

Ежов Ю. А. / Ezhov Yu. A.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ADMINISTRATIVE REFORMS IN THE RUSSIAN FEDERATION

*Ежов Юрий  
Алексеевич,  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры «Административное и информационное право» Финансового Университета при Правительстве Российской Федерации,  
доцент.*

Отмечается изменения в соотношении в применении правовых средств (законов и подзаконных актов) по обеспечению административной реформы, а также развитие процессов по разграничению полномочий, в том числе между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Утверждается, что изъятие у органов исполнительной власти субъектов РФ большей части управленческих функций, таких как: координация, планирование, прогнозирование, учет, сбор информации, организация, обеспечение и др., существенно изменило административно-правовой статус органов исполнительной власти на региональном уровне.

Делается вывод, что основной массив избыточных функций, содержащихся в федеральных законах и указах Президента Российской Федерации и в принятых актах Правительства, по-прежнему сохранен.

**Ключевые слова:** административная реформа, государственная власть, реформирование управления, преобразования в исполнительной власти.

*Ezhov Yurii  
Alekseevich,  
c.j.s. (PhD in law), Associate  
professor of the Chair "Adminis-  
trative and Informational Law"  
at Financial University under  
the Government of the Russian  
Federation, Associate professor.*

In the article noted the change in the ratio of application of legal means (laws and subordinate acts) to ensure administrative reform, as well as the development of processes for allocation of powers, including those between the federal bodies of executive power and the bodies of executive power of the subjects of the Russian Federation regarding the matters of joint jurisdiction of the Russian Federation and its subjects.

Argues that depriving the executive authorities of the subjects of the Russian Federation of the most part of management functions, such as coordination, planning, predicting, accounting, information gathering, organization, supplying, etc., has significantly changed the administrative-legal status of the bodies of executive power at the regional level.

The author makes a conclusion that the bulk of excessive functions contained in the federal laws and decrees of the President of the Russian Federation and in the acts adopted by the Government is still preserved.

**Keywords:** administrative reform, public authority, management reform, transformations in executive branch.

В последние годы в нашей стране ведутся реформы во многих сферах государственной и общественной жизни. Не обошли они стороной и сферу управления. Проводимая административная реформа направлена, в первую очередь, на создание оптимальной системы государственного управления. Эффективная государственная власть необходима для решения неотложных социально-экономических проблем, для повышения уровня и качества жизни населения.

В современном мире заметны тенденции нового понимания роли государства, его функций, взаимоотношений общества и государства, его органов. В результате этого в ряде стран возникла необходимость проведения административных реформ. Их опыт показывает, что это длительная, сложная работа, требующая усилий всего общества и, что важно, открытости власти для диалога с ними. В то же время поспешные и непродуманные решения могут привести к значительным экономическим и социальным потерям.

Реформирование управления – это не только и не столько изменение структуры и штатов, сколько пересмотр полномочий органов исполнительной власти, совершенствование механизмов реализации этих полномочий и функций. С другой стороны, перераспределение полномочий, устранение дублирования, ликвидация излишних функций – не самоцель, а объективно необходимая составляющая административной реформы.

Термин «административная реформа» на слуху уже много лет. Но только в конце 2003 г. и особенно в 2004-2005 гг. этим словам придан характер реального, радикального и масштабного государственного дела. Смысл «реформаторских» мероприятий в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2005 год охарактеризован следующим образом: «в течение последних пяти лет мы были вынуждены решать трудные задачи по предотвращению деградации государственных институтов. Но, в то же время обязаны были создавать основы для развития на годы и десятилетия вперед...» [8].

Каковы предпосылки административной реформы, когда она началась, ее содержание, законопроекты, связанные с проведением, и другие нормативные правовые акты, результаты и ожидания – таков круг вопросов, которые требуют сейчас научно-правового осмысления.

Административная реформа – самая трудная в истории современной России – идет непрерывно и постепенно с 1991 г., с момента прекращения советского общественного и государственного строя и преобразования социалистической плановой экономики в рыночную. Революционный образ действий по преобразованию России предполагал коренную перестройку всего государственного механизма. Отсюда – формирование новой системы законодательной власти и проведение судебной реформы, которая продолжается и по сей день. Настала пора приступить к реорганизации государственного управления и, прежде всего, исполнительной власти [8; 9, 29].

Государственные служащие нужны в любом государстве. От эффективности исполнения ими своих должностных обязанностей зависит на самом

деле эффективность всего государственного управления. Поэтому реального сокращения численности государственных служащих не произошло, льготы и привилегии не упразднены. Тогда как ненормированный рабочий день, повышенная ответственность, небезопасный для жизни и здоровья характер служебной деятельности и т. д. являются веским обоснованием наличия льгот. Задача состоит в их законодательно регламентированном и реальном предоставлении.

Осознавая все это, политическая элита проводила административную реформу, приспособлявая советский исполнительный аппарат к потребностям проводимых в стране политических и экономических преобразований. Общий вектор этого приспособления характеризовался словами: если что-то менять, то по минимуму.

Конституция РФ определила исполнительную власть как самостоятельную ветвь государственной власти, ввела понятие единой системы исполнительной власти, установила в самых общих чертах порядок формирования Правительства РФ и оставила открытыми вопросы о системе и структуре исполнительной власти и ее функциональной ориентации. По этим вопросам вокруг Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» развернулась острая дискуссия. Именно поэтому разработка законопроекта продолжалась в течение четырех лет.

Многие юристы, в том числе составители законопроекта, имея в виду отсутствие надлежащей конституционной основы исполнительной власти, предлагали в нем:

- закрепить принципы организации органов исполнительной власти;
- определить существо органа исполнительной власти;
- обозначить критерии определения каждого вида органов исполнительной власти;
- установить назначение каждого вида органов исполнительной власти и их место в системе;
- сформулировать задачи и функции каждого вида органов исполнительной власти;
- отразить соответствие наименования органа характеру и содержанию его деятельности и т. д.

Но и в Законе о Правительстве РФ [1] эти вопросы оставлены открытыми. И это не случайно. Замысел законодателя состоял в том, чтобы предоставить полный простор для формирования исполнительного аппарата, адаптированного к новому типу экономики.

Ясность была только в одном вопросе: решить политическую задачу ухода от системы глобального государственного воздействия на экономику. Законодатель отказался от государственно-правового и социального понятия «управление» и принял его толкование в узком гражданско-правовом смысле – применительно к государственной собственности. Это породило немало сложностей в реализации полномочий исполнительной власти и создало комплекс проблем, требовавших решения, как в нормативном, так и в организационном порядке: совмещение функций регулирования и хозяйствования, властных полномочий и «рыночной власти», обязанностей по развитию конкуренции и прав по контролю и надзору за деятельностью бизнес-структур и т. д.

Таким образом, административная реформа изначально рассматривалась как существенный и самый трудный элемент экономических и социальных реформ, проводимых в России с 1990 г.

Проводимые в России реформы направлены на создание реального фундамента для перехода к формированию единой и эффективной системы власти, способной оперативно принимать решения высокого качества, т. е. адекватные требованиям времени, согласованные по целям и непротиворечивые по содержанию, и добиваться их неукоснительного исполнения. При этом происходящие в последние годы преобразования в исполнительной власти существенно влияют на содержание и методы государственного управления, не меняя применения давно известных правовых средств: законодательного регулирования и подзаконного нормотворчества.

Вместе с тем, как показал анализ, в России в последнее время меняется соотношение в применении правовых средств (законов и подзаконных актов) по обеспечению административной реформы. Так, если на первом этапе в основном использовались правовые акты Президента РФ, определяющие главные направления реформы: перераспределение и сокращение функций органов исполнительной власти, модернизацию системы исполнительной власти и т. д., а на Правительство РФ возлагалась обязанность проводить указанные мероприятия, то последующие этапы планируются Правительством РФ. Им одобрена Концепция административной реформы в РФ на 2006-2010 годы.

Изменения, произошедшие в исполнительной власти на федеральном уровне, не могли не затронуть и уровень субъектов Российской Федерации. Тем более что конституционно-правовая реформа, проводимая в субъектах, теперь напрямую связана с административной.

Иными словами можно сказать, что укрепление системы власти на всех уровнях повлекло развитие процессов по разграничению полномочий, в том числе между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это, так сказать, «звенья одной цепи», что, по всей видимости, не учитывалось при планировании административной реформы. Поэтому изъятие у органов исполнительной власти субъектов РФ большей части управленческих функций, таких как: координация, планирование, прогнозирование, учет, сбор информации, организация, обеспечение и др., существенно изменило административно-правовой статус органов исполнительной власти на региональном уровне.

Во-первых, в областях и краях стали создаваться министерства с отраслевой компетенцией, в республиках – службы и агентства по оказанию государственных услуг; органы исполнительной власти субъектов РФ в основном потеряли способность своевременно и качественно осуществлять региональное управление, поскольку были разрушены взаимные связи (между федеральными и региональными органами власти) и органы исполнительной власти субъектов РФ остались, что называется, «наедине со своими проблемами».

Во-вторых, в субъектах РФ резко возросло количество территориальных структур федеральных органов исполнительной власти. Например, в сфере экологии и охраны окружающей среды территориальные управления Министерства природных ресурсов РФ стали «дробиться» по объектам управления (территориальное управление по водным ресурсам, территориальное управление лесного хозяйства, территориальное управление по недропользованию и т. д.)

В-третьих, появилась неясность в объемах полномочий некоторых отраслевых органов исполнительной власти – федеральных и субъектов РФ по проведению государственного контроля и различного рода экспертиз. Например, из законодательства стало непонятно, какие именно органы исполнительной власти ответственны за проведение экологического контроля и экологической экспертизы. Более того, используемая при установлении объема полномочий органов исполнительной власти терминология вносит путаницу в определение субъекта управления.

При употреблении в Федеральном законе от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» [2] понятия «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контроль в области рыболовства и сохранения биоресурсов, а также среды их обитания» нельзя

определить, речь идет о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору или о Пограничной службе Федеральной службы безопасности РФ.

В-четвертых, федеральные законы, принятые как результат разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов и, по сути, являющиеся уже результатом административной реформы, меняют содержание (предмет) правового регулирования. Например, изменение объема полномочий органов исполнительной власти, предусмотренное в Федеральном законе РФ от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [3], повлекло изменение правового статуса получателей бюджетных средств. Ранее употреблялось понятие «учреждение в области охраны здоровья граждан», и эти учреждения имели статус государственных и муниципальных. Данное понятие заменено на понятие «организации в области охраны здоровья граждан», которые, как известно, могут быть и частными. Следовательно, получателями бюджетных средств теперь выступают и частные организации, осуществляющие свою деятельность в области охраны здоровья граждан. Такие же коррективы коснулись и сферы образования [10, 14].

Итак, происходящие в последние годы преобразования в исполнительной власти существенно влияют на содержание и методы государственного управления. Если административная реформа будет и дальше влиять на законодательство таким образом, то возникнет необходимость приводить его в более или менее стройную систему. Этого можно избежать, если предусмотреть выше перечисленные этапы проведения административной реформы.

В административном законодательстве не существовало официально установленной типологии функций органов исполнительной власти. В результате реализации указов Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» [5] и от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [6] и пересмотра функций федеральных органов исполнительной власти, проведенного Правительственной комиссией по проведению административной реформы [7], принята следующая типология функций органов исполнительной власти:

- функции по принятию нормативных правовых актов;
- функции по контролю и надзору;
- функции по управлению государственным имуществом;
- функции по оказанию государственных услуг.

А теперь проведем сравнительный анализ вышеназванных указов Президента РФ.

Оба указа Президента РФ в целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти оптимизируют функции федеральных органов исполнительной власти.

Оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти означает:

- упразднение функций избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- передачу функций федеральных органов исполнительной власти саморегулируемым организациям в области экономики;
- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом;
- завершение процесса разграничения функций между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Анализом функций федеральных органов исполнительной власти на предмет их дальнейшей судьбы, в том числе на предмет их избыточности и дублирования, с августа 2003 г. занимается Правительственная комиссия по проведению административной реформы [4].

При всем сходстве причин, целей и характера мероприятий по адаптации исполнительного аппарата к рыночной экономике, проводимых в предшествующие годы и в настоящее время, важно отметить качественно новый акцент в подходах к решению проблемы. Основной акцент сделан на тщательном анализе и всесторонней оценке именно функций исполнительного аппарата, их адекватности требованиям развития рыночной экономики.

Таким образом, задачи, которые решались в процессе анализа, оценки и упорядочения функций федеральных органов исполнительной власти, состояли в том, чтобы на более веских основаниях:

- избавить аппарат от старых функций, взятых из прошлого;
- четко разграничить функции между федеральными органами исполнительной власти, исключив дублирование, параллелизм и «провисание»;
- упразднить ненужные структурные подразделения и/или органы в целом.

Тем самым предполагалось, что удастся, наконец «пресечь» бесконечную реорганизацию государственного аппарата, рационально реализовать веками апробированный принцип «трех определений» организации исполнительного аппарата: «функции, структура, штаты» – и приступить к осуществлению эффективного государственного управления.

Результаты работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы обсуждались на заседаниях Правительства РФ, которое принимало окончательные решения по оптимизации функций федеральных органов исполнительной власти.

В ходе анализа деятельности федеральных органов исполнительной власти выявлены группы функций, которые предлагается упразднить либо передать саморегулируемым организациям, либо по-новому определить их содержание.

Правительственная комиссия по проведению административной реформы в целом проанализировала 5300 функций федеральных органов исполнительной власти. Из них:

- 800 признаны полностью или частично избыточными;
- 500 – дублирующими;
- в отношении 300 функций предложено изменить масштаб исполнения.

Однако лишь незначительная часть, которая была закреплена только актами Правительства или положениями о ведомствах, была упразднена. Основной массив избыточных функций, содержащихся в федеральных законах и указах Президента Российской Федерации и в принятых актах Правительства, по-прежнему сохранен (более чем 300 законов, десятки указов Президента Российской Федерации, сотни постановлений Правительства и актов ведомств).

Функции федеральных органов исполнительной власти рассматривались Правительственной комиссией и с других точек зрения:

- их типизации – политические, регулятивные, контроля, надзора, мониторинга деятельности, предоставления государственных услуг и т. д.;
- возможности их передачи в негосударственный сектор, на более низкий уровень власти – субъектам РФ и муниципальным образованиям.

Комиссией также проводилась оценка масштабов реализации государственных функций. В результате такой оценки определенные государственные функции были «рационализированы» – определенные их компоненты сняты с бюджетного финансирования, переданы государственным организациям, приватизированы и т. д.

Комиссией была проведена «деполитизация» большого числа функций федеральных органов исполнительной власти за счет изъятия их из компетенции федеральных министерств и передачи на более «нижние этажи» осуществления исполнительной власти – в компетенцию служб, агентств, что должно способствовать повышению эффективности их реализации.

Административная реформа – самая трудная в истории современной России – идет непрерывно и постепенно с 1991 г., с момента прекращения советского общественного и государственного строя и преобразования социалистической плановой экономики в рыночную.

Укрепление системы власти на всех уровнях повлекло развитие процессов по разграничению полномочий, в том числе между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Если административная реформа будет и дальше влиять на законодательство таким образом, то возникнет необходимость приводить его в более или менее стройную систему. Этого можно избежать, если при проведении следующих этапов административной реформы предусмотреть: ее достаточное правовое обеспечение; планирование мероприятий по административной реформе на базе законодательно установленных норм и положений; прогнозирование последствий проводимых мер для законодательства о компетенции органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ.

Успешность реализации административной реформы во многом зависит от понимания и поддержки гражданами и бизнесом целей и задач административной реформы, заинтересованности гражданского общества в результатах реформы, с одной стороны, и наличия объективной информации о ходе ее реализации, с другой. Необходимым фактором успешного проведения реформы также является заинтересованность в ней государственных служащих, призванных обеспечить ее реализацию.

#### Список литературы:

1. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Система ГАРАНТ:

[Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].

3. Федеральный закон РФ от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].

4. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].

5. Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].

6. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 451 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].

8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г. // Российская газета. № 86. 26 апреля. 2005.

9. Тихомиров Ю. А. Правовые аспекты административной реформы // Законодательство и экономика. 2004. № 4.

10. Шаров Л. В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2011. № 5.

#### References:

1. Federal Constitutional Law No. 2-FCL from December 17, 1997 “On the Government of the Russian Federation” [Federal’nyi konstitutsionnyi zakon ot 17 dekabrya 1997 g. №2-FKZ «O Pravitel’stve Rossiiskoi Federatsii]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. Federal Law No. 166-FL from December 20, 2004 “On Fishing and Preserving of Water Biological Resources” [Federal’nyi zakon ot 20 dekabrya 2004 g. № 166-FZ «O rybolovstve i sokhranenii vodnykh biologicheskikh resursov»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Federal Law No. 323-FL from November 21, 2011 “About the Basis of Health Protection in the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 21 noyabrya 2011 g. № 323-FZ «Ob osnovakh okhrany zdorov’ya grazhdan v Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Decree of the President of the Russian Federation No. 824 from July 23, 2003 “On Measures for Conducting of Administrative Reform in 2003-2004” [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 23 iyulya 2003 g. № 824 «O merakh po provedeniyu administrativnoi reformy v 2003-2004 godakh»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
5. Decree of the President of the Russian Federation No. 724 from May 12, 2008 “Issues of the System and Structure of the Federal Bodies of Executive Power” [Ukaz Prezidenta RF ot 12 maya 2008 g. № 724 «Voprosy sistemy i struktury federal’nykh organov ispolnitel’noi vlasti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
6. Decree of the President of the Russian Federation No. 636 from May 21, 2012 “On the Structure of the Federal Bodies of Executive Power” [Ukaz Prezidenta RF ot 21 maya 2012 g. № 636 «O strukture federal’nykh organov ispolnitel’noi vlasti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
7. Resolution of the RF Government No. 451 from July 31, 2003 [Postanovlenie Pravitel’sтва Rossiiskoi Federatsii ot 31 iyulya 2003 g. № 451]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
8. RF President’s Message to the Federal Assembly from April 25, 2005 [Poslanie Prezidenta RF Federal’nomu Sobraniyu ot 25 aprelya 2005 g.]. *Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette*, no. 86, from April 26, 2005.
9. Tikhomirov Yu. A. Legal Aspects of Administrative Reform [Pravovye aspekty administrativnoi reformy]. *Zakonodatel’sтво i ekonomika – Legislation and Economy*, 2004, no. 4.
10. Sharov L. V. About Major Elements of Administrative Reform [Ob osnovnykh elementakh administrativnoi reformy]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2011, no. 5.