

Ю. Н. Стариков

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА: ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ И ПЕРВЫЕ ИТОГИ

Административная реформа оценивается в настоящее время с различных сторон: экономической, социологической, управленческой, политической, психологической, структурной. Однако в главных своих проявлениях она характеризуется, с нашей точки зрения, множеством правовых признаков и напрямую связана с правом вообще, а в своих основных проявлениях — с административным правом. Как воздействует административная реформа на административно-правовые отношения? Способствует ли она развитию административного права в “направлении правового государства”? Что можно ожидать нового в системе административно-правового регулирования?

В качестве предварительного и самого общего вывода, с нашей точки зрения, можно констатировать, что административная реформа все же остается пока политическим инструментом реформирования публичного управления или, как говорят, самого “государственного аппарата”. Административную реформу можно сравнить сегодня с предвыборной агитацией или предвыборной кампанией. Именно в условиях подготовки и проведения выборов различными политическими силами, партиями, политическими деятелями “раздаются” многочисленные обещания, формируются новые взгляды, строятся планы реформирования общества и государства. И, как известно, после выборов происходит “стремительное забывание” сказанных в период предвыборной борьбы обещаний; остаются прежние проблемы, а разочарование избирателей пополняется новым содержанием. Так и с административной реформой: она — политическое шоу, хотя и должна напрямую быть связана с административным правом. Административная реформа должна изменить административное право, вывести его на новый уровень законодательного обеспечения, концептуального оформления и политического смысла.

После проведения административной реформы, как и после выборов, остается неизменное административное право со всеми своими старыми проблемами; не происходит желаемого развития административно-правового регулирования. Да и как оно может происходить, если в главных чертах оно и не планировалось “отцами” административной реформы.

Если попытаться сгруппировать главные цели административной реформы, то получится следующее: “разведение” государственных функций; сокращение и повышение эффективности государственного аппарата; борьба с коррупцией; создание компактного правительства; совершенствование государственного управления..... Сколько таких терминов, проектов, задач и целей многочисленных реформ встречалось за последние 14 лет в Российской Федерации? И что в результате всех этих реформ получилось? Ответы на эти и многие другие по смыслу похожие на них вопросы будут, очевидно, конфронтировать с официально провозглашаемыми результатами политико-экономического развития страны.

Административная реформа должна иметь *административно-правовое измерение*, т.е. ее результаты (как промежуточные, так и конечные) становятся предметом административно-правового регулирования. Содействует ли административная реформа совершенствованию административного права? Ответить на этот вопрос можно только утвердительно. Весьма значительные результаты первого этапа административной реформы могут показать, с нашей точки зрения, взаимосвязь целей и желаний авторов административной реформы по улучшению “деятельности госаппарата” и “повышению квалификации государственных служащих” с определением хотя бы самых общих контуров будущей модели административно-правового регулирования и системы административного права.

С одной стороны, трудно представить, что авторы административной реформы “позабыли” бы о развитии самого административного права, а были заняты лишь разработкой “политической догматики”, которая, как известно, не привносит в реальную административную жизнь желаемых созидательно-положительных моментов, если не будет сопряжена с практическим изменением законодательства. С другой стороны, анализируя некоторые из промежуточных этапов проведения административной реформы, можно констатировать, что создатели концепции административной реформы, с нашей точки зрения, в меньшей степени согласовывали ее направления и этапы проведения с потребностями развития административного права. Получается,

что административное право с его нормами и отношениями было исключено из сферы и системы административного реформирования.

Первые упоминания об административной реформе, проводимой в постсоветской России, встречаются в середине 90-х гг. прошлого столетия. Специалисты отмечают, что проводимая в настоящее время административная реформа уходит своими корнями в те годы. В 1996—1998 гг. было разработано 13 вариантов административной реформы; один из них был востребован сегодня для проведения глубоких преобразований в системе организации административной власти.

Таким образом, именно во второй половине 1990-х гг. впервые появилась идея создания трехзвенной структуры Правительства РФ¹. М. Краснов оценивает новую структуру Правительства как “прорыв в сфере административной реформы”; “главная цель административной реформы — в изменении идеологии государственного аппарата. Он должен перейти от служения начальству в режим служения обществу”². С нашей точки зрения, если это — основная цель административной реформы (т.е. необходимость подчинения государственного аппарата народу), то тогда можно констатировать известное постоянство целей всяких российских административных преобразований. Ибо желание сделать государственный аппарат “подвластным народу” и государственное управление — эффективным, обозначалось практически в каждом нормативном правовом акте, устанавливающем цель, задачи и основные направления реформы (в те годы такие изменения не имели наименования “административная реформа”). Идеологию государственного аппарата изменяет, с нашей точки зрения, не сама реформа, а соответствующие законы, детально регламентирующие принципы государственной службы и ответственность государственных служащих, и, конечно, демократические административные процедуры и эффективный судебный контроль (административное судопроизводство).

В 2003 г. в Российском союзе промышленников и предпринимателей была создана рабочая группа по разработке административной реформы во главе с А. Шохиним. Разработанную программу административной реформы передали Президенту РФ 15 марта 2003 г. Теперь, по мнению А. Вольского, эта реформа начала осуществляться на практике³. Формально административная реформа началась изданием Президентом РФ Указа от 23 июля 2003 г. № 824 “О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах”⁴, а также утверждением поста-

новлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. 2003 г. № 451 “Положения о Правительственной комиссии по проведению административной реформы”⁵.

Как видно, административная реформа и в данном случае инициировалась самой политической и государственной властью. Сейчас уместно сопоставить условия появления и проведения административной реформы. Для этого целесообразно вспомнить некоторые программные тезисы из выступления В. В. Путина 12 февраля 2004 г.: в конце XX столетия в России Конституция страны и федеральные законы “утратили во многих регионах качество актов высшей юридической силы”, “региональные парламенты принимали законы вразрез с конституционными принципами и федеральными нормами”, “федеральные акты применялись избирательно, что называется, по собственному усмотрению”, появление “произвола властей, от которого страдали люди”, “отдельные регионы фактически оказались вне единой правовой и финансово-фискальной системы государства, перестали отчислять налоги в федеральный бюджет, требовали создания так называемых собственных золотовалютных резервов, собственных энергетических, таможенных систем, региональных денежных единиц”⁶. Что было достигнуто за прошедшие четыре года: “восстановлен конституционный правопорядок, укреплена — а по сути, отстроена заново — вертикаль федеральной исполнительной власти”, “восстановлено единое правовое пространство страны”, пресечены опасные процессы деградации государственной власти, ослабления армии, разрушения правоохранительных органов, других силовых структур”, “идут кардинальные по своей сути изменения в системе правосудия”⁷.

Что остается проблемным в системе организации государственной власти страны? С точки зрения Президента РФ, следующие положения можно назвать сегодня нерешенными проблемами: “государственный аппарат — и в смысле его функций, и в части квалификации служащих — малоэффективен”, “чиновники от имени государства продолжают выполнять множество не заказанных и не нужных налогоплательщику функций — разрешительных, лицензионных, надзорных. И следствием этого становятся удушение деловой инициативы, мздоимство, злоупотребление властью”; “эффективность государственного аппарата пока оставляет желать лучшего. Многие разумные предложения забалтываются, заматываются, тонут в бюрократической трясине формализма и некомпетентности”; сохраняются “административный произвол правоохранительной системы”, “база для так называ-

емых внепроцедурных, то есть не предусмотренных законом, действий сотрудников различных органов и служб”⁸.

Именно в таких условиях и проводится сегодня административная реформа, являющаяся частью государственной политики по совершенствованию организации и деятельности исполнительных органов государственной власти, улучшению деятельности государственных и муниципальных служащих. О необходимости дальнейшего проведения административной реформы заявляют известные политические, государственные деятели и ученые. Например, С. Миронов в своих предвыборных выступлениях говорил о необходимости проведения административной реформы и связывал это с усилением ответственности российского государства перед своими гражданами⁹. Он предлагал “установить порядок, согласно которому оценка работы всего аппарата исполнительной власти будет зависеть от положительных изменений в уровне и качестве жизни населения”¹⁰.

Административная реформа рассматривается и как средство усиления эффективности государства. По мнению одного из авторов концепции административной реформы Л. Якобсона, в настоящее время “проводится технократическая реформа, нацеленная на повышение эффективности госаппарата”¹¹. Например, Г. Греф считает неправильным, когда структура Правительства РФ дублируется в его аппарате, а потом и в Администрации Президента РФ¹².

Административная реформа, с концептуальной точки зрения, должна способствовать позитивному развитию административного законодательства, самого административного права, многих его институтов. Однако на практике в настоящее время произошли лишь изменение структурной организации исполнительной власти, перестройка системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Например, в области изменения структуры Правительства РФ планировалось проведение *реструктуризации* Правительства РФ. Важнейшими шагами, которые намерено сделать новое руководство Правительства РФ, являются: формирование структуры кабинета министров; проведение глубокого анализа реального сектора экономики; изучение социальной сферы; поддержка науки; подготовка соответствующих кадров¹³.

Практически все проводимые в настоящее время в стране реформы, связанные с модернизацией публичного управления, обеспечением единого правового пространства и улучшением деятельности судов (административная, судебная, правовая реформы), могут воздействовать на формирование нового типа

российского административного права. Вместе с тем в теории административного права пока не предпринимается попыток рассмотрения во взаимосвязи перспектив и планов реформирования административной и судебной власти, с одной стороны, и развития самого административного права — с другой. Например, одним из важнейших вопросов проводимой административной реформы является, с нашей точки зрения, вопрос о соотношении административного права и его содержания с параметрами административной реформы. Можно задать вопрос: изменит ли административная реформа само административное право? По содержащимся в печати сообщениям становится известно, что комиссия по административной реформе “уже подготовила 400 нормативных актов различного уровня”¹⁴, больше половины которых — проекты законов. В каких очертаниях и принципиальных характеристиках мы будем наблюдать российское административное право после проведения административной реформы?

Как известно, предметом административного права является весьма широкий круг общественных отношений¹⁵. Анализируя схематично содержание предмета административного права с целью выявления спектра возможного воздействия на него административной реформы, можно убедиться в том, что административному реформированию, с политико-управленческой точки зрения, подлежит каждый административно-правовой институт. Фактически во все самые главные сферы административно-правового регулирования “вторгается” в настоящее время административная реформа. В систему административно-правового регулирования можно включить правовые нормы, которые:

— регулируют отношения в сфере организации и функционирования публичного управления (государственного управления, местного самоуправления), в области действия органов государственной исполнительной власти и муниципального управления (организация и система управления, формы и методы осуществления управленческих действий и т.д.);

— определяют порядок совершения управленческих действий и соответствующих управленческих процедур;

— обеспечивают общественный порядок и общественную безопасность;

— создают гарантии судебной правовой защиты физических или юридических лиц от незаконных решений (нормативных правовых актов) и действий (бездействия) органов государственной власти, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих посредством административного судопроизводства,

Ю. Н. Стариков. Административная реформа: политико-правовые особенности осуществляемого в судах общей юрисдикции (главы 23—25 ГПК РФ), арбитражных судах (ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса РФ);

— устанавливают виды административного принуждения за отрицательные результаты управления, неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, а также ответственность за совершение правонарушений в различных областях управления (ответственность органов управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также административная ответственность физических и юридических лиц);

— обеспечивают права, свободы и законные интересы как граждан, так и юридических лиц.

Административное право, как и правовая система страны, зависит от политики и существенных ее проявлений. Изменения административного законодательства очень часто становятся результатом политических дискуссий и итогом разработанной идеи. Нельзя не вспомнить значение и влияние Конституции Российской Федерации на изменение сущности, содержания и системы отечественного административного права. Конституционные нормы способствовали развитию административного права в направлении к *правовому государству*. Декларируемая в Конституции России правовая государственность позволила пересмотреть теорию административно-правового регулирования и сформулировать новые догмы и доктрины в развитии административного права¹⁶.

Административная реформа позволяет констатировать, что уточнять пределы административно-правового регулирования¹⁷ в России предстоит еще долгое время. Здесь многое зависит от действий законодателя в области установления правовой регламентации публичного управления, от качества разрабатываемых научных доктрин, совершенствования модели государственного управления, проведения административной и судебной реформы, наконец, от политической воли высших должностных лиц. Поэтому дорога, которая может привести к очевидным успехам в конкретизации предмета административного правового регулирования, будет весьма сложной и длинной.

С нашей точки зрения, реформу административного права нетрудно увидеть в целях и основных направлениях спланированного проведения в России административной реформы. *Административно-правовое измерение* административной реформы показывает реальную значимость формальных преобразований, которые были в планах реализации административной реформы.

Очевидно, было бы правильным установление конечных целей реформирования административного права. Совершенно необходимым является построение модели изменения содержания административно-правового регулирования, которая неизбежно будет складываться в результате проводимых преобразований в административной сфере. С одной стороны, административную реформу нужно видеть в изменяющемся административном праве. Уже сейчас утверждают, что принятие в 2003 г. ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» явилось результатом проводимой в стране административной реформы¹⁸. Следующим шагом в развитии института государственной службы (еще в 2003 г.) стало обсуждение в Государственной Думе проектов таких законов, как «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁹, «О государственной службе казачества»²⁰. С другой стороны, административное право может само воздействовать на характер и содержание административной реформы.

По нашему мнению, саму административную реформу можно считать политическим шагом, направленным на коренные изменения в административной сфере с целью укрепления и совершенствования организации и функционирования публичного управления, обеспечения эффективности и режима законности деятельности государственных и муниципальных служащих, улучшения административных процедур и повышения правового качества административного нормотворчества. Результатами административной реформы в правовом аспекте являются изменение российского административного законодательства, и, как следствие, самого административного права, системы административно-правового регулирования.

Таким образом, теперь мы можем оценить первые итоги как самой административной реформы, так и ее влияния на характер и содержание российского административного права. Реформа административного права, несомненно, базируется на основных положениях концепции административной реформы.

Основным и самым заметным промежуточным результатом проводимой административной реформы явилось изменение системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Новая система и структура федеральных органов исполнительной власти была утверждена Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»²¹. Таким образом, в самом главном и существенном административная реформа свелась к изменению системы и

структуры федеральных органов исполнительной государственной власти в Российской Федерации. И в этом смысле административная реформа, конечно, изменяет российское административное законодательство, но, к сожалению, один лишь этот шаг не выводит административное право России на рубежи современной правовой государственности, ибо для достижения последней цели необходима глубоко структурированная административная реформа, опирающаяся на спланированное коренное изменение российского административного законодательства. А современная модель административной реформы не учитывает запросов или потребностей изменения российского административного права.

Мы уже неоднократно отмечали, что система и структура исполнительных органов федеральной государственной власти должны иметь только законодательное установление. Известные в стране политологи сегодня отмечают, что положения о структуре Правительства РФ должны быть неотъемлемой частью конституционного законодательства о Правительстве Российской Федерации, “и установление их не законом, но всего лишь Указом создает нерациональную неопределенность всей правовой конструкции” и, “вероятно, оправдано тем, что оно носит не окончательный, но предварительный, экспериментальный характер, создающий практические наработки для будущего закона”²². Однако, как видно из анализа соответствующего нормативного правового материала, вся постсоветская история российской федеральной бюрократии базируется на президентских указах.

Целью административной реформы является также понижение уровня коррупции, т.е. борьба с коррупцией должна стать приоритетом административной реформы на ближайшие два года. Для этого необходимо разработать и принять ряд антикоррупционных законов, в том числе закон о лоббировании, внести поправки в Уголовный кодекс и разработать прозрачные регламенты деятельности чиновников²³. Как известно, борьба с коррупцией — вечная тема дискуссий политиков, законодателей, государственных деятелей, ученых, общества в целом²⁴. Особенно актуализируется эта проблема в ходе многочисленных избирательных кампаний. Например, в предвыборных дискуссиях президентской избирательной кампании (февраль—март 2004 г.) все кандидаты отмечали необходимость борьбы с коррупцией. Например, С. Глазьев писал: “необходимо очистить государственный аппарат от коррупции и бюрократического произвола, призвать на госслужбу компетентных и ответственных людей”²⁵.

Как уже было отмечено, административная реформа принесла

лишь некоторые начальные результаты. Теперь ее необходимо продолжать. Б. Алёшин в конце февраля 2004 г. заверял, что “задан такой темп и выработан такой системный подход, что возглавить административную реформу и довести ее до конца может абсолютно любой”²⁶. После президентских выборов 2004 г. будет создана новая комиссия по проведению административной реформы; готовится документ, в котором определяются основные функции органов исполнительной власти; разрабатывается соответствующее постановление Правительства РФ, а также положения о всех федеральных органах исполнительной власти²⁷.

Следует отметить и существующий в обществе скептицизм по отношению к содержанию административной реформы. Эффективность административной реформы обществом оценивается невысоко. Например, представители малого бизнеса подчеркивают, что “за время действия закона по ограничению числа проверок малого бизнеса МВД увеличило свои проверки на 15 %, а Санэпидемнадзор — на 25 %. Количество наложенных штрафов возросло на 73 %”²⁸.

По сведениям аналитиков — известных в стране политологов, отношение Президента РФ к самой административной реформе изменилось: если в начале 2000 г. он оценивал ее как одну из важнейших, то к 2004 г. административная реформа стала самой важной²⁹. По мнению С. Маркова, основным вопросом является: кто будет проводить административную реформу. Пока этим занималась сама бюрократия. Однако вполне возможно, что скоро начнет формироваться политическая сила, стоящая над бюрократией³⁰. Как отмечает указанный аналитик, административная реформа может вызвать в обществе гораздо больший резонанс, чем это может показаться, на первый взгляд. Ведь сокращение управленческого аппарата и уменьшение числа государственных служащих будут сопровождаться повышением зарплат чиновникам. Это может быть очень болезненно воспринято самим народом. Поэтому необходимо возрождать, по мнению С. Маркова, моральные принципы для бюрократии³¹.

Президент РФ, обосновывая необходимость проведения коренных изменений Правительства РФ, отмечал, что реорганизация правительства произошла для того, “чтобы уйти от дублирования, логически соединить ранее разбросанные и разрозненные функции, сделать новые министерства более эффективными и влиятельными”; изменения в кабинете министров проведены с тем, чтобы “придать новым министерствам большую динамику и самостоятельность”; реорганизация правительства велась “в рамках

административной реформы почти два года, но в то же время, на завершающем этапе, достаточно быстро, без существенных потерь для самого процесса управления”³².

Как отмечается в печати, новый кабинет министров формировался с учетом предложений разработчиков *административной реформы*; многое было заимствовано из проектов “компактного и эффективного” правительства, составленного в 2003 г. руководителем аппарата Белого дома И. Шуваловым в сотрудничестве с главой Минэкономразвития Г. Грефом³³. Реальным действенным условием построения системы федеральных органов исполнительной власти, о котором, правда, можно спорить, является *разделение правоустанавливающих, контрольно-надзорных функций и функций оказания услуг, которые нормативно закрепляются за исполнительными государственными органами*. Таким образом, это одно из основных положений административной реформы, которая была разработана аппаратом Правительства РФ в 2002 г.³⁴ Именно в те годы предлагалось определить, чтобы федеральные министерства занимались законопроектной деятельностью и несли политическую ответственность за положение дел во вверенных им сферах управления. Считалось целесообразным закрепление за федеральными службами осуществления надзора за исполнением установленных законом требований и регистрации прав, выдачи лицензий. Федеральным агентствам предполагалось передать функции оказания услуг, управления федеральным имуществом, находящимся в ведении головного министерства; федеральные агентства могут также выступать заказчиком по федеральным целевым программам и финансировать подведомственные государственные учреждения.

Установлена *3-уровневая система*, содержащая **75** федеральных органов исполнительной власти: 1) *федеральные министерства*, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ и находящиеся в ведении Правительства РФ, — **14**; 2) *федеральные службы*, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ и находящиеся в ведении Правительства РФ, а также *федеральные службы*, подведомственные федеральным министерствам, — **34**; 3) *федеральные агентства*, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, а также *федеральные агентства*, подведомственные федеральным министерствам, — **27**.

Каковы основные изменения, внесенные в систему организации федеральных органов исполнительной власти Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти”

I. Реформирование системы и структуры федеральных органов исполнительной власти происходило по следующим направлениям.

Установлено, что в *систему* федеральных органов исполнительной власти входят: 1) федеральные министерства; 2) федеральные службы; 3) федеральные агентства.

II. Установлены понятие и пять видов *функций* федеральных органов исполнительной власти:

1. *Функции по принятию нормативных правовых актов* — это издание на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

2. *Функции по контролю и надзору*: а) 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 общеобязательных правил поведения; б) выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; в) регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

3. *Правоприменительные функции* — издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров.

4. *Функции по управлению государственным имуществом* — 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.

5. *Функции по оказанию государственных услуг* — осуществление федеральными органами исполнительной власти услуг, имеющих исключительную общественную значимость и оказываемых на установленных федеральным законодательством условиях неопределенному кругу лиц.

Функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, определяются указом Президента РФ, а функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ, — постановлением Правительства РФ.

В рамках проведения административной реформы оцениваются *государственные функции* и предпринимаются попытки избавления от ненужных и неэффективных функций, т.е. административную реформу связывают с “пересчетом” государственных функций. При этом выяснилось, что у российского государства **5619 функций**; многие из них, как считают в Минэкономразвитии России, нужно отменить, а остальные автоматизировать³⁵. Поэтому административную реформу непременно связывают с проведением реформы программы “Электронная Россия”. Ускорение административной реформы, как полагают представители исполнительной власти, непременно должно осуществляться посредством внедрения информационных технологий. Несмотря на значимость информационных технологий, отмечается достижение важнейшей цели: обеспечение прозрачности государственного аппарата и создание системы, в которой чиновники будут мотивированы работать эффективно³⁶.

По мнению Б. Алёшина, “функции лицензирования, сертификации, аудита и оценки необходимо передать рынку, оставив за государством работу над правилами аккредитации саморегулирующих организаций, которым эти функции будут переданы, и принципами страхования ответственности”³⁷; “еще останутся тарифное и нетарифное регулирование, управление государственным имуществом, бюджетные функции”; “за государством должен остаться и надзор, но уже в виде защиты интересов граждан и потребителей, перейдя целиком на бюджетное обеспечение”; “в результате в министерствах должно остаться 10—15 % существующих функций, но выполняться они будут на качественно ином уровне”; “при этом строго-настрога запретят вмешиваться в дела бизнеса. В частности, выемка документации, остановка работы предприятия или наложения штрафа будут не иначе как по суду”³⁸.

III. Порядок взаимоотношений федеральных министерств и находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также порядок осуществления ими своих функций устанавливаются в положениях об указанных органах исполнительной

власти. Руководители федеральных органов исполнительной власти осуществляют в полном объеме полномочия по управлению имуществом федеральных органов исполнительной власти, закрепленным за ними на праве оперативного управления, решение кадровых вопросов и вопросов организации деятельности федерального органа исполнительной власти, а также полномочия по контролю деятельности в возглавляемых ими федеральных органах исполнительной власти.

IV. Утверждена *структура* федеральных органов исполнительной власти:

1. *Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ; федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам:*

— Министерство внутренних дел РФ (Федеральная миграционная служба);

— Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

— Министерство иностранных дел РФ;

— Министерство обороны РФ (Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству, Федеральная служба по оборонному заказу, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю РФ, Федеральное агентство специального строительства);

— Министерство юстиции РФ (Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная регистрационная служба, Федеральная служба судебных приставов);

— Государственная фельдъегерская служба РФ (федеральная служба);

— Служба внешней разведки РФ (федеральная служба);

— Федеральная служба безопасности РФ (федеральная служба);

— Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (федеральная служба);

— Федеральная служба охраны РФ (федеральная служба);

— Главное управление специальных программ Президента РФ (федеральное агентство);

— Управление делами Президента РФ (федеральное агентство).

2. *Федеральные министерства, находящиеся в ведении Правительства РФ; федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам:*

— Министерство здравоохранения и социального развития РФ

(Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральная служба по труду и занятости, Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию, Федеральное агентство по физической культуре, спорту и туризму);

— Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ (Федеральное архивное агентство, Федеральное агентство по культуре и кинематографии, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям);

— Министерство образования и науки РФ (Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральное агентство по науке, Федеральное агентство по образованию);

— Министерство природных ресурсов РФ (Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство по недропользованию);

— Министерство промышленности и энергетики РФ (Федеральная служба по атомному надзору, Федеральная служба по техническому регулированию и метрологии, Федеральная служба по технологическому надзору, Федеральное агентство по атомной энергии, Федеральное космическое агентство, Федеральное агентство по промышленности, Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, Федеральное агентство по энергетике);

— Министерство сельского хозяйства РФ (Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральное агентство по рыболовству, Федеральное агентство по сельскому хозяйству);

— Министерство транспорта и связи РФ (Федеральная служба по надзору в сфере связи, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральное дорожное агентство, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, Федеральное агентство морского и речного транспорта, Федеральное агентство связи);

— Министерство финансов РФ (Федеральная налоговая служба, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральное казначейство (федеральная служба));

— Министерство экономического развития и торговли РФ (Федеральная служба государственной статистики, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по тарифам, Федеральное агентство по государственным резервам, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом);

— Федеральные органы исполнительной власти, находящиеся в ведении Правительства РФ (Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по финансовым рынкам).

Таким образом, одними из важнейших достижений в процессе установления системы и структуры федеральных органов исполнительной власти являются: определение основных функций этих органов; правовая характеристика организационно-правовых форм федеральных органов исполнительной власти; установление самой системы и структуры указанных органов.

Несмотря на то, что в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 система и структура федеральных органов исполнительной власти базируются на историческом развитии организационной структуры государственного управления России последних 13 лет, некоторые нововведения административной реформы и положения упомянутого президентского указа вызывают сомнения и могут стать дискуссионными.

Во-первых, в качестве одной из организационно-правовой форм федеральных органов исполнительной власти не была избрана, например, такая форма, как *государственный комитет* или *комитет*, являющиеся столь традиционными для российской модели публичного администрирования. Наоборот, предпочтение было отдано возникшей лишь несколько лет назад терминологии — *агентствам*, которые как организационно-правовая форма федеральных органов исполнительной власти вряд ли можно назвать типично российской формой организации и осуществления публичного управления. Конечно, можно не заметить такого терминологического “недоразумения” и сослаться на то, что все же определяющим фактором является определение содержательной характеристики функций государственного органа и решаемых им задач, хотя, конечно, это не является каким-то препятствием для введения новых форм управления. Ведь если вспомнить историю создания исполнительной власти в России, то постоянно заимствовались зарубежные названия и стандарты. Современные агентства — это что-то вроде отделов, управлений или главных управлений в так называемых “головных” министерствах.

Во-вторых, обеспечит ли вновь созданная система органов государственной исполнительной власти эффективное функционирование, надлежащее взаимодействие между различными звеньями этой системы, реальное разделение сфер полномочий и ответственности федеральных министерств, служб и агентств? Очевидно, вопрос об эффективности такой системы органов исполнительной власти является в настоящее время основным. Логика предпринятых действий по установлению системы и структуры федеральных органов исполнительной власти и разграничению внутри этой системы государственных функций обязывает разработчиков административной реформы обосновать и сделать следующий шаг — реально сократить количество государственных служащих, а также сам административный аппарат.

В-третьих, с нашей точки зрения, ошибочным является приращение государственным органам *функций оказания услуг*. Государственные органы осуществляют властные функции, т.е. функции публичного управления (организационные, принуждающие, координирующие и т.п.). Функции оказания услуг — не свойственные для государственных органов функции. Даже в условиях пересмотра теории государственных функций и проведения кардинальных административных преобразований вряд ли возможно причислять функции оказания услуг к функциям органов публичной власти. Конечно, не исключается, что государственные органы могут осуществлять управленческую деятельность в *частно-правовых формах*. Однако формы частного-правового характера и значения являются второстепенными и не влияющими сколь значительно на императивность государственно-управленческой деятельности.

Если вспомнить, что государственные органы и государственные служащие являются “слугами народа”, то тогда все государственные органы могут выполнять функции оказания услуг. Даже сам избранный термин “функции оказания услуг” страдает противоречивостью формулировки и, конечно, юридического содержания. Уместнее и, с теоретической точки зрения, более правильно говорить о функции социальной поддержки или о конкретных функциональных характеристиках деятельности исполнительных органов, осуществляющих функции позитивного управленческого труда. “Оказание услуг” — удел предприятий, фирм, государственных или негосударственных учреждений.

Вызывает сомнение термин, характеризующий функции по оказанию услуг: “исключительная общественная значимость” оказываемых неопределенному кругу лиц услуг.

С теоретической точки зрения, можно рассуждать о любом государственном служащем (даже и о Президенте РФ) как о менеджере, нанятом на соответствующую государственную должность народом и осуществляющим функции “публичного администратора”. Однако общеизвестно положение, что осуществляемые функции публичной власти и полномочия государственных органов коренным образом отличаются от функций и полномочий предприятий и учреждений, оказываемых услуги населению. Поэтому в своих предвыборных программных заявлениях практически все кандидаты на должность Президента РФ говорили о том, что деятельность Правительства РФ должна оцениваться по уровню жизни в стране, т.е. “эффективность государства неотделима от его социальной ответственности”³⁹. Это справедливые слова, но они в решающей степени насыщены политическим содержанием. А профессиональная управленческая деятельность органов государственной власти и их должностных лиц имеет, как правило, практико-административный характер. Административно-правовая теория исходит из того, что повышение уровня государственного управления общественными процессами является важнейшим критерием формирования надлежащей государственной службы и улучшения ее социальной эффективности⁴⁰.

Если попытаться систематизировать все перечисленные в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. функции органов исполнительной власти, то можно увидеть, что система функций включает в себя самые масштабные и ежедневно осуществляемые функции: по принятию нормативных правовых актов, по контролю и надзору, правоприменительные функции, по управлению государственным имуществом, по оказанию государственных услуг. Можно задать следующие вопросы: не является ли функция по управлению государственным имуществом функцией по оказанию услуг? Не включает ли в себя деятельность по осуществлению контрольно-надзорных функций совершение действий в рамках правоприменения? Не осуществляются ли в процессе выполнения функции по управлению государственным имуществом контроль и надзор?

Так называемое “разведение функций” считается аналитиками одним из важнейших промежуточных достижений административной реформы. Например, М. Краснов полагает: “самое важное — развести функции, которые могут породить конфликт интересов. То есть идея сводится к тому, что один орган не должен устанавливать для себя правила игры, сам их контролировать, да еще оказывать по этим правилам какие-то платные или бесплатные услуги”⁴¹. По его мнению, министерства должны стать

“интеллектуально-политическими штабами”⁴². С нашей точки зрения, министерства — основные государственные органы, осуществляющие государственное управление в установленной для него сфере управленческих отношений. А политические пристрастия и взгляды вообще не должны учитываться при проведении федеральными государственными служащими административных действий.

Сложным и очень ответственным этапом проведения административной реформы станет в ближайшее время разработка и утверждение положений о всех федеральных органах исполнительной власти. Эти нормативные правовые акты, устанавливающие правовое положение указанных органов, должны учитывать особенности, содержащиеся в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г.

Современное административное право — право, основанное на неперенном учете общественных (публичных) интересов. Оно должно быть правом, обеспечивающим эти интересы⁴³; данная отрасль права предоставляет возможность для осуществления прав и свобод человека и гражданина, для достижения “общественного блага” (общественного благосостояния). Если попытаться ответить на вопрос, что происходит в настоящее время с наукой и отраслью административного права, то ответом станет информация о преодолении сложившихся в советские годы традиций, доктрин, теорий, точек зрения ученых, представляющих науку административного права. Думается, что коренное изменение системы административно-правового регулирования — очень длительный процесс, зависящий главным образом от степени развития соответствующего административного законодательства, наличия полезных правовых доктрин, правовой культуры, темпов и потребностей экономического развития страны, направлений и темпов политико-правового строительства, эффективности и качества публичного управления. О реформе административного права можно говорить, сравнивая его, с одной стороны, с советским административным правом, а с другой — со сложившимся административным правом начала XXI в. Поэтому реформировать административное право можно лишь при неперенном учете этапов его исторического развития. Процесс формирования нового административного права не должен рассматриваться вне контекста исторических перемен в государственном-правовом строительстве страны.

Поэтому анализируя исторический опыт развития административного права в России и за границей, ученые предлагают изменить предмет административного права и включить в него такие, например, сферы общественных отношений, как полицей-

ская деятельность и административное судопроизводство⁴⁴. Но ведь это уже административно-правовая реальность, об этом написано множество научных работ, а само законодательство устанавливает соответствующие нормы. С нашей точки зрения, предпочтительнее сегодня анализировать изменившуюся сущность административного правового регулирования, систему административного права, его основные принципы. Справедливо отмечает С. Д. Князев, что “уяснение современных принципов трудно переоценить как для теории, так и для практики административно-правового регулирования, поскольку именно они несут в себе основной созидательный потенциал юридического обеспечения управленческих отношений, складывающихся на всех уровнях осуществления государственной и муниципальной исполнительной власти”⁴⁵.

Создание нового “базиса” административного права предполагает появление иных теоретических догм в доктринальном осмыслении перспектив административно-правового регулирования. В связи с этим нужно формировать базисные условия для развития российского административного права. Очевидно, что современным целям и задачам правового государства должны соответствовать цели и задачи публичного управления. Новая сущность административного права, по нашему мнению, состоит в том, что оно регламентирует отношения не только в сферах исполнительной власти и публичного управления, но и в сферах судебной и законодательной власти, создает правовые средства их организации, эффективного функционирования и необходимого взаимоконтроля. Контрольные полномочия, например, судебной власти (судей и судов), устанавливающие и обеспечивающие режим законности организации и деятельности органов публичного управления и их должностных лиц, ограничивающие произвольное применение правовых норм и исправляющие юридические ошибки, применяются с целью поддержания действия, в широком смысле, принципа разделения властей и соответствия административной практики признанным стандартам современного правового государства.

К сожалению, даже дискуссия о предмете административно-правового регулирования в России затянулась; пока не сделаны промежуточные и тем более окончательные формулировки и выводы. Ни одно учебное или научно-исследовательское учреждение нашей страны не возложило на себя решение задачи обеспечения проведения реформы административного права, а также ответственность за выработку плана уточнения предмета пра-

вового регулирования. В качестве реального шага по “ускорению” обоснования необходимости преобразований в административно-правовой среде можно предложить подготовку и издание силами ученых — представителей науки административного права крупного научного труда, который включал бы в себя несколько томов (частей) и был бы посвящен современному научно-теоретическому осмыслению развития административного законодательства и самого административного права. Целесообразно создание *комиссии*, которая отвечала бы за планомерное проведение исследований по самым важным вопросам развития административного права. Только всесторонне спланированный подход к работе по реформированию системы административно-правового регулирования позволит реализовать саму идею коренного изменения административного права.

Сегодня нетрудно увидеть в размышлениях многих авторов положения, обосновывающие необходимость реформирования того или иного административно-правового института. Но, к сожалению, весьма интересные их идеи, как правило, лишены практического осуществления. Например, уже много сказано о том, что система Особенной части административного права устарела и не отвечает современным потребностям. Однако, с практической точки зрения, так ничего и не изменилось в этой сфере административного правового регулирования: не изменены ни учебные планы, ни программы учебного курса “Административное право”. Нужно подчеркнуть, что необходимо заканчивать выдвижение идей и переходить к их практическому осуществлению. Но, как известно, такие решения принимаются сформированными группами ученых в рамках установленных процедур.

Административное право направлено на обеспечение и охрану общих интересов государства (всего общества); административное право как отрасль публичного права определяется прежде всего своим *предметом*, т.е. системой государственно-управленческих отношений, ибо государственное управление реализуется через категории *публичного интереса, потребностей*, целей, стимулов и норм. Административное право как отрасль публичного права является формой юридического выражения публичного (общественного) интереса как в организации социальной жизни, так и в формах, методах и содержании административной деятельности, функционировании исполнительной власти. Поэтому административное право считается одной из базовых отраслей права, которая: 1) использует потенциал и правовые средства *императивного метода* регулирования; 2) обеспечивает публичные

интересы, правовую защиту прав и свобод как физических, так и юридических лиц от действий, решений и бездействия административных органов.

Особенно следует отметить взаимосвязь *административной и судебной реформ*, которые одновременно обосновывают необходимость реформирования той части современного административного права, которая называется способом обеспечения законности в организации и деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц или административной юстицией (административным судопроизводством). Необходимость надежной защиты прав, свобод и законных интересов граждан требует формирования качественно нового уровня правосудия и известной специализации административно-правовых споров, которые могли бы противодействовать злоупотреблениям исполнительной власти, государственных и муниципальных органов.

Поэтому административное судопроизводство, находясь в системе реализации административно-правовых отношений, отражает такие особенности публично-правового регулирования, как реализация правового статуса субъекта административного права, реализующего публичные интересы; при этом оно создает процессуально-правовой режим обеспечения законности и правовой защиты для того, чтобы реализовать функции управления с целью удовлетворения публичных или индивидуальных интересов по инициативе любого из субъектов административно-правовых отношений.

Административный процесс — это система административно-правовых процессуальных норм, регламентирующих порядок рассмотрения судом (судьями) административных дел и споров, возникающих из административно-правовых отношений. Следовательно, современный административный процесс “благодаря” развитию теории административной юстиции становится, в известном смысле, “новой” подотраслью российского административного права, главной задачей которой является обеспечение судебно-правовой защиты субъективных публичных прав и свобод человека и гражданина, публичных интересов, законных интересов физических и юридических лиц. В этом смысле мы согласны с предложением И. Ш. Киясханова о необходимости “легализации” и “суверенизации” самостоятельной отрасли административно-процессуального права⁴⁶. Однако под административным процессом мы понимаем административное судопроизводство по соответствующим видам административно-правовых споров.

Административное судопроизводство, являясь, с нашей точки зрения, важнейшим административно-правовым средством

обеспечения и защиты публичных интересов, до настоящего времени не определено нормативно, что вызывает постоянные споры и двусмысленности в теории. Административное судопроизводство в современной правовой системе должно выполнять административно-процессуальные функции. В науке административного права можно обнаружить разделяемое многими учеными мнение о том, что структура административного процесса включает в себя большое количество так называемых административных производств. Иначе говоря, если следовать положениям разработанных теорий административного процесса, вся управленческая действительность в ее процессуальных правовых характеристиках может быть поделена на многочисленные самостоятельные производства.

Тогда напрашивается вопрос: в каких взаимоотношениях и теоретико-прикладных связях находится юридический процесс (и, следовательно, его различные виды) с отношениями, которые возникают внутри всякой деятельности, в данном случае — в сфере деятельности органов публичного управления (государственного и муниципального управления)? Юридический процесс, с нашей точки зрения, — это процессуальная форма функционирования судебной власти.

Если проанализировать в деталях всю специальную литературу, то оказывается, что *только административный процесс не рассматривается учеными в качестве института осуществления судом правосудия по соответствующим (например, административным) делам*. Все остальные виды юридического процесса — конституционное правосудие, гражданский процесс, уголовный процесс, арбитражный процесс, производство по делам об административных правонарушениях — непременно связываются с деятельностью российских судов и судей, разрешающих в установленных рамках процессуальной деятельности различные по своему предмету споры (гражданские дела, уголовные дела, дела об оспаривании нормативных или ненормативных правовых актов, дела об административных правонарушениях и т.д.).

Административная реформа проводится в стране наряду с другими (причем многочисленными) реформами (например, судебная или правовая реформа). Административную реформу связывают иногда с преобразованиями, происходящими в рамках проведения иных реформ. Например, по мнению П. Крашенинникова, появление административной юстиции (т.е. административных судов) должно “закрепить административную реформу”⁴⁷.

Иногда будущее административной реформы ставится под

сомнение, т.е. отмечается, что она может и не достичь тех целей, ради которых задумывалась: “Сломать многовековую логику функционирования российской бюрократии до 2008 года не удастся; рост числа чиновников, повышение их влияния и статуса скорее всего продолжится, поскольку, не взирая на лозунги, сегодняшняя власть видит опору своих действий прежде всего именно в аппарате. Однако повышение общего уровня оплаты труда чиновников и искоренение наиболее одиозных коррупционных проявлений вполне возможно”⁴⁸. Тогда и развитие административного законодательства и административного права может быть заторможено, ибо, как уже отмечалось, политические цели административной реформы в конечном результате достигаются проведением административно-правовых преобразований, реформированием самих административно-правовых норм.

Административная реформа позволяет не только размышлять о будущем административной системы и административного права, но и более правильно оценивать историю его развития. В советские годы административное право не развивалось и не могло, по известным политико-правовым причинам, развиваться, приобретая при этом черты, соответствующие стандартам правового государства, а также привнося в административно-правовую действительность новые весьма значимые характеристики, которые показывали бы современное назначение административного права и его место в российской правовой системе.

Административная реформа изменяет черты, содержание, а иногда и сами принципы соответствующих административно-правовых институтов. Если вспомнить нововведения института государственной службы⁴⁹, то можно говорить об изменении некоторых подходов в установлении сущности государственной службы России. Современный законодатель считает государственной службой профессиональную служебную деятельность граждан РФ, которая направлена на *обеспечение исполнения полномочий* Российской Федерации и ее субъектов, государственных органов (федеральных органов государственной власти и иных федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ и иных государственных органов субъектов РФ), а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов.

Административная реформа пока не привела к ликвидации в деятельности государственных служащих произвольного управления по усмотрению, т.е. *незаконного административного усмотрения*. В стране практически полностью отсутствует борьба с

идеологией “административного ресурса”. Напротив, очень часто административный ресурс связывается с потребностями достижения “благих” целей как в политике, так и в сфере публичного администрирования. Можно с уверенностью утверждать, что использование так называемого административного ресурса — противозаконное мероприятие в административной практике, и оно должно находить соответствующее правовое и моральное осуждение. Политика, основанная на использовании административного ресурса, и результаты такой политики должны считаться обществом явлениями “вне закона”.

Борьба с административным усмотрением — одна из целей и одновременно одно из направлений административной реформы. Однако для обеспечения надлежащего качества такой борьбы должны создаваться соответствующие процессуальные (формальные) порядки. Одним из таких процедур является административное судопроизводство, т.е. оно может рассматриваться как средство борьбы с произвольным административным усмотрением. В российской административно-правовой литературе 20-х гг. прошлого столетия наиболее глубоко эта проблема исследовалась М. Д. Загряцковым в книге “Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве: (Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве. Административно-финансовое распоряжение и финансовая жалоба)”. Он рассматривал общие принципы организации органов административной юстиции во Франции, Германии (Пруссии), Англии и России, а также компетенцию органов административной юстиции и их роль в осуществлении правового контроля над свободным усмотрением администрации. “Свободное усмотрение, как юридическое понятие, имеет различные оттенки, которые можно уловить на основании анализа норм, определяющих деятельность администрации”⁵⁰. Свободное усмотрение администрации “ограничено, во-первых, пределами, в которых ей предоставлены дискреционные полномочия, а во-вторых, общим духом законодательства, игнорировать который администратор не имеет права: в его создании общий смысл законодательства неизбежно преломляется, как субъективная граница усмотрения, отличающая правовой институт свободного усмотрения от произвола”⁵¹.

Как и во все времена, в современном административном праведении разрабатываются новые концепции развития и совершенствования общего и особенного административного права. Некоторые его институты, имея особую актуальность и значи-

мость, получили в последние годы стремительное развитие. Однако новые традиции, “модные” теоретические положения, принципиальные направления совершенствования административно-правового регулирования, новые планы и масштабы реформирования административного права должны находить свою основу в ранее сформировавшихся концепциях известных научных школ. Новейшие теоретические разработки и доктрины не могут не учитывать весьма плодотворные идеи и конструкции, имеющиеся в российском административном праве.

Предметом теоретического анализа отношений в сфере действия норм административного права все чаще становятся главные содержательные характеристики административно-правового регулирования⁵². Административное право как публично-правовая система формирует и поддерживает функционирование юридического механизма, созданного для осуществления исполнительной власти⁵³, обеспечения общественной безопасности, эффективности управления государственными и общественными делами, для защиты прав и свобод человека и гражданина, установления режима законности управленческих действий.

Административная реформа зарождалась как институт, позволяющий укрепить основы защиты и обеспечения прав и свобод человека и гражданина, ликвидировать негативные проявления деятельности служащих органов публичной власти, усилить контроль за деятельностью исполнительных органов государственной власти. Таким образом, в основе обоснования проведения административных преобразований в стране находятся публичные интересы. Поэтому в известном смысле идеологией проведения и реформы административного права должен стать, с нашей точки зрения, непреременный учет обеспечения *публичных интересов* при создании модели административного правового регулирования и при принятии соответствующих нормативных правовых актов. Публичные интересы — это интересы государства, общества, государственно-общественных образований, в которых отражаются отвечающие требованиям и стандартам современного государственно-правового развития необходимые и общепризнанно желаемые обществом, личностью и государством потребности, обуславливающие: 1) формирование приоритетных направлений обеспечения экономического благосостояния общества; 2) законодательное установление демократических прав и свобод человека и гражданина, а также их всестороннюю и полную правовую защиту (административную и судебную); 3) организацию и осуществление надлежащей (должной) деятельности органов

Ю. Н. Стариков. Административная реформа: политико-правовые особенности публичной власти; 4) эффективное публичное управление; 5) качественные административные правовые процедуры; 6) разумный, действенный и положительно результативный общественный и государственный контроль.

Полномасштабный учет публичных интересов, необходимость защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц при разработке планов административной реформы и осуществлении уже намеченного являются залогом эффективного реформирования административного права, придания ему современных черт правовой отрасли, складывающейся в условиях действия принципов правового государства. И именно в таком взаимодействии административной реформы и административного права прослеживаются юридические характеристики многочисленных преобразований в системе публичного управления.

¹ См.: *Краснов М.* Три этажа власти: Новая структура Правительства — прорыв к административной реформе // Рос. газета. 2004. 12 марта.

² Там же.

³ См.: Рос. газета. 2004. 12 марта.

⁴ См.: СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

⁵ См.: СЗ РФ. 2003. № 31. Ст. 3150.

⁶ Время неопределенности и тревожных ожиданий прошло: Программное выступление Владимира Путина перед доверенными лицами 12 февраля 2004 г. // Рос. газета. 2004. 13 февр.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ См.: Рос. газета. 2004. 19 февр.

¹⁰ Там же.

¹¹ Рос. газета. 2004. 19 февр., 17 марта.

¹² Рос. газета. 2004. 19 февр.

¹³ См.: *Лашкина Е.* Первые пять шагов премьера: Михаил Фрадков обнародовал свою программу // Рос. газета. 2004. 6 марта.

¹⁴ Рос. газета. 2004. 11 февр.

¹⁵ См., например: *Стариков Ю. Н.* Административное право: В 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. С. 286—335.

¹⁶ См., например: *Стариков Ю. Н.* Административное право — на уровень правового государства. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003.

¹⁷ О теории правового регулирования см., например: *Сорокин В. Д.* Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003.

¹⁸ См., например: О проекте Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и перспективах развития законодательства о государственной службе: Материалы парламентских слушаний. 11 марта 2003 г. М.: Издание Государственной Думы, 2003.

¹⁹ См., например: *Козбаненко В. А.* Правовой статус государственных гражданских служащих: Структура и содержание. М.: ИПКГосслужбы, 2003.

²⁰ См.: Рос. газета. 2003. 31 окт.

²¹ См.: Рос. газета. 2004. 12 марта.

²² *Делягин М.* Министр занят — мы свободны: Управление и надзор — в разных руках // Рос. газета. 2004. 12 марта.

²³ Там же.

²⁴ См., например: *Арсюхин Е.* Взятку дал, взятку принял // Рос. газета. 2004. 4 марта; *Кредов С.* С чиновников снимут порчу // Рос. газета. 2004. 2 марта; *Сатаров Г.* Краткий курс борьбы с коррупцией // Рос. газета. 2004. 3 марта.

²⁵ *Глазьев С.* Зачем я иду на выборы // Рос. газета. 2004. 25 февр.

²⁶ Рос. газета. 2004. 25 февр.

²⁷ См.: Рос. газета. 2004. 17 марта.

²⁸ *Рыбакова Т.* “Довести до конца административную реформу может абсолютно любой” // Известия. 2004. 27 февр.

²⁹ См.: *Дульман П.* Повестка для Президента: Будущего народного избранника ожидают минимум девять реформ // Рос. газета. 2004. 10 марта.

³⁰ Там же.

³¹ Там же.

³² Рос. газета. 2004. 10 марта.

³³ См.: *Корон Е.* Кто кому подчиняется // Известия. 2004. 11 марта.

³⁴ Там же.

³⁵ См.: *Васильев А.* Из 6000 функций государства автоматизированы будут не все // Известия. 2004. 19 февр.

³⁶ Там же.

³⁷ *Рыбакова Т.* “Довести до конца административную реформу может абсолютно любой” // Известия. 2004. 27 февр.

³⁸ Там же.

³⁹ *Глазьев С.* Зачем я иду на выборы // Рос. газета. 2004. 25 февр.

⁴⁰ См., например: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. Изд. 2-е, доп. М.: Омега-Л, 2004. С. 369.

⁴¹ *Краснов М.* Три этажа власти: Новая структура Правительства — прорыв к административной реформе // Рос. газета. 2004. 12 марта.

⁴² Там же.

⁴³ О защите публичных интересов см., например: *Павлушина А. А.* Защита публичного интереса как универсальная процессуальная форма // Журн. рос. права. 2003. № 6. С. 76—84.

⁴⁴ См., например: *Бахрах Д. Н.* О предмете административного права России // Гос. и право. 2003. № 10. С. 31—38; *Бельский К. С., Елисеев А. П., Кучеров И. И.* Полицейское право как подотрасль административного права // Гос. и право. 2001. № 12. С. 45—53.

⁴⁵ *Князев С. Д.* Принципы административного права Российской Федерации: Отраслевой формат и юридическое значение // Гос. и право. 2003. № 10. С. 39.

⁴⁶ См.: Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И. Ш. Киялханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 3.

⁴⁷ См.: *Куликов В.* Бюрократам готовят специальный суд: Председатель Верховного Суда Вячеслав Лебедев продвигает в Думе закон об особом административных судах, где граждане могут найти управу на чиновников // Рос. газета. 2004. 16 марта. Идея создания административных судов традиционно отвергается представителями науки гражданского процессуально-

го права. См., например, одну из новых публикации по этому вопросу: *Громошина Н. А.* О специализированных судах и специализации процессуальной формы // *LEX RUSSICA* (Научные труды МГЮА). 2004. № 1. С. 173—180.

⁴⁸ *Бабаева С., Бовт Г.* Программа-2004—2008 // *Известия*. 2004. 16 марта.

⁴⁹ О государственной службе см., например: *Атаманчук Г. В.* Сущность государственной службы: История, теория, закон, практика. М.: Изд-во РАГС, 2003; *Гришковец А. А.* Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия: (Практика России) // *Гос. и право*. 2004. № 1. С. 24—36.

⁵⁰ Административная юстиция: Конец XIX — начало XX века: Хрестоматия. Ч. 2 / Сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старикова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. С. 273.

⁵¹ Там же. С. 274.

⁵² См., например: *Князев С. Д.* Современные принципы административного права России: Понятие, значение, виды // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2003. № 2. С. 74—87; *Петров М. П.* О принципе единства системы государственной исполнительной власти // Там же. С. 87—98; *Стариков Ю. Н.* Административное право как целостная система научных взглядов: (К 70-летию юбилею профессора Д. Н. Бахраха) // Там же. С. 63—74; *Киялханов И. Ш.* Современные подходы к определению содержания и структуры предмета административного права // *Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы международной научно-практической конференции / Под ред. В. Я. Кикотя*. М.: МосУ МВД России, 2003. С. 4—24; *Шергин А. П.* О концепции административной политики // Там же. С. 24—32; *Юсупов В. А.* Задачи науки административного права в современный период // Там же. С. 35—39; *Костенников М. В.* Задачи и проблемы кодификации норм административного законодательства Российской Федерации // Там же. С. 67—73; *Сорокин В. Д.* О предмете российского административно-процессуального права // Там же. С. 102—111; *Тихомиров Ю. А.* Об административных процедурах // Там же. С. 111—117; *Стариков Ю. Н.* Институт административного судопроизводства в системе административно-правового регулирования: политико-правовое измерение проблемы // Там же. С. 117—146.

⁵³ О проблемах системы исполнительной власти см., например: *Хаманева Н. Ю.* Проблемы совершенствования системы исполнительной власти в Российской Федерации // *История становления и современное состояние исполнительной власти в России / Отв. ред. Н. Ю. Хаманева*. М.: Новая правовая культура, 2003. С. 5—13; *Хазанов С. Д.* Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти: Некоторые методологические вопросы // Там же. С. 30—45; *Ноздрачев А. Ф.* Министерская система управления в истории и современной России // Там же. С. 45—62; *Четвериков В. С.* Органы исполнительной власти: Понятие, правовые основы образования и признаки // Там же. С. 71—77; *Минашкин А. В.* Некоторые проблемы нормотворчества федеральных министерств // Там же. С. 213—223; *Юсупов В. А.* Научная организация исполнительной власти: Учеб. пособие. 2-е изд., доп. Волгоград: Изд-во Волгогр. ин-та экономики, социологии и права, 2003.