ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРЕДПОСЫЛКИ И ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ

Ваганов А.М.

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин, Курганский государственный университет (Россия), 640669, Россия, г. Курган, ул. Гоголя, д. 25, artjom-vaganov@rambler.ru

УДК 351(470)(091)
ББК 67.401(2Рос)-1

Цель. Выявить предпосылки и обозначить проблемы административной реформы в Российской Федерации.

Методы. Работа основана на базовых принципах теории государства и права, применяется формально-логический метод.

Результаты. Определены предпосылки проходящей в Российской Федерации административной реформы, которые заключаются в потребностях российского общества в качественных преобразованиях отечественных государственно-правовых институтов и, прежде всего, государственного аппарата. Выявлены основные направления административных преобразований: оптимизация работы управленческого механизма; рационализация системы государственной службы; противодействие коррупции. Отстаивается точка зрения в соответствии с которой основные проблемы административной реформы кроются в российских государственно-правовых традициях и прежде всего в пережитках патримониальной властной структуры для которой характерны следующие черты: высокий уровень коррупции, широкое распространение межличностных и властных отношений в ущерб правоотношениям.

Научная новизна. На основе анализа правового регулирования административных преобразований в Российской Федерации обозначаются главные векторы реформ. Причина проблем проходящих преобразований выявляется не в качестве нормативных правовых актов а в сложностях правореализации, обусловленных отечественными государственно-правовыми традициями.

Ключевые слова: административная реформа, государственная служба, коррупция, бюрократия, бюрократизм.

ADMINISTRATIVE REFORM IN THE RUSSIAN FEDERATION: PRECONDITIONS AND PROBLEMS OF CONDUCTING

Vaganov A. M.

Candidate of Science (Law), Senior Lecturer of the Civil-Legal Disciplines Department, Kurgan State University (Russia), 25 Gogol str., Kurgan, Russia, 640669, artjom-vaganov@rambler.ru

Purpose. Identify the causes and identify the problems of administrative reform in the Russian Federation.

Methods. The work is based on the basic principles of the theory of state and law, applies formal logical method.

Results. Preconditions of the Russian Federation held in administrative reform, which is to the needs of Russian society as a qualitative transformation of local public-legal institutions and, above all, the state apparatus. The basic directions

© Ваганов А.М., 2016

of administrative reform: optimization of management mechanism; rationalization of the civil service system; anti-corruption. To defend a point of view according to which the main problems of administrative reform lie in the Russian state-legal traditions and above all in the survivals of patrimonial power structure which is characterized by the following features: high level of corruption, widespread interpersonal and power relations to the detriment of legal relations.

Scientific novelty. Based on the analysis of legal regulation of administrative reforms in the Russian Federation designated the main vectors of the reforms. Cause problems undergoing transformations revealed not as a normative legal acts and the complexities pravorealizatsii due to domestic public legal traditions.

Keywords: administrative reform, civil service, corruption, bureaucracy, bureaucracy.

В рамках настоящей статьи обратим внимание на изучение предпосылок проведения преобразований системы государственного управления, на выявление главных векторов административной реформы, а также на анализ проблем практического воплощения преобразований в жизнь.

Сконцентрируемся на основных причинах и направлениях преобразовательных процессов в административной сфере.

После распада Советского Союза в российской истории произошли масштабные преобразования социально-экономического и правового характера. От командно-административной системы управления хозяйственной сферой страна перешла к рыночным методам регулирования экономики. Данные изменения потребовали создать другие правовые основы, базирующиеся на демократических принципах, была принята новая Конституция РФ. Подобные ускоренные преобразования без наличия в российском социуме надлежащих традиций и возникновения антагонизмов не достигли нужных результатов, вместо этого страна оказалась на пороге социальной катастрофы. В связи с этим вполне объяснимым выглядит выбор российской политической элиты в пользу укрепления властной вертикали. По словам Президента Российской Федерации В.В. Путина, «настал момент отделить партийные, местнические и личные амбиции от жесткой необходимости укрепить государственность и усилить власть» [1].

Как отмечают многие исследователи, проходящие в настоящее время процессы централизации вполне объективны и обоснованы. Более того, невозможно построить западную демократическую модель одинаково успешно в любом обществе, необходимо учитывать веками складывавшиеся традиции. Особенными, неповторимыми чертами обладают и модернизационные процессы в российском обществе. В России модернизация носит «догоняющий» характер, когда требования догнать ведущие страны заставляют силой государства «сверху» вводить качественно новые правоотношения без наличия предпосылок их развития в самом обществе [2, 3-7]. «Государственная власть в целях создания необходимых условий проведения модернизации, как и во все предшествующие исторические периоды проведения масштабных реформ, вновь вынуждена наращивать свое влияние в общественных процессах, но теперь в абсолютно иных условиях. Перед Россией впервые в истории встала задача провести модернизацию на базе рыночных отношений, что немыслимо без развитых институтов гражданского общества, правового государства, представительной демократии и, конечно же, легально-рациональной бюрократии» [3, 6].

Проводя анализ реформы, проходящей в управленческой сфере, необходимо, прежде всего, отметить политику, направленную на детальное законодательное оформление государственного аппарата. Постараемся выделить главные векторы административной реформы.

Основными документами административной реформы являются Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», Концепции административной реформы в РФ (2006-2010 гг.) и снижения административных барьеров (2011-2013 гг.) [4]. Также на территории соответствующего региона страны приняты свои планы и программы преобразований в управленческой сфере.

Большое значение уделяется разработке системы административных регламентов, в основу которых положены такие документы, как Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», постановление Правительства РФ от 16.05.2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» [5].

Одним из основных направлений административной реформы стало создание рациональной системы государственной службы. Были приняты несколько системообразующих документов в данной сфере. Прежде всего, стоит отметить Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ». Данный документ лег в основу разработки

и принятия конституирующих правовых актов для государственной гражданской, правоохранительной и военной службы [6]. Так, в частности, Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», а также законодательство соответствующего региона страны составляют основу для функционирования государственной гражданской службы [7].

Следует также обратить внимание на политику, направленную на создание резерва управленческих кадров. Началась она приблизительно с 2008 года, и к настоящему моменту резерв управленческих кадров – вполне действующий механизм при каждом органе государственной власти, функционирующий в соответствии с действующим законодательством [8].

Кроме того, внимание законодателя сосредотачивается также на правовой политике, направленной на противодействие коррупции. Можно выделить следующие нормативные правовые акты в данной сфере: Федеральные законы от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [9].

Таким образом, предпосылки проходящих реформ в управленческой сфере лежат в плоскости потребностей российского общества в качественных преобразованиях отечественных государственно-правовых институтов и, прежде всего, государственного аппарата.

Вместе с тем, российские модернизационные процессы, как и в более ранние исторические периоды, характеризуются руководящей ролью государства во всех существенных изменениях жизни общества. В этой связи государственная управленческая система должна соответствовать высокому статусу направляющего центра общественных преобразований.

Основным методом административной реформы стала разработка нормативных правовых актов в области работы государственного аппарата.

Изучив основные нормативные правовые акты, приблизительно выделим следующие направления преобразовательных процессов в административной сфере:

- оптимизация работы управленческого механизма;
- рационализация системы государственной службы;
- противодействие коррупции.

Обозначив предпосылки и главные векторы административной реформы, полагаем возможным и необходимым провести анализ основных трудностей в реализации намеченных преобразований.

К настоящему моменту в целом создан комплекс нормативных правовых актов, регламентирующих систему государственной службы, определяющих основные функции государственного аппарата и ставящих препятствия распространению коррупции. Тем не менее, налицо существенные сложности, связанные с правореализацией, на что часто указывают учёные-юристы [10].

Обосновывая наличие проблем правореализации, учёные-юристы указывают, прежде всего, на высокий уровень коррупции. И здесь целесообразно привести следующее сравнение. Так, в начале 90-х гг. представители ведущих юридических вузов и органов государственной власти отмечали ужасающий размах коррупции. Тогда основную причину коррупции старались найти в несовершенстве действовавшего законодательства [11]. Начиная с 2000-х годов, проводилась масштабная правовая политика, направленная на создание эффективных правовых основ государственного управления и борьбы с коррупцией, но ситуация коренным образом так и не изменилась.

Для подтверждения данных выводов можно обратиться к статистическим данным такой видной международной неправительственной организации, как Transparency International. На 2015 год она опубликовала рейтинг, в котором государства с низким уровнем коррупции ставятся на первое место. Пусть и показатели России в данном рейтинге несколько улучшились в сравнении с предшествующими периодами, но 119 место из 168 представленных стран нельзя считать удовлетворительным результатом [12].

Обращаясь к практике работы системы государственного управления, можно также обнаружить массу свидетельств, указывающих на существенные сложности в правореализационном процессе. В 2009 году был опубликован номер газеты «Труд», в котором со ссылками на официальные источники в Главном управлении внутренних дел города Москвы описывались меры, направленные на противодействие нарушению законодательства сотрудниками полиции путем получения с сотрудников расписок. Так, по словам журналистов, «текст расписки говорит о том, что сотрудник милиции проинструктирован своим начальством и обязуется не участвовать в вымогательствах, не управлять авто в нетрезвом виде, вежливо обходиться с гражданами и т.д.» [13].

Вызывает интерес интерпретация данного факта коллективом другого журнала – «Эксперт»: «Расписки оказываются доведенным до карикатуры проявлением все чаще наблюдаемой в самых разных сферах тенденции: отказа от институтов, прямо опирающихся на действующие правовые акты, - в пользу чего-

то рукодельного и базирующегося на волях и договоренностях отдельных лиц…, мы понимаем, что на самом-то деле расписку дает сам генерал МВД. В том, что в рамках закона он не умеет и не надеется держать подчиненных. В том, что и его отношения с руководством строятся не на законе, а на личных соглашениях» [14].

В настоящей статье отстаивается точка зрения в соответствии с которой в основе сложностей российской сферы государственного администрирования лежит не качество нормативных правовых актов, а проблемы правореализации, берущие свое начало в российских государственно-правовых традициях.

В российской системе государственного администрирования проявляются многовековые традиции, имеющие черты патримониальной властной структуры, для которой характерны проблемы, связанные с коррупцией, межличностные и властные отношения в управленческой сфере [15].

Вместе с тем, современный этап развития российских государственно-правовых институтов выявляет обнадеживающие факторы. Впервые за многовековую историю формирования российской государственности и правовой системы имеются реальные социально-экономические предпосылки становления легально-рациональной бюрократии – рыночная экономика, развитие которой в странах Западной Европы стало мощным стимулом формирования правового государства.

Литература:

1. См.: Путин В.В. Власть должна быть работающей // Российская газета. 2000. 19 мая; Путин В.В. Я не правлю, я просто работаю // Российская газета. 2007. 2 февраля.
2. Ваганов А.М. Теоретико-методологические аспекты в изучении российской бюрократии // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2015. № 1 (30). С. 3-8.
3. Винниченко О.Ю., Ваганов А.М. Проблемы и пути совершенствования правовых основ государственной бюрократии в Российской Федерации // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2015. Т. 15. № 2. С. 7.
4. См.: Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 601 //Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338; О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720; Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р // Собрание законодательства РФ. 2011. № 26. Ст. 3826.
5. См.: Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Российская газета. 2010. 30 июля; О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.
6. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2003 г. № 58-ФЗ // Российская газета. 2003. 31 мая.
7. См.: О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Российская газета. 2004. 31 июля; О государственной гражданской службе города Москвы: Закон г. Москвы от 26 января 2005 г. № 3 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. 31 января.
8. См.: Об утверждении федеральной программы «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010 - 2015 годы)»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2010 г. № 636-р // Собрание законодательства РФ. 2010. № 19. Ст. 2339; О резерве управленческих кадров Курганской области: Закон Курганской области от 01 июня 2009 г. № 459 // Новый мир. 2009. 5 июня.
9. См. напр.: О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228; О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: Федеральный закон от 03 декабря 2012 г. № 230-ФЗ // Российская газета. 2012. 5 декабря.
10. См.: Пчелинцев С.С. Реализация международно-правового принципа равного доступа граждан к государственной службе в Российской Федерации: новые подходы // Журнал российского права. 2008. № 11. С. 112-117; Кибальник А. Будет ли борьба с коррупцией более эффективна? // Уголовное право. 2009. № 4. С. 117-121.
11. Матузов Н. И. Теория и практика прав человека в России // Правоведение. 1998. № 4.
12. TRANSPARENCY INTERNATIONAL: the global coalition against corruption [электронный ресурс]. URL: http://www.transparency.org/ cpi2015/results (дата обращения 15.09.2016).

13. Расписались в честности: милиционеры обязуются не нарушать закон // Труд. 2009. 18 сентября.
14. Привалов А.Н. Об институтах из подручного материала // Эксперт. 2009. 21 сентября.
15. Винниченко О.Ю., Ваганов А.М. Становление советской бюрократии. Правовые и партийно-номенклатурные основы: монография. СПб.: Юридический центр, 2016.

References:

1. See: Putin V.V. the Government should be running // the Russian newspaper. 2000. 19 May; Putin V.V. I do not rule, I just work // the Russian newspaper. 2007. 2 February.
2. Vaganov A.M. Theoretical and methodological aspects in the study of Russian bureaucracy // Bulletin of the Ural Institute of Economics, management and law. 2015. № 1 (30). Pp. 3-8.
3. Vinnichenko O.Yu., Vaganov A.M. Problems and ways of improving the legal framework of the state bureaucracy in the Russian Federation // Bulletin of South Ural state University. 2015. Vol. 15. № 2.
4. See: About the basic directions of perfection of system of government: The Presidential Decree of May 07, 2012 № 601 // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2012. No. 19. St. 2338; On the concept of administrative reform in the Russian Federation in 2006-2010: the Decree of the Government of the Russian Federation dated October 25, 2005 № 1789-R // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2005. No. 46. St. 4720; On approval of the Concept of decrease in administrative barriers and increase of availability of state and municipal services on 2011 - 2013 and action Plan for the implementation of this Concept: the Decree of the Government of the Russian Federation dated June 10, 2011 № 1021-p // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2011. № 26. St. 3826.
5. See: On organization of rendering state and municipal services: the Federal law dated 27 July 2010 № 210-FZ // the Russian newspaper. 2010. July30; On the development and approval of administrative regulations of execution of the state functions and administrative regulations of provision of public services: the Decree of the Government of the Russian Federation dated May 16, 2011 № 373 // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2011. No. 22. St. 3169.
6. On the system of state service of the Russian Federation: the Federal law dated July 27, 2003 № 58-FZ // the Russian newspaper. 2003. May 31.
7. See: On state civil service of the Russian Federation: the Federal law dated 27 July 2004 No. 79-FZ // the Russian newspaper. 2004. July 31; About the state civil service of the city of Moscow: the Law of Moscow dated January 26, 2005, № 3 // Vestnik of Mayor and government of Moscow. 2005. January 31.
8. See: Approving the Federal program "Training and retraining of managerial personnel reserve (2010-2015)": Decree of the Government of the Russian Federation dated 22 April 2010 No. 636-p // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2010. No. 19. St. 2339; O the management reserves the Kurgan region: Kurgan region Law dated June 01, 2009 № 459 // New world. 2009. June 5.
9. Cm. eg.: On combating corruption: the Federal law dated 25 December 2008 № 273-FZ // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2008. № 52 (part 1). St. 6228; On control over compliance costs of persons holding public office, and other persons to their income: the Federal law dated December 03, 2012 № 230-FZ // The Russian newspaper. 2012. December 5.
10. See: Pchelintsev S.S. Implementation of the international legal principle of equal access of citizens to state service in the Russian Federation: new approaches // Journal of Russian law. 2008. № 11. Pp. 112-117; Kibalnik A. whether the fight against corruption more effective? // Criminal law. 2009. № 4. Pp. 117 to 121.
11. Matuzov N.I. the Theory and practice of human rights in Russia // Science of Law. 1998. No. 4.
12. TRANSPARENCY INTERNATIONAL: the global coalition against corruption [e-resource]. URL: http:// www.transparency.org/ cpi2015/results (date of reference 15.09.2016).
13. Signed honesty: police agree not to break the law // Labor. 2009. September 18.
14. Privalov A.N. About institutions from the material at hand // Expert. 2009. September 21.
15. Vinnichenko O.Yu., Vaganov A.M. the Development of Soviet bureaucracy. Legal and party-nomenclature basics: monograph. SPb.: Law center, 2016.