АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

АЛЕКСЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ ГРИШКОВЕЦ

Институт государства и права Российской академии наук
119019, Российская Федерация, Москва, ул. Знаменка, д. 10

E-mail: grishkovecz65@mail.ru

SPIN-код: 3154-2080

DOI: 10.35427/2073-4522-2020-15-2-grishkovets

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОКИ, СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация. Автор статьи анализирует мероприятия административной реформы, проводимой в Российской Федерации вот уже более 15 лет. Рассматривается оптимизация функций, системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Одним из нововведений административной реформы стали административные регламенты, на основе которых реализуются функции органов исполнительной власти и оказываются государственные услуги. В ходе административной реформы особое внимание уделяется совершенствованию контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти. Самостоятельным направлением административной реформы является обеспечение информационной открытости государственных органов. В заключение дается авторская оценка административной реформы.

Ключевые слова: административная реформа; функции, система и структура федеральных органов исполнительной власти; административный регламент; контрольно-надзорная деятельность; информационная открытость органов государственной власти

ALEXEY A. GRISHKOVETS

Institute of state and law of the Russian Academy of Sciences

10, Znamenka str., Moscow, 119019, Russian Federation

E-mail: grishkovecz65@mail.ru

SPIN code: 3154-2080

ADMINISTRATIVE REFORM IN RUSSIAN FEDERATION: SOURCES, MODERN SITUATION, PERSPECTIVES

Abstract. The author of the article analyzes the administrative reform in Russian Federation of the last fifteen years. In the article are showed optimization of functions, system and structure of federal bodies of executive authorities. Administrative regulations are one of new achievement the administrative reform. On base of them functions of federal bodies of executive authorities are fulfilled and did state services. During administrative reform paid grate attention to modernization of control activity of the bodies of executive authorities. Independent part of the administrative reform is creation of inform transparency of bodies of the state authorities. There is estimation of the author of results administrative reform in conclusion of the article.

Keywords: administrative reform; functions, system and structure of federal bodies of executive authorities; administrative regulation; control activity; inform transparency of bodies of the state authorities

1. Истоки реформы и ее развитие

Необходимость кардинально изменить систему государственного управления, низкая эффективность которой превратилась в серьезный фактор, сдерживающий экономическое и социальное развитие страны, стала осознаваться политическим руководством постсоветской России во второй половине 90-х гг. прошлого столетия. Концепцию будущих преобразований была призвана выработать Комиссия по разработке проекта Программы государственного строительства в Российской Федерации, образованная распоряжением Президента РФ от 7 мая 1997 г. № 176-рп¹. Если говорить о персоналиях, то главными идейными вдохновителями будущих преобразований были люди либеральных взглядов: в тот период помощники Президента РФ М.А. Краснов и Г.А. Сатаров. Однако к практической реализации преобразований приступили только после смены политического руководства страны в 2000 г.

Старт реальной административной реформе был дан письмом тогдашнего Председателя Правительства РФ М.М. Касьянова от 18 февраля 2002 г. № МК-П26-49² на имя Президента РФ, в котором излагались основные идеи предлагаемых преобразований. Необходимость проведения административной реформы обуславливалась нарастаю-

¹ СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2265.

² Документ официально опубликован не был. Его копия имеется в личном архиве автора настоящей статьи.

щим разрывом между потребностями современного российского общества и существовавшим уровнем результативности функционирования исполнительной власти в стране. Это обстоятельство, по мнению российского премьера, все в большей степени сдерживало поступательное развитие общественных отношений в Российской Федерации. В тот же день глава государства наложил на письмо резолюцию «Согласен». Таким образом, было принято политическое решение о проведении административной реформы. Уже на заседании Правительства РФ, состоявшемся под председательством М.М. Касьянова 19 декабря 2002 г., проведение административной реформы было признано одной из приоритетных задач, которые необходимо решать в 2003 г.³

В дальнейшем Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»⁴ были определены приоритетные направления административной реформы. Таковыми стали: ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе избыточного государственного регулирования; исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов государственной власти; развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики; организационное распределение функций 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 РФ, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Изначально административная реформа состояла из двух частей. Первая — оперативная составляющая. Она предполагала отказ от избыточных функций, построение структуры и системы исполнительной власти, соответствующей новым уточненным функциям. Согласно данным, приведенным в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, одобренной правительственным распоряжением от 25 октября 2005 г. № 1789-р⁵, было про-

³ См.: протокол заседания Правительства РФ от 19 декабря 2002 г. № 47. С. 4. Документ официально опубликован не был. Его копия имеется в личном архиве автора настоящей статьи.

⁴ СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

⁵ СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

анализировано 5634 функции. Из них признано избыточными — 1468, дублирующими — 263, требующим изменений — 864. Идентификация избыточных функций должна была быть проведена на: соответствие целям и задачам государственной политики в определенной сфере общественных отношений; адекватность форм и методов реализации функций целям и задачам государственной политики в определенной сфере общественных отношений; легитимность; соответствие минимально необходимому уровню власти.

Вторая, институциональная часть административной реформы состояла в создании механизма предотвращения появления новых избыточных функций. В качестве меры, позволяющей не допустить появления нецелесообразных и неэффективных функций, предлагалось закрепить федеральным законом многоступенчатую **процедуру доказательства** ведомством целесообразности и эффективности вводимых функций и оценку таких доказательств независимыми экспертами по критериям допустимости государственного регулирования, включенным в закон. Кроме того, исходя из зарубежного опыта (таких, например, стран, как США, Австралия, Мексика) ставился вопрос о введении презумпции целесообразности государственного регулирования в социально-экономической сфере, если в соответствии с процедурой ведомством не доказано иное⁶. Однако в ходе административной реформы подобная, как представляется, весьма перспективная модель так и не получила практической реализации.

Основными направлениями реформы стали: управление по результатам; стандартизация и регламентация; предоставление государственных услуг на базе многофункциональных центров; предоставление информации о государственных услугах и государственных услуг в электронной форме; оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции; повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества; модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти и общества; обеспечение административной реформы.

Система и структура органов исполнительной власти должна обеспечивать: специализацию органов исполнительной власти; организационное обособление функций, исполнение которых создает конфликт; внутренняя управляемость исполнительной власти; опера-

⁶ См.: *Шаров А.В.* Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 26–27.

тивная разработка и согласование политики между органами исполнительной власти.

Организационно мероприятия административной реформы обеспечивались Правительственной комиссией по проведению административной реформы, действующей на основании положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы»⁷. В разные периоды ее возглавляли видные государственные деятели современной России, которые, очевидно, и должны нести персональную ответственность за результаты административной реформы. К примеру, распоряжением Правительства РФ от 14 июля 2010 г. № 1161-р⁸ ее председателем был назначен заместитель Председателя Правительства РФ — руководитель аппарата В.В. Володин, который в настоящее время является председателем Государственной Думы. При комиссии создавались структуры, которые призваны были обеспечивать отдельные направления ее деятельности. Например, распоряжением Правительства РФ от 5 августа 2009 г. № 1096-р⁹ при комиссии были образованы четыре рабочие группы: 1) по вопросам оптимизации структуры и функций федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ (руководитель И.Ю. Артемьев, тогда и в настоящее время бессменный руководитель Федеральной антимонопольной службы); 2) по вопросам оптимизации структуры и функций федеральных органов исполнительной власти, руководимых Президентом РФ, а также подведомственных им служб, агентств и организаций (руководитель В.Н. Путилин, в тот период первый заместитель председателя Военно-промышленной комиссии при Правительстве РФ); 3) по вопросам оптимизации предельной численности работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также подведомственных им государственных учреждений (руководитель М.А. Топилин, в тот период заместитель министра здравоохранения и социального развития РФ); 4) по вопросам стандартизации и регламентации исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг (руководитель Я.И. Кузьминов, бессменный ректор НИУ «Высшая школа экономики»). В аппарате Правительства РФ был образован де-

⁷ СЗ РФ. 2003. № 31. Ст. 3150.

⁸ СЗ РФ. 2010. № 29. Ст. 3960.

⁹ СЗ РФ. 2009. № 33. Ст. 4105.

партамент государственного управления, регионального развития и местного самоуправления, который призван был заниматься административной реформой. Его возглавил А.В. Шаров (в настоящее время — вице-президент и руководитель Дирекции GR «Сбербанка России»). Если говорить о федеральных органах исполнительной власти, то мероприятиями административной реформы занималось главным образом Министерство экономического развития РФ, а если точнее, то созданный в его структуре Департамент государственного регулирования в экономике.

Со второй половины 2000-х гг. административная реформа стала проводиться на основе упомянутой выше Концепции, одобренной Правительством РФ в 2005 г.

В ходе административной реформы существенно изменилась система федеральных органов исполнительной власти. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹⁰ были предусмотрены только три их организационно-правовые формы: федеральное министерство, федеральная служба и федеральное агентство. Данный подход впоследствии многократно подтверждался. В очередной раз это было сделано в 2020 г. президентским Указом от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»¹¹. В основу нового деления был положен *функциональный принцип построения*, т.е. организационно-правовая форма того или иного органа исполнительной власти зависела от тех функций, которые орган реализует в рамках закрепленной за ним компетенции. Всего согласно Указу № 314 выделялись функции по принятию нормативных правовых актов, по контролю и надзору, по управлению государственным имуществом, по оказанию государственных услуг. Так, федеральное министерство признавалось федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента и Правительства РФ сфере деятельности. Федеральная служба рассматривалась не иначе как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Наконец, устанавливалось,

¹⁰ СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

¹¹ СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 346.

что федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Таким образом, ушло в прошлое существовавшие ранее без каких-либо четких правовых оснований многообразие организационно-правовых форм федеральных органов исполнительной власти. Достаточно вспомнить такие из них, как, скажем, государственный комитет, федеральная комиссия, федеральный надзор, главное управление. В целом трехвидовая система федеральных органов исполнительной власти выдержала проверку временем и доказала свою жизнеспособность. Правда, такая оценка разделяется не всеми. К примеру, Б.В. Россинский полагает, что федеральным агентствам и службам статус самостоятельных федеральных органов исполнительной власти придан искусственно¹². Однако точка зрения указанного автора опровергается тем, что трехвидовая система федеральных органов исполнительной власти неизменно подтверждается главой государства. Как отмечалось выше, последний раз это произошло в текущем 2020 г. Вместе с тем нельзя не признать, что существует проблема смешения компетенций федеральных министерств, служб и агентств. Такое смешение совсем не редкость, скорее даже может быть признано достаточно распространенным явлением. Напомним, компетенция, по справедливому замечанию Ю.А. Тихомирова, в самом общем виде есть возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел¹³. Устанавливая компетенцию каждого из органов управления, еще в первой половине 1970-х гг. Б.М. Лазарев подчеркивал, что государство тем самым производит «разделение труда» между ними. При этом оно заботится о том, чтобы были охвачены управлением все те участки жизни общества, которые нуждаются в таком управлении¹⁴. Приходится признать, что решить проблему компетенции на современном этапе отечественного государственного строительства, к сожалению, пока не удастся. В этом отношении результаты административной реформы неутешительны. Так, федеральные министерства исполняли только три четверти (76%) нормотворческих полномочий, тогда как 19% таких полномочий осуществляли федеральные службы. Что касается полномочий

¹² См.: *Россинский Б.В.* Реализация концепций административной реформы // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 1. С. 34.

¹³ См.: *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М., 2001. С. 55.

¹⁴ См.: *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., 1972. С. 12.

по государственному контролю и надзору, то 62% таких полномочий были закреплены за службами и 25% — за министерствами. Ну а если говорить о таком виде функций по контролю и надзору, как выдача разрешений, то службы осуществляли лишь 43% разрешительных полномочий, 32% разрешений выдавались министерствами и 20% — агентствами¹⁵. Положение, когда федеральные органы исполнительной власти реализуют изначально не свойственные им функции, продолжает устойчиво сохраняться. Вот лишь один недавний, как представляется, весьма показательный пример. Так, Указом Президента РФ от 27 сентября 2013 г. № 735 «О Федеральном агентстве научных организаций»¹⁶ было образовано Федеральное агентство научных организаций (ФАНО России). Согласно Положению об агентстве, утвержденному постановлением Правительства РФ от 25 октября 2013 г. № 959 «О Федеральном агентстве научных организаций»¹⁷, данный федеральный орган исполнительной власти осуществлял функции по нормативно-правовому регулированию и оказанию государственных услуг в сфере организации деятельности, осуществляемой подведомственными организациями, в том числе в области науки, здравоохранения, образования и агропромышленного комплекса, а также по управлению федеральным имуществом организаций, подведомственных агентству. Не просуществовав и полных пяти лет, агентство благополучно упраздняется¹⁸, а его функции передаются Министерству науки и высшего образования РФ, возникшему в результате преобразования Министерства образования и науки РФ. Однако обществу официально не объяснили необходимость такого преобразования, имея в виду упразднения ФАНО России как самостоятельного федерального органа исполнительной власти с передачей его полномочий новому министерству, которому они, исходя из задуманного в рамках административной реформы статуса, в принципе не свойственны. Речь в данном случае идет об оказании государственных услуг и управлении соответствующим федеральным имуществом. Как известно, любые преобразования структуры федеральных органов исполнительной власти предполагают бюджетные расходы в купе с проведением организационно-штатных мероприятий,

¹⁵ См.: Кнутов А.В., Сиятуллина Л.Х. Полномочия федеральных органов исполнительной власти: количественный анализ и классификация // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 120.

¹⁶ СЗ РФ. 2013. № 39. Ст. 4969.

¹⁷ СЗ РФ. 2013. № 44. Ст. 5758.

¹⁸ См.: Указ Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2018. № 21. Ст. 2981.

которые опять же сопровождаются расходами средств федерального бюджета. Очевидно, что, затевая те или иные изменения, необходимо четко представлять себе их цель, прогнозировать результаты, которые предполагается достигнуть, оценивать связанные с ними бюджетные расходы на предмет их эффективности, наконец, понимать те выгоды, которые получат в результате преобразований общество и государство. Думается, утверждение любых изменений в структуре федеральных органов исполнительной власти, которое юридически оформляется соответствующим президентским указом, должно в обязательном порядке сопровождаться *заявлением Правительства РФ*, в котором обществу, гражданам страны разъяснялась бы целесообразность принятого управленческого решения, а также содержался прогноз тех результатов, которых, принимая данное решение, намереваются достигнуть. Достаточные правовые основания для реализации указанного предложения имеются, а потому вносить какие-либо изменения в действующее законодательство не придется, что облегчает его практическую реализацию. Дело в том, что ст. 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹⁹ предусматривает право российского правительства, в частности, принимать заявления и иные акты, не имеющие правового характера. Случаи, пусть и сравнительно редкие, когда российское правительство заявления принимало, известны. В качестве примеров можно привести заявление Правительства РФ «О выплате обязательств по внешнему долгу»²⁰, принятое по поводу печально известного дефолта 1998 г., или совместное заявление российского Правительства и Банка России от 30 декабря 2001 г. «О Стратегии развития банковского сектора»²¹. Разумеется, заявления российского правительства должны приниматься только в отношении тех изменений структуры федеральных органов исполнительной власти, которые касаются «гражданского блока» (Минздрав России, Минкультуры России, Минтруд России и др.). Что касается органов исполнительной власти, руководством которыми согласно ст. 32 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ осуществляет Президент РФ, а это так называемый силовой блок (МВД России, Минюст России, ФСБ России и др.), то это исключительная прерогатива главы государства. Разумеется, применительно к изменениям структуры органов исполнительной власти «силового

¹⁹ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5721.

²⁰ Российская газета. 1998. 24 нояб.

²¹ Вестник Банка России. 2002. № 5.

блока» открытость должна соотноситься с особенностью их компетенции, но то, что она должна в определенной мере также присутствовать, сомнений не вызывает.

Конечно, придется изменить сложившуюся управленческую практику, а она такова, что в России нет традиции разъяснять обществу наиболее значимые управленческие решения, а тем более кадровые решения, которые, как правило, принимаются не публично, в закрытом режиме. И это при том, что они, повторимся, сопровождаются расходами средств федерального бюджета. Автор настоящей работы глубоко убежден в том, что в современной демократической России необходимо последовательно формировать традицию большей открытости государственного управления.

2. Административные регламенты и государственные услуги

Важным самостоятельным направлением административной реформы была разработка и принятие административных регламентов. Их основными задачами были: обеспечение ясности и прозрачности осуществления государственных функций для граждан и организаций; повышение эффективности контроля за деятельностью должностных лиц со стороны как руководителей государственных органов, так и гражданского общества; сокращение издержек, связанных с исполнением государственных функций; устранение дополнительных обременений для граждан и организаций, являющихся получателями государственных услуг. В конкретном административном регламенте должны быть сосредоточены все требования, касающиеся данной функции или услуги, и другими решениями устанавливаться не могут²². Первоначально было издано постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679²³, которым определялся порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг. Позднее ему на смену пришло действующее в настоящее время постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г.

²² См.: *Барциц И.Н.* Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2008. С. 175.

²³ См.: постановление Правительства от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.

№ 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»²⁴. Нельзя не отметить, что в специальной литературе высказывалось предложение о законодательном регулировании административных регламентов. К примеру, А.В. Яцкин, кстати сказать, с 2004 г. по настоящее время бессменный полномочный представитель российского правительства в Совете Федерации Федерального Собрания, считал необходимым даже принятие федерального закона «Об административных регламентах»²⁵. Однако дальнейшее развитие административной реформы не подтвердило жизнеспособность указанного предложения, и соответствующий закон так и не был принят.

В рамках работы по совершенствованию предоставления государственных услуг проводилась работа по их стандартизации. В частности, удалось стандартизировать: выдачу и замену паспорта гражданина Российской Федерации; осуществление социальных выплат гражданам, в установленном порядке признанным безработными; предоставление заинтересованным лицам сведений государственного земельного кадастра.

В целях создания прочного правового фундамента предоставления государственных услуг был принят Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»²⁶. Государственные услуги сравнительно недавно вошли в повседневную жизнь российских граждан, но оказались хорошо ими востребованными. По данным опросов потребителей услуг, регулярно проводимых Минэкономразвития России, наиболее востребованными государственными услугами в Российской Федерации являются регистрация прав на недвижимость (9,8% опрошенных), регистрация актов гражданского состояния (9,2%), получение (замена) паспорта гражданина Российской Федерации (8,3%), получение (обмен) загранпаспорта (7,3%), техосмотр транспорта (6,8%), оформление (перерасчет) пенсии (6,7%), регистрация (снятие с учета) транспорта (6,2%), получение (замена) водительского удостоверения (4,9%), получение субсидий (льгот) на оплату жилья и услуг ЖКХ (4,6%), подача налоговой декларации (3,5%), получение выпи-

²⁴ СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

²⁵ См.: Яцкин А.В. Правовое регулирование административной реформы в современной России: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9.

²⁶ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

ски из домового книги, карточки учета собственника жилого помещения (3,3%), получение ИНН (3%)²⁷.

Если говорить о научном осмыслении феномена государственных услуг, то в специальной литературе в общем справедливо отмечалось, что функции по предоставлению публичных услуг являются достаточно новым явлением для современной науки российского административного права²⁸. Вместе с тем в последние годы этот феномен активно и достаточно глубоко изучался отечественными административистами, что нашло отражение в ряде научных работ²⁹.

3. Совершенствование контрольно-надзорной деятельности

В ходе административной реформы предпринималась попытка *оптимизации контрольно-надзорной деятельности* государства путем реформирования системы контрольно-надзорных органов. Основная идея преобразований состояла в том, что предмет надзора должен быть ограничен обязательными требованиями к безопасности товаров, работ и услуг, закрепленными в технических регламентах. При этом функции контроля и надзора должны быть разделены. Надзор сосредоточивается в государственных органах, тогда как контрольные мероприятия проводятся аккредитованными специалистами и организациями частного сектора по заказу надзорных органов. Предполагалось закрепить в нормативных правовых актах коллегиальные принципы управления надзорными органами. Если обратиться к действующим положениям о контрольно-надзорных органах, то нетрудно убедиться, что этого не произошло. К примеру, в п. 8 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утвержденного постановлением Правительства РФ от 28 июля

²⁷ См.: ГосМенеджмент. Электронный журнал. 2011. № 4. URL: <http://www.gosman.ru/electron?news=22384> (дата обращения: 18.04.2020).

²⁸ См.: Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение: Монография. М., 2015. С. 165.

²⁹ См., например: Бесчастнова Л.В. Административно-правовое регулирование государственных услуг: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008; Васильева А.Ф. Административно-правовое регулирование публичных услуг в Германии и России: сравнительно-правовой анализ: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009; Исаков А.Р. Обеспечение качества государственных услуг: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014; Рычкова И.Н. Предоставление государственных услуг как административно-правовая функция органов исполнительной власти. М., 2017.

2018 г. № 885³⁰, говорится, что ее руководитель несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Службу функций. Таким образом, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки продолжает оставаться по характеру принятия управленческих решений органом единоначальным, так же как, впрочем, и другие аналогичные контрольно-надзорные органы исполнительной власти федерального уровня. Конечно, коллегиальные начала в деятельности указанной Федеральной службы имеются. Ее Регламент, утвержденный приказом от 28 декабря 2018 г. № 1717³¹, предусматривает возможность образования коллегии, которая согласно п. 2.32 указанного правового акта является постоянно действующим совещательным, специально это подчеркнем, именно совещательным, а не принимающим окончательные управленческие решения органом при руководителе Службы. Такое положение служит убедительным подтверждением того, что коллегиальные принципы управления надзорными органами, которые предполагалось утвердить в ходе административной реформы, по-прежнему отсутствуют. В целях защиты прав объектов контроля был принят 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»³². Казалось бы, заложены прочные правовые основы контрольно-надзорной деятельности. Однако впоследствии принимается решение о необходимости разработки в данной области специального федерального закона. В результате Минэкономразвития России с привлечением специалистов Национального исследовательского университета — Высшая школа экономики была подготовлена концепция проекта федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации», на основе которой был разработан и соответствующий законопроект. Он неоднократно обсуждался на различных площадках с привлечением в том числе и ученых-юристов. Правительство РФ письмом от 4 декабря 2017 г.

³⁰ См.: постановление Правительства РФ от 28 июля 2018 г. № 885 «Об утверждении Положения о Федеральной службе в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ» // СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. 2). Ст. 5344.

³¹ Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 28 декабря 2018 г. № 1717 «Об утверждении Регламента Федеральной службы в области образования и науки» // <http://www.pravo.ru>. 28.01.2019.

³² СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

№ 8921п-ПЗ36 внесло проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Закон принят Государственной Думой в первом чтении 21 февраля 2018 г.³³ Работа над ним продолжается.

Приходится признать: несмотря на определенные положительные сдвиги за годы административной реформы, а это, напомним, ни много ни мало 18 лет преобразований, проблему оптимизации контрольно-надзорной деятельности и снижения тем самым административного давления на предпринимателей в полной мере решить так и не удалось, и проблема избыточного контроля бизнеса сохраняется. Так, к примеру, в 2017 г. прокурорами не было согласовано 42% внеплановых проверок. За допущенные нарушения к ответственности привлечено почти 13 тыс. должностных лиц контролирующих органов³⁴. Такое положение вызывает недоумение. Официальных внятных ответов на вопрос, почему такое стало возможно и, что особенно важно, кто за это несет персональную ответственность, к сожалению, получить не удастся. Автор настоящей статьи имел возможность убедиться в этом и лично, когда поставил данный вопрос, выступая на деловом бранче «Реформа контрольно-надзорной деятельности: баланс интересов бизнеса и государства», состоявшемся 19 мая 2017 г. в рамках мероприятий VII Петербургского международного юридического форума, в котором принимали участие ответственные должностные лица аппарата Правительства РФ и ряда федеральных органов исполнительной власти. Без осмысления допущенных ошибок и недоработок прошлого, как представляется, продуктивно двигаться вперед вряд ли возможно, и даже принятие многообещающего федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» здесь вряд ли поможет.

Следует сказать, что контрольно-надзорные органы также адаптируются к изменяющимся условиям их деятельности в целях сохранения административных рычагов давления на предпринимателей. В частности, *получила распространение практика подмены проверки административным расследованием*, которое является самостоятельной

³³ См.: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О проекте федерального закона № 332053-7 “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2018. № 10. Ст. 1445.

³⁴ См.: Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 18 апреля 2018. URL: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-1367434/> (дата обращения: 23.04.2020).

процессуальной мерой административного принуждения, предусмотренной ст. 28.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ). Как известно, для применения данной меры каких-либо санкций со стороны той же прокуратуры по закону не требуется.

Предприниматели, очевидно, должны иметь возможность, что называется, знать «правила игры», т.е. те требования, которые они должны соблюдать в ходе своей деятельности и за соблюдением которых собственно и призваны следить контрольно-надзорные органы. Поэтому крайне важной проблемой, которую в ходе административной реформы так и не удалось решить, является *систематизация и официальное опубликование обязательных требований*. Объем их огромен, и содержатся они в правовых актах различного уровня. Необходимо не просто провести «косметический ремонт» контрольно-надзорной деятельности, а полностью изменить философию контроля. Надо направить энергию проверяющих туда, где действительно есть риски, а проверяемым дать лаконичный и понятный набор требований. Задача нетривиальная, поэтому и способ радикальный. Председателем Правительства был объявлен механизм «регуляторной гильотины». Он состоит в том, чтобы с определенной даты полностью вытеснить весь старый массив регуляторных требований новым, актуализированным в соответствии с требованиями времени и технологий³⁵. Завершить эту работу планируется к 2021 г. путем своеобразной «инвентаризации» обязательных требований и принятия по ее результатам федерального закона «Об обязательных требованиях».

Предложения по совершенствованию законодательства последних лет, правда, пока не реализованы. Речь в данном случае идет о проекте федерального закона «Об обязательных требованиях» (законопроект о «регуляторной гильотине»), проекте федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» (законопроект о контроле и надзоре), концепции нового Кодекса РФ об административных правонарушениях и, добавим, разработанном в 2020 г. на ее основе соответствующем законопроекте, дали повод некоторым авторам едва ли не с восторгом заявить, что «все это создало предпосылки к проведению нового полномасштабного этапа административной реформы»³⁶. Однако так ли это на самом деле

³⁵ См.: Любимов Ю. «Регуляторная гильотина» // Закон. 2019. № 2. С. 20–21.

³⁶ Уманская В.П., Малеванова Ю.М. Государственное управление и государственная служба современной России: Монография. М., 2020. С. 11.

и уместны ли в данном случае подобного рода оценки? Как известно, термин «этап» французского происхождения и означает, в частности, отдельный элемент, стадия в развитии чего-либо³⁷. Очевидно, что начинать всякий «новый этап» вряд ли возможно и целесообразно, не подводя итоги этапа предыдущего, не оценив полученные за предыдущие годы реформ результаты или, напротив, отсутствие таковых, а этого сделано не было. Думается, следовало бы определить причины, как такое стало возможным, и оценить их негативные для страны последствия, но главное — назвать тех лиц, кто за это несет персональную ответственность. Поэтому в данном случае нужно вести речь не о «новом полномасштабном этапе административной реформы», а об очередной, хочется верить, успешной попытке решить правовыми средствами ранее так и не решенных тесно взаимосвязанных друг с другом проблем обязательных требований, контрольно-надзорной деятельности и административной ответственности.

4. Доступ к информации

Информация, как верно отмечает Э.В. Талапина, является основой деятельности органов власти (управленческая информация)³⁸. Закономерно поэтому, что в целях усиления прозрачности административных процедур в ходе административной реформы значительное внимание уделялось повышению эффективности использования информационных технологий в государственном управлении. Была разработана федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)», целью которой являлось: внедрение электронных форм информационного обмена между органами государственной власти и придание им официального статуса; повышение возможности доступа граждан к сведениям о деятельности органов государственной власти; повышение оперативности предоставления услуг, требующих межведомственного взаимодействия; обеспечение предоставления государственных услуг в электронной форме.

Обеспечение информационной открытости власти — самостоятельное направление административной реформы. В рамках работы на этом направлении был принят Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельно-

³⁷ См.: Современный словарь иностранных слов. М., 1992. С. 726.

³⁸ См.: Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект). М., 2015. С. 29.

сти государственных органов и органов местного самоуправления»³⁹. Кроме того, была разработана и утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р⁴⁰ Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти. В развитие ее положений были утверждены Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти (утверждены протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26 декабря 2013 г. № АМ-ПЗ6-89пр⁴¹).

Несмотря на значительные положительные сдвиги в деле обеспечения информационной открытости власти, достигнутые в результате проведения мероприятий административной реформы, ситуация здесь далека от благополучной, в чем автор настоящей работы имел возможность неоднократно убедиться на личном опыте. Вот лишь один, как представляется, весьма показательный пример. Так, 20 января 2017 г. автор настоящей работы обратился в Администрацию Президента РФ и, сославшись на ст. 18 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», попросил предоставить копию поручения Президента РФ от 30 апреля 2014 г. № Пр-954. В ответе из Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций от 20 января 2017 г. № А26-02-ЗИ-5493891⁴², подписанном советником департамента по обеспечению деятельности Приемной Президента РФ по приему граждан К. Харитоненко, сообщалось, что поручения Президента РФ относятся к служебным документам и направляются только тем должностным лицам, которым поручено исполнение поручения. Далее пояснялось, что все документы открытого характера о деятельности Президента РФ, в том числе поручения Президента РФ и документы об их исполнении, которые подлежат обнародованию, размещены на официальном сайте Президента Российской Федерации (www.kremlin.ru). Однако при этом не пояснялось, каким должностным лицом и исходя из каких критериев принимается решение о том, размещать те или иные документы на указанном сайте или нет. При таком положении соответствующее решение принимается не публично на основе

³⁹ СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

⁴⁰ СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 547.

⁴¹ Документ официально опубликован не был.

⁴² Документ имеется в личном архиве автора настоящей статьи.

исключительно административного усмотрения, с чем вряд ли можно согласиться. Думается, необходимо нормативно закрепить процедуру размещения документов на официальном сайте Президента Российской Федерации, а главное, критерии, которыми должно руководствоваться уполномоченное на то должностное лицо, принимая соответствующее решение.

Завершая авторские размышления по теме, не будет лишним сказать, что в 2006 г. группа весьма авторитетных ученых-юристов, оценивая мировой опыт административного реформирования, отмечала, что один из уроков проведения административных реформ состоит в придании административному реформированию характера постоянной функции государства⁴³. Данное суждение представляется спорным, не основанным на том общепризнанном понимании функций государства, которое сложилось в отечественной юридической науке. Напомним, из теории известно, что функции государства — это основные направления деятельности государства по решению стоящих перед ним целей и задач. Как основные направления деятельности государства они не должны отождествляться с самой деятельностью или отдельными элементами этой деятельности. Функции призваны отражать ту деятельность государства, которую оно должно осуществлять, чтобы решать поставленные перед ним задачи⁴⁴. Необходимо специально подчеркнуть, что функция государства — это не любое, а именно основное, сущностное направление его деятельности. Каждая функция государства имеет свой объект воздействия и свое содержание. Объект — определенная сфера общественных отношений: экономика, политика, оборона, культура и т.д., на которую направлено государственное воздействие. Объекты служат одним из критериев разграничения функций государства⁴⁵.

Опыт российской административной реформы показывает, что ее центр находится в недрах исполнительной власти, да и сама реформа нацелена на совершенствование государственного управления, которое осуществляют, главным образом, органы исполнительной власти федерального и регионального уровней. Поэтому вполне логично, что административная реформа должна осуществляться в рамках реализа-

⁴³ См.: Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 4.

⁴⁴ См.: Матузов Н.И., Мальков А.В. Теория государства и права: Учебник. 3-е изд. М., 2009. С. 55–56.

⁴⁵ См.: Обухов В.М., Чайкин Э.В., Гатиев А.Х. Теория государства и права: Учеб. пособие для вузов. М., 2002. С. 217.

ции функций исполнительной власти, а не функций собственно государства как политико-правового института. Тогда все встает на свои места, и административная реформа, как деятельность исполнительной власти по ее самосовершенствованию, разумеется, при руководящем и направляющем воздействии Президента РФ и деятельном участии структур гражданского общества, становится реальностью. Как известно, исполнительная власть реализует несколько функций. По мнению автора настоящей статьи, наиболее юридически выверенная и во всех отношениях логичная теоретическая конструкция функций исполнительной власти еще во второй половине 1990-х гг. была предложена К.С. Бельским⁴⁶. Среди функций исполнительной власти ученый, в частности, выделял такую ее функцию, как регулятивно-управленческая, представляющая собой деятельность «публичных служб» по руководству экономикой, финансами, культурой, образованием, здравоохранением, обороной⁴⁷. Думается, что именно в рамках распорядительной деятельности, т.е. реализации этой функции, и нужно проводить мероприятия административной реформы.

5. Заключение

Приходится констатировать, что административная реформа, которая реально началась в теперь уже далеком 2002 г., по-прежнему далека от завершения, а ее основные цели, которые были указаны выше, так и не были достигнуты. Такое положение фактически признается и официально. Так, в недавнем прошлом руководитель Центра стратегических разработок, а ныне — Председатель Счетной палаты РФ А.Л. Кудрин сразу после прошедших 18 марта 2018 г. президентских выборов отметил, что главная задача будущего правительства — немедленный запуск реформы госуправления⁴⁸. В том же духе в марте 2019 г. высказался на форуме «Лидеры России» и глава Сбербанка Г.О. Греф, который является руководителем подгруппы «Государственное управление» рабочей группы Экономического совета при Президенте РФ. Он заявил, что одной из трех основных проблем (правда, две остальные проблемы он так и не назвал. — А.Г.) России является отсутствие эффективной системы государственного управления, и подчеркнул при этом, что, если

⁴⁶ См.: Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14–21.

⁴⁷ См.: там же. С. 17.

⁴⁸ См.: Глава ЦСР Алексей Кудрин — о государственной повестке по окончании президентских выборов // Коммерсантъ. 2018. 21 марта.

эта проблема решится, все остальные будут преодолены автоматически⁴⁹. Приходится признать, что несмотря на десятилетия реформ качество государственного управления по-прежнему не отвечает общественным ожиданиям. Общество, каждый конкретный гражданин пока так и не ощутили в полной мере благотворного влияния преобразований административной реформы прошлых лет на экономику страны и, что особенно важно, на ее социальную сферу. Как известно, в решающей степени административная реформа была нацелена на то, чтобы сделать российскую экономику более свободной и конкурентоспособной и в конечном счете поднять благосостояние населения страны и качество его жизни до уровня, сопоставимого с уровнем экономически развитых правовых демократических государств современного мира. Однако, несмотря на определенные изменения к лучшему, достичь этого пока не удалось. Бедность остается острой социальной проблемой современной России. В президентском послании Федеральному Собранию 2018 г. отмечалось, что с ней сталкиваются 20 млн граждан и даже некоторые работающие люди живут очень скромно⁵⁰. Прошло два года, а проблема бедности по-прежнему актуальна. Более того, приходится признать, что она даже усугубилась из-за трудностей, с которыми сталкивается малый и средний бизнес в условиях проведения в нашей стране масштабных карантинных мероприятий. Решить проблему преодоления бедности, особенно в современных сложных экономических условиях, без кардинального улучшения государственного управления, повышение его эффективности, для чего собственно и проводится административная реформа, вряд ли возможно.

Кроме того, именно успешное проведение административной реформы на современном этапе государственного строительства является значительным внутренним резервом, мобилизовав который можно эффективно противостоять сохраняющимся антироссийским санкциям, введенным странами Запада и их союзниками, и тем самым придаст дополнительный импульс социально-экономическому развитию России.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: Формула права, 2008.

⁴⁹ См.: Греф назвал главную проблему России // РБК. URL: <http://www.rbc.ru/business/14/03/2019/5c8a311f9a7947f5eda4d8ba> (дата обращения: 18.04.2020).

⁵⁰ См.: Официальный сайт Президента РФ. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения: 18.04.2020).

Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14–21.

Бесчастнова Л.В. Административно-правовое регулирование государственных услуг: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов: СГЮА, 2008.

Васильева А.Ф. Административно-правовое регулирование публичных услуг в Германии и России: сравнительно-правовой анализ: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб.: СПбГУ, 2009.

Исаков А.Р. Обеспечение качества государственных услуг: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов: СГЮА, 2014.

Кнутов А.В., Синятуллина Л.Х. Полномочия федеральных органов исполнительной власти: количественный анализ и классификация // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 109–125.

Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972.

Любимов Ю. «Регуляторная гильотина» // Закон. 2019, февраль. С. 20–21.

Матузов Н.И., Мальков А.В. Теория государства и права: Учебник. 3-е изд. М.: Издательство «Дело» АНХ, 2009.

Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение: Монография. М.: Проспект, 2015.

Обухов В.М., Чайкин Э.В., Гатиев А.Х. Теория государства и права: Учеб. пособие для вузов. М.: «RAINBOW 2000», 2002.

Россинский Б.В. Реализация концепций административной реформы // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 1. С. 31–38.

Рычкова И.Н. Предоставление государственных услуг как административно-правовая функция органов исполнительной власти. М.: РУДН, 2017.

Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект). М.: ИД «Юриспруденция», 2015.

Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Издательство Тихомирова М.Ю., 2001.

Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: Монография. М.: Норма, 2020.

Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 3–23.

Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 19–28.

Яцкин А.В. Правовое регулирование административной реформы в современной России: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Институт государства и права РАН, 2007.

REFERENCES

Bartsits I.N. Reforma gosudarstvennogo upravleniya v Russia: pravovoy aspect. — М.: «Formula prava», 2008. p. 175. (in Russ.)

Belskiy K.S. O funktsiyakh ispolnitelnoy vlasti // State and Law. 1997. № 3. pp. 14–21. (in Russ.)

Beschastnova L.V. Administrativno-pravovoe regulirovanie gosudarstvennikh uslug. Avtoref. diss. kand. urid. nauk. Saratov. SGUA. 2008. (in Russ.)

Vasileva A.F. Administrativno-pravovoe regulirovanie publichnikh uslug v Germanii I Russia: sravnitelno-pravovoy analiz. Avtoref. diss. kand. urid. nauk. Sant-Peterburg, SPbGU. 2009. (in Russ.).

Gosudarstvennoye upravlenie i gosudarstvennaya sluzhba I sovremennoy Russia: monografiya/ V.P. Umanskaya, Y.V. Malevanova. — Moscow: Norma. 2020 (in Russ.)

Isakov A.R. Obespechenie kachestva gosudarstvennikh uslug. Avtoref. diss. kand. urid. nauk. Saratov. SGUA. 2014. (in Russ.)

Knutov A.V., Sinyatullina L.H. Plnomochiya federalnyekh organov ispolniteloy vlasti: kolichestvenniy analiz i klassifikatsiya // Voprosi gosudarstvennogo i municipalnogo upravleniya. 2018. № 1. P. 109–125. (in Russ.)

Lazarev B.M. Kompetentsiya organov upravleniya, M., «Juridicheskaya literature», 1972. S. 12. (in Russ.)

Lubimov Y. «Regulyatornaya gilotina» // Zakon. 2019, Vol.2. pp. 20–21. (in Russ.)

Mitskevich L.A. Ocherki teorii administrativnogo prava: sovremennoe napolnenie: monografiya. — Moscow: Prospek, 2015. 165 p. (in Russ.)

Obukhov V.M., Chaikin E.V., Gatiev A. Kh. Teoriya gosudarstva i prava. Uchebnoye posbiye dlya vuzov. — M.: RAINBOW 2000, 2002. 217 p. (in Russ.)

Rossinsky B.V. Realizatsiya koncepcii administrativnoy reformy // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGUA). 2018. Vol. 1. 34 p. (in Russ.)

Richkova I.N. Predostavlenie gosudarstvennikh uslug kak administrativno-pravovaya funktsiya organov ispolnitelnoy vlasti. M., RUDN. (in Russ.)

Sovremenniy slovar inostrannikh slov: Ok. 20 000 slov. M.: Rus. yaz., 1992. 726 p. (in Russ.)

Talapina E.V. Gosudarstvennoe upravlenie v informatsionnom obschestve (pravovoy aspekt) / E.V. Talapina. — M.: ID «Urisprudencia», 2015. S. 29. (in Russ.)

Tikhomirov U.A. Teoriya kompetentsii. — M.: 2001. S. 55. (in Russ.)

Khabrieva T.Y., Nozdracev A.F., Tikhomirov U.A. Administrativnaya reforma: resheniya i problemi // Jurnal rossiyskogo prava. 2006. S. 4. (in Russ.)

Sharov A.V. Ob osnovnikh elementakh administrativnoy reformy // Jurnal rossiyskogo prava. 2005. S. 9. (in Russ.)

Yatskin A.V. (2007). Pravovoe regulirvanie administrativnoy reformy v sovremennoy Rossia. Avtoref. diss. kand. urid. nauk. Moscow. Institute of State and Law RAS. 2007. S. 9. (in Russ.)

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ:

Гришковец Алексей Алексеевич — ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.

AUTHOR'S INFO:

Aleksey A. Grishkovets — Leader Researcher, Department of Administrative Law and Administrative Process, Institute of the State and Law, Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, professor.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Гришковец А.А. Административная реформа в Российской Федерации: истоки, современное состояние, перспективы // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2020. Т. 15. № 2. С. 135–157. DOI: 10.35427/2073-4522-2020-15-2-grishkovets

FOR CITATION:

Grishkovets, A.A. (2020) Administrative reform in Russian Federation: sources, modern situation, perspectives. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN* / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS, 15(2), pp. 135–157. DOI: 10.35427/2073-4522-2020-15-2-grishkovets