



**Лев Леонидович
ПОПОВ,**

доктор юридических
наук, профессор,
профессор кафедры
административного права
и процесса Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА), академик РАЕН,
заслуженный деятель
науки РФ
kapp@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ В РОССИИ

Аннотация. В статье раскрываются такие ключевые аспекты административных реформ, как их причины, назначение, почему они необходимы, результаты, которые мы стремимся получить.

Ключевые слова: понятие и виды административных управленческих реформ, их причины и неизбежность назначения, цели и сроки их проведения.

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.024-030

L. L. POPOV,

Doctor of Science (Law), Professor, Professor of the Department
of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow
State Law University (MSAL),
Academician of the Russian Academy of Natural Sciences,
Honored Scientist of the Russian Federation
kapp@msal.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE REFORMS IN RUSSIA

Abstract. This article examines key aspects of administrative reforms such as reasons for reforms, their purpose, why are they necessary and what results we aim to receive.

Keywords: definition and types of administrative management reforms, reasons for reforms and the inevitability of assignment, purposes and terms of their implementation.

Прежде всего нам нужно выяснить причины, вызывающие необходимость административных (управленческих) реформ, их назначение (почему они необходимы) и их цели (какие результаты мы стремимся получить). При этом управленческие реформы различаются своим территориальным и временным масштабом. В частности, они могут быть общегосударственными, региональными или местными, продолжаться постоянно, в рамках намеченного периода или завершаться по достижении запланированного результата.

Итак, причины, инициирующие административные реформы.

Во-первых, это революции, т.е. организованные или стихийные действия народных масс. Великая Октябрьская социалистическая революция привела к слому государственного механизма управления и появлению нового управленческого аппарата. События начала 90-х гг. XX в., похожие на революцию, также привели к смене политического режима, замене тоталитарного строя демократическим (ст. 2 Конституции РФ), появлению рыночных отношений. В результате данных

коренных изменений появилась частная, муниципальная, акционерная и другие виды собственности, что привело к ликвидации многих государственных органов управления, основанных на социалистической собственности, таких как Госплан, Госснаб, ряда отраслевых министерств и мучительному, на годы затянувшемуся созданию новой системы и структуры органов государственного управления, органов исполнительной власти, новых форм и методов управленческой деятельности.

Во-вторых, к ведущим причинам административных реформ относится появление объективных обстоятельств, связанных со стремительно развивающейся глобализацией, постиндустриальным, информационным обществом, появлением общества знания, электронного управления (электронное правительство), цифровой экономики и др.

В-третьих, причиной административных реформ может быть наступление важных исторических событий. Например, к таким событиям относится завершение к концу XV в. собирания русских земель в новое централизованное Московское государство, а московский великий князь Василий II стал прижизненно титуловаться царем. Поводом к такому величанию послужила Флорентийская уния, означавшая фактическую капитуляцию Византии (гибель Византии в 1453 г.) перед латинским Западом. Превращение великого княжества в Московское царство, а его владыки в самодержца (царя) завершилось при Иване III, которого народ и историки хотели назвать «Великим», освободившим Русь от монгольского ига; Москва летописцами была названа Третьим Римом (а четвертому не бывать). Суверенитет престола (царства) самодержца (самодержавия) практически распространился теперь на всю православную ойкумену. Естественно, эти эпохальные события коренным образом изменяли сущность государственной власти и весь управленческий механизм.

Эпоха Петра Великого сопровождалась постоянными реформами, в том числе в области государственного управления: была упразднена Боярская дума и появился Сенат, ликвидирована патриархия и появился, по сути, государственный орган — Священный синод, ушли в прошлое указы и появились по основным направлениям управленческой деятельности 12 коллегий, для которых на берегу Невы было построено специальное здание (сейчас в нем расположен Санкт-Петербургский государственный университет). Вся государственная служба, включая армию и флот, руководствовалась одним актом — Табелем о рангах, который дошел до наших времен, как и многие другие акты Петра I.

Хотелось бы отметить административную реформу Александра I, который вместо петровских коллегий впервые ввел восемь министерств, а в наказе, например, первому министру внутренних дел повелел: «печись о благополучии населения, тишине и спокойствии в империи».

В-четвертых, вызывали административные реформы решения высших органов государственной власти, руководителей государства. Так, в послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2002 г. отмечалась необходимость проведения административной реформы в стране; распоряжением Правительства РФ от 28 октября 2005 г. в редакции 9 февраля 2008 г. принято решение одобрить Концепцию административной реформы в РФ в 2006—2010 гг.; распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. утверждена Концепция снижения администра-



тивных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011—2013 гг.; в 2017 г. Минкономразвития РФ утверждена (рекомендована) Актуальная версия перечня государственных услуг и контрольно-надзорных функций по состоянию на 18 сентября 2017 г., при этом предоставление госуслуг предписывалось осуществлять по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах по обслуживанию населения, созданных в стране.

В-пятых, к сожалению, некоторыми руководителями принимаются волюнтаристские, объективно не обоснованные решения о проведении тех или иных административных реформ, которые обычно приводят к их краху, причем с тяжелыми последствиями для населения и в целом для государства. Так, во времена правления Н. С. Хрущева по его решению управление народным хозяйством было переведено с отраслевого на территориальный лад через созданные в регионах совнархозы. В результате отраслевые министерства, регулировавшие сферы авиастроения, автостроения, станкостроения и др., заводы которых находились в разных регионах страны, потеряли отраслевое управление, техническую и технологическую унификацию, что привело к потере качества выпускаемой продукции. Другой пример, тоже из деятельности этого руководителя. Постановлением Правительства СССР он запретил содержание коров в пригородах городов, в итоге города остались без молока, а колхозы не смогли компенсировать эти потери из-за плохих дорог и отсутствия специализированного транспорта.

Еще один яркий пример проведения административной реформы — из практики М. С. Горбачева. Он возглавил общегосударственную кампанию борьбы с пьянством вместо воспитания и пропаганды среди населения культуры потребления качественных спиртных напитков. В результате — массовое самогонование, огромные очереди в винные магазины и даже вырубка виноградников.

Далее нам следует выяснить назначение административных реформ: почему, зачем они необходимы. Думается, что основное назначение административных реформ заключается в повышении эффективности государственной власти, всех органов государственного управления, органов исполнительной власти, всех государственных служащих и чиновников¹.

Эффективность — это всеобщая категория, определяющая степень достижения любой поставленной цели. А эта степень выясняется через конкретные показатели соотношения поставленной цели и достигнутого результата. Те или иные цели ставятся политическим руководством страны, иногда населением (например, при выборах) перед государством, обществом, всем народом, в том числе и перед государственным управлением, исполнительной властью. Так, формулируются цели победить бедность, решить жилищную проблему, создать «умную» цифровую экономику. Вполне очевидно, эти проблемы невозможно решить разовыми или ограниченными временными рамками административными реформами. Для решения этих архисложных и притом запущенных проблем требуется колоссальное напряжение всех сил государства, всех органов государственной власти и прежде всего органов публичного управления, исполнительной власти и значительный временной период. И от того, насколько

¹ Старостин С. А. О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex Russica. 2008. Т. LXVII. № 4. С. 875—884.

успешно государственное управление сможет достигать поставленные цели, будет зависеть его эффективность, повышению которой будут служить в том числе и административные реформы. Между тем зарубежные и отечественные консалтинговые компании, экспертное сообщество, выстраивая рейтинги эффективности правительств разных стран, а значит, и всего государственного управления, отводят нашей стране унизительно низкие места. В чем тут дело? Вот некоторые из причин:

- а) у государственной (чиновничьей) элиты и бизнеса нет желания что-либо менять, внедрять инновации, как правило, цифровые, современные технологии, у них все есть, благополучие, в отличие от населения, достигнуто;
- б) пассивность граждан, которые являются «молчаливым большинством», будучи зашоренными еще советскими догмами: кто-то решит; не сами, а кто-то сделает; кто-то — небесные силы или заграница — помогут;
- в) острая нехватка современных подготовленных управленцев, тогда как еще Сократ говорил, что «править должны знающие».

Вполне справедливо, что в последние годы большое значение в повышении эффективности государственного управления придается административным реформам. Они, конечно, нужны, их необходимо если не завершить, то активно продолжать: надо повышать управляемость во всех отраслях и сферах — экономических, социально-культурных, административно-политических, надо совершенствовать государственную службу, организацию местного самоуправления, устранять административные барьеры, прежде всего перед малым и средним предпринимательством, частными инвесторами, ликвидировать излишние, дублирующие функции органов исполнительной власти (федеральных и региональных), смелее передавать исполнение ряда государственных полномочий коммерческим и саморегулируемым организациям. Все это обязательно необходимо довести, как говорится, до ума, если, конечно, подобная деятельность не превратится в «административную суету».

Вместе с тем теория государственного управления на основе многочисленных исследований делает вывод: хорошо отлаженный, структурированный, обеспеченный всем необходимым, дисциплинированный, имеющий четкую правовую основу госаппарат в общей управленческой эффективности занимает 17—20 %. Все остальное зависит от характера и содержания работы каждого государственного (муниципального) служащего, каждого чиновника, от их отношения к людям, физическим и юридическим лицам, которым они призваны служить, для которых они призваны создавать условия для реализации ими своих прав, свобод и законных интересов.

Для того чтобы это стало реальностью, необходимо всем государственным и муниципальным служащим, всем работникам госаппарата хорошо помнить и проводить в жизнь ст. 2 Конституции Российской Федерации, в которой впервые в истории России записано: человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанностью государства. Вместе с тем очень часто здесь, как говорил один из классиков, по форме все правильно, а по существу — издевательство. Именно поэтому Президент Российской Федерации В. В. Путин в каждом своем выступлении говорит о правах и свободах граждан, о благополучии людей, необ-



ходимости создания им удобной, комфортной жизни в собственной стране. Выступая перед мэрами муниципальных городов, он предупреждал их не доводить людей своим бездушием до крайности, иначе вас же они и «подымут на вилы».

Наконец, цели административных реформ, то есть какие результаты мы хотим получить. Здесь следует заметить, что заявленные выше цели (победить бедность, решить жилищную проблему, построить «умную» цифровую экономику) только с помощью административных (управленческих) реформ достичь невозможно, их роль огромна, но они не всемогущи.

Для достижения названных и иных целей необходима эффективная и концентрированная на результате государственная власть при условии, что она устремляет за собой все государство, все гражданское общество. И здесь должна выстраиваться некая новая парадигма, в рамках которой народ как главный производитель энергии развития может стать полноправным активным субъектом управления делами государства².

Как же подвигнуть народ и в целом гражданское общество к активной государственной жизни? Вековой опыт и историческая память, к несчастью, не создали такой социальной основы. Вспомним свою историю: междоусобицы, распри, убийство не только смердов, но и князей в Киевской и во Владимиро-Суздальской Руси, бунты и смуты в Московском царстве, почти два с половиной века монгольского ига, крепостное право, в советский период люди — винтики и колесики, то есть средства достижения партийных и государственных интересов, в 90-е гг. XX в. развал страны и обнищание населения. И чему здесь удивляться после такой истории пассивности населения, нежелания граждан активно участвовать в государственных делах?

Отсюда центральная цель административных реформ состоит не только в повышении эффективности государственной власти, государственного управления, но и в вовлечении, приучении народа как источника власти к активному участию в управлении делами государства и общества. Не стоит забывать фразу В. И. Ленина о том, что и «кухарка» должна участвовать в управлении государством. Многие посмеиваются над этими словами, а зря, если вдуматься в их смысл. А этот смысл заключается в том, все слои общества, весь народ должны принимать участие в управлении государством. И только таким путем можно преодолеть господство бюрократии, бюрократической олигархии, от которой, как говорил автор приведенных слов, и может погибнуть социализм. Из сказанного можно сделать очень важный вывод: не только бюрократия, чиновничество, но и народ, граждане должны хотеть и уметь управлять делами государства, и вся система органов государственной власти обязана снять административные барьеры на этом пути и открыть дорогу полезным гражданским инициативам, создать необходимые условия для их реализации.

Одну из ведущих позиций при этом занимают юридические установления (нормы, правила), с помощью которых обеспечиваются упорядоченность, согласованность общественных связей, без чего практически невозможно существование и прогрессивное развитие общества, каким бы то ни было образом организован-

² Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. М. : Норма: Инфра-М, 2017. 240 с.

ного. На это всегда направлен механизм государственной власти, в распоряжении которого имеются необходимые юридические средства.

Конечно, вся действующая правовая система, используя рычаги государственной власти, всегда выполняла и выполняет в наши дни свое назначение — выступает в качестве организатора государственной и общественной жизни.

В связи с этим огромное значение имеют не только глобальные названные выше цели, но и цели чисто управленческого характера, достижению которых служат административные реформы. Назовем некоторые из них, которые обеспечивают:

- 1) целенаправленное управленческое воздействие органов исполнительной власти, государственного управления на те или иные объекты или процессы в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах с целью приведения их в упорядоченное состояние в противоположность хаосу, дикости, невежеству;
- 2) создание системы и структуры федеральных и иных органов исполнительной власти с установлением сферы их деятельности, задач, функций, полномочий, прав, внутренней организации для повышения их эффективности, устранения дублирующих, излишних, коррупционных элементов компетенции;
- 3) рамки правовых стандартов, внутри которых должно осуществляться управление государством и обществом. Это значит, что органы исполнительной власти и их должностные лица осуществляют свою деятельность только в рамках установленных законом общих правил, полномочий и выход за их пределы недопустим;
- 4) оптимальный уровень управления государством и обществом с использованием административно-правовых институтов, например государственной службы, административной ответственности. Это значит, что хорошее администрирование должно осуществляться эффективно и экономно. Оно достижимо только при открытости, прозрачности, обоснованности, участии сторон, создании механизма подотчетности, возможности обжалования при принятии и исполнении принимаемых решений;
- 5) законное и справедливое обращение с гражданами, создание необходимых условий для реализации прав, свобод и законных интересов личности в управлении, для правомерного поведения, для того, чтобы граждане не становились правонарушителями. Органы исполнительной власти и их должностные лица обладают большой властью в отношении граждан. Получение многих благ (лицензии, социальные льготы, компенсации, пенсии, право заниматься бизнесом и т.д.) зависит от администрации. Основная здесь цель — государство, органы исполнительной власти, должностные лица должны обращаться с людьми справедливо, уважать их права, свободы и законные интересы;
- 6) административные реформы должны играть позитивную роль в создании современного административно-процессуального законодательства, без которого невозможно эффективно бороться с управленческой коррупцией, укреплять законность в деятельности органов государственного управления, исполнительной власти. Давно назрела необходимость в подготовке административно-процессуального кодекса, который бы помог законному и справедливому рассмотрению управленческих дел позитивной направленности



в рамках административных процедур, обеспечивающих жизненные потребности граждан, законные интересы организаций;

- 7) чрезвычайно остро в стране отмечается нехватка профессионально подготовленных молодых кадров в федеральных, региональных и местных органах публичной власти. Административные реформы и решения должны помочь в открытой, конкурентной, понятной для молодых людей форме привлечь их на работу в органы государственного управления и исполнительной власти, дать возможность понять, почувствовать и увидеть, что социальные лифты работают вне зависимости от каких-либо сил и связей и что их профессиональный рост зависит прежде всего от личных деловых качеств, уровня подготовки, желания и умения работать в интересах людей. И сейчас отбираемая на основе конкурса Администрацией Президента РФ из многих тысяч подготовленных, перспективных, молодых кандидатов «президентская тысяча» в какой-то мере позволит уменьшить кадровый «голод» умеющих работать будущих руководителей в разных отраслях и сферах государственного управления и органов исполнительной власти.

Итак, мы рассмотрели причины, назначение и цели административных реформ, уже проводимых и еще тех, которые должны состояться в нашей стране. Хотелось бы надеяться, что будущие исследования этих очень важных для теории, законодательства и практики проблем будут способствовать проведению административных реформ — только на основе назревших объективных причин, вовремя и без волокиты, которые позволят принести ощутимую пользу нашему государству, обществу и гражданам.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административная реформа в России / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. — М. : Контракт, Инфра-М, 2006. — 352 с.
2. Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. — М. : Норма: Инфра-М, 2017. — 240 с.
3. *Старилов Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. — Воронеж, 2001. — Ч. 2. Книга первая : Субъекты. Органы управления. Государственная служба.
4. *Старостин С. А.* О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // *Lex Russica*. — 2008. — Т. LXVII. — № 4. — С. 875—884.
5. *Старостин С. А.* Административная реформа в Российской Федерации: предварительные итоги, проблемы и перспективы // *Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегод. всерос. науч.-практ. конференции, посвящ. памяти д-ра юрид. наук, проф., засл. деятеля науки РФ В. Д. Сорокина* : в 2 ч. — СПб., 2013. — С. 20—29.