориентированность») государства предполагает:

- социальную направленность целей государства;
- результативность его воздействия на объект управления (то есть обязательность достижения социально обусловленных целей);
- установление в качестве основного показателя эффективности систем публичного управления «удовлетворенность граждан качеством предоставляемых им услуг»;
- открытость и отзывчивость органов исполнительной власти и их представителей
- прозрачность административных процедур;
- высокую степень доверия населения к власти и ее поддержку;
- создание комфортных условий для получения гражданами услуг [14, с. 30; 72].

Отличительными атрибутами функции по оказанию государственных услуг (сервис) выступают административные регламенты оказания государственных услуг и стандарты их выполнения. В этом же ряду следует назвать и такие особенности, как внедрение технологии «одного (или единого) окна» при оказании услуг, преобладание использования электронной формы.

Соответствующие цели и задачи предусматривались Концепцией административной реформы в таком виде:

- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;

- организация предоставления государственных услуг в электронной форме;
- создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг.

Важно подчеркнуть, что само понятие «государственная услуга» является достаточно новым для отечественной административно-правовой теории и управленческой практики.

Впервые оно используется в Указе Президента РФ от 23 июля 2004 г. «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.» при перечислении направлений реформирования: «организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам».

Внимательное рассмотрение содержания используемых в этом концептуальном акте понятий позволяет сделать вывод о том, что субъектом управления смешаны два понятия «функция» и «оказание услуг». В дальнейшем такое смешение понятий неизбежно перешло и в подзаконные нормативные правовые акты [33]. К сожалению, ошибочное понимание понятий «услуга» и «функция» как синонимов, а также неверное понимание реализации государственной функции посредством оказания государственных услуг, разработчики перенесли и в Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [47], ставший правовым фундаментом в этой сфере деятельности ОИВ.

Как следует из ст. 2 Закона, государственная услуга представляет собой деятельность, направленную на реализацию государственной функции, возложенной на конкретный ОИВ. Осуществление этой деятельности происходит при инициировании ее обращающимся лицом.

В условиях действующего нормативно-правового регулирования приоритетом становится разрешение проблемы административной

регламентации разделение понятий «функция» и «услуга», поскольку оба понятия стали основными в рамках этого направления деятельности.

Серьезное внимание и связанный с этим прикладной интерес вызывает предусмотренное в целях реализации задач института предоставления государственных услуг создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг.

Согласно ст. 2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) является по организационно-правовому статусу учреждением (государственным либо муниципальным). Основная функция, для реализации которой такие учреждения создаются, является оказание государственных (или муниципальных) услуг. В качестве приоритетов формы оказания услуг можно выделить предоставление услуг в электронной форме, а также использование технологии получения сведений по принципу «одного окна».

Законодатель пошел по пути формулирования списка субъектов, которые могут оказывать государственные услуги, как открытого, то есть допускается предоставление этих услуг и иными.

Согласно положениям закона, полномочны на оказание услуг «орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, наделенный соответствующим государственным полномочием; а также организация, уполномоченная оказывать государственную услугу на основании правового акта исполнительного органа государственной власти или договора о выполнении работ или оказании услуг для государственных (муниципальных) нужд» [47].

Следует признать, что в практике государственного управления большой спектр услуг органы государственной власти и органы местного самоуправления не оказывают непосредственно, а через специализированные государственные и муниципальные учреждения (здравоохранения, школьного

и дошкольного образования, жилищно-эксплуатационные организации и другие).

Результаты анализа нормативно-правового регулирования позволяют заключить, что оказание государственных (а равно и муниципальных) услуг непосредственно органами исполнительной власти либо созданными ими организациями, не является обязательным требованием законодателя. Следовательно, требование в отношении субъекта оказания услуги не является и обязательным признаком государственной услуги. Отметим, что сказанное в равной мере относится как к государственной, так и к муниципальной услуге.

Более того, функции по предоставлению государственных и муниципальных услуг возможно передать также субъектам, представляющим негосударственный сектор. В этой связи приведем мнение И.Н.Барцица о том, что «использование такого механизма актуализирует необходимость разработки теоретических основ договорных форм сотрудничества органов власти с бизнес-сообществом, с негосударственным сектором в целом в интересах оптимизации порядка предоставления государственных и муниципальных услуг, развития государственно-частного партнерства, а также реорганизации бюджетных государственных и муниципальных учреждений в автономные» [4, с. 47; 73].

Важным итогом реформирования стало создание системы независимой оценки качества работы субъектов, которые оказывают государственные услуги в социальной сфере, а также открытых общественных рейтингов их деятельности [43].

Существенным инструментом совершенствования деятельности ОИВ стало «отсечение» из номенклатуры их функций и полномочий значительного количества таких, которые связаны с управлением имуществом, контролем деятельности профессиональных участников рынка (бизнес-сообществ), предоставлением государственных услуг; решением вопросов местного значения и др. Возник вопрос, кому и каким образом эти государственные функции и полномочия передать. Решение было найдено в ходе реализации

такой формы управления как делегирование (передача) полномочий, которое оказалось достаточно удачным и получило значительное развитие. Напомним, что передача полномочий может быть осуществлена как внутри системы ФОИВ, так и внутри единой системы органов исполнительной власти (то есть уровня Российской Федерации и субъекта РФ), так и между ОИВ региона и органами местного самоуправления. Одновременно серьезное распространение получила передача полномочий органов исполнительной власти субъектам негосударственного сектора.

Подтверждением предусмотренной законодателем возможности передачи целого комплекса полномочий, ранее принадлежавших разным субъектам – федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления и органам Фонда социального страхования Российской Федерации, для исполнения одному юридическому лицу негосударственного сектора [56].

Названным Законом предусмотрено, что субъект со статусом управляющей компании на территории инновационного центра «Сколково», являющейся по статусу территорией опережающего развития, уполномочен на решение целого круга вопросов, ранее отнесенных к компетенции органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления. Новым в этом механизме является не только перераспределение полномочий, но и практическое ограничение органов государственной исполнительной власти субъектов федерации и местного самоуправления участвовать в процессе развития и управления соответствующих территорий.

Результаты реформирования исполнительной власти, в первую очередь перераспределение ее функций и полномочий, сказались на взаимоотношениях органов исполнительной государственной власти (федеральных и региональных) и органов МСУ. В 2012-2014 гг. внедрен механизм делегирования отдельных государственных полномочий органам

МСУ, и революционный по перераспределению полномочий, предусматривающий передачу отдельных полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации. Эти два механизма в совокупности стали основными способами так называемого «огосударствления» местной власти.

Глобальные изменения по осуществлению управления в сфере местного самоуправления, по решению вопросов местного значения, конечно, стали предметом рассмотрения и изучения специалистов. При этом мнения по вопросам результатов и перспектив для развития территорий муниципальных образований делегирования полномочий между субъектами федерации и органами муниципалитетов разделились. Звучали как негативные оценки сложившегося в 2014-2016 гг. вектора движения к огосударствлению местного самоуправления, так и достаточно оптимистичные оценки передачи полномочий как некоторого нового «инструмента оптимального динамичного регулирования территориального управления и самоуправления, исходя из конкретных реальных потребностей общества» [7; 27].

При этом как отмечается в специальной литературе, «проблема оптимального определения объема компетенции и полномочий органов публичной власти (в особенности ее исполнительной ветви), в том числе ее адекватного правового закрепления, остается одной из самых актуальных на протяжении всего периода осуществления административного реформирования в Российской Федерации» [6].

Серьезные трудности в ходе реформирования возникли в связи в отношении вовлечения общества в целом, институтов гражданского общества, профессиональных объединений бизнес-сообщества в процесс обновления государственного управления.

Как отмечено Г.Л. Купряшиным, «заинтересованность конкретных групп общества в результатах реформы касается не столько изменений в структуре органов государственного управления, сколько их результатов в соотношении «выгоды/ издержки» [25, с. 9-10].



Иными словами, общество в целом реагирует не на такие итоги реформирования органов исполнительной власти, как создание их новой структуры, упорядочение функций, компетенции, решение вопросов наделения и делегирования полномочий, воспринимаемые в качестве промежуточных, а на те результаты, которые касаются непосредственно их жизнедеятельности. Так, представителями бизнес-сообщества заинтересованность проявляется к таким результатам реформирования, как: минимизация вмешательства государства в их деятельность в связи с реализацией контрольно-надзорных функций; вопросы защиты права собственности. В отношении физических лиц такие результаты реформирования могут касаться, например, внедрения высоких стандартов качества оказания государственных услуг; создание эффективных инструментов противодействия коррупции. Таким образом, результаты реформирования должны быть очевидными с точки зрения их пользы для конкретного субъекта отношений в сфере государственного управления. Именно достижение такого социального эффекта позволит органам управления и государству в целом получить поддержку процессов реформирования со стороны общества, и тем самым усилить положительный эффект от проводимых преобразований.

В этой связи, как представляется, в центре внимания организаторов будущих реформ и преобразований должны находиться выявленные потребности и ожидания конкретных общественных групп. Это может быть успешно использовано при разработке и проведении мер и мероприятий, направленных на совершенствование правового обеспечения административного реформирования.

Таким образом, могут быть сделаны следующие выводы.

– административное реформирование, осуществляемое благодаря консолидированным усилиям руководства страны, прежде всего Президента РФ и Правительства РФ, было сопряжено с необходимостью помимо решения задач политического и управленческого характера,

напрямую направленных на достижение целей реформ, также осуществлять преодоление противодействия реформенным изменениям со стороны части государственного аппарата, стимулировать повышение эффективности его деятельности, проводить разработку новых идей о направлениях преобразований и необходимых для их реализации механизмах и инструментах практического внедрения. Серьезные трудности возникли в связи с реализацией задач по вовлечению общества в целом, институтов гражданского общества, профессиональных объединений бизнес-сообщества в процесс обновленного государственного управления;

– существенное значение для совершенствования деятельности органов исполнительной власти имели такие формы и методы государственного управления, как: повышение эффективности деятельности ОИВ (управление, ориентированное на результат); делегирование государственных функций и полномочий; развитие системы оказания государственных услуг;

– некоторые принятые и реализованные в ходе реформирования управленческие решения привели к ограничению компетенции и полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в части административно-правового управления территориальным развитием [10; 30, с. 14-19];

– трудности в административном реформировании, традиционно для России организуемом и осуществляемом «сверху», так же традиционно сопровождались достаточно слабым участием общества в целом и общественных структур, в частности (институты гражданского общества, профессиональные бизнес-сообщества и другие). Преодоление такого социального эффекта может быть обеспечено только осознанием каждым конкретным субъектом отношений в сфере государственного управления пользы от происходящих преобразований

для него. Именно это позволит органам управления и государству в целом получить поддержку процессов реформирования со стороны общества, и тем самым усилить положительный эффект от проводимых преобразований.

## **2.2 Основные направления совершенствования правового обеспечения административного реформирования**

Одним из самых значимых инструментов поддержки и реализации многочисленных инструментов создания системного качественного государственного управления является административно-правовое регулирование.

В свою очередь, совершенствование правового обеспечения административного реформирования связано с формированием именно правовой основы процесса государственного управления, обладающей свойствами системы [66, с. 116].

Инновационные формы, методы, способы осуществления деятельности в сфере государственного управления, которые получили применение в ходе административного реформирования, на сегодняшний день в большинстве своем уже получили правовое «обрамление» либо соответствующие проекты актов находятся на рассмотрении в компетентных органах.

Наиболее значимыми, масштабными, инновационными по своему содержанию являются те нормативные правовые акты, которые касаются такой проблематики, как, например:

- повышение эффективности государственного управления на основе программного метода достижения целей;
- проведение масштабной работы по отбору устаревших, несоответствующих текущей социально-экономической ситуации, неоправданно усложняющих деятельность в сфере экономики

нормативных правовых актов, подлежащих отмене (так называемая «регуляторная гильотина»);

- разработка проекта нового Кодекса об административных правонарушениях и Административно-процессуального кодекса;
- создание государственных корпораций;
- создание и реализация механизмов делегирования и перераспределения государственных функций и полномочий;
- установление новых, в том числе экспериментальных, правовых режимов;
- оказание государственных услуг;
- совершенствование правового обеспечения технического регулирования. Особо остро это направление деятельности связано с членством России в региональном интеграционном объединении (Евразийском экономическом союзе);
- установление риск-ориентированного государственного контроля и надзора.

Раскрывая суть деятельности, направленной на повышение эффективности государственного управления на основе программного метода достижения целей, отметим следующее.

Для решения приоритетных с точки зрения государственного управления задач, состоящих в обеспечении устойчивого социально-экономического развития государства и обеспечении национальной безопасности, была разработана новая форма государственного регулирования, получившая наименование «стратегическое планирование». Свое правовое закрепление она получила в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [55].

Основополагающие программные документы для реализации этой формы управления получили название документов стратегического планирования. К ним относятся ежегодные послания Президента РФ, стратегии, государственные программы и др.

Как отмечается Правительством РФ, «государственные программы Российской Федерации стали одним из основных инструментов государственной политики, обеспечивающих реализацию ключевых государственных функций, достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности» [32].

На основании изученного нам становится очевидно, что магистральным вектором совершенствования институтов публичной власти становится их развитие в соответствии с программным подходом. Этот подход основывается на таком принципе организации деятельности органов исполнительной власти как выполнение государственных программ, которые, в свою очередь, подлежат разработке в развитие целей социально-экономического развития страны, стратегических инициатив, и представляют собой систему мер и мероприятий по их поэтапному претворению в жизнь.

Такой современным для настоящего периода развития страны инструмент государственного управления как государственная программа по сути своей представляет собой достаточно удачный механизм сопряжения целевого и отраслевого управления. По состоянию на сегодняшний день он является одним из основных инструментов государственного регулирования.

В этой части нашего исследования важно остановиться для пояснения сути административного регулирования. Оно направлено на оказание общего воздействия на объект управления (например, государственный контроль (надзор), государственная регистрация, лицензирование). Данное регулирование в силу своего непосредственного, прямого воздействия на все включенные в соответствующие правоотношения объекты, именуется первичными, а регулирование – «первичным».

Процесс воплощения в жизнь государственных программ востребует применение иных методов, а именно: управляющее воздействие должно быть оказано не на любой объект, а на конкретный объект (им может выступать как определенная категория лиц, так и определенная сфера отношений, конкретный вид экономической деятельности и так далее), при этом на данный

объект должно быть оказано, как правило, комплексное воздействие (т.е. использован не один административный метод воздействия, а некоторый их спектр). Такое достаточное сложное (посредством комплекса административно-правовых методов) управленческое воздействие на конкретный объект управления именуется «вторичным» регулированием.

В качестве яркого примера реализации такого подхода «вторичного» регулирования (так называемая «регуляторная песочница»), который заложен в основанных на инновационных методах административно-правового регулирования механизмах, можно назвать такой инструмент как «правовой режим», уже достаточно развитый и апробированный. В данном случае речь может идти, например:

- об особом правовом режиме осуществления экономической деятельности «Территория опережающего развития» (статус территории вводится на 70 лет [57];
- о правовом режиме Особых экономических зон (сроком на 49 лет) в целях развития отраслей экономики, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов [54];
- о принципиально новом экспериментальном правовом режиме для разработки и внедрения в России новых технологий [60].

Получивший тотальное распространение в отношении всех федеральных органов исполнительной власти, занимающихся вопросами экономической деятельности, механизм деятельности по реализации государственных программ среди общественности и экспертов не получил поддержки, но подвергался серьезной критике. Нарекания касались в основном организационной части этого процесса, в частности, например:

- слабой организации взаимодействия различных ФОИВ, задействованных при реализации какой-то конкретной государственной программы;

- направленности действий конкретных ФОИВ скорее на решение текущих проблемных вопросов, чем на перспективное участие в реализации долгосрочной госпрограммы, причем за счет финансовых средств госпрограммы;
- недостаточной организации всей системы деятельности по выполнению государственных программы.

В качестве предложений по улучшению этой проектной деятельности по созданию и реализации госпрограмм высказывались и принципиальные предложения по кардинальному изменению системы организации их выполнения. К такого рода предложениям относится инициатива об учреждении специального (специализированного) органа, не входящего в действующую на сегодняшний день в систему ФОИВ, при этом обладающего полномочиями по «учреждению органов управления государственной программой, и контролю их деятельности, а также управлению ресурсами, выделяемыми для реализации программ [25, с. 30-31].

Можно заметить в связи с предлагаемой экспертами идеей о создании некоего специального ФОИВ по управлению госпрограммами, что идея создания специальных государственных органов эта не является кардинально новой. Аналогичный подход уже достаточно масштабно реализуется в современных условиях. В качестве примера можно привести создание достаточного количества органов со специальным статусом, определяемым отдельными федеральными законами, которые не принадлежат ни одной ветви власти: Следственный комитет РФ, органы прокуратуры, Центральная избирательная комиссия, Счетная палата РФ, Центральный банк РФ. При этом даже не все из них являются государственными органами власти.

Разработка проектов новых российских Кодекса об административных правонарушениях и Административно-процессуального кодекса вполне обоснованно также должна быть оценена как одно из магистральных направлений совершенствования правового обеспечения административного реформирования. В контексте нашей работы наибольший интерес

представляет проект кодекса, содержащего материально-правовые нормы, – проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Практически уже более чем на протяжении десятилетия экспертами и общественностью активно обсуждается принятие нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (взамен действующего КоАП от 30.12.2001 № 195-ФЗ [21, с. 5-8; 28; 29; 39]. В последние годы на суд общественности были представлены два проекта нового КоАП, обсуждение которых завершилось после первого чтения в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

Во исполнение поручения Правительства РФ от 21.03.2019 была разработана Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Концепция), размещенная затем на сайте Правительства РФ [36]. В данной Концепции определены основные принципы, идеи и правовые конструкции, которые должны найти свое воплощение в разрабатываемом новом Кодексе РФ об административных правонарушениях (далее – новый КоАП, Кодекс).

Вместе с тем, как отмечается в некоторых публикациях [2, с. 183; 7, с. 22], исходя из положений Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, показывал, что данные изменения в целом направлены на детальную регламентацию Общей части КоАП, усложнение процесса ведения производства по делам об административных правонарушениях и выделение из КоАП в отдельный федеральный закон процессуальной части [9, с. 202].

Разработчиками этих законопроектов и законодателями официально были обозначены запланированные сроки вступления в силу данных законов: с 1 января 2021 г. – Кодекса РФ об административных правонарушениях (материальный кодекс), а с 1 января 2022 г. – Процессуальный кодекс РФ об административных правонарушениях. Однако в силу причин разного характера эти планы до настоящего времени не реализованы.



В научных и экспертных кругах продолжают оставаться востребованными для обсуждения вопросы о достаточности обоснования идеи об изменении концепции государственного управления или общего подхода к административно-юрисдикционной деятельности. Следует признать справедливым мнение «о необходимости решения, в первую очередь, политико-правовой задачи по установлению цели государственного регулирования, и только потом определения способов ее (цели) достижения, которые надлежит облекать в правовую форму (в том числе, административно-правовую). Актуальным представляется также мнение о необходимости разработки правового прогноза от принятия этих кодифицированных актов административного права» [1, с. 182-186; 13].

Совершенствование правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти – это еще одно важнейшее направление осуществления административной реформы, которое особенно ожидается бизнес-сообществом. В данном ракурсе имеется в виду деятельность ОИВ по осуществлению контроля и надзора за выполнением, соблюдением обязательных требований в конкретных сферах (областях) общественной деятельности. Инициатива по проведению реформирования в этой части управленческой деятельности содержалась в послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ и выражалась как одна из приоритетных задач на 2015 год. В ее процессе были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в настоящее время утратил силу), целью реализации которых являлось уменьшение административного пресса в отношении субъектов, осуществляющих экономическую, в том числе предпринимательскую деятельность. Достигнуть поставленную цель предполагалось посредством реализации, например мер по налаживанию взаимодействия между государственными органами при получении информации для проведения

государственного контроля (надзора), созданию возможностей для доступа участников проверок к информации о деятельности госорганов в части данных контрольных (надзорных) мероприятиях, а также установления некоторых периодов освобождения субъектов предпринимательства от проведения плановых проверок, внедрение системы управления рисками при осуществлении государственного надзора.

Приведем примеры реализации этих мер. Так, с 1 января 2016 г. по 31 декабря 2018 г. в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, относящихся к субъектам малого предпринимательства, были введены «надзорные каникулы», предусматривавшие исключение проведения в этот период плановых проверок [52]. Практика предоставления подобных «каникул» в силу складывающихся неблагоприятных условий (как экономического, так и природного характера), в том числе для осуществления предпринимательской деятельности, впоследствии получила продолжение.

Влияние «надзорных каникул» на развитие малого бизнеса было оценено его представителями положительно. Вместе с тем было отмечено значительное увеличение числа внеочередных проверок, особенно многочисленными оказались такие, как: прокурорские, рейдовые, по заявлениям граждан, а также административные расследования [18, с. 18]. Однако впоследствии на такую ситуацию обратили внимание высшие должностные лица государства, и подобная практика практически прекратилась.

Понятие «риск-ориентированный подход» было легализовано в 2015 г. в результате дополнения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ статьей 8.1.

В результате повсеместное внедрение риск-ориентированного подхода становится ключевым направлением реформы контрольной и надзорной деятельности, реализация мероприятий которой продолжается и в настоящее время.

На начальном этапе административного реформирования в сфере государственного контроля и надзора в качестве целей предлагалось:

- повышение уровня защищенности охраняемых законом ценностей в сферах производства или оказания услуг за счет обеспечения соблюдения обязательных требований;
- снижение при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля административных и финансовых издержек граждан и организаций, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности, в том числе путем исключения существующих и предотвращения установления новых избыточных контрольно-надзорных функций, избыточных и устаревших обязательных требований, а также обеспечения соответствия обязательных требований достижениям науки, техники и уровню развития экономики; оптимизация использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, используемых при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

По мере продвижения реформирования цели подлежали корректировке и формулировались таким образом:

- снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям;
- снижение административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность;
- повышение уровня зрелости и эффективности организации контрольно-надзорной деятельности. В этой программе приняли участие 12 ФОИВ, на которые возложены контрольно-надзорные функции. К ним относятся МВД России, МЧС России, ФАС России, ФНС России, ФТС России, Россельхознадзор, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Роструд, Ростехнадзор.

Следующим шагом в реформировании этого вида деятельности ФОИВ была разработка проекта федерального закона о контрольно-надзорной деятельности. Законопроект включал в себя апробированные и положительно зарекомендовавшие себя к тому времени механизмы контрольно-надзорной деятельности.

На основании проведенного изучения правовых актов и соответствующей специальной литературы, что несмотря на то, что контрольно-надзорная деятельность не перестает быть центром внимания экспертов и исследователей, а реформирование контрольно-надзорной деятельности идет уже с 2014 г., в Федеральном законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [59] (вступил в силу с 1 июля 2021 г. за исключением положений, для которых законом установлены иные сроки) по-прежнему не устранен такой существенный пробел как смешение понятий «контроль» и «надзор». При этом контрольно-надзорная деятельность государства, в том числе в предпринимательской (хозяйственной) сфере, настоятельно требует дифференциации существующих полномочий по контролю и надзору и выделению из них собственно контрольных и собственно надзорных полномочий в рамках единой контрольно-надзорной деятельности [41, с. 49].

Как следует из статьи 1 этого Закона, под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем в Российской Федерации понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или)

восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Таким образом, указание в приведенном определении «контроля» на его цель, сформулированную в виде «предупреждение, выявление и пресечение нарушений», позволяет расценивать это определение как классическое определение надзора. При этом надзор распространяется в отношении соблюдения обязательных требований законодательства, а контроль осуществляется за эффективностью, целесообразностью деятельности [3]. Полагаем, что уточненные в части объема и содержания понятия «контроль» и «надзор» должны все-таки получить свое легитимное звучание.

Одно из главных достижений, закрепленных в данном законе – это полноценная система анализа и учета рисков. До принятия данного закона риск-ориентированный подход применялся в 34 видах контроля, а после вступления в силу закона о контроле – в 200 видах федерального государственного контроля.

Представляется, что как безусловный позитивный факт следует оценить включение в закон о контроле расширенного перечня профилактических инструментов, включающего:

- информирование,
- обобщение практики,
- меры стимулирования,
- объявление предостережения,
- консультирование,
- самообследование,
- профилактический визит.

Также названным законом вводится институт независимой оценки соблюдения обязательных требований. Законодателем предусмотрено, что такая оценка может проводиться лицами, аккредитованными в национальной системе аккредитации в форме органа инспекции (ст. 54). Еще одним новым

институтом системы контроля станет механизм досудебного обжалования путем подачи жалобы исключительно в электронном виде с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (ст. 40).

Как представляется, названные правовые новеллы с высокой долей вероятности окажут положительное влияние на эффективность такого вида деятельности органов исполнительной власти, как контрольно-надзорная.

В качестве направлений совершенствования, а точнее развития правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности ОИВ необходимо обозначить разработку и принятие значительного количества подзаконных нормативных правовых актов (в особенности Положений об отдельных видах федерального контроля и надзора), а также проведения кропотливой работы по анализу соотношения положений Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», Федерального закона «Об обязательных требованиях» и других актов законодательства.

Правовое обеспечение административного реформирования, вне всякого сомнения, неразрывно связано с совершенствованием правового обеспечения технического регулирования, в особенности с учетом членства Российской Федерации в Евразийском экономическом союзе.

Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (вступил в силу с 1 ноября 2020 г. за исключением некоторых положений, для которых установлены более поздние сроки) определяет правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы (далее – обязательные требования).

Обратим внимание, что закон не распространяется, в том числе, на отношения, связанные с установлением и оценкой применения обязательных требований: в сфере обороны, государственной безопасности, внутренних дел (за исключением требований в части обеспечения безопасности дорожного движения), противодействия преступности, оперативно-розыскной деятельности, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности; также устанавливаемых при угрозе возникновения и (или) возникновении отдельных чрезвычайных ситуаций, введении режима повышенной готовности [37, с. 166-170] или чрезвычайной ситуации на всей территории Российской Федерации либо на ее части; в сфере действия законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, законодательства Российской Федерации о таможенном регулировании и таможенном деле в Российской Федерации [70; 71].

Согласно п. 3 ст. 1 Закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» порядок установления обязательных требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации определяется Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., актами, составляющими право Евразийского экономического союза (ЕАЭС), и законодательством Российской Федерации о техническом регулировании (п. 4 ст. 1 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»).

В связи с изложенным, развитие и совершенствование правового обеспечения технического регулирования связано с принятием и применением правовых актов как национального, так и наднационального уровня.

Рассматривая и определяя перспективные направления совершенствования правового обеспечения административного реформирования органов исполнительной власти, на наш взгляд, следует

ориентироваться на результаты предыдущих этапов реформы, анализировать как условия достижения успеха, так и причины неудач.

В этой связи обратим внимание на то, что во многих публикациях, где обсуждаются причины замедления хода реформирования в разные периоды постсоветской истории России, предлагаются и различные объяснения неудач в реформировании системы государственного управления. В их числе называют и такие, что связаны с отношением членов общества к реформированию: «сопротивление чиновничества» [65, с. 7]; влияние региональных «политико-административных» режимов [26, с. 20]; недостаток политической воли элит; отсутствие коалиции поддержки проводимых реформ со стороны институтов гражданского общества, экспертного сообщества, средств массовой информации [42, с. 40; 69].

Представляется, что проработка целей, задач, конкретных форм и методов управления, направленных на реализацию реформирования, обязательно должны осуществляться с учетом анализа потребностей и ожиданий конкретных групп общества, сопровождаться серьезной информационной и идеологической поддержкой.

Принятие поправок к Конституции Российской Федерации [16] определило существенное изменение конфигурации отечественной публичной власти, содержание «портфеля» функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в России. В наибольшей степени перемены затронули органы исполнительной власти.

Поправочным Законом вводится понятие «единство публичной власти», идея о котором давно предлагалась и обсуждалась, а тенденции сближения государственной и муниципальной власти проявлялись в последнее десятилетие. Однако следует констатировать, что надлежащей теоретической разработке этот феномен не был подвергнут либо же результаты научного осмысления остались вне поля зрения законодателя, поскольку даже содержание понятия «единство публичной власти» в Законе не раскрыто. Попытка преодолеть этот пробел содержится в Федеральном законе от 8



декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». Однако и эта попытка не может быть признана удачной, поскольку определение данного понятия подменено перечнем органов, входящих в единую систему публичной власти.

Не вносит в этой части определенности и Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», содержащий перечень органов, входящие в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации: федеральные органы государственной власти и иные федеральные государственные органы осуществляют свои полномочия на территории субъекта Российской Федерации непосредственно или через создаваемые ими территориальные органы во взаимодействии с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, действующими на территории субъекта Российской Федерации (пункт 3 статьи 1).

Вступление в новый период российской конституционно-правовой реформы, в условиях продолжающихся административной, муниципальной и иных реформ управления и наступления так называемой «новой нормальности», обусловленной пандемией COVID-19, когда «в условиях глобальной социально-экономической дестабилизации, в правовой практике разница между обычным и чрезвычайными режимами управления стирается» [12, с. 116], выдвигают на самый передний план среди мероприятий реформирования разработку целой номенклатуры положений, касающихся разделения публичных полномочий в единой системе публичной власти. Складывается ситуация, по сути схожая с постановкой целей на первом этапе административной реформы: уточнение функций государственных органов исполнительной власти в том числе путем перераспределения полномочий. Однако в данный момент времени эти процессы развиваются уже на новом

фундаменте, созданном в результате двадцатилетнего постсоветского административного реформирования.

Новеллами Конституции Российской Федерации в значительной мере изменена «мозаика» системы публичной власти, соотношения и взаимодействия ее элементов, содержания «кейса» функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в России. Представляется, что реализация этих новаций однозначно определяет продолжение административного реформирования органов исполнительной власти и осуществляемой ими управленческой деятельности, и вновь ставит на повестку дня вопрос совершенствования правового обеспечения этого процесса.

Изложенное позволяет сделать ряд выводов.

- совершенствование правового обеспечения административного реформирования связано с формированием системной правовой основы процесса государственного управления. Получившие активное применение в процессе реформирования инструменты качественного государственного управления либо уже получили свое достаточное правовое оформление, либо соответствующие законопроекты находятся в стадии разработки и/или обсуждения;
- наиболее значимыми как по масштабу внесенных изменений в механизм государственного управления, так и по инновационности своего содержания являются нормативные правовые акты, регламентирующие: применение концепции повышения эффективности государственного управления на основе программного метода достижения целей; проведение масштабной работы по отбору устаревших в условиях текущей социально-экономической ситуации, неоправданно усложняющих деятельность в сфере экономики нормативных правовых актов, подлежащих отмене (так называемая «регуляторная гильотина»); разработка проекта нового Кодекса РФ об

административных правонарушениях и Административно-процессуального кодекса РФ; создание государственных корпораций; развитие механизмов делегирования и перераспределения государственных функций и полномочий; установление новых, в том числе экспериментальных, правовых режимов; оказание государственных услуг; совершенствование правового обеспечения технического регулирования, в том числе с учетом членства России в Евразийском экономическом союзе; установление порядка и условий риск-ориентированного государственного контроля и надзора;

– при постановке целей и задач новых этапов административного реформирования управленческой деятельности органов исполнительной власти следует ориентироваться на результаты предыдущих этапов реформы, анализировать как условия достижения успеха, так и причины неудач. Как показал анализ опыта предыдущих периодов постсоветской истории, возможными причинами замедления хода реформирования зачастую были связаны с отношением членов общества к реформированию: сопротивление части сотрудников государственного аппарата; влияние региональных «политико-административных» режимов; недостаток политической воли элит; отсутствие согласованной позиции сил российского общества, представленных как экспертным сообществом, представителями масс-медиа и печатных изданий, общественными организациями и иными формами институтов гражданского общества, в понимании и поддержке продвижения административного реформирования.

Подготовка концептуальных и методических документов в сфере реформирования обязательно должна осуществляться с учетом анализа потребностей и ожиданий конкретных групп общества, сопровождаться серьезной информационной и идеологической поддержкой.

## Заключение

Проведенное в рамках подготовки магистерской диссертации исследование показало, что за период российских государственных преобразований накоплен богатый национальный опыт проведения реформ государственной власти. Как правило, причинами реформирования государственной власти становились изменения организации общества или изменения, касающиеся каких-то внешних факторов.

В соответствующий момент времени, когда осознание неизбежности накопленных факторов требовало введения новшеств в системе управления государством, отечественная государственная система управления начинала реформирование, в том числе и в отношении самой себя. Однако по сути реформы имели характер «догоняющих реформ».

В условиях начавшейся в 1985 г. масштабной «перестройки» был взят курс на реформирование административно-политических институтов. По существу, «перестройка» давала импульс глобальной административной реформе всего союзного государства.

В постсоветский период развития самостоятельное государство – Российская Федерация резко нуждалась в переосмыслении собственного исторического опыта, анализе ошибок и сомнительных перспектив, преодолении экономической неопределенности ближайших лет.

Административное реформирование, начатое и осуществляемое благодаря консолидированным усилиям руководства страны, прежде всего Президента РФ и Правительства РФ, было сопряжено с необходимостью решения задач политического и управленческого характера, напрямую направленных на достижение целей реформ, которые состояли, в первую очередь в следующем: совершенствовании структуры федеральных органов власти, разделении и упорядочении их функций, установлении их компетенции и соответствующего объема полномочий; ограничении вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов

предпринимательства; разработки, апробации и использовании новых форм и методов государственного управления (стратегическое планирование, реализация государственных программ, программно-целевой метод деятельности органов исполнительной власти, введение новых правовых режимов осуществления экономической деятельности, делегирование полномочий по реализации публичных функций). Реформа в 2006-2010 гг. связывалась с реализацией идеи построения эффективного государства, развития института оказания государственных услуг, перераспределения части полномочий по осуществлению публичных функций путем передачи их иным субъектам, принадлежащим как к государственному, так и негосударственному сектору. По сути в настоящее время продолжается развитие многих заложенных в тот период административного реформирования механизмов и инструментов государственного управления (например, как новую форму делегирования полномочий можно рассматривать создание так называемых институтов развития (государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ», Агентство стратегических инициатив); как направление развития институтов гражданского общества можно оценивать привлечение представителей бизнес-сообщества к работе общественных советов при федеральных органах исполнительной власти).

Серьезной задачей для реформаторов в ходе реформирования являлось преодоление противодействия преобразованиям в сфере государственного управления со стороны части бюрократического аппарата, необходимость нахождения возможностей стимулировать повышение эффективности его деятельности, осуществлять практически «на ходу» разработку новых идей о направлениях преобразований и адекватных механизмах и инструментах их практического внедрения. Трудностями сопровождалась и реализация задач по вовлечению общества в целом, отдельных его слоев и институтов в процесс обновленного государственного управления.

Начало нового этапа конституционно-правовой реформы, с одновременным продолжением реализации административной,

муниципальной и иных реформ управления в Российской Федерации, как никогда ранее, определяет актуальность разработки вопросов распределения полномочий между органами единой системы публичной власти. Одновременно результаты деятельности публичной власти по хозяйственному, социально-культурному и административно-политическому строительству на уровне субъектов Российской Федерации в значительной степени зависят от эффективности взаимодействия не только федеральных органов исполнительной власти, ФОИВ и органов исполнительной власти субъектов РФ, но и на уровне органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, состояния нормативной правовой базы, регулирующей данную сферу общественных отношений.

Для создания правовой «оболочки» реализации новаций, закрепленных в действующей Конституции РФ после внесения поправок, требуется значительная работа законодателя. По заявлению председателя Государственной Думы В.В. Володина, в ближайшее время необходимо принять более 50 федеральных законов, направленных на реализацию обновленных конституционных положений. Значительная часть этих правовых актов будет направлена на регулирование сферы деятельности органов исполнительной власти.

На основании результатов проведенного исследования могут быть предложены некоторые перспективные направления проведения научных исследований для выработки обоснованных рекомендаций по дальнейшему реформированию отечественных публично-правовых институтов, применяемых ими форм и методов деятельности в сфере административно-правового регулирования:

- делегирование функций по оказанию некоторых публичных услуг негосударственным структурам (установлении перечня видов услуг, критериев отбора исполнителей, разработка форм и условий сотрудничества);

– делегирование и перераспределение полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти, государственными ОИВ и муниципальными органами власти. Повышение роли субъектов Российской Федерации, их органов исполнительной власти в условиях реализации особых правовых режимов (особых экономических режимов, экспериментальных правовых режимов), а также противодействия новым угрозам и вызовам (в том числе, в период введения режима повышенной готовности в связи с распространением вирусной инфекции COVID 19);

– разработка критериев осуществления деятельности в рамках контроля либо надзорной деятельности, а также проведения проверки в порядке контроля/надзора либо административного расследования. Установление форм, методов и механизмов осуществления органами исполнительной власти деятельности по контролю и надзору за соблюдением обязательных требований в условиях наднационального правового регулирования в Евразийском экономическом союзе в сфере технического регулирования;

– совершенствование существующих и разработка новых форм и методов административного регулирования экономической деятельности в неординарных социально-политических, экономических и угрожающих биологическому благополучию человека условиях (в том числе, в условиях экономических санкций, при возникновении чрезвычайных ситуаций, в период реализации режима повышенной готовности).

Таким образом, поставленные задачи диссертационного исследования решены, его цель достигнута.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М.: Зерцало-М, 2003. 608 с.
2. Андреев К.А. О реформировании законодательства об административной ответственности на основе Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях// Актуальные проблемы науки административного права: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Лазаревские чтения – 2020», посвященной 90-летию заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора Б.М. Лазарева (11 февраля 2020 г.). М.: Изд-во «ОнтоПринт», 2020. С. 182-187.
3. Бакаева О.Ю., Мильшина И.В. Соотношение понятий контроль и надзор: правовые позиции// Юридическая мысль. 2012. № 5 (73). С. 56-67.
4. Барциц И.Н. Понятие «публичная услуга» в контексте Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и вне его // Государство и право. 2013. № 10. С. 40-51.
5. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14-21.
6. Бялкина Т.М. Административно-правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления// Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2013. № 1. С. 49-50.
7. Воронов А.М. Административная реформа: динамика развития в современной России// Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. СПб: Изд-во: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2020. С. 22-29.



8. Глазунова В.М. Об этапах отечественного административного реформирования управленческой экономической деятельности // Вопросы устойчивого развития общества. 2022. № 11. С. 70-75.

9. Глазунова И.В. О новациях в отношении административной ответственности (в свете Концепции нового Кодекса об административных правонарушениях) // Актуальные проблемы науки административного права: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Лазаревские чтения – 2020», посвященной 90-летию заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора Б.М. Лазарева (11 февраля 2020 г.). М.: Изд-во «ОнтоПринт», 2020. С. 200-207.

10. Глазунова И.В., Бондаренко А.А. Взаимодействие органов публичной власти города Москвы и муниципальных образований при реализации государственных полномочий (административно-правовой аспект) // Муниципальная академия. 2019. № 3. С. 16-20.

11. Гришковец А.А. Федеральные органы исполнительной власти и иные субъекты, осуществляющие регулирование в сфере экономики // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 3. С. 68-81.

12. Гришковец А.А. Специфика режимов управления в условиях «новой нормальности» // Единство публичной власти в условиях современного общества: сборник трудов Центра исследования проблем территориального управления и самоуправления/ отв. ред. В.В. Балытников. М.: ИИУ МГОУ, 2020. С. 115-119.

13. Гришковец А.А. Проблема так называемого «административно-деликтного права» / IX международная научно-практическая конференция «Право и бизнес: правовое пространство для развития бизнеса в России». 04.06.2020. г. Москва, РАНХиГС. Официальный доклад.

14. Зайковский В.Н. «Сервисное государство»: новая парадигма или современная технология государственного управления? // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. Т. 10. № 24 (261). С. 18-28.

15. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/>
16. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/>
17. Зубарев С.М. К вопросу об огосударствлении местного самоуправления// Lex Russica. 2018. № 12 (145). С. 83-89.
18. Зубарев С.М. О современном этапе реформы надзорной деятельности в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 1 (41). С. 13-23.
19. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М.: Новая Правовая культура, 2004. 568 с.
20. Киселева А.В. Теория федерализма / А.В. Киселева, А.В. Нестеренко. М.: Изд-во МГУ, 2002. 304 с.
21. Кисин В.Р. Проект нового КоАП РФ: взгляд на социальную сущность («материальное содержание») административного правонарушения // Административное право и процесс. 2017. № 7. С. 5-8.
22. Комаровский В.С. Административная реформа в Российской Федерации// Полис. Политические исследования. 2005. № 4. С. 172-178.
23. Комментарии к Конституции Российской Федерации / под ред. Ю.В. Кудрявцева. М., 1996. 552 с.
24. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

25. Купряшин Г.Л. Административная реформа: модели и механизмы// Государственное управление. Электронный вестник. Вып. 58. Октябрь 2016 г. С. 6-31.
26. Курочкин А.В. Влияние региональных политико-административных режимов на динамику административной реформы// Демократия и управление. 2009. № 2. С. 20-28.
27. Не барьер, а грань сопряжения: Научный доклад об актуальных проблемах и перспективах развития современной отечественной модели разграничения полномочий между региональным и муниципальным уровнями власти / В.В. Балытников, А.А. Горбылёв, Е.Н. Михайлов и др. М.: ИИУ МГОУ, 2019. 28 с.
28. Овчарова Е. Новый КоАП РФ в защиту бизнеса // Конкуренция и право. 2016. № 2. С. 38-40
29. Овчарова Е.В. Роль научных трудов профессора Н.Г. Салищевой в формировании концепции проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях// Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 25-29.
30. Петухов Р.В. Развитие территорий муниципальных образований: проблема баланса интересов // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е.С. Шугриной. М: Изд-во «Проспект», 2017. С. 14-19.
31. Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Рос. газета. 2003. 17 мая.
32. Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»// Справочная правовая система «Гарант».

33. Постановление Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 (ред. от 18.11.2019) «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // Справочная правовая система «Гарант».
34. Постановление Правительства РФ от 31.07.2003 № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» // Справочная правовая система «Гарант».
35. Постановление Правительства РФ от 10.03.2023 № 372 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ» // Справочная правовая система «Гарант».
36. Проект Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // <http://static.government.ru>
37. Редкоус В.М. Трансформация форм и методов государственного регулирования в области экономики в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Государственная служба и кадры. 2020. № 2. С. 166-170.
38. Салищева Н., Абросимова Е. Административная реформа и административный процесс в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3 (52). С. 151-152.
39. Севрюгин В.Е. «Старая одежда» нового КоАП РФ: концептуальные недоработки и перекосы законопроекта // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 29-37.
40. Синюгин В.Ю., Дмитриев О.Е. Правовой анализ развития государственного управления реформированием в России в XVIII-XX веках // Бизнес в закон. 2009. № 4. С. 255-259.
41. Спектор А.А. Предпринимательская деятельность как объект государственного контроля (надзора) (правовые аспекты): Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. 406 с.

42. Сунгуров А.Ю., Тиняков Д.К. Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки? // *Общественные науки и современность*. 2016. № 2. С. 39-51.
43. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // *Справочная правовая система «Гарант»*.
44. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (структура утратила силу)// *Справочная правовая система «КонсультантПлюс»*.
45. Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003- 2004 годах» // *СЗ РФ*. 2003. № 30. Ст. 3046.
46. Фадейкина Н.В. Оценка эффективности и результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления// *Сибирская финансовая школа*. 2011. № 6 (89). С. 150-155.
47. Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // *Справочная правовая система «Гарант»*.
48. Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // *Справочная правовая система «Гарант»*.
49. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // *Справочная правовая система «Гарант»*.
50. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» // *СЗ РФ*. 1999. № 42. Ст. 5005.

51. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». // Справочная правовая система «Гарант».

52. Федеральный закон от 13.07.2015 № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Справочная правовая система «Гарант».

53. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу) // Справочная правовая система «Гарант».

54. Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Справочная правовая система «Гарант».

55. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Справочная правовая система «Гарант».

56. Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» // Справочная правовая система «Гарант».

57. Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Справочная правовая система «Гарант».

58. Федеральный закон от 31.07. 2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Справочная правовая система «Гарант».

59. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Справочная правовая система «Гарант».

60. Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Справочная правовая система «Гарант».
61. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. 370 с.
62. Черепанов В.А. Ставропольский край как субъект Российской Федерации. Конституционно-правовое исследование: монография. М.: Норма, 2019. 384 с.
63. Черепанов В.А. Теория российского федерализма. Учебное пособие / В.А. Черепанов. М.: МЗ-ПРЕСС, 2005. 320 с.
64. Чиркин В.Е. Территориальная организация публичной власти. М., 2017. 208 с.
65. Шишко П.М. Механизмы и факторы торможения административной реформы на региональном уровне// Демократия и управление. 2008. № 2. С. 7-10.
66. Южаков В.Н., Александров О.В., Талапина Э.В. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 7 (223). С. 114-121.
67. Юсупов В.А. Методы административно-управленческого права// Публичное право сегодня. 2020. № 4. С. 82-92.
68. Яценко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1912. 852 с.
69. Kadyrkulov M.A., Mozer S.V., Lipatova N.G. World Customs Organization as a Modern Institute for Improving Customs Administration and Trade Facilitation Procedures: Monograph. Lyubertsy: RIO Russian Customs Academy, 2017. 250 p. URL: <http://customs-academy.net/?p=10587> (дата обращения: 28.12.2022). (Всемирная таможенная организация как современный институт совершенствования таможенного администрирования и упрощения процедур торговли)

70. Kobzar'-Frolova M.N., Frolov V.A. Administrative-legal forms and methods for regulation of economic activity of customs bodies // The topical issues of public law. 2014. № 1 (25). P. 56-63. (Административно-правовые формы и методы регулирования хозяйственной деятельности таможенных органов)

71. Mozer S. Digital Customs. WCO Experience: monograph. M.: Publishing House of the Russian Customs Academy, 2019. 266 p. URL: <http://customs-academy.net/?p=12388> (дата обращения: 28.12.2022). (Цифровая таможня. Опыт ВТамО)

72. Voronov A.M., Kobzar-Frolova M.N., Redkous V.M., Gogolev A.M. Civil Society of Modern Russia: Problems of Implementation of Constitutional Rights and Freedoms// International Journal of Economic and Business Administration Volume VII, Special Issue 1, Text, 2019, pp. 243-251. <https://econpapers.repec.org/article/ersijebaa/> (дата обращения: 28.12.2022). (Гражданское общество современной России: проблемы реализации конституционных прав и свобод)

73. Yastrebova, Anna I.; Stakhov, Alexander I.; Redkous, Vladimir M.; Gubin, Aleksey N.; Suchkova, Tatyana Y. State and non-state actors ensuring constitutional order and public security: problems of legal regulation of interaction // Revista Universidad Y Sociedad. MAY-JUN 2020. Vol. 12. Iss. 3. PP. 228-239. (Государственные и негосударственные субъекты обеспечения конституционного строя и общественной безопасности: проблемы правового регулирования взаимодействия)