РАЗДЕЛ XXVI. ПОЛИТОЛОГИЯ

Борисов С.И.

Исторические этапы реформирования административно-правовых аспектов

*Северо - Кавказский институт-филиал РАНХиГС
(Россия, Пятигорск)*

doi: 10.18411/lj-02-2020-130

idsp: ljjournal-02-2020-130

Аннотация

В статье представлены исторические аспекты реформирования административной реформы в России, а также анализ ученых-государствоведов. На основании проведенного исследования автор статьи рассматривает исторические этапы реформирования, раскрывает проблемы касающихся вопросов организации процесса административной реформы.

Ключевые слова: административная реформа, право, власть, государственный аппарат.

Abstract

The article presents the historical aspects of the reform of administrative reform in Russia, as well as the analysis of state scientists. Based on this research, the author of the article examines the historical stages of reform, reveals the problems related to the organization of the administrative reform process.

Keywords: administrative reform, law, power, state apparatus.

В последние десятилетия пристальное внимание ученых-государствоведов, а также объектом тщательного изучения является современная административная реформа России. Важность рассмотрения данного вопроса обусловлена необходимостью повышения эффективности государственного и муниципального управления, изучения навыков практической реализации административной реформы в России, а также решения организационно-правовых аспектов.

Ряд известных ученых рассматривают административную реформу с изменениями, связанных с системой государственно-административного аппарата, органов исполнительной власти различного управления. И.В. Василенко определяет административную реформу как процесс структурных изменений в работе государственного аппарата, направленный на повышение его эффективности и совершенствование качества принимаемых решений[2].

Т.Я. Хабриева указывает, что под административной реформой принято понимать преобразования в системе органов исполнительной власти с целью создания реально действующей единой системы исполнительной власти, работающей в «автоматическом режиме» в интересах общества[1]. Возможно было бы продолжить перечень примеров, но абсолютно достаточно выделить, собственно что обозначенные определения базируются и основываются на имеющемся эксперименте административных реформ и не вызывают каких-то нешуточных возражений.

Под «административной реформой» принято воспринимать переустройства в системе органов исполнительной власти с целью сотворения возможно деятельной единственной системы исполнительной власти, работающей в «автоматическом режиме» в заинтересованностях общества. Объектом реформы стали федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, муниципальные организации при органах исполнительной власти, другие системы

управления, владеющих государственно-властными полномочиями. Административную реформу ожидалось проводить в некоторое количество рубежей.

1-ый рубеж (1992 - 1993 гг.)

Об идеях проведения административной реформы, а также об определенных событиях по их реализации написано много, тем более в периодической печати и в юридической литературе. Ученые административной реформы внятно выделяют некоторое количество рубежей, на любом из коих ставились и решались конкретные задачи. На первом рубеже были предприняты меры по департизации муниципального аппарата и формированию определенных федеральных органов исполнительной власти, которые по собственной своей типологии и зонам ответственности ничем не выделялись от российских министерств и ведомств.

Второй рубеж административной реформы (1996 - 1998 гг.)

В сентябре 1996 г. Президенту РФ была представлена аналитическая записка под названием «О проблеме слабой управляемости государственными процессами»[1]. В ней в качестве основной проблемы выделялась и обосновывалась необходимость подготовки концепции новой системы исполнительной власти и обеспечения правового порядка в государственном управлении.

Ключевые идеи этой записки нашли отражение в Послании Президента РФ на 1997 год «Порядок во власти - порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)»[11].

С 27 по 30 мая 1997 г. состоялось совещание под условным названием «Круглый стол»[1], где обсуждались проблемы, которые необходимо решить в ходе административной реформы.

Основным результатом этого совещания было создание пяти рабочих групп экспертов по подготовке Концепции административной реформы. С сентября 1996 г. по май 1997 г. были подготовлены 12 вариантов Концепции административной реформы.

В Концепции в качестве основных, обозначались следующие проблемы: граждан и власть[4];

- исполнительная власть: новые функции;
- проблемы государственной службы;
- коррупция в системе управления.

13 марта 1998 г. в Администрации Президента РФ состоялось обсуждение проекта Концепции административной реформы[4]. Участники совещания высказали убеждение, что до 2000 г. к ее практической реализации приступать нецелесообразно.

Текст Концепции был вручен в мае 1998 г. новому Председателю Правительства РФ С.В. Кириенко с целью опубликования, но он не был опубликован.

Третий рубеж административной реформы (1999 - 2000 гг.)

С осени 1999 г. центр разработок проблем административной реформы переместился из Администрации Президента РФ в Центр стратегических разработок (Центр Г. Грефа) - предвыборный штаб В.В. Путина как действующего Председателя Правительства РФ. В начале 2000 г. Центр подготовил Концепцию государственного строительства, вобравшую основные идеи Концепции административной реформы 1998 г[1].

Четвертый рубеж административной реформы (2003 - 2005 гг.) В Послании Президента РФ Федеральному Собранию на 2003 год отмечалось, что «...бюрократия... обладает огромными полномочиями. Но находящееся в ее руках количество полномочий по-прежнему не соответствует качеству власти...; такая власть в значительной степени имеет своим источником не что иное, как избыточные функции госорганов»[6]. Это обстоятельство и составляло тот фон, на котором предстояло провести административную реформу. В Послании поставлена задача: «Надо провести

радикальное сокращение функций госорганов. Конечно, это должно быть просчитано очень точно»[6].

Пятый рубеж реформы связан с разработкой Программы административной реформы на период до 2010 г. В соответствии с протоколом заседания Правительства РФ от 21.10.2004 Минэкономразвития России была подготовлена и представлена в Правительство РФ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах и план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах. Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р указанные документы одобрены.

Следующий этап реформирования предложен- Минэкономразвития России: предложен перечень нормативных правовых актов, которые рассматривались в 2019 году Правительственной комиссией по проведению административной реформы.

Проект, включает в себя обоснование включения в план нормативного правового акта, дату его рассмотрения на заседании Правительственной комиссии, ответственный федеральный орган исполнительной власти.

Речь идет об оценке фактического воздействия изменений, предлагаемых к внесению, в том числе в Трудовой кодекс РФ, в Федеральный закон от 3 июля 2016 г. N 273-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», в Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2003 г. N 225 «О трудовых книжках», в Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2012 г. N 280 «Об утверждении положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)[9]», в Постановление Минтруда и Минобрнауки России от 13 января 2003 г. N 1/29 «Об утверждении Порядка обучения по охране труда и проверки знаний требований охраны труда работников организаций»[10] и прочие.

Из выше указанного хотим обратить внимание на то, что как бы не пытались и сколько бы этапов или рубежей не было, административная реформа оказалась недостаточно эффективна. Механизм управления реформой политически слабый и малоэффективный.

Наличие правительственной комиссии по проведению административной реформы и комиссии по совершенствованию госуправления, которые теоретически усиливают конструкцию управления административной реформой с политической точки зрения, на самом деле лишь усложняет процесс принятия решений, окончательно «размывая» субъект управления изменениями и ответственности за их осуществление[5].

На сегодняшний день этап реформирования административной реформы является значимым и главным. 15 января 2020 года Президент в Послании Федерального Собрания. Пожалуй, самой обсуждаемой темой послания Президента стала тема внесения изменений в Конституцию. Несмотря на то что, по словам Путина, необходимости в принятии новой Конституции нет, по мнению главы государства в главный документ страны следует внести поправки. Путин предложил на рассмотрение следующие пункты:

- Закрепить приоритет Конституции в правовом пространстве: требования международного законодательства могут действовать только в той части, в которой они не противоречат Конституции Российской Федерации;

- закрепить обязательные требования к лицам, занимающим важные должности: главы субъектов, депутаты, министры, сенаторы, судьи и другие не должны иметь иностранное гражданство, вид на жительство и иной документ, позволяющий проживать на территории другого государства;
- ввести более жесткие требования к претендентам на должность Президента: кандидат должен проживать в России не менее 25 лет и не иметь гражданств и видов на жительство в других государствах;
- закрепить в Конституции минимальный размер оплаты труда и индексацию пенсии;
- усилить роль губернаторов и государственного совета и закрепить это в Конституции;
- закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами;
- доверить Госдуме право утверждения кандидатуры премьера и всего правительства; президент будет не вправе их отклонить;
- рассмотреть возможность назначения силовиков после консультаций с Советом Федерации;
- позволить Президенту вносить на рассмотрение Конституционного суда законы, принятые Госдумой;
- дать возможность Совету Федерации отрешать от поста судей Конституционного и Верховного судов в случаях, если их действия не соответствуют высокому статусу судьи.

По всему пакету конституционных поправок Президент предлагает провести голосование граждан[12].

Реформы, предлагаемые Президентом, требуют времени. На наш взгляд, реформы усилят контроль между всеми ветвями власти, а также серьезно повлияет на стабилизацию развития общества.

1. Административная реформа в России : научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М. : Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА-М, 2006. – 456 с.
2. Василенко, И. А. Государственное и муниципальное управление : учебник / И. А. Василенко. – М. : Гардарики, 2005. – 320 с.
3. Манкиева А.В. Институт федерализма как фактор стабилизации региональной власти. Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2007. № 3 (12). С. 31-36.
4. Михаил К.Г., Сатаров История первой попытки административной реформы (1997 - 1998) <https://polit.ru/article/2004/06/29/adm/>
5. Слатинов В.Б. Российская административная реформа: продолжение следует СРЕДНЕРУССКИЙ ВЕСТНИК ОБЩЕСТВЕННЫХ НАУК Издательство: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва), 2008
6. Послание Президента Российской Федерации от 16.05.2003 г. б/н kremlin.ru/acts/bank/36352
7. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р (ред. от 10.03.2009) <О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах>
8. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. N 273-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»
9. Постановление Правительства РФ от 02.04.2012 N 280 (ред. от 21.03.2017, с изм. от 22.12.2018)
10. Постановление Минтруда и Минобразования России от 13 января 2003 г. N 1/29 «Об утверждении Порядка обучения по охране труда и проверки знаний требований охраны труда работников организаций» «Собрание законодательства РФ», 21.04.2003, N 16, ст. 1539, «Российская газета», N 77, 22.04.2003.
11. «Российская газета», N 47, 07.03.1997
12. <https://webbankir.com/news/o-chem-govoril-putin-kliuchevye-tezisy-poslaniia-federalnomu-sobraniuu>