

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА
И ПРОБЛЕМЫ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ В ЕЖЕГОДНЫХ ПОСЛАНИЯХ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М. В. Колобов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 28 января 2015 г.

Аннотация: рассматриваются основные результаты, проблемы и перспективы реализации административной реформы в нашей стране в постсоветский период (1994–2014 гг.), изложенные в ежегодных Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации.

Ключевые слова: Президент РФ, Совет Федерации, правовое государство, система органов государственной власти, административная реформа, государственная служба.

Abstract: the article discusses the main results, problems and prospects of implementation of the administrative reform in our country in the post-Soviet period (1994–2014), described in the annual Messages of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation.

Key words: the President of the Russian Federation, the Federation Council, the rule of law, the system of public authorities, administrative reform, public service.

Реформа государственного управления в Российской Федерации является одной из самых сложных и актуальных проблем теории и практики административного права¹.

¹ См., например: Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2006 ; Административное право России : учебник / под ред. Н. М. Кониной, Ю. Н. Старилова. Саратов, 2006 ; Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учеб. для вузов. 4-е изд., пересмотр. и доп. М., 2009 ; Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России : правовой аспект. М., 2008 ; Вольф В. С. Цели и результаты административной реформы в России : формальность или шаг вперед // Экономика. Государство. Общество (ЭГО). 2011. № 2 (6) ; Гаталов Е. Н. Проблемы современной административно-государственной реформы в России // Власть. 2009. № 3 ; Гаман-Голутвина О. В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления : отечественный и зарубежный опыт // Полис. 2007. № 4 ; Игнатов В. Г., Понделков А. В., Старостин А. М. Административная реформа в России : шаг вперед, два шага... // Власть. 2005. № 9 ; Махина С. Н. Административная децентрализация в Российской Федерации. Воронеж, 2005 ; Стариков Ю. Н., Давыдов К. В. Административная реформа в Российской Федерации на современном этапе : основные достижения, проблемы и перспективы // Правовая наука и реформа юридического образования. 2011. № 1 (24) ; Швеиц Л. Г. Власть и управление : инновационный контекст. Ростов н/Д., 2011.

Ежегодные послания Президента Федеральному Собранию являются важнейшей формой реализации конституционных полномочий Главы государства. В пункте «е» ст. 84 Конституции Российской Федерации² говорится, что Президент Российской Федерации «...обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства».

При этом необходимо отметить, что в Конституции не определен правовой статус послания Президента, а лишь указывается на то, что оно является основанием для совместного заседания палат российского парламента. В п. 3 ст. 100 Конституции Российской Федерации сказано: «Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств»³. Тем не менее императивность посланий по отношению к Федеральному Собранию, Правительству Российской Федерации и другим органам государственной власти очевидна.

Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации по итогам заслушивания ежегодных посланий Президента, как правило, принимают специальные постановления, направленные на разработку и реализацию намеченных в них законодательных инициатив.

Федеральные органы исполнительной власти, в том числе Правительство, органы государственной власти субъектов Федерации также реагируют на послания Главы государства принятием соответствующих правовых актов, которыми устанавливаются меры по реализации поставленных Президентом Российской Федерации задач. Следует заметить, что контроль за исполнением федеральными и региональными органами государственной власти положений ежегодных посланий Президента Федеральному Собранию осуществляет Главное контрольное управление Администрации Президента Российской Федерации.

Это свидетельствует о значительной роли, которую играют ежегодные послания Президента в политическом, экономическом и правотворческом процессах, в том числе в сфере государственного строительства: вопросы устройства государства, отношений Федерации и ее субъектов, формирования системы государственных органов, организации их работы, обеспечения политических и других прав граждан и др.

Административные преобразования в период 1991–1999 гг.

Кардинальное изменение принципов и характера деятельности государственного аппарата, всей системы исполнительной власти в Российской Федерации началось после распада СССР в условиях глубоко-

² Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 9. Ст. 851.

³ Там же.

го конституционного кризиса. Непримириемое противостояние высшей исполнительной и законодательной власти привело к прекращению деятельности Съезда народных депутатов Российской Федерации, Верховного Совета, Конституционного Суда, приостановлению действия отдельных статей Конституции и законов и началу процесса формирования нового представительного органа государственной власти – Федерального Собрания Российской Федерации.

В этот сложный период была произведена департизация государственного аппарата и сформированы новые структуры для управления процессами реформирования экономики и социальной сферы страны. 12 мая 1992 г. был подписан Указ Президента Российской Федерации № 511 «Об упорядочении системы государственного управления»⁴, согласно которому к центральным органам исполнительной власти, подчиненным Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации, относились: министерства, государственные комитеты, федеральные службы и агентства, комитеты (при Президенте, Правительстве, министерствах).

Очередной попыткой ввести новые принципы управления, соответствующие характеру правового государства, стал Указ Президента Российской Федерации от 21 января 1993 г. № 104 «О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации»⁵, принятый «в целях усиления защиты прав, свобод и законных интересов граждан, совершенствования правового регулирования и обеспечения соответствия законодательству актов, издаваемых министерствами и ведомствами Российской Федерации».

Подготовка и принятие всенародным голосованием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. придала новый импульс процессу политических, экономических, социальных, правовых, административных преобразований.

Начиная с 1994 г. в соответствии с Конституцией Российской Федерации в политическую практику было введено ежегодное послание Президента Федеральному Собранию о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Первое Послание Президента России Б. Н. Ельцина Федеральному Собранию «Об укреплении Российского государства (основные направления внутренней и внешней политики)» 24 февраля 1994 г.⁶ было посвящено актуальным вопросам государственного строительства, соблюдению норм Конституции и законов, защите прав граждан в демократическом обществе, региональной политике, развитию рыночной экономики, становлению местного самоуправления.

⁴ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 21. Ст. 1160. (Документ утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 09.07.1997 № 710.)

⁵ Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 4. Ст. 301. (Документ утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 23.05.1996 № 763.)

⁶ Здесь и далее – ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию приведены из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

Среди ближайших задач в послании Федеральному Собранию была названа «разработка и принятие базовых законов, позволяющих перевести конституционные принципы новых федеративных отношений в реальную правоприменительную практику», в том числе:

- о принципах разграничения предметов ведения и взаимного делегирования полномочий между федеральным «центром» и субъектами Федерации;
- о порядке принятия в Российскую Федерацию нового субъекта или образования в ее составе нового субъекта;
- о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

Было также высказано предложение о принятии закона о федеральной государственной службе.

Основными темами Послания Президента Федеральному Собранию «О действенности государственной власти в России» 16 февраля 1995 г. стали приоритеты внешней политики государства, обеспечение суверенитета, независимости и целостности России, укрепление экономического потенциала страны, федерализм, местное самоуправление, борьба с сепаратизмом, поддержка науки, культуры и образования, взаимоотношения средств массовой информации и власти.

В Послании Президента Федеральному Собранию «Россия, за которую мы в ответе» 23 февраля 1996 г. анализировались итоги четырех лет развития страны в постсоветский период. Глава государства подчеркнул, что за это время «предотвращен распад России, развеян призрак гражданской войны; заложены конституционные основы правового Российского государства; началось движение к созданию подлинного федеративного устройства государства, к обеспечению достойной роли России в мировом сообществе; заложены основы рыночной экономики».

В Послании Президента Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране» 6 марта 1997 г. впервые было сформулировано некое целостное представление о наиболее актуальных проблемах административной реформы, а также названы следующие основные направления реформирования исполнительной власти:

- радикальное усиление регулирующей и контрольной функций органов исполнительной власти вместо сохраняющегося директивного управления;
- повышение роли перспективного и текущего прогнозирования для принятия стратегических решений, принятие упреждающих мер;
- выработка оптимальной структуры органов исполнительной власти, основанной на реальных потребностях общества; строгое разделение функций и полномочий этих органов как «по горизонтали», так и «по вертикали»;
- определение форм и методов эффективного взаимодействия исполнительной власти с иными ветвями государственной власти;

– установление эффективной обратной связи с институтами гражданского общества, создание благоприятных условий для контроля общества за деятельностью государственного аппарата.

Для решения перечисленных задач предусматривались разработка и принятие Программы государственного строительства, основную часть которой должна была составить новая концепция системы исполнительной власти в Российской Федерации. Предполагалось широкое обсуждение проекта Программы с привлечением представителей общественности, независимых экспертов, ученых и др. Однако на практике эта идея, к сожалению, не была реализована.

В Послании Президента Федеральному Собранию «Общими силами – к подъему России» 17 февраля 1998 г. был выделен специальный раздел: «Необходимость административной реформы». Отмечалось, что в решающей степени повышение эффективности управления зависит от обоснованной системы исполнительной власти, структуры ее органов, четкой дифференциации их правового статуса.

В последнем Послании Федеральному Собранию «Россия на рубеже эпох» 30 марта 1999 г. Президент Российской Федерации Б. Н. Ельцин затронул следующие вопросы: реформы в экономике, сохранение прав и свобод граждан, проведение честных и демократических выборов депутатов Государственной Думы, укрепление органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления, борьба с различными привилегиями.

Таким образом, можно констатировать, что в период с 1991 г. по 1999 г. в стране были проведены *масштабные преобразования структуры исполнительной власти*, задавшие основные направления совершенствования всей системы государственного управления Российской Федерации. Были созданы новые государственные органы исполнительной власти для организации и управления приватизационными процессами, а также предприняты первые шаги по выработке концептуальных основ административной реформы. Впервые на законодательном уровне были в основном решены проблемы разделения власти и разграничения полномочий между Федерацией, ее субъектами и муниципалитетами. Это позволило сосредоточить усилия на сохранении управляемости страны в условиях перехода к рыночной экономике и качественно новой политической системе, оказать существенное влияние на ход последующего государственного строительства.

Несмотря на определенный прогресс, единую концепцию административной реформы в этот период создать не удалось. Продекларированные в посланиях Президента Российской Федерации 1997 и 1998 гг. тезисы о коренной реорганизации системы исполнительной власти существенно результата не дали.

Не случайно в первом Послании Федеральному Собранию «Какую Россию мы строим» 8 июля 2000 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил, что укрепление государства традиционно провоз-

глашается важнейшей целью российской политики, однако «дальше деклараций и пустых разговоров мы никуда не продвинулись за эти годы».

В. В. Путин заявил о необходимости превратить Россию в сильное, эффективное государство. Были обозначены основные угрозы российскому обществу: демографические проблемы (физическое старение населения, вымирание и связанное с этим невосполнимое оскудение нации); отсталая экономика; угрозы российскому федеративному устройству (региональный сепаратизм, плохая управляемость на местах), отсутствие в государстве единой, эффективной вертикали власти.

Одним из первых шагов, направленных на устранение угрозы распада России и укрепление государства, стало создание семи федеральных округов и назначение в них полномочных представителей Президента Российской Федерации. Как подчеркнул Глава государства, суть этого решения была «не в ослаблении региональной власти, а в создании условий для упрочения федерализма».

В послании Федеральному Собранию было четко заявлено о том, что «федеральная власть, Президент Российской Федерации должны иметь правовую возможность навести порядок. И руководители регионов должны иметь право влиять на местные органы власти, если они принимают неконституционные решения». «Вот почему мы настаиваем на единственной диктатуре – диктатуре Закона».

Основными направлениями внутренней политики были определены: укрепление вертикали власти; создание новой системы во взаимоотношениях государства и бизнес-элиты; либерально-рыночные нововведения в экономику и социальную сферу; разработка и реализация административной реформы.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Не будет ни революций, ни контрреволюций» 3 апреля 2001 г. в числе первоочередных задач были названы:

- определение конкретных, четких полномочий центра и субъектов Федерации в рамках их совместной компетенции;
- разграничение федеральными законами предметов ведения и полномочий между федеральным центром и региональным уровнем управления;
- обеспечение порядка в системе территориальных структур федеральных органов исполнительной власти;
- наведение порядка в межбюджетных отношениях;
- четкое распределение ресурсов и налоговых поступлений;
- ответственное и эффективное исполнение взаимных обязательств со стороны различных уровней власти.

В рамках реализации положений посланий Президента Федеральному Собранию в субъектах Федерации были приняты нормативные правовые акты по приведению в соответствие с законодательством или о прекращении действия договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Фе-

дерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации⁷.

Тезис об административной реформе как важном условии экономического роста, был последовательно отражен в Послании Президента «России надо быть сильной и конкурентоспособной» 18 апреля 2002 г. Было заявлено о необходимости реструктурирования властной системы, разграничения полномочий центра и регионов, а также о сокращении количества региональных подразделений федеральных ведомств.

Особое внимание было уделено проблемам местного самоуправления: нечеткость в разграничении полномочий с региональными органами власти, недостаточность его собственной доходной базы, кадровый дефицит.

«Все эти вопросы должны быть отражены в новой редакции Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления», в региональном законодательстве», – подчеркнул В. В. Путин.

Первый этап административной реформы (2003–2005 гг.)

Говоря о первом этапе административной реформы в постсоветской России, необходимо отметить, что преобразования осуществлялись в двух основных направлениях: 1) *укрепление вертикали власти* (создание федеральных округов, реорганизация Совета Федерации, приведение нормативных актов субъектов Федерации в соответствие с федеральным законодательством, введение нового порядка избрания руководителей исполнительных органов власти регионов и т.д.); 2) *реформа государственной службы* в России.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 16 мая 2003 г. «основным препятствием на пути экономических реформ» были названы недостаточная эффективность государственного аппарата и несоответствие количества его полномочий качеству власти. Было заявлено о необходимости радикального сокращения функций госорганов, совершенствовании управленческих процедур и судебных механизмов разрешения споров между властью и обществом (создание административной юстиции).

Реализуя положения послания Федеральному Собранию, 23 июля 2003 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин подписал Указ № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»⁸, в котором были определены следующие приоритетные направления административной реформы:

– ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

⁷ Более подробно на эту тему см.: Агибалов В. Ю. Актуальные проблемы конституционного развития Российской Федерации на современном этапе // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. № 2. С. 15–31.

⁸ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43462/

- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственным организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Правительству Российской Федерации предписывалось образовать комиссию по проведению административной реформы, предусмотрев участие в ней в том числе представителей Администрации Президента Российской Федерации, руководителей федеральных органов исполнительной власти, представителей органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления. Председателю Правительства Российской Федерации было поручено ежеквартально докладывать Президенту Российской Федерации о ходе исполнения данного указа.

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

Задачи, сформулированные в Указе Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824, *на первом этапе реформы* были решены не полностью. В основном административные изменения затронули федеральный уровень исполнительной власти. На региональном уровне они были реализованы лишь частично, в виде отдельных экспериментов.

Одной из главных тем Послания Президента Федеральному Собранию 26 мая 2004 г. стала *бюджетная реформа*. Исходя из ее основного принципа – *перехода от управления бюджетными затратами к управлению результатами* – Глава государства поручил Правительству Российской Федерации сформировать систему оценки планов и показателей работы всех органов исполнительной власти и только на этой основе подводить итоги, делать выводы и корректировать политику по отдельным направлениям.

В послании Президент Российской Федерации затронул еще один важный вопрос. «В стране сейчас свыше 35 тысяч федеральных государст-

⁹ Там же.

венных учреждений, многие из которых наделены функциями по контролю и надзору. И они нередко просто навязывают гражданам и бизнесу свои «услуги» по проведению экспертиз, консультаций и так далее. В этом году Правительство должно изъять из компетенции государственных учреждений, не являющихся органами управления, властные полномочия. Кроме того, государственные функции, уже признанные избыточными, не должны быть реанимированы на уровне субъектов Федерации и муниципалитетов».

25 апреля 2005 г. Президент России в Послании Федеральному Собранию в качестве основных направлений внутренней политики обозначил развитие государства; укрепление закона и развитие политической системы, повышение эффективности правосудия; развитие личности и гражданского общества в целом.

При этом чиновничество было названо «замкнутой и подчас просто надменной кастой, понимающей государственную службу как разновидность бизнеса». В связи с этим основными задачами были определены повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение государственными служащими законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению, обеспечение права граждан на объективную информацию.

Второй этап административной реформы (2006–2010 гг.)

Реализуя задачи, поставленные в Послании Президента Федеральному Собранию, 25 октября 2005 г. Правительство Российской Федерации одобрило Концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах¹⁰. Были объявлены следующие цели административной реформы (в ред. распоряжения Правительства Российской Федерации от 09.02.2008 № 157-р)¹¹:

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

Для достижения указанных целей было необходимо решить следующие задачи:

- внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;

¹⁰ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : одобрена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86001/?frame=1

¹¹ О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р : распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2008 г. № 157-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_74873/

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

– реализация единой вертикально интегрированной автоматизированной системы мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по достижению важнейших показателей социально-экономического развития Российской Федерации и исполнения ими своих полномочий (ГАС «Управление»);

– создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;

– организация предоставления государственных услуг в электронной форме;

– оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;

– повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;

– модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;

– формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Выступая с Посланием Федеральному Собранию 10 мая 2006 г., Президент России В. В. Путин отметил низкий уровень доверия людей к власти и крупному бизнесу. В связи с этим Глава государства призвал одновременно поднять престиж государственной службы и поддержать российский бизнес: «Необходимо продолжить и процесс передачи полномочий. В частности, надо передать регионам часть инвестиционных средств федерального бюджета, которые, по своей сути, сейчас финансируют муниципальные полномочия. И давно пора прекратить из Москвы руководить строительством школ, бань и канализаций».

В Послании Президента Федеральному Собранию 26 апреля 2007 г. одним из главных критериев политической культуры и развития общества было названо увеличение объема полномочий региональных и местных властей. Отмечалось, что децентрализация полномочий в сфере государственного управления достигла в России самого высокого за всю ее историю уровня.

В. В. Путин отметил в целом положительные результаты реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и призвал продолжить процесс укрепления экономических основ муниципальных образований в первую очередь за счет формирования достаточной доходной базы.

В послании шла также речь о внесении изменений в Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Глава государства предложил ввести для кандидатов, желающих занять сенаторский пост, обязательное условие в виде десяти лет проживания на той территории, которую они собираются представлять в верхней палате парламента.

В первом Послании Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г. Президент Российской Федерации Д. А. Медведев большое внимание уделил вопросам *дальнейшего развития российского федерализма*. Глава государства отметил особую роль в его становлении Конституционного Суда Российской Федерации, в решениях которого «был найден баланс между разными интересами уровней власти, порой остроконфликтными».

Д. А. Медведев выступил за увеличение срока полномочий Президента и Государственной Думы с четырех до шести и пяти лет соответственно. Глава государства предложил, чтобы кандидатуры руководителей субъектов Российской Федерации представлялись только партиями, набравшими наибольшее число голосов на региональных выборах, Совет Федерации формировался только из избранных в региональный парламент граждан, а права Федерального Собрания были бы расширены с точки зрения наделения его контролем за исполнительной властью.

В Послании Президента Федеральному Собранию 12 ноября 2009 г. был поднят ряд тем, непосредственно касающихся судебной системы страны: последствия создания апелляционной инстанции в судах общей юрисдикции, борьба с коррупцией и адекватное применение уголовного наказания.

Глава государства предложил ввести регулярные отчеты губернаторов перед региональными парламентами, определить критерии численности депутатов в законодательных собраниях в субъектах Российской Федерации и навести порядок в досрочном голосовании на местных выборах.

30 ноября 2010 г. Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию затронул самые острые и болезненные для российского общества вопросы: демографические проблемы, поддержка материнства и детства, внедрение новых стандартов в деятельность органов государственного управления, борьба со взяточничеством и махинациями при госзакупках, волокита чиновников при предоставлении государственных услуг.

«Надо добиться прозрачности, четкости и простоты в каждодневных отношениях государства и гражданина. <...> Понимание того, что чиновники служат народу, а не «вершат его судьбы» – основа демократического устройства. Для гражданина ведь государство – это чиновник, к которому он пришел на прием, судья, который принял решение по его делу, участковый или налоговый инспектор и любой из облеченных властью решать его проблемы. <...> Деятельность всех должностных лиц не должна дискредитировать государство. Их главная задача – улучшать условия жизни людей», – подчеркнул Глава государства.

**Продолжение административной реформы
(2011 г. – настоящее время)**

Реализуя одно из самых важных положений посланий Президента – совершенствование процедур взаимодействия государственных исполнительных органов, их должностных лиц с гражданами и организациями, Правительство Российской Федерации распоряжением от 10 июня 2011 г. № 1021-р утвердило Концепцию снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы.

В Послании Федеральному Собранию 22 декабря 2011 г. Президент Российской Федерации Д. А. Медведев озвучил планы по масштабной реформе политической системы. В числе предложений, высказанных Главой государства, – переход к прямым выборам руководителей субъектов Российской Федерации, изменение системы парламентских выборов, упрощение порядка регистрации политических партий и др. Речь также шла о продолжении курса на децентрализацию власти и расширении прав регионов. При этом процесс децентрализации власти, по мнению Президента Российской Федерации, должен сопровождаться усилением политической ответственности руководителей регионов и муниципалитетов за конечные результаты их работы по развитию территорий, по повышению качества оказываемых гражданам услуг.

В Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2012 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин призвал парламент поддержать ограничения для чиновников и политиков на собственность, счета и ценные бумаги за рубежом. Как заявил Глава государства, зарубежная недвижимость госслужащих должна быть задекларирована, а чиновник должен отчитаться, на какие деньги он ее купил.

Главными темами Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г. стали: 20-летие Конституции Российской Федерации, реализация майских (2012 г.) указов Главы государства, деофшоризация экономики, реформа местного самоуправления, разграничение полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципалитетами.

Отметив серьезные проблемы, накопившиеся в системе местного самоуправления (неразбериха с полномочиями, коррупционные скандалы и др.), Президент Российской Федерации обратился в связи с этим к Всероссийскому совету местного самоуправления, Конгрессу муниципальных образований, к губернаторам, членам Федерального Собрания, Правительству Российской Федерации с просьбой посмотреть «на эти проблемы еще раз со всех сторон, чтобы наконец привести ситуацию в соответствие со здравым смыслом, с требованием времени».

В Послании Федеральному Собранию 4 декабря 2014 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин большое внимание уделил эффективности государственного управления в непростой политической и экономической обстановке, которая сложилась в связи с обострением ситуации

на Украине и объявленными в отношении России санкциями стран Запада. Глава государства призвал сформировать новые подходы в работе надзорных и правоохранительных органов, максимально снять ограничения с бизнеса, отказаться от принципа тотального, бесконечного контроля, предусмотреть «надзорные каникулы» для малого бизнеса, провести полную амнистию капиталов, возвращающихся в Россию.

Таким образом, начиная с 1994 г. и по настоящее время, проблема административной реформы в нашей стране является *одной из ключевых тем* посланий Президента Федеральному Собранию (таблица).

Т а б л и ц а

Количественный контент-анализ текстов посланий Главы государства Федеральному Собранию

Год	Государство (государственные институты, государственный аппарат и т.д.)	Субъект Российской Федерации, регион	Местное самоуправление, муниципалитеты	Реформа, реформирование	Закон	Полномочия
1994	253	110	14	86	113	6
1995	325	85	17	39	158	4
1996	133	39	9	55	69	3
1997	181	61	28	51	133	7
1998	172	81	24	58	91	3
1999	227	134	31	49	167	11
2000	97	26	7	4	22	6
2001	62	23	7	15	52	1
2002	48	28	16	17	37	2
2003	43	–	2	13	11	1
2004	32	19	7	7	3	1
2005	59	15	2	3	22	2
2006	29	17	4	5	9	2
2007	46	24	5	5	17	1
2008	70	31	32	7	38	3
2009	51	34	4	2	36	2
2010	35	32	9	2	23	–
2011	44	46	14	4	31	1
2012	40	33	4	–	26	1
2013	32	36	14	5	14	3
2014	32	23	5	1	16	2
<i>Всего</i>	2011	897	255	428	1088	62

Из приведенной таблицы видно, что в посланиях Президента Федеральному Собранию в период административных преобразований 1994–1999 гг. частота упоминания ключевых слов (государство, субъект Российской Федерации, местное самоуправление, реформа, закон, полномочия) достигает максимума. И это вполне объяснимо. В эти годы идет поиск новой модели государственного управления, разрабатывается совершен-

но новая нормативная правовая база. В последующие периоды – первого, второго этапов административной реформы – частота упоминания ключевых слов в посланиях Главы государства парламенту страны постепенно снижается, что свидетельствует о переходе административной реформы из «революционной» стадии – в эволюционную.

Нельзя не отметить успехи реформы государственного управления прежде всего в *процедурном блоке*, в частности в сфере модернизации административного законодательства. В результате в Российской Федерации за последние 20 лет принято значительное число законодательных и иных нормативных правовых актов, в которых подробно излагаются процедуры государственного управления во всех сферах государственной жизни (система и структура исполнительных органов государственной власти, государственная служба, правовой статус государственных служащих, административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, должностные регламенты).

Вместе с тем институциональные преобразования в сфере государственного управления, которые должны были привести к верховенству закона в деятельности исполнительных органов государственной власти и иных субъектов права (граждан, организаций), следует признать незавершенными.

К примеру, в отличие от многих стран Запада и Содружества Независимых Государств (СНГ) в России не принят, пожалуй, самый главный в системе государственного управления законодательный акт – Федеральный закон «Об административных процедурах». Между тем, как отмечает Ю. Н. Старилов, «Административные процедуры – неотъемлемая и постоянно присутствующая в современной административной системе правового государства область административно-правового регулирования, главная цель которого – установление принципов административных процедур, порядка принятия административных актов, обеспечения прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц, а также разрешения посредством надлежащих процедурных форм административно-правовых споров»¹².

До сих пор не решены следующие задачи, поставленные в ежегодных посланиях Президента Федеральному Собранию Российской Федерации в сфере административной реформы:

- создание четкой, стабильной, подкрепленной организационными, финансовыми и иными ресурсами системы распределения полномочий между федеральным центром, регионами и муниципалитетами;
- оптимизация управленческих процессов;
- устранение избыточных административных процедур (действий), сокращение сроков их исполнения;

¹² Старилов Ю. Н. О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. № 3 (18). С. 7.

- сокращение численности и структуры госаппарата;
- ликвидация условий, в том числе законодательных, способствующих коррупции в органах власти, и др.

Совершенно очевидно, что от успеха административной реформы в России зависит исход всех тех преобразований, которые осуществляются в настоящее время в нашем обществе и государстве, в том числе в сфере экономики. Без повышения эффективности государственного управления, без доведения административной реформы до реального воплощения в жизнь с поставленными задачами справиться вряд ли удастся.

Воронежский государственный университет

Колобов М. В., аспирант кафедры административного и муниципального права

E-mail: kolobov.mihail@yandex.ru

Тел.: 8-908-132-11-56

Voronezh State University

Kolobov M. V., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: kolobov.mihail@yandex.ru

Tel.: 8-908-132-11-56