

Становление современных форм и методов административно-правового регулирования в сфере управления

*Глазунова Инесса Владимировна,
кандидат юридических наук, доцент,
старший научный сотрудник
сектора административного права и административного процесса
ФГБУН Институт государства и права Российской академии наук
Россия, Москва*

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы применения административно-правовых методов регулирования, условия появления новых методов, направленных на решение задач определенного этапа реформирования системы российского государственного управления. Сделан вывод о том, что к числу неперемennых условий успешного осуществления административной реформы относится методически верный выбор инструментов (форм, методов, механизмов) ее реализации. Предложены направления научных исследований по проблемам реформирования отечественных публично-правовых институтов в части применяемых ими форм и методов административно-правового регулирования.

Ключевые слова: административная реформа, административно-правовое регулирование, административно-правовой метод, метод управления, орган исполнительной власти, государственное управление, правовой режим.

Formation of modern forms and methods of administrative and legal regulation in the field of management

Annotation. The article deals with the application of administrative and legal methods of regulation, the conditions for the emergence of new methods aimed at solving the problems of a certain stage of reforming the system of Russian public administration. It is concluded that the methodically correct choice of tools (forms, methods, mechanisms) for its implementation is one of the prerequisites for the successful implementation of administrative reform. The directions of scientific research on the problems of reforming domestic public law institutions in terms of the forms and methods of administrative and legal regulation they use are proposed.

Key words: administrative reform, administrative and legal regulation, administrative and legal method, management method, executive authority, public administration, legal regime.

Административная реформа (2003-2005 гг. и 2006-2010 гг.), как и реформа государственного управления, развивала достигнутые в результате

конституционных преобразований изменения, закрепленные в Конституции РФ 1993 г. Направления реформирования были сопряжены с функциями исполнительной власти, и для обеспечения наиболее эффективных форм и методов реализации этих функций (управление) были намечены меры по структуризации системы органов исполнительной власти.

Административная реформа представляет собой самый парадоксальный вид реформ, поскольку разрабатывается и реализуется в формате самореформирования. Любая общегосударственная реформа инициируется политической властью, но только в ходе административной реформы и инициатором, и объектом преобразований является сама власть¹.

С начала XXI в. в России было предпринято немало попыток повысить качество государственного управления в ходе административной реформы, а также при реформировании бюджетной системы, государственной службы, местного самоуправления, разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и др.² Вместе с тем реформа организации исполнительной власти была и остается одной из главных реформ, направленных на усиления политико-управленческих функций государства: в условиях выстраивания «властной вертикали» необходимо повышение качества деятельности ее элементов и звеньев³.

Как справедливо отмечается, значительное место в этом занимает проблема применения наиболее соответствующих поставленным целям и задачам методов административно-правового регулирования общественных отношений, которые могут обеспечить эффективную связь между управляющими и управляемыми системами государства и общества. Более того, обозначенная проблема поиска и разработки таких методов продолжает относиться к числу актуальных проблем административно-управленческого права⁴.

Задумывая и приступая к проведению реформ в сфере государственного управления, в том числе, реформы органов исполнительной власти, руководители государства формулировали цель не в сведении управленческих функций в единый реестр, а в эффективном распределении их между государственным и корпоративным секторами, федеральным и региональным уровнями управления, органами местного самоуправления (исполнительных органов муниципальных образований), а также между конкретными звеньями системы федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ). В этой

¹ Купряшин Г.Л. Административная реформа: модели и механизмы// Государственное управление. Электронный вестник. Вып. 58. Октябрь 2016 г. С. 6.

² Южаков В.Н., Александров О.В., Талапина Э.В. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 7 (223). С. 115.

³ Сунгуров А.Ю., Тиняков Д.К. Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки? // Общественные науки и современность. 2016. № 2. С. 39-40.

⁴ Юсупов В.А. Методы административно-управленческого права// Публичное право сегодня. 2020. № 4. С. 82-92.

связи актуализировалась и проблема кадрового обеспечения государственного аппарата.

При проведении работы на первом этапе административной реформы важную задачу представлял также учет ресурсного и информационного обеспечения единой системы органов исполнительной власти в пределах ведения Российской Федерации и в пределах совместного ведения России и ее субъектов⁵.

Как отмечается в научной литературе, ряд решений, принятых в рассматриваемый период проведения реформ, следовало логике ограничения дееспособности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в части административно-правового управления территориальным развитием⁶. В частности, нами приводился пример принятия Федерального закона от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»⁷, который, помимо прочего, предусматривает **возможность передачи исполнения части полномочий** федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и органов Фонда социального страхования Российской Федерации частному юридическому лицу – **управляющей компании**. В соответствии со ст. 5 указанного Закона управляющей компании было поручено решать на территории опережающего социально-экономического развития (ТОР) значительную часть вопросов, ранее включенных в полномочия ОИВ и органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования. Причем в таком подходе новацией является не только передача большого количества полномочий органов власти разного уровня частному лицу, но серьезное ограничение возможности ОИВ и органов местного самоуправления участвовать в управлении и развитии соответствующих территорий.

В целом одновременно с признанием значимости и достаточной эффективности проведенных преобразований в системе органов исполнительной власти РФ, вплоть до настоящего времени высказываются различные критические соображения по поводу статуса, полномочий, структуры системы федеральных органов исполнительной власти.

⁵ Салищева Н., Абросимова Е. Административная реформа и административный процесс в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3 (52). С. 150.

⁶ Глазунова И.В., Бондаренко А.А. Взаимодействие органов публичной власти города Москвы и муниципальных образований при реализации государственных полномочий (административно-правовой аспект) // Муниципальная академия. 2019. № 3. С. 16-20; Петухов Р.В. Развитие территорий муниципальных образований: проблема баланса интересов // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е.С. Шугриной. М: Изд-во «Проспект», 2017. С. 14-16, 19.

⁷ Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об инновационном центре «Сколково»// Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

Одним из проблемных аспектов проведения первого этапа реформы (2003-2005 гг.), как отмечают Сунгуров А.Ю., Тиняков Д.К., стало отсутствие партнерского диалога с институтами гражданского общества, достаточно слабая организация участия в реформировании экспертного сообщества и средств массовой информации. Огромные масштабы изменений в сфере государственного управления, проведенные за период 2003-2005 гг., тем не менее, как было указано Правительством РФ, только создали необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления.

25 октября 2005 г. Правительство РФ одобрило Концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах⁸ (в первой редакции период проведения реформы устанавливался 2006-2008 гг., позже продлен - по 2010 г.).

Так было ознаменовано начало второго этапа административной реформы, который был политически ориентирован на построение **эффективного государства** на основе специально разработанной Концепции административной реформы. В 2006 г. была определена так же и принципиально новая цель проведения административной реформы, состоящая в повышении *качества и доступности государственных услуг*. Достижение этой цели сопряжено с воплощением идеи создания **эффективного, компактного, «сервисно-ориентированного» государства**.

Поскольку решение задачи построения в России сервисного государства **не предполагало пересмотра** уже существующей в ней **государственно-правовой организации** и изменения системы органов исполнительной власти, то вопросы совершенствования структуры ОИВ в этот период уступили место решению задачи повышения эффективности деятельности этих органов власти.

Как справедливо отмечается, при оценке эффективности деятельности органов власти важно рассматривать не только результат за отчетный период (квартал, год), который достигается вследствие выполнения их функций, но и как полученный результат окажет влияние на последующее социально-экономическое развитие территории (т.е. каков будет отложенный эффект от управляющего воздействия). При этом данный эффект может быть как позитивным, так и негативным для региона (и добавим – *и/или сферы деятельности в федеральных масштабах – И.Г.*).

Окончание периода, в течение которого согласно Концепции административной реформы 2006-2010 гг., должны были быть проведены масштабные трансформации в сфере государственного управления, по мнению одних авторов, ознаменовало окончание административного реформирования, другие же специалисты склонны считать, что этот процесс продолжился, но на ином правовом фундаменте, опосредующей **новые формы управления** (иные концепции, программы развития, государственные программы и др.).

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах»// /Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

Одним из новых методов государственного регулирования для решения задач устойчивого социально-экономического развития государства и обеспечения национальной безопасности после принятия Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» становится *стратегическое планирование*⁹.

В качестве одного из важных средств реализации федеральной политики выступают документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования. В числе таких актов - **государственные программы** Российской Федерации, один из основных инструментов государственной политики, обеспечивающих реализацию ключевых государственных функций, достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности¹⁰.

Таким образом, важнейшим направлением модернизации публичных институтов становится внедрение принципов организации деятельности ФОИВ по выполнению мероприятий государственных программ (т.н. «*программный*» принцип, подход). Посредством этого *метода* административного регулирования стратегические инициативы, цели социально-экономического развития государства воплощаются в систему мероприятий, направленных на поэтапное достижение поставленных целей регулирования.

Государственные программы представляют в настоящее время и современный инструмент преодоления противоречия между целевым и отраслевым принципами управления, являются главным инструментом государственного регулирования.

Вместе с тем деятельность ФОИВ по выполнению государственных программ подвергается критике. В частности, отмечается слабая координация деятельности ведомств при реализации госпрограмм, нацеленность на исполнение текущих обязательств путем «освоения» выделенных им по программе финансовых средств, отсутствие системности в решении проблем. В этой связи развитие получают идеи создания новых механизмов управления государственными программами, которые бы позволили объединить усилия различных органов исполнительной власти на решении системных проблем страны и задач государственного управления. В числе таких инициатив – предложение о создании специального государственного органа, вне рамок существующих ФОИВ, в функции которого могли бы входить учреждение органов управления государственной программой, и контроль их деятельности, а также управление ресурсами, выделяемыми для реализации программ 11

⁹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (ред. 16.04.2020).

¹¹ Купряшин Г.Л. Административная реформа: модели и механизмы// Государственное управление. Электронный вестник. Вып. 58. Октябрь 2016 г. С. 30-31.

Целесообразно в этой связи подчеркнуть, что в отличие от методов государственного регулирования административного характера, оказывающих всеобщее воздействие на объект управления (например, государственный контроль, государственная регистрация, лицензирование) («первичное» регулирование), при реализации государственных программ используется так называемое «вторичное» регулирование. В этом случае направленность регулирования на конкретный объект (сферу, область отношений, вид экономической деятельности, регион ее осуществления, категорию лиц, которые ее осуществляют, и т.п.) определяет конкретный набор используемых инструментов (методов воздействия), в том числе административно-правовых.

Безусловно, что заинтересованность конкретных групп общества в результатах реформы касается не столько изменений в структуре органов государственного управления, сколько их результатов в соотношении «выгоды/издержки». Дискуссионным остается вопрос о том, имеются ли основания говорить об изменении парадигмы государственного управления, государственно-властных отношений или общего подхода к административно-юрисдикционной деятельности? Обоснованно поднимается вопрос о необходимости решения, в первую очередь, политико-правовой задачи по установлению цели государственного регулирования, и только потом определения способов ее (цели) достижения, которые надлежит облекать в правовую форму (в том числе, административно-правовую). Актуальным представляется также мнение о необходимости разработки правового прогноза от принятия этих кодифицированных актов административного права¹².

В связи с охватившей все страны мира, и в т.ч. Россию, волной заболеваний новой вирусной инфекцией (COVID 19), объявления в этой связи Всемирной организацией здравоохранения пандемии этого заболевания, обсуждение и работа над законопроектами были смещены на более поздние сроки. И эти же процессы и обстоятельства заставляют думать о путях разрешения проблемы соотношения императивных и диспозитивных методов государственного управления в нестандартных (неординарных) ситуациях и периодах.

Подводя некоторые итоги, можно сделать вывод о том, что сама по себе **административная реформа является инновационной формой государственного регулирования**. Инновационной она может быть признана на том основании, что на каждом ее этапе для достижения поставленных политико-экономических целей предлагались новые (или, по крайней мере, обновленные) формы и методы их достижения и оценки полученного эффекта.

¹² Гришкoveц А.А. Проблема так называемого «административно-деликтного права/ IX международная научно-практическая конференция «Право и бизнес: правовое пространство для развития бизнеса в России». 04.06.2020. г. Москва, РАНХиГС; Андреев К.А. О реформировании законодательства об административной ответственности на основе Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях// Актуальные проблемы науки административного права: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Лазаревские чтения – 2020», посвященной 90-летию заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора Б.М. Лазарева (11 февраля 2020 г.). М.: Изд-во «ОнтоПринт», 2020. С. 182-187.

Принятие в июле 2020 г. поправок к Конституции РФ¹³, предусматривающих изменение конфигурации публичной власти, формирование и корректировку перечня полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в России, знаменуют переломный момент государственного управления. Неизбежно значимые перемены затронули все органы государственной власти, и в значительной мере - органы исполнительной власти¹⁴.

Поправочным Законом вводится понятие «единство публичной власти», идея о котором давно предлагалась и обсуждалась, а тенденции сближения государственной и муниципальной власти (о чем нами сказано выше) проявлялись в последнее десятилетие. В то же время в представленном виде эта поправка не вполне согласуется с положениями ст. 5 Конституции РФ о единстве системы государственной власти и ст. 12 Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления и отделении органов местного самоуправления от органов государственной власти. С внесением поправок к Конституции РФ многое изменилось в отношении полномочий Президента РФ, особенно в сфере исполнительной власти. Примечательно, что изменяется порядок формирования Правительства РФ.

Начало нового этапа конституционно-правовой реформы, с одновременным продолжением реализации административной, муниципальной и иных реформ управления в Российской Федерации, как никогда ранее, определяет актуальность разработки вопросов распределения полномочий между органами единой системы публичной власти. Одновременно результаты деятельности публичной власти по хозяйственному, социально-культурному и административно-политическому строительству на уровне субъектов Российской Федерации в значительной степени зависят от эффективности взаимодействия не только федеральных органов исполнительной власти, ФОИВ и органов исполнительной власти субъектов РФ, но и на уровне органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, состояния нормативной правовой базы, регулирующей данную сферу общественных отношений.

Для создания правовой «оболочки» реализации новаций, закрепленных в действующей Конституции РФ после внесения поправок, требуется значительная работа законодателя.

На основании результатов проведенного исследования могут быть предложены некоторые *перспективные направления* проведения научных исследований для выработки обоснованных рекомендаций по дальнейшему реформированию отечественных публично-правовых институтов, применяемых

¹³ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»// Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

¹⁴ Редкоус В.М. Основные направления нового этапа административной реформы в Российской Федерации // Закон и право. 2020. № 8. С. 15-18.

ими форм и методов деятельности в сфере административно-правового регулирования. К их числу, в частности, могут быть отнесены:

1. Делегирование и перераспределение полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти, государственными ОИВ и муниципальными органами власти. Повышение роли субъектов Российской Федерации, их органов исполнительной власти в условиях реализации особых правовых режимов (особых экономических режимов, экспериментальных правовых режимов), а также противодействия новым угрозам и вызовам (в т.ч. в период введения режима повышенной готовности в связи с распространением вирусной инфекции COVID 19).

2. Совершенствование существующих и разработка новых форм и методов административного регулирования экономической деятельности в неординарных социально-политических, экономических и угрожающих биологическому благополучию человека условиях (в том числе, в условиях экономических санкций, при возникновении чрезвычайных ситуаций, в период реализации режима повышенной готовности в связи с ухудшением эпидемиологической обстановки).

Список использованных источников

1. Андреев К.А. О реформировании законодательства об административной ответственности на основе Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Актуальные проблемы науки административного права: Сб-к матер. Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Лазаревские чтения – 2020», посвященной 90-летию заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора Б.М. Лазарева (11 февраля 2020 г.). М.: Изд-во «ОнтоПринт», 2020. С. 182-187.

2. Глазунова И.В., Бондаренко А.А. Взаимодействие органов публичной власти города Москвы и муниципальных образований при реализации государственных полномочий (административно-правовой аспект) // Муниципальная академия. 2019. № 3. С. 16-20.

3. Купряшин Г.Л. Административная реформа: модели и механизмы // Государственное управление. Электронный вестник. Вып. 58. Октябрь 2016 г.

4. Петухов Р.В. Развитие территорий муниципальных образований: проблема баланса интересов // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е.С. Шугриной. М: Изд-во «Проспект», 2017. 28 с.

5. Редкоус В.М. Основные направления нового этапа административной реформы в Российской Федерации // Закон и право. 2020. № 8. С. 15-18.

6. Салищева Н., Абросимова Е. Административная реформа и административный процесс в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3 (52). С. 149-162.

7. Сунгуров А.Ю., Тиняков Д.К. Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки? // Общественные науки и современность. 2016. № 2. С. 39-51.

8. Южаков В.Н., Александров О.В., Талапина Э.В. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 7 (223). С. 114-121.

9. Юсупов В.А. Методы административно-управленческого права// Публичное право сегодня. 2020. № 4. С. 82-92.