ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Российская Федерация – Россия

ИГОРЬ НЯЗБЕЕВИЧ БАРЦИЦ,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-5-67-118

Аннотация: В статье дан обзор государственного строительства в современной России – в период от разрушения Союза ССР до настоящего времени. Автор подчеркивает, что российское государство – одно из старейших в мире с исторически сложившейся системой государственного управления, при этом российская демократия – одна из самых молодых на Европейском континенте, поэтому преобразования в стране должны осуществляться эволюционно, с учетом отечественного и международного опыта. Проведенный автором анализ основных этапов эволюции государственного управления в России показывает, что за этот период произошли изменения не только целей и задач, основных мероприятий, охватывающих различные аспекты системы государственного и муниципального управления, но и концептуальных подходов к ее разработке. Властные институты в Российской Федерации, вобрав в себя передовой мировой опыт, приобрели достаточно много особенностей, обусловленных историческими особенностями страны, влиянием федеративного устройства. Прослежена история формирования и этапы изменений нормативной правовой базы, обеспечивающей функционирование системы государственного управления. Отмечается, что особая роль в механизме управления отведена Президенту Российской Федерации, который, формально-юридически не относясь ни к одной ветви власти, обладает значительным объемом полномочий по отношению к каждой из них. Сформирована система государственной и муниципальной службы, особое внимание уделяется подготовке и переподготовке профессиональных кадров, противодействию коррупции и поощрению этического поведения государственных служащих в Российской Федерации. Подчеркивается, что целями административной реформы являются повышение качества и доступности государственных услуг, ограничение вмешательства государства в экономику, повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. Сделан вывод о том, что по целому ряду направлений реформы привели к сущностным изменениям в государственном управлении и повышению качества жизни населения, административная реформа рассматривается как объективная потребность приведения системы государственного и муниципального управления в соответствие с конституционно закрепленными принципами развития страны.

Ключевые слова: Российская Федерация, Россия, Конституция Российской Федерации, разделение властей, государственное управление, система государственной и муниципальной службы, административная реформа, цифровизация, доверие

Дата поступления статьи в редакцию: 9 ноября 2020 года.

Evolution of public administration in the post-Soviet countries. Russian Federation – Russia

RESEARCH ARTICLE

IGOR N. BARTSITS,
Dr. of Sci. (Law), Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

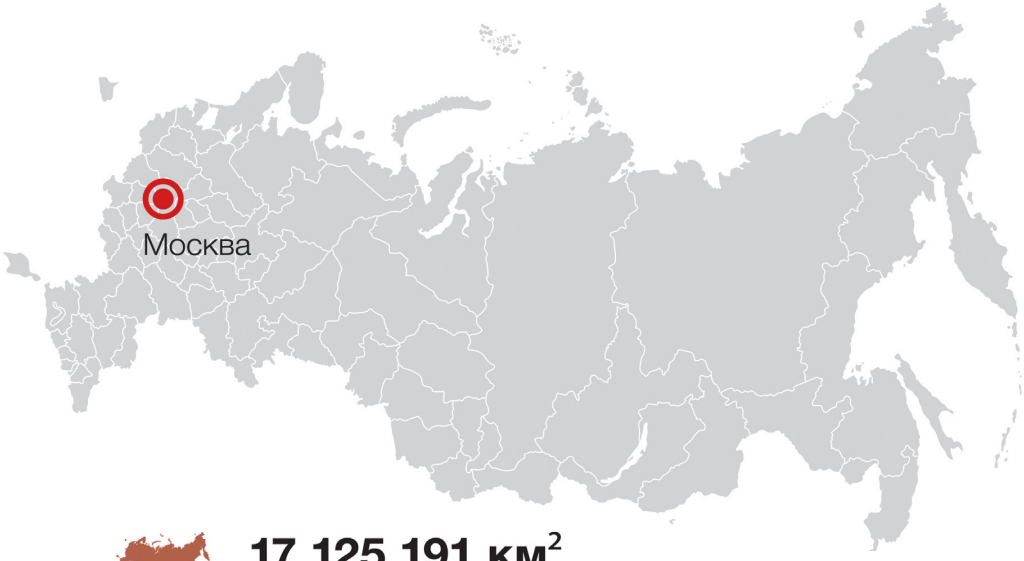
Abstract: The article studies the formation of state-building in modern Russia during the period from the destruction of the USSR to the present day. The author emphasizes that the Russian state is one of the oldest in the world with a historically established system of state administration. At the same time, Russian democracy is one of the youngest on the European continent; from this point, it is concluded that reforming process in Russia should be carried out evolutionarily, taking into account domestic and best international experience. The analysis shows that during this period changes have taken place not only in the goals and objectives, as well in the main activities covering various issues of the system of state and municipal administration but also in conceptual approaches to its development. Having studied and applied advanced world experience, the government institutions in the Russian Federation have acquired many features connected to the history of the country and its federal structure. The author studies the history of the formation and stages of changes in the regulatory legal framework, which ensures the operation of the entire system of public administration in Russia. In a formal and legal aspect, the President of the Russian Federation does not belong to any branch of government power but has a significant amount of authority concerning each of them; that is why a specific role in the management process is assigned to him. In the Russian Federation, a system of state and municipal service has been formed, with particular attention paid to training and retraining of professional personnel, combating corruption, and encouraging decent (ethical) behavior of civil servants. It is emphasized that the goals of the administrative reform are aimed to improve the quality and accessibility of public services, to limit government intervention in the economy, to increase the efficiency of the executive authorities; the reform will continue despite the new challenges that the state may face. The conclusion states that in some areas, the reforms have led to essential changes in public administration and an improvement in the quality of life of the population; administrative reform is viewed as an objective need to bring the system of state and municipal administration in line with the constitutionally enshrined principles of the country's development.

Keywords: Russian Federation, Russia, Constitution of the Russian Federation, branches of government, public administration, the system of state and municipal service, administrative reform, digitalization, confidence

Received: November 9, 2020.

Общая характеристика страны

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ



ГЕРБ РОССИИ



ФЛАГ РОССИИ





17 125 191 км²
1-е место в мире[1]



146 793 744 чел.
9-е место в мире (2018)[2]



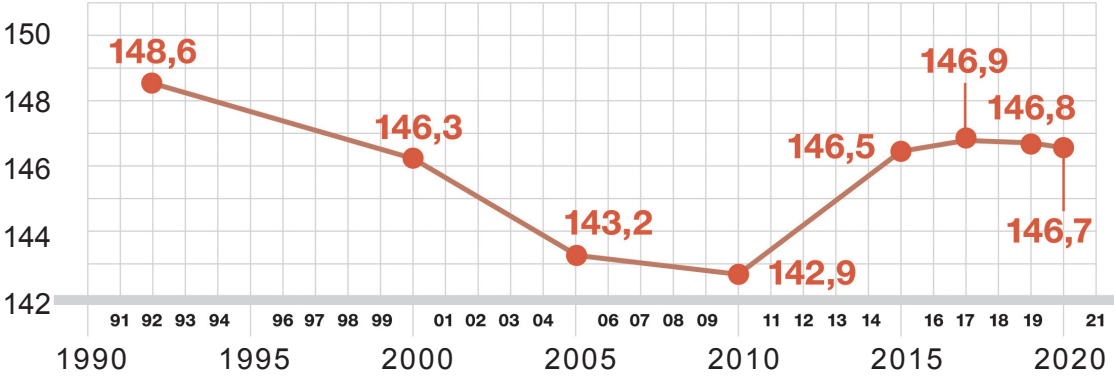
Расположена в Восточной Европе и Северной Азии. Омывается водами Тихого и Северного Ледовитого океанов, а также Балтийским, Черным, Азовским морями Атлантического океана. Протяженность территории России с запада на восток составляет почти 10 тысяч километров, а с севера на юг – превышает 4 тысячи километров. Обладает самой протяженной береговой линией в мире (37 653 км). Граничит с восемнадцатью государствами.



Проживают представители более 200 национальностей (этнических групп). Около 80 % населения России составляют русские.

Рисунок 1. Динамика численности населения России, 1990–2020 (млн чел.)

Figure 1. Population dynamics of Russia, 1990–2020 (million people)



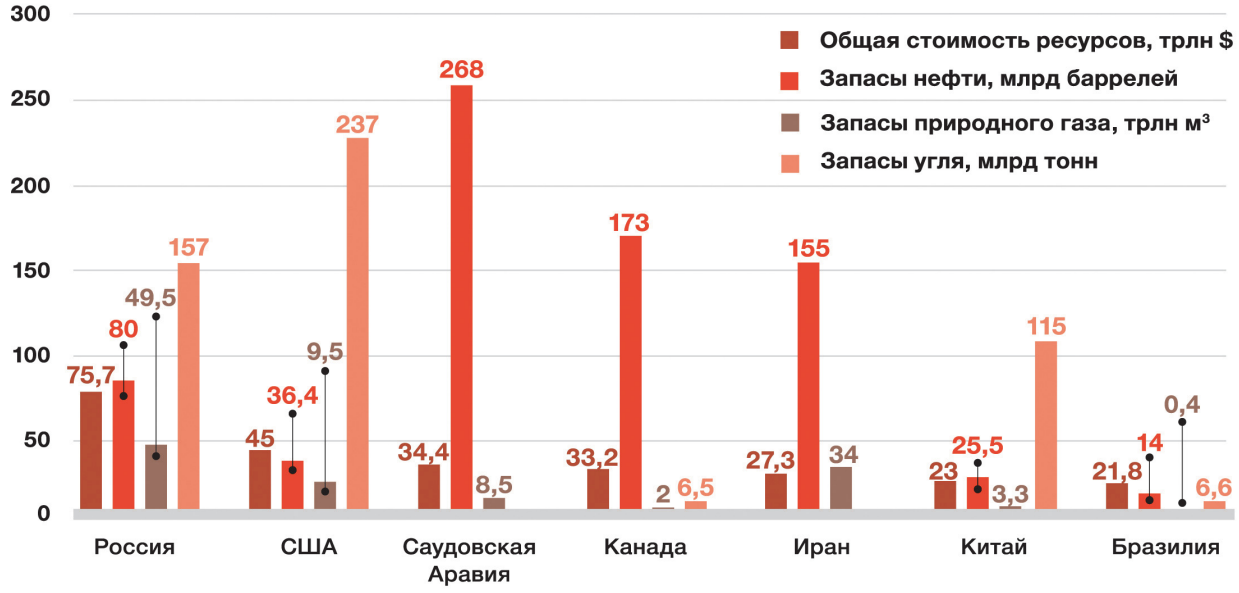
С 1992 года произошло снижение численности населения Российской Федерации на 1,15 % (1,7 млн человек). Положительная динамика численности населения России с 2010 года обусловлена не естественным приростом населения, а прежде всего миграцией, а также присоединением Крыма.

1 Сведения о наличии и распределении земель в Российской Федерации на 01.01.2017 (в разрезе субъектов Российской Федерации). Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр).

2 Оценка численности населения на 1 января 2019 года и в среднем за 2018 год. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demograph/

Рисунок 2. Природный и ресурсный потенциал России, сравнительная таблица

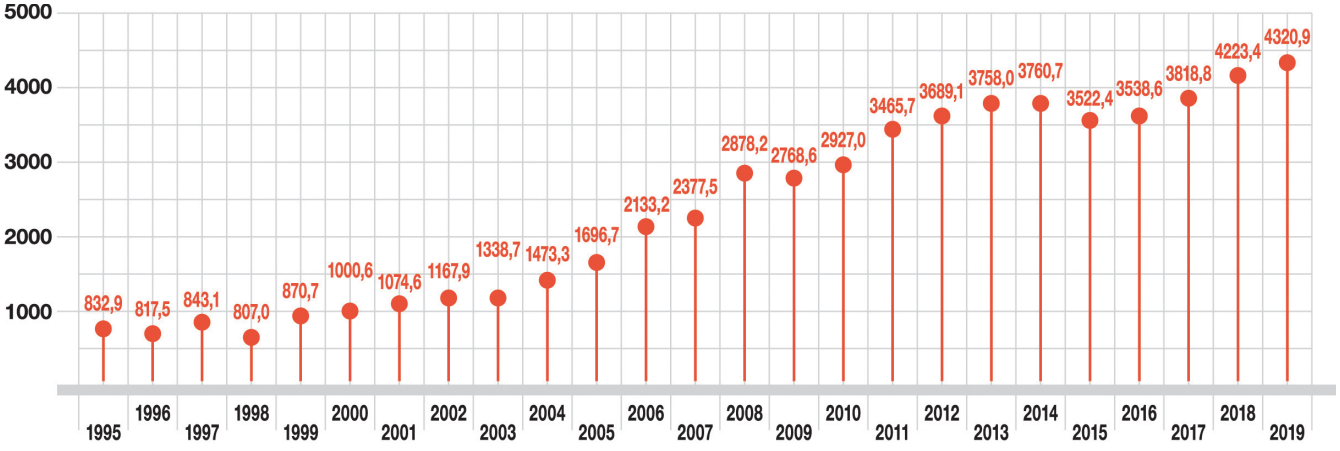
Figure 2. The natural resources potential of Russia, comparative table



Россия обладает значительным природным и ресурсным потенциалом. На территории страны сосредоточены огромные (по разным оценкам, от четверти до трети всех мировых) запасы природных и энергетических ресурсов.

Рисунок 3. ВВП России по паритету покупательной способности (млрд долл. США)*

Figure 3. Russia's GDP at purchasing power parity (USD billion)



* International Monetary Fund. World Economic Outlook Database, October 2019.

Экономические показатели Российской Федерации

В 2019 году ВВП России составил 1,64 трлн долл. США (11-е место по номинальному ВВП, 6-е – по ВВП по паритету покупательной способности). Россия занимает 66-е место среди стран по номинальному ВВП на душу населения (11 162,65 долл. США) и 55-е место по ВВП на душу населения по паритету покупательной способности (29 642,43 долл. США) (**рисунки 1, 2, 4, 5, 6**).

Динамика роста ВВП России характеризуется как спадами, так и подъемами (**рисунок 3**). Наибольшие показатели роста были достигнуты в период с 2000 по 2008 год (8,64 % в 2008 году). Далее имели место спад, выраженный в отрицательных темпах роста в связи с мировым финансовым кризисом (–7,87 % в 2009 году), и небольшое восстановление до 2014 года. После двухлетнего спада, вызванного санкциями Запада и обвалом мировых цен на нефть (2014–2016 годы), экономика России в 2017 году вернулась к росту в 1,37 %. В 2018 году рост ВВП ускорился выше ожиданий до 2,16 %, что во многом обусловлено устойчивым глобальным ростом, более высокими ценами на нефть, инфраструктурными проектами и проведением в России чемпионата мира по футболу.

Рисунок 4. Товарооборот России, 2009–2019 (млрд долл. США)

Figure 4. Russia trade turnover, 2009–2019 (USD billion)

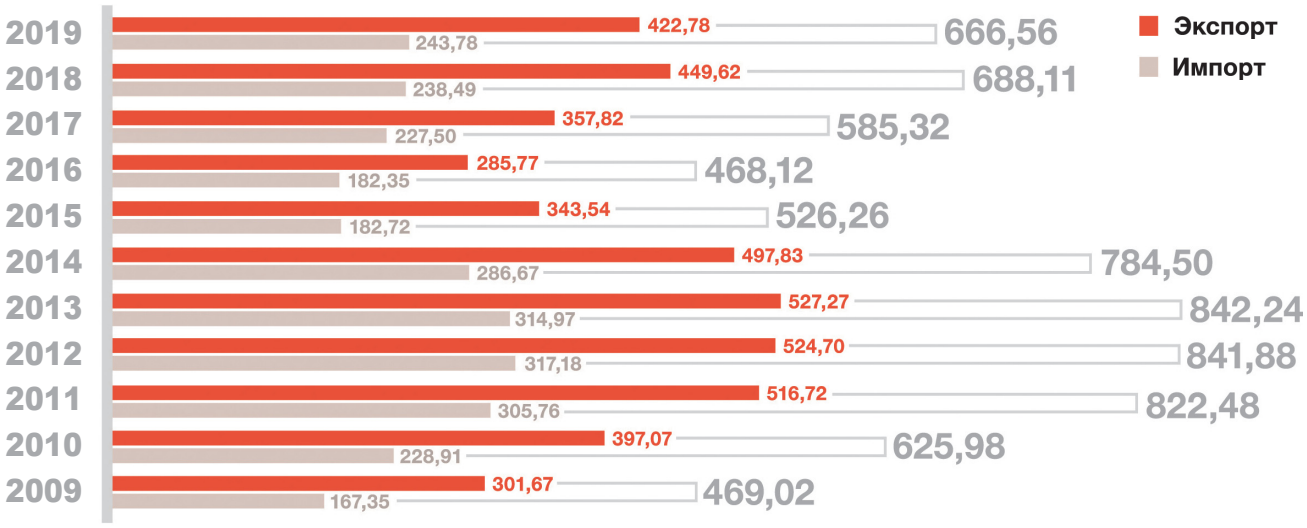


Рисунок 5. Структура экспорта, январь—декабрь 2019 года

Figure 5. Export structure, January—December 2019



Рисунок 6. Структура импорта, январь—декабрь 2019 года

Figure 6. Import structure, January—December 2019



Политическая система

Россия – демократическое федеративное правовое социальное светское государство с республиканской формой правления.

Главой государства является Президент Российской Федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти – Правительство Российской Федерации.

Законодательную власть осуществляет Федеральное Собрание – парламент, состоящий из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы.

В соответствии с конституционными поправками 2020 года в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти – на срок полномочий соответствующего органа; Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, – пожизненно (при этом Президент вправе отказаться от

полномочий сенатора Российской Федерации); не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов, которые избираются по смешанной избирательной системе.

Судебную власть осуществляют федеральные суды (Конституционный Суд, суды общей юрисдикции и арбитражные суды, возглавляемые Верховным Судом, военные и специализированные суды) и суды субъектов РФ (конституционные (уставные) суды субъектов РФ и мировые судьи).

В России (по состоянию на 1 ноября 2020 года) зарегистрировано 42 политические партии, четыре из которых имеют партийные фракции в Государственной Думе (**рисунок 7**).

Рисунок 7. Партийная структура Государственной Думы VII созыва

Figure 7. Party composition of the State Duma of the VII convocation



Позиция России в международных рейтингах[3]

Индекс глобальной конкурентоспособности. По данным Всемирного экономического форума за 2019 год, Россия занимает 43-е место (анализировались показатели 141 страны) (**рисунок 8**)[4]. Опираясь на стабильную макроэкономическую среду (43-е место), Россия может лучше использовать большой размер своего рынка (6-е место), высокий уровень внедрения ИКТ (22-е место) и инфраструктуру (50-е место). Также за 2018–2019 годы Россия улучшила свой инновационный потенциал на 2,2 балла (32-е место) благодаря повышению качества исследовательских институтов (9-е место) и постоянных расходов на НИОКР (1,1 % ВВП, 34-е место).

Слабые позиции наблюдаются по целому ряду институциональных показателей: например, финансовая система (95-е место), защита права собственности (113-е), независимость судебных органов (91-е) и восприятие коррупции (116-е). По качеству и эффективности государственных институтов Россия

3 Хотя в настоящее время глобальные рейтинги играют важную роль в оценке конкурентоспособности страны, дают общественную оценку в глобальном контексте деятельности органов государственной власти, оценивают качество бизнес-среды и государственного управления, стоит отметить высокую степень спорности и субъективности многих методик оценки, используемых для сравнения стран. Так, показатели России по параметру «учет мнения населения и подотчетности государственных органов» ниже, чем у некоторых абсолютных монархий. Даже индекс политической стабильности оказывается нередко значительно ниже, чем в странах, переживающих острые политические кризисы.

Во многом недостатки имеющихся рейтингов обусловлены учетом мнения представителей лишь одной группы государств, отсутствием среди экспертов представителей многих стран. Недостатки применяемых методик оценки качества государственного управления обусловливают необходимость выработки способов оценки, основывающихся на объективных показателях, в разработке и подведении итогов которых участвовали бы эксперты широкого круга государств.

4 http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

Рисунок 8. Индекс глобальной конкурентоспособности России, 2009–2019

Figure 8. Global Competitiveness Index of Russia, 2009–2019

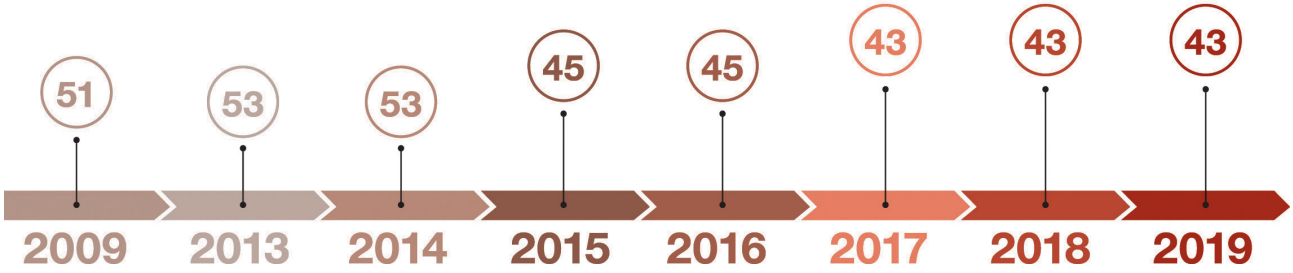


Рисунок 9. Институциональные показатели индекса глобальной конкурентоспособности России

Figure 9. Institutional indicators of Russia in the Global Competitiveness Index



занимает 74-ю позицию, по качеству здравоохранения – 97-е место (**рисунок 9**).

Текущие показатели конкурентоспособности России побуждают к усилению реформ в целом ряде областей.

Рейтинг DOING BUSINESS. По показателям рейтинга Doing Business наблюдается постепенный рост (более чем на 10 п.п. с 2013 года) и улучшение позиций страны на мировой арене (**рисунок 10**). По рейтингу Всемирного банка «Doing Business-2020» Россия занимает 28-е место. Наивысшие оценки наблюдаются по показателям «доступ к электрическим сетям» (10-е место), «регистрация права собственности» (12-е место), «исполнение контрактов» (18-е место)[5].

Индекс человеческого развития. В 1980 и в 1985 годах СССР занимал 24-е место по индексу человеческого развития. С 1995 по 2005 год Россия по ИЧР опустилась с 37-го на 62-е место среди 175 стран мира. Анализ составляющих ИЧР свидетельствует, что уровень образования позволяет России находиться в группе стран с высоким уровнем развития человеческого потенциала (49-е место в мире, ИЧР – очень высокий)[6]. Российская Федерация исторически является одной из мировых научных держав, одним из ведущих промышленных и космических государств мира и занимает лидирующие позиции в рейтингах образования, 2-е место в рейтинге самых читающих стран мира[7], 2-е место в рейтинге лучших программистов мира[8], 1-е место в мире по количеству граждан, получающих инженерное образование[9] (**рисунки 11, 12**).

5 https:openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf

6 Human Development Report 2019 – Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf

7 17 самых читающих стран мира. Международный институт маркетинговых исследований GfK, Вести. Экономика, 28.03.2017.

8 Kitty Gupta. Top 10 countries with the best computer programmers, FreelancingGid, 20.12.2018.

9 Khushboo Sheth. Top 10 Countries That Produce The Most Engineers, WorldAtlas, 18.07.2018.

Рисунок 10. Рейтинг Doing Business, 2013–2019

Figure 10. Doing Business ranking, 2013–2019

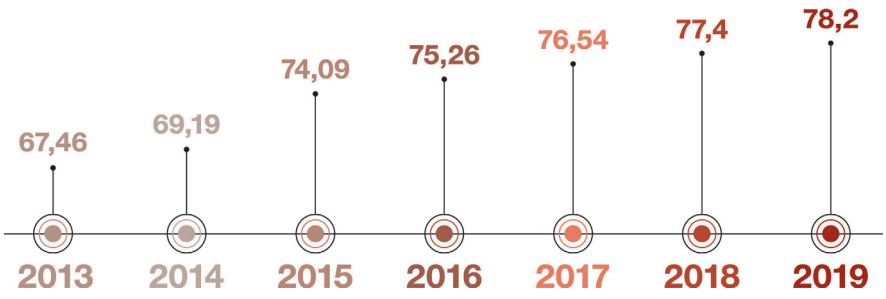


Рисунок 11. Индекс человеческого развития, 1995–2018

Figure 11. Human Development Index, 1995–2018

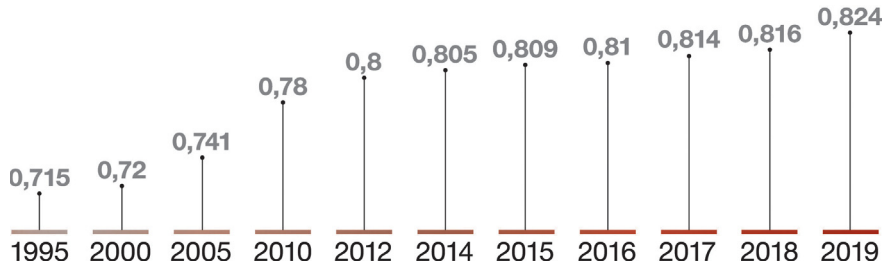


Рисунок 12. Динамика показателей качества государственного управления, 2002–2018 (VA — подотчетность и ответственность, PS — политическая стабильность, GE — эффективность государственного управления, RQ — качество государственного регулирования, RL — верховенство закона, CC — контроль коррупции)

Figure 12. Dynamics of public administration quality indicators, 2002–2018 (VA — voice and accountability, PS — political stability, GE — government efficiency, RQ — government regulation quality, RL — rule of law, CC — corruption control)



Условия, факторы, перспективы обеспечения развития страны

У России много оснований и предметов национальной гордости. Наряду с космосом, балетом, классической литературой и красотой женщин граждане России привыкли гордиться размерами страны и ее природными ресурсами, вкладом в мировую культуру и науку, влиянием страны на международную политику. Россия принадлежит к странам с наиболее богатым культурным наследием и высокими научными достижениями. В «Основах государственной культурной политики Российской Федерации»[10] отмечено: «Россия – страна великой культуры, огромного культурного наследия, многовековых культурных традиций и неиссякаемого творческого потенциала. В силу своего географического положения, многонациональности, многоконфессиональности Россия развивалась и развивается как страна, объединяющая два мира – Восток и Запад… Накоплен уникальный исторический опыт взаимовлияния, взаимообогащения, взаимного уважения различных культур – на этом естественным образом веками строилась российская государственность. Ключевая, объединяющая роль в историческом сознании многонационального российского народа принадлежит русскому языку, великой русской культуре». Русский язык является официальным и рабочим языком ООН, ЮНЕСКО и других международных организаций.

Картину дополняют итоги социологических опросов россиян. Так, например, по данным опроса, проведенного ВЦИОМом летом 2016 года, 90 % россиян гордятся историей; 90 % – сильной армией; 88 % – культурой; 82 % – наукой; 75 % – достижениями в спорте; 72 % – позицией России на международной арене[11]. Согласно

10 Утверждены Указом Президента Российской Федерации В. Путина от 24 декабря 2014 года № 808.

11 https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115866%20

результатам опроса Левада-центра, проведенного в апреле 2017 года, 67 % опрошенных испытывают гордость за Россию (небольшой спад по сравнению с 2015 годом – 71 %, подъем относительно 2013 года – 53 %). При этом 40 % опрошенных главным достоинством России считают природные богатства; 40 % – историю, 37 % – армию; 29 % – отечественную культуру; 29 % – размер страны[12]. Наименее популярные поводы для гордости связаны с системой образования – 5 %; экономическими успехами – 3 %; системой здравоохранения – 2 %.

Конечно, это субъективный взгляд, но есть и объективные показатели. В России проживает чуть более 2 % населения планеты. На ее территории (первое место в мире) сосредоточено около трети мировых природных и энергетических ресурсов. При этом, с одной стороны, по данным Мирового банка, Россия – самая богатая страна в мире по объему национального богатства на душу населения, а это в основном именно природные ресурсы и человеческий потенциал. С другой – Россия занимает всего лишь 66-е место среди стран по номинальному ВВП на душу населения (1 1162,65 долл. США) и 55-е место по ВВП на душу населения по паритету покупательной способности (29 642,43 долл. США). При этом мы не можем не признать, что Россия, населенная в большинстве неплохо образованными и способными людьми, обладающая так до сих пор и не подсчитанными природными богатствами, опирающаяся на тысячелетнюю историю и великую культуру (русская литература и классическая музыка, балет и театральное искусство, архитектурное наследие), лишь в перспективе может войти в число стран, обеспечивающих своему народу высокий уровень жизни и благосостояния.

Чем можно объяснить подобное несоответствие? Ответ хоть и не очень приятен, но очевиден: мы вынуждены признать недостаточную эффективность использования имеющихся человеческих и природных ресурсов, то есть несовершенство системы управления великой страной. Об этом свидетельствуют и многочисленные статистические данные, показатели регулярно проводимых исследований и обобщенных рейтингов. Достижение достойного уровня жизни граждан – приоритет развития системы управления Россией.

Национальные цели развития Российской Федерации определены Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»:

а) сохранение населения, здоровья и благополучие людей;

б) возможности для самореализации и развития талантов;

в) комфортная и безопасная среда для жизни;

г) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;

д) цифровая трансформация.

Приоритетные цели государственной политики РФ включают также ограничение роли государства в экономике, содействие добросовестной конкуренции, а также меры по увеличению инвестиций в человеческий капитал. Перед страной поставлены амбициозные экономические цели, требующие проведения реформ, которые приведут к увеличению внутренней миграции, инвестиций, совокупной факторной производительности (TFP) и т. д.

Основными рисками устойчивого социально-экономического развития России и угрозами достижения национальных целей в обозначенный период являются:

а) снижение глобального спроса на минеральные сырьевые товары – традиционную основу российского экспорта. Несмотря на глобальный кризис 2008–2009 годов, средний темп роста мировой экономики в первое десятилетие XXI века достиг 3,9 % в год, в основном за счет опережающего роста развивающихся экономик (в среднем на 6,2 %) на фоне устойчивого роста развитых экономик (в среднем на 1,8 %). В последние годы прослеживается тенденция замедления темпов роста в развивающихся странах, связанная в том числе с общим повышением уровня их экономического развития. Эта тенденция сохранится и в дальнейшем;

б) геополитическое обострение, которое привело к повышению экономической и политической неопределенности, закрытию для большинства российских компаний доступа к заемному финансированию на зарубежных рынках, ограничениям на привлечение современных технологий из-за рубежа, ведет к замедлению темпов роста производительности и требует от российской экономики новых подходов в привлечении инвестиций;

в) снижение численности населения трудоспособного возраста на фоне общей стабилизации демографической ситуации. Критичными для обеспечения устойчивых темпов развития российской экономики становятся повышение гибкости рынка труда, снижение уровня занятости в бюджетном секторе и в компаниях с государственным участием, эффективное привлечение иностранной рабочей силы, продление активной трудовой деятельности населения, относящегося к старшему поколению[13].

Эти вызовы в совокупности определяют необходимость не только качественного преобразования социально-экономической системы страны, но и реформирования государственного и муниципального управления. Тезис ректора Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации В.А. Мау: «…когда

12 Россияне гордятся своей историей и армией. https://iz.ru/news/698435

13 Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утв. Правительством РФ 14 мая 2015 года).

одновременно страна переживает два кризиса (кризис внешних шоков и структурный циклический кризис в экономике) – самое время проявить искусство государственного управления…»[14] – в сжатом виде представляет позицию и экспертов в области государственного управления, и граждан страны.

Система органов государственной власти. Принципы и особенности организации местного самоуправления

Система государственного и муниципального управления России, являясь отражением характера и уровня политического и социокультурного развития общества, его административной культуры, детерминирована самыми различными факторами: историческими и географическими условиями, экономическим состоянием и культурой общества, политическими традициями, влиянием процессов глобализации и динамичного развития информационных и коммуникационных технологий.

Система государственной власти России, республиканская форма правления и федеративное государственное устройство закреплены Основным законом – принятой в ходе всенародного голосования 12 декабря 1993 года Конституцией Российской Федерации. Согласно Конституции, в основу государственного строя России положены следующие базовые принципы: народовластие, государственный суверенитет, республиканская форма правления, федеративная форма государственного устройства, принципы разделения властей, социального, правового, светского государства, защиты прав и свобод человека, обеспечения местного самоуправления, многопартийности, идеологического и политического плюрализма, верховенства права, многообразия форм собственности.

В состав Российской Федерации входят 85 субъектов, среди которых 46 областей, 22 республики, девять краев, три города федерального значения, четыре автономных округа и одна автономная область. Промежуточным уровнем государственного управления выступают восемь федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Южный, Северо-Кавказский, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный. Федеральные округа в качестве макрорегионов были созданы в мае 2000 года.

Конституция РФ 1993 года установила: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» (ст. 10). В ст. 11 Конституции дан перечень органов государственной власти: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство и суды Российской Федерации. В совокупности эти органы образуют основу конституционной системы органов российского государства (**рисунок 13**).

За время действия Конституции в нее были внесены изменения, предусматривающие:

- увеличение сроков полномочий Президента до шести лет и Государственной Думы до пяти лет (2008 год);
- обязательство Правительства предоставлять ежегодный отчет Государственной Думе (2008 год);
- объединение Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, исключение упоминаний о Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации (2014 год);
- расширение полномочий Президента, связанных с назначением прокуроров (2014 год);
- введение в состав Совета Федерации дополнительно представителей РФ, назначаемых Президентом РФ и составляющих не более 10 % остальных членов Совета Федерации (2014 год).

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года Президент В.В. Путин предложил поправки в Конституцию, направленные на существенные изменения политической системы, деятельности исполнительной, законодательной, судебной власти[15]. Поправки были внесены по итогам общероссийского голосования 1 июля 2020 года[16] и предусматривают закрепление в Конституции:

- обязательных требований (гражданство и срок проживания) к лицам, занимающим должности, критически важные для обеспечения безопасности и суверенитета страны (Президент РФ, главы субъектов Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Го-

14 *May B.A.* В новой экономической модели мира важная задача – это найти причины стагнации, 11 января 2017. http://tass.ru/opinions/interviews/3932931

15 *В.В. Путин.* Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 года. http://kremlin.ru/events/president/news/62582

16 Изменения в Конституцию Российской Федерации, предусмотренные статьей 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», вступили в силу 4 июля 2020 года в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 3 июля 2020 года № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками», статьей 3 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» и постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 июля 2020 года № 256/1888-7 «О результатах общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации». В общенародном голосовании приняли участие 67,97 % избирателей, за принятие поправок проголосовало 77,92 % принявших участие.

Рисунок 13. Система государственной власти Российской Федерации

Figure 13. The system of state power of the Russian Federation



сударственной Думы, Председатель Правительства, его заместители, федеральные министры, руководители иных федеральных органов, а также судьи). Так, для лиц, претендующих на должность Президента Российской Федерации, требования включают отсутствие иностранного гражданства или вида на жительство в другом государстве, причем не только на момент участия в выборах, но и когда бы то ни было ранее, а также постоянное проживание на территории России не менее 25 лет;

• принципов единой системы публичной власти, направленных на усиление взаимодействия между государственными и муниципальными органами (расширение и укрепление полномочий и реальных возможностей местного самоуправления);

• ряда социальных обязательств (введение нормы о недопустимости минимального размера оплаты труда ниже размера прожиточного минимума трудоспособного населения, а также нормы о регулярной индексации пенсий);

• статуса и роли Государственного совета, обеспечивающих возможность профессионального, всестороннего и качественного рассмотрения наиболее значимых для граждан и страны вопросов;

• положения о неисполнении в Российской Федерации решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации;

• усиление роли Конституционного Суда, а именно наделение его возможностью по запросам Президента проверять конституционность законопроектов, принятых Федеральным Собранием, до их подписания главой государства.

Главой Российской Федерации является Президент Российской Федерации. Президент РФ избирается сроком на шесть лет гражданами России на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (**таблица 1**). Глава государства принимает участие в осуществлении каждой из ветвей единой государственной власти своих функций, непосредственно взаимодействуя с органами законодательной, исполнительной и судебной власти. Президент РФ является системообразующим элементом системы исполнительной власти. Он, согласно ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. С этой целью Президент выступает с ежегодными посланиями Федеральному Собранию Российской Федерации.

Должность Президента России (Президента РСФСР) была учреждена Верховным Советом РСФСР

Таблица 1. Развитие института президентства в Российской Федерации с 1991 по 2020 год

Table 1. Development of the institution of presidency in the Russian Federation from 1991 to 2020

Период	Основные полномочия Президента РФ
1991–1993 годы	Президент — высшее должностное лицо и глава исполнительной власти: • срок полномочий Президента — пять лет; • обладал правом назначения главы Правительства, а также роспуска Правительства только с согласия Верховного Совета РСФСР; • не имел права распускать Съезд народных депутатов и Верховный Совет РСФСР, а также приостанавливать их деятельность. Высшим органом государственной власти являлся Съезд народных депутатов РСФСР, в полномочия которого входило: • определение внутренней и внешней политики; • принятие Конституции и внесение в нее поправок; • изменение национально-государственного устройства; • избрание членов Конституционного суда РСФСР; • отмена любых актов высшего должностного лица республики
Конституция 1993 года	Президент —- глава государства, гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина: • занимает особое место в системе власти, не входит непосредственно ни в одну из ветвей власти; • обладает правом определять внутреннюю и внешнюю политику; • единолично принимает решение об отставке Правительства (назначение Председателя Правительства происходит по-прежнему с согласия парламента); • представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность председателя Центробанка, Совету Федерации — кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда; • срок полномочий 4 года
Изменения в период с 2008 по 2014 год	• срок полномочий Президента увеличен до шести лет (начиная с выборов 2012 года) Наделен правом: • назначать не более 10 % (17 человек) членов Совета Федерации РФ; • представлять Совету Федерации Федерального Собрания кандидатуры для назначения на должность судей Верховного Суда, а также кандидатов на пост генерального прокурора и его заместителей
Изменения 2020 года	Президент наделяется правом: • формирования Государственного совета, призванного обеспечить «согласованное функционирование органов государственной власти», определения основных направлений внутренней и внешней политики, а также социально-экономической политики; • осуществления общего руководства Правительством и председательствования на заседаниях Правительства; • назначения на должность заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, и освобождения их от должности; • назначения на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождения от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности; • назначения не более 30 представителей Российской Федерации в Совет Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно; • представления Совету Федерации кандидатур на должность Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации; назначения председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов; • представления Совету Федерации кандидатур для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; внесения в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; • назначения на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождения от должности прокуроров субъектов Российской Федерации; назначения на должность и освобождения от должности иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров; • внесения в Совет Федерации представления о прекращении в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий судей Конституционного Суда Российской Федерации, судей Верховного Суда Российской Федерации, судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий

24 апреля 1991 года на основании результатов всероссийского референдума 17 марта 1991 года. Выборы первого Президента РСФСР Б.Н. Ельцина состоялись 12 июня 1991 года сроком на пять лет. В 1996 году во втором туре Б.Н. Ельцин был переизбран. 31 декабря 1999 года Б.Н. Ельцин подал в отставку, исполняющим обязанности Президента стал Председатель Правительства России В.В. Путин.

В.В. Путин избирался Президентом Российской Федерации по итогам выборов 26 марта 2000 года (52,99 % голосов принявших участие в выборах) и 14 марта 2004 года (71,31 %). В связи с конституционным ограничением о невозможности избрания на пост президента более двух сроков подряд В.В. Путин не стал выдвигать свою кандидатуру на выборах 2008 года. Президентом России по итогам

выборов 2 марта 2008 года был избран Д.А. Медведев (70,28 %). В.В. Путин избирался Президентом России по итогам выборов 4 марта 2012 года (63,60 %) и 18 марта 2018 года (76,69 %).

Органы законодательной власти Российской Федерации включают Федеральное Собрание Российской Федерации, состоящее из двух палат (Совет Федерации ФС РФ и Государственная Дума ФС РФ), которые различаются по своему статусу, кругу полномочий и способу формирования, и законодательные органы субъектов Российской Федерации.

С момента принятия Конституции РФ порядок формирования Совета Федерации неоднократно менялся (**таблица 2**).

Конституция Российской Федерации исходит из предметного разграничения компетенции каждой из палат Федерального Собрания, четко закрепляя вопросы, относящиеся к ведению Совета Федерации и Государственной Думы.

К ведению Совета Федерации в соответствии со ст. 102 Конституции РФ относятся:

а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;

б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;

в) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;

г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

д) назначение выборов Президента Российской Федерации;

е) отрешение Президента Российской Федерации от должности; лишение неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий;

ж) назначение на должность по представлению Президента Российской Федерации Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации;

з) проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Рос-

Таблица 2. Порядок формирования Совета Федерации, 1994–2020

Table 2. Procedure for the formation of the Federation Council, 1994–2020

Период	Способ формирования
Первый период формирования (1994–1996 годы)	• депутаты первого состава Совета Федерации избирались на два года по двухмандатным округам
Второй период формирования (январь 1996 — декабрь 2001 года)	• входили главы исполнительной власти и органов законодательной власти субъектов РФ по должности; • члены СФ работали в нем на непостоянной основе, собираясь на регулярные сессии или участвуя в заседаниях комитетов и комиссий
Третий период формирования (январь 2002 — декабрь 2012 года)	• замена губернаторов и глав законодательной власти назначенными представителями, которые должны работать в СФ на постоянной и профессиональной основе (при этом одного из них назначал губернатор, а второго — законодательный орган региона). Тем самым руководители органов исполнительной и законодательной власти были лишены депутатского иммунитета
Четвертый период формирования (декабрь 2012 — 2019 год)	• согласно Федеральному закону от 3 декабря 2012 года № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», представителем от законодательного органа региона может быть только депутат этого органа. Кандидатуры вносятся председателем, фракцией или группой депутатов. Решение принимается большинством голосов от общего числа. Представителем исполнительного органа власти региона становится кандидатура, определяемая по следующей процедуре: в ходе выборов высшего должностного лица субъекта каждый кандидат заявляет список из трех человек, первый из которых в случае избрания кандидата будет наделен полномочиями члена Совета Федерации (второй в списке имеет шанс стать сенатором лишь в случае досрочного прекращения полномочий первого, третий — соответственно после второго). Решение о наделении принимается вновь избранным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации на следующий день после дня его вступления в должность. Исключается возможность досрочного отзыва сенатора по инициативе губернатора или законодательного собрания региона. Для досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации предусмотрены те же основания, что и для досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы
Поправки в Конституцию РФ 2020 года	• в соответствии с конституционными поправками 2020 года в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти — на срок полномочий соответствующего органа; Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, — пожизненно (при этом Президент вправе отказаться от полномочий сенатора Российской Федерации); не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно

сийской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации;
и) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации;
к) проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;
л) прекращение по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий;
м) заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 ст. 95 Конституции РФ 1993 года Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации состоит из 450 депутатов. В Думе действуют депутатские объединения: фракции и группы.

Основное направление деятельности Государственной Думы РФ – принятие федеральных конституционных и федеральных законов, законов о поправках в Конституцию РФ. Для осуществления этих целей Государственная Дума образует из числа своих депутатов комитеты (по экономической политике, по аграрным вопросам, по вопросам геополитики и др.), мандатную комиссию для подсчета результатов тайного голосования, проверки определенных данных о событиях, должностных лицах и другие комиссии, в которых осуществляется более тщательное обсуждение проблем, проводится проработка законодательных актов по различной предметной компетенции данных структурных подразделений палаты. Численный состав каждого комитета определяется Государственной Думой, но не может быть, как правило, менее 12 и более 35 депутатов палаты.

Порядок проведения выборов депутатов определяется федеральными законами «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и рядом других федеральных законов. Законы устанавливают принцип избрания депутатов гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным.

С 1993 года Закон о выборах депутатов Государственной Думы неоднократно менялся. В каждой новой редакции закона вносились изменения в применяемую на выборах избирательную систему, затрагивавшие в том числе: роль политических партий; порядок выдвижения кандидатов; соотношение количества депутатов, избираемых по мажоритарной (по округам) и пропорциональной (по спискам) избирательным системам; проходной барьер при использовании пропорциональной системы (**рисунок 14**).

Кроме основной законодательной деятельности Государственная Дума вправе решать и другие вопросы, отнесенные Конституцией РФ к ее ведению, в частности назначать на должность и освобождать от должности Председателя Центрального банка РФ, Уполномоченного по правам человека, а также Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, давать согласие Президенту на назначение Председателя Правительства и решение вопроса о доверии Правительству; объявлять амнистию; выдвигать обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности при совершении им преступлений и т. д.

Поправки в Конституцию РФ, внесенные в ходе общенародного голосования 1 июля 2020 года, расширяют и уточняют полномочия Государственной Думы РФ, в частности, предполагают:

- утверждение по представлению Президента Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации;
- утверждение по представлению Председателя Правительства Российской Федерации кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, за исключением федеральных министров силового блока;
- заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации;
- выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации в целях отрешения его от должности или против Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности.

Рисунок 14. Изменения в избирательную систему Государственной Думы различных созывов

Figure 14. Changes in the electoral system of the State Duma of various convocations

СОЗЫВ	СРОК ПОЛНОМОЧИЙ	ЧИСЛО МЕСТ ПО ОКРУГАМ	ЧИСЛО МЕСТ ПО СПИСКАМ	ПРОХОДНОЙ БАРЬЕР
Государственная Дума **I созыва** 12.12.1993	2 года	225	225	5%
Государственная Дума **II созыва** 17.12.1995	4 года	225	225	5%
Государственная Дума **III созыва** 19.12.1999	4 года	225	225	5%
Государственная Дума **IV созыва** 7.12.2003	4 года	225	225	5%
Государственная Дума **V созыва** 2.12.2007	4 года	0	450	7%
Государственная Дума **VI созыва** 4.12.2011	5 лет	0	450	7%
Государственная Дума **VII созыва** 18.09.2016	5 лет	225	225	5%

Структура органов исполнительной власти. Современная структура органов исполнительной власти в Российской Федерации пережила за последние десятилетия значительные изменения и трансформации и, казалось бы, обрела на данном этапе свою завершенную форму. Однако такая позиция представляется ошибочной, поскольку различные элементы именно исполнительной власти находятся в постоянной динамике, пытаясь найти адекватный ответ вызовам, которые в целом стоят перед механизмом государственного управления. Исполнительная власть в Российской Федерации, вобрав в себя передовой мировой опыт организации, приобрела достаточно много особенностей, обусловленных переходным периодом в становлении новой России, влиянием федеративного устройства.

Особая роль в механизме управления исполнительной властью отведена Президенту Российской Федерации, который, формально-юридически не относясь ни к одной ветви власти, обладает значительным объемом полномочий по отношению к каждой из них. При этом самый большой объем полномочий Президента Российской Федерации как раз приходится на исполнительную ветвь власти.

Важнейшая поправка к Конституции 2020 года закрепила положение о том, что Президент Российской Федерации осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации (ч. 1 ст. 110).

Правовые основы взаимодействия Президента Российской Федерации и органов исполнительной власти закреплены в гл. 4 и 6 Конституции Российской Федерации, а также в Федеральном конституционном законе от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». В ФКЗ конкретизировано право Президента председательствовать на заседаниях Правительства и его Президиума, урегулированы особенности руководства Президентом некоторыми федеральными органами исполнительной власти (в основном силового блока), вопросы отмены Президентом актов Правительства, временного исполнения Председателем Правительства обязанностей Президента, отставки Правительства и сложения им своих полномочий.

До принятия поправок в 2020 году Президент Российской Федерации формировал Правительство Российской Федерации с единственным ограничением – необходимостью согласования кандидатуры Председателя Правительства Государственной Думой. Все остальные члены Правительства назначались по усмотрению Президента Российской Федерации, хотя Конституцией Российской Федерации и была предусмотрена обязанность Председателя Правительства Российской Федерации представлять кандидатуры своих заместителей и федеральных министров, а также предложения о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти.

Поправки Конституции 2020 года внесли значительные изменения в этот порядок.

Помимо конституционно предусмотренных механизмов воздействия Президента Российской Федерации на Правительство в практике государственного управления появились и новые формы взаимодействия. Так, п. «б» ст. 83 предусматривает право Президента председательствовать на заседаниях Правительства. Однако Президент пользуется этим правом скорее в исключительных случаях, а в регулярном режиме проводит совещания с членами Правительства, на которых присутствуют обычно Председатель и все его заместители, а также федеральные министры – в зависимости от тематики проводимого совещания.

Одна из ключевых особенностей административно-правового обеспечения деятельности федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации заключается в том, что так и не был принят федеральный закон «Об органах исполнительной власти Российской Федерации», а их система и структура определяются подзаконными нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации. Указанная особенность в части утверждения структуры федеральных органов исполнительной власти находит свое законодательное закрепление в поправках Конституции 2020 года.

В соответствии со ст. 110 Конституции исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации[17]. Правительство РФ является федеральным исполнительным органом общей компетенции, который обладает широкой компетенцией в сферах развития экономики, социально-культурной деятельности, административно-политического строительства, правоохранительной деятельности. Как коллегиальный орган исполнительной власти Правительство состоит из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров (ч. 2 ст. 110 Конституции РФ).

Конституционно-правовой статус и порядок деятельности Правительства РФ регулируются главой 6 Конституции РФ, Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», федеральными законами, а также значительным количеством подзаконных актов, среди которых особое место занимают указы и распоряжения Президента РФ, постановления и другие акты Правительства РФ, других федеральных органов исполнительной власти.

С момента принятия предыдущей редакции Федерального конституционного закона в 1997 году в него было внесено множество поправок, которые предусмотрели:

- в связи с мерами по противодействию коррупции изменения в ст. 10 о необходимости декларирования не только имущества и доходов самих членов Правительства Российской Федерации, но и их супругов и несовершеннолетних детей (2008 год);
- изменение процедуры и сроков представления Правительством Российской Федерации Государственной Думе РФ федерального бюджета и отчета о его исполнении (2010 год);
- выступление членов Правительства Российской Федерации по приглашению палат Федерального Собрания Российской Федерации на их заседаниях с информацией по вопросам, носящим чрезвычайный характер (2013 год);
- направление в палаты Федерального Собрания Российской Федерации информации о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами (2013 год);
- наделение правом учреждать правительственные комиссии по расследованию причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий (2013 год);
- запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами (2013 год);
- введение дополнительных обязанностей, налагаемых на членов Правительства Российской Федерации в целях предотвращения или урегулирования конфликта интересов (2015 год);
- возможность принимать решения без созыва заседаний (2016 год).

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 6 ноября 2020 года содержит новый порядок формирования правительства с учетом поправок в Конституцию, вступивших в силу 4 июля 2020 года. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» в целом учитывает конституционные новшества, но при этом содержит и уточняющие формулировки с целью недопущения двоякого толкования. Если конституционная формулировка статьи 110 содержит

17 После разрушения СССР Правительством РСФСР непосредственно руководил Президент Б.Н. Ельцин, с 15 марта 1992 года по 15 декабря 1992 года исполняющим обязанности Председателя Правительства являлся Е.Т. Гайдар. Затем функционировали правительства под председательством В.С. Черномырдина (с 14 декабря 1992 года по 23 марта 1998 года), С.В. Кириенко (с 24 апреля по 23 августа 1998 года), В.С. Черномырдина (август-сентябрь 1998 года), Е.М. Примакова (с 11 сентября 1998 года по 12 мая 1999 года), С.В. Степашина (с 19 мая по 9 августа 1999 года), В.В. Путина (с 16 августа 1999 года по 7 мая 2000 года), М.М. Касьянова (с 17 мая 2000 года по 24 февраля 2004 года), М.Е. Фрадкова (с 5 марта 2004 года по 12 сентября 2007 года), В.А. Зубкова (с 14 сентября 2007 года по 7 мая 2008 года), В.В. Путина (с 8 мая 2008 года по 7 мая 2012 года), Д.А. Медведева (с 8 мая 2012 года по 15 января 2020 года), М.В. Мишустина (с 16 января 2020 года).

констатацию, что «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации», то статья ФКЗ № 4 от 6 ноября 2020 года конкретизирует: «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляют Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти под общим руководством Президента Российской Федерации, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Изменен порядок назначения Председателя Правительства: Президент может сделать это после утверждения кандидатуры Государственной Думой (ранее требовалось только согласие депутатов). Если Государственная Дума трижды отклонит предложенный вариант, Президент страны назначит главу Правительства сам.

Меняется и порядок назначения членов Правительства: силовых министров утверждает Президент после консультаций с Советом Федерации, остальных – Государственная Дума по предложению Председателя Правительства. Кандидатуры заместителей Председателя и министров Думе можно предлагать трижды, но при трехкратном отклонении Президент назначит их самостоятельно.

Еще одно важное нововведение – уход Председателя Правительства больше не влечет автоматическую отставку всего Правительства. Президент может сменить руководителя, сохранив прежнее правительство. Структуру правительства, как и ранее, будет определять глава государства.

Что касается системы федеральных органов исполнительной власти, то основой управленческой модели 1993–2000 годов стал предельно мягкий вариант правового урегулирования их видов и структуры, наглядно продемонстрированный в указах Президента РФ от 10 января 1994 года № 66; от 14 августа 1996 года № 1176 и № 1177; от 17 мая 2000 года «О структуре федеральных органов исполнительной власти» № 867. В данных документах перечень видов органов исполнительной власти не определялся и при формировании конкретной системы органов исполнительной власти допускался чрезвычайно мягкий подход как к конкретному перечню министерств и ведомств, так и к их типологии. Например, указами Президента РФ от 14 августа 1996 года (Указ № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти» и Указ № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти») закреплялось, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят министерства РФ (федеральные министерства) и иные федеральные органы исполнительной власти. Последние могли выступать в форме государственных комитетов; комитетов, федеральных служб; российских агентств; федеральных надзоров, инспекций и иных видов органов исполнительной власти.

Значительное влияние на исполнительную власть оказало принятие в 2004 году Указа Президента № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», который предусмотрел четкую трехвидовую классификацию: 1) федеральные министерства; 2) федеральные агентства и 3) федеральные службы.

Федеральные министерства осуществляют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, осуществляют координацию и контроль деятельности находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, осуществляют координацию государственных внебюджетных фондов.

Федеральные службы осуществляют функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Федеральные агентства осуществляют функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции.

Впоследствии Правительством Российской Федерации были утверждены положения о федеральных органах исполнительной власти и приняты постановления по вопросам деятельности вновь образованных и преобразованных федеральных органов исполнительной власти, установлено количество заместителей руководителей и их структурных подразделений. Однако данными изменениями процесс не завершился и продолжается до сих пор.

В составе Правительства Российской Федерации также можно выделить некоторые особенности. Так, по изначальной задумке административной реформы, закрепленной в самой первой редакции Указа № 314, у Председателя Правительства должен был быть только один заместитель (п. 8). Данная модель организации высшего коллегиального органа исполнительной власти создавалась таким образом, чтобы повысить персональную ответственность и значение федеральных министров. Но со временем количество заместителей Председателя Правительства постепенно увеличивалось: в 2004 году – один, в 2005-м – три, в 2007-м – пять, в 2008-м – восемь, в 2020 году – девять. Таким образом, каждый из заместителей Председателя Правительства начал курировать определенный блок вопросов государственного управления и соответственно федеральных органов исполнительной власти.

Еще одна особенность функционирования Правительства Российской Федерации заключается в наличии в его составе министров «двойного подчинения», подчиняющихся, с одной стороны, Председателю Правительства, так как он возглавляет Правительство, определяет основные направления

его работы, в том числе распределяет обязанности между членами Правительства, с другой стороны – Президенту Российской Федерации, поскольку глава государства осуществляет руководство силовым блоком федеральных органов исполнительной власти и руководит входящими в него органами как непосредственно, так и через федеральных министров.

Обращают на себя внимание полномочия Председателя Правительства в части кадровых решений. Так, Председатель Правительства Российской Федерации может только представлять свои предложения Президенту в процессе формирования состава Правительства Российской Федерации, а также предложения об освобождении от должности членов Правительства, но не имеет права самостоятельно принимать решение об освобождении от должности членов Правительства. В дополнение к этому тезису также необходимо отметить, что с точки зрения механизма сдержек и противовесов при взаимодействии исполнительной и законодательной власти Государственная Дума напрямую не может изменить состав Правительства после его формирования, то есть Государственная Дума может выразить недоверие или отказать в доверии Правительству Российской Федерации, вызвать любого члена Правительства для заслушивания отчета, но только Президент Российской Федерации может отправить в отставку Правительство или его отдельного члена.

Весьма интересным представляется сопоставление количества федеральных органов исполнительной власти на этапе становления новой системы исполнительной власти и на современном этапе. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 года № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» действовали: 24 министерства, 19 государственных комитетов, 18 федеральных служб, три российских агентства, 2 федеральных надзора – всего 67 федеральных органов исполнительной власти, включая Правительство. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 года № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» действуют: 21 федеральное министерство, 30 федеральных служб, 21 федеральное агентство – всего 72 федеральных органа исполнительной власти, причем их количество в последнее время уменьшилось в контексте оптимизации системы государственного управления в условиях сложной финансово-экономической ситуации.

Интересной также представляется динамика количества федеральных министерств: если в 1996 и в 2020 годах их было 24 и 21 соответственно, то в первой редакции упомянутого выше Указа 2004 года № 314 федеральных министерств было всего 14 (пять в силовом блоке и девять в социально-экономическом блоке), таким образом, именно в контексте административной реформы в 2004 году была претворена в жизнь серьезная попытка оптимизации аппарата управления, однако складывающиеся впоследствии условия государственного управления привели к дальнейшему увеличению как количества федеральных министерств, так и общего числа федеральных органов исполнительной власти.

Одной из целей преобразования системы федеральных органов исполнительной власти было четкое распределение функций по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, предоставлению государственных услуг, а также государственному контролю и надзору соответственно между федеральными министерствами, агентствами и службами. Однако с принятием Указа Президента Российской Федерации от 24 сентября 2007 года № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» такая трехвидовая система была нарушена: п. 4 предусматривал создание государственных комитетов – типа федеральных органов исполнительной власти, которые могли совмещать в себе все вышеозначенные функции и, таким образом, нарушали логику, положенную в основу преобразований системы федеральных органов исполнительной власти. В форме государственных комитетов были образованы в 2007 году Росрыболовство (Государственный комитет по рыболовству) и Росмолодежь (Государственный комитет по делам молодежи), которые, однако, были преобразованы в федеральные агентства уже через незначительный промежуток времени с принятием Указа Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 года № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

Значительное увеличение количества федеральных министерств произошло в контексте их создания по территориальному принципу – Министерство по делам Северного Кавказа, Министерство по развитию Дальнего Востока и Министерство по делам Крыма – это еще одна из тенденций в развитии структуры органов исполнительной власти. Указанные министерства создавались для концентрации ресурсов государственного управления с целью развития отдельных групп регионов России. Однако наличие таких министерств носило, скорее всего, временный характер и предполагалось, что после выполнения задачи по достижению определенного уровня социально-экономического развития управляемых в особом порядке территорий такие министерства будут упразднены. Из «территориальных» министерств сохранилось только Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики. Другие два министерства по территориальному принципу были упразднены, а их функции переданы Министерству экономического развития.

Анализируя тенденции развития, а также особенности функционирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, можно сделать вывод о том, что для нее характерен достаточно высокий темп изменений и преобразований,

происходящих несмотря на то, что в целом в государстве сохраняются преемственность власти и высокий уровень политической стабильности.

Представляется необходимым предпринять меры к усложнению и детализации задач функциональной деятельности органов исполнительной власти, открыть путь к целенаправленному последовательному формированию внутри системы крупных блоков управления в виде модульных подразделений федеральных министерств и ведомств, комплексному решению поставленных перед ними государственных задач. Реформирование министерств направлено на реализацию принципов «коллегиального правительства», предполагающих политическую ответственность министров за вверенный участок исполнительной власти и ограничение объемов межминистерских согласований.

Содержание конституционных поправок 2020 года предусматривает значительный пересмотр подходов к организации исполнительной власти, вопросам формирования Правительства Российской Федерации. Так, прямо устанавливается право Президента России осуществлять общее руководство Правительством, утверждать по предложению Председателя структуру федеральных органов исполнительной власти, вносить в нее изменения; в структуре федеральных органов исполнительной власти определять органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации. При этом предусматривается механизм, что в случае, если Председатель Правительства освобожден Президентом от должности, вновь назначенный Председатель Правительства не представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. В некотором смысле вышеуказанные конституционные изменения закрепляют и так сложившуюся практику взаимодействия Президента и Правительства.

Существенным образом конституционные поправки затронули механизм формирования Правительства Российской Федерации, силовой блок которого будет назначаться после консультаций с Советом Федерации, а заместители Председателя Правительства и социально-экономический блок федеральных министров – после утверждения Государственной Думой. Обновленная Конституция также предусматривает правовой механизм для недопущения затягивания формирования Правительства (устанавливаются сроки согласования Государственной Думой членов Правительства, возможное количество отказов и последствия несогласования значительной части представленных кандидатур).

Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Создание чрезвычайных судов не допускается. Судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону. В настоящее время судебная система РФ представлена судами общей юрисдикции и военными судами, арбитражными судами и конституционными (уставными) судами. Систему федеральных судов составляют суды общей юрисдикции и арбитражные суды, высшими судебными органами для которых являются соответственно Верховный Суд Российской Федерации и Конституционный Суд Российской Федерации. В систему судов субъекта Российской Федерации включаются мировой суд и конституционный (или уставный) суд.

Этапы развития судебной системы представлены в **таблице 3**.

Поправки в Конституции от 1 июля 2020 года закрепили расширение полномочий Совета Федерации по представлению Президента России отрешать от должности судей Конституционного и Верховного Судов в случае совершения ими проступков, порочащих честь и достоинство, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий (п. «л» ст. 102). Количество судей Конституционного суда сокращается с 19 до 11. По запросу Президента РФ Конституционный Суд будет проверять конституционность принятых законов как федеральных, так и региональных до их подписания.

Система управления регионами страны

Принятию Конституции России 1993 года, закрепившей федеративную форму государственного устройства, предшествовало подписание 31 марта 1992 года Федеративного договора. Однако название документа не соответствовало его содержанию. Речь в нем не шла об образовании федеративного государства. Это было соглашение между федеральными органами государственной власти России, с одной стороны, и органами власти субъектов Федерации – с другой, о разграничении предметов ведения и полномочий. Форма Федеративного договора была использована исключительно в политических целях для стабилизации взаимоотношений центральной и региональных элит. Сопряжение двух тенденций – конституционное стремление восстановить правовое единство страны и предусмотренное Федеративным договором разграничение полномочий между Федерацией и ее субъектами по конкретным предметам ведения – привело к усилению конфликта между федеральной правовой системой и правовыми системами целого ряда субъектов Федерации. В период с февраля 1994 по середину 1998 года было заключено 42 базовых соглашения о распределении полномочий и предметов ведения с 46 субъектами Российской Федерации, после практика заключения соглашений о распределении полномочий была прекращена.

Фундаментальные принципы федеративного устройства России:

1) государственная целостность;
2) единство системы государственной власти;
3) разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации;
4) равноправие и самоопределение народов.

Установление общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено Конституцией РФ (п. «н» ч. 1 ст. 72) к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Как предусматривает ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, «система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом».

Для системы органов государственной власти Российской Федерации большое практическое значение имеет их разграничение на федеральные и органы государственной власти субъектов РФ. Если перечень органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации, в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ имеет исчерпывающий характер, то в отношении органов государственной власти субъектов РФ ч. 2 этой же статьи устанавливается только общий принцип: «Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти».

Вместе с тем вплоть до 19 октября 1999 года такая система формировалась регионами на основе закрепленных исключительно в собственных конституциях и уставах положениях. Только с принятием Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее по тексту – ФЗ-184)[18] было выполнено требование ст. 72 Конституции РФ, а также были созданы необходимые условия для упорядочения организации и деятельности органов законодательной и исполнительной властей в регионах.

В соответствии со ст. 2 ФЗ-184 «систему органов государственной власти субъекта Российской Фе-

18 Собрание законодательства Российской Федерации от 18 октября 1999 года. № 42. Ст. 5005.

Таблица 3. Этапы развития судебной системы

Table 3. Stages of development of the judicial system

Период	Характеристики
1991–2001 годы	Концепция судебной реформы в РСФСР: • принятие важных законодательных актов, которые определили статус судей, процедуру судопроизводства, структуру судебной системы и систему судебных органов
2002–2006 годы	Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2002–2006 годы»: • создание всех видов судов, указанных в законе; • приведение процессуального законодательства в соответствие с положениями Конституции РФ; • принятие процессуальных кодексов (Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Гражданский процессуальный кодекс РФ, Арбитражный процессуальный кодекс РФ); • введение судов с участием присяжных заседателей; • возрождение мировой юстиции
2007–2013 годы	Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2007–2012 годы»: • принятие значительного количества федеральных законов, направленных на дальнейшее совершенствование судопроизводства и судоустройства
2014–2018 годы	• из перечня федеральных судов был исключен Высший арбитражный суд РФ; • Верховный Суд РФ был наделен дополнительными полномочиями, что позволило ему стать единственным высшим судебным органом по административным, гражданским, уголовным и иным делам, а также по экономическим спорам
С 2019 года по настоящее время	Реформирование системы судов общей юрисдикции, а также изменение правил судопроизводства: • выделение апелляционной и кассационной инстанции в судах общей юрисдикции в отдельные надрегиональные суды; • возможность образования в составе суда постоянного судебного присутствия, расположенного вне места пребывания суда, но осуществляющего его полномочия; • изменения структуры, территориальной юрисдикции и названий военных судов. Система военных судов приведена в соответствие с существующим военно-административным делением Российской Федерации; • введение сплошной кассации — каждая кассационная жалоба должна рассматриваться кассационным судом коллегиально; • расширение количества дел, рассматриваемых в порядке упрощенного производства, в том числе путем увеличения суммы исковых требований о взыскании денежных средств по таким делам; • возможность граждан с 1 октября 2019 года обращаться в суд с групповыми исками в защиту своих прав и законных интересов

дерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации».

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации. Его наименование и структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. Наименования региональных органов законодательной власти разнообразны, среди них есть законодательные собрания, областные думы, государственные собрания и государственные советы, хуралы, народные собрания.

В субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 ст. 18 ФЗ-184 высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Однако Федеральным законом от 9 марта 2016 года № 66-ФЗ в закон ФЗ-184 были внесены изменения. Так, п. 3.2 ст. 18 предусматривает также и второй способ избрания высшего должностного лица субъекта: депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта по представлению Президента РФ в соответствии с предложными ему кандидатурами от политических партий (списки кандидатов партии должны быть допущены к распределению депутатских мандатов). Таким образом, Президент Российской Федерации вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации представление о кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации из числа кандидатур, предложенных политической партией, в том числе из лиц, включенных в федеральный резерв управленческих кадров.

В условиях федеративного государства важное значение имеет установление эффективных взаимоотношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Известно, что не только практическое, но и во многом правовое обеспечение такого взаимодействия являлось трудноразрешимой проблемой в 1990-е годы. В условиях фактического отсутствия единства системы государственной власти, управляемости в государстве отношения федеральных органов государственной власти с органами государственной власти субъектов РФ характеризовались «войной законов» и часто политическим противоборством с федеральным центром региональных политических элит. Только после того, как в ходе административной реформы было восстановлено в основном единство системы государственной власти («вертикаль власти»), возникли необходимые условия для правового регулирования новых механизмов во взаимоотношениях Российской Федерации со своими субъектами.

Значимую роль в этом процессе сыграло введение нового порядка наделения полномочиями глав субъектов РФ – высших должностных лиц регионов, который резко усилил возможности для взаимодействия и координации усилий Российской Федерации и ее субъектов. Участие Президента РФ в наделении полномочиями глав субъектов РФ установило новый формат его взаимоотношений с региональными лидерами, в том числе заложив в их фундамент не только механизмы подотчетности и ответственности, но и взаимного доверия.

В Российской Федерации существуют органы (институты, учреждения), не входящие ни в одну из ветвей власти. К числу таких органов относятся: Прокуратура РФ, Центральный банк РФ, Счетная палата РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ и др.

В целом институционализация органов государственной власти в Российской Федерации призвана идти по трем взаимосвязанным направлениям:

1) укрепления российской государственности путем совершенствования и практического обеспечения активных и постоянно действующих управленческих взаимосвязей между гражданами и органами государственной власти и местного самоуправления;

2) административно-правового совершенствования государственного аппарата во всех его элементах и взаимосвязях;

3) дальнейшего обновления административных правил (норм) государственно-служебной деятельности, с тем чтобы они способствовали поддержанию общественного порядка и безопасности государства.

Организация местного самоуправления. Взаимодействие органов публичной власти на различных уровнях

Экономические, этнические, социальные, географические, климатические и иные особенности различных частей российского государства обусловили использование сложной многоуровневой системы государственного устройства страны и очевидное разнообразие регуляторов общественных отношений в различных ее регионах. Будущее России как государства, ее способность к экономическому, социальному и культурному развитию зависят от того, насколько эффективно будут разрешены задачи существенного реформирования структуры управления страной. Оптимизация распределения властных полномочий между уровнями власти – основа подобного реформирования.

Задача управления страной, расположенной на двух континентах и населенной многочисленными этносами, всегда была непростой для правителей России. Успешность ее разрешения зависела и продолжает зависеть от способности центральной власти найти оптимальную формулу, какие государственные функции следует оставить за собой, а какие более эффективно будут осуществлены региональными властями. Русский писатель второй половины XIX века М.Е. Салтыков-Щедрин, клеймя систему централизации имперской России, задавался вопросом о целесообразности принятия в Санкт-Петербурге решения о мощении улицы в Урюпинске. Центральная власть в России находила различные модели разрешения этой задачи.

Важнейшим и принципиально новым этапом становления и организации системы публичной власти в нашей стране стало принятие Закона СССР от 9 апреля 1990 года № 1417-I «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Хотя первоначально сложно было даже представить значение принятого закона, имевшего всего 27 статей, достаточно лаконично и во многом декларативно провозгласивших возрождение местного самоуправления, данный закон не только восстановил понятие местного самоуправления, но и определил важнейшую основу его деятельности – коммунальную (муниципальную) собственность.

Более детально правовой статус местного самоуправления установил Закон РСФСР от 6 июля 1992 года № 1550-I «О местном самоуправлении в Российской Федерации». Его принятие было связано с внесением принципиального положения в действовавшую Конституцию РСФСР о том, что местные Советы более не входят в единую систему представительных органов государственной власти. Однако попытки путем постепенных изменений трансформировать местные Советы из местных органов государственной власти в органы местного самоуправления успехом не увенчались. В сентябре – октябре 1993 года Президентом РФ были приняты решения, которые привели к ликвидации не только советской государственности, но и зарождающихся элементов местного самоуправления. Впрочем, местные Советы были распущены не на всей территории государства.

В целом процессы 1990–1993 годов, хотя и не привели к формированию системы местного самоуправления, позволили существенно пересмотреть устоявшиеся взгляды и подходы, заложить правовую основу будущей муниципальной реформы. Развернувшиеся в эти годы дискуссии о судьбе местного самоуправления в России постепенно сформировали представление о модели российского местного самоуправления, которая была закреплена в конституционном акте. Конституция Российской Федерации закрепила местное самоуправление в ст. 3 как форму народовластия, а в ст. 12 – как основу конституционного строя. В нее была включена отдельная глава 8 «Местное самоуправление», а также другие конституционные положения, регулирующие основные вопросы жизнедеятельности местного сообщества:

- право на муниципальную собственность, в том числе на землю и другие природные ресурсы (ст. 8 и 9);
- институты правового положения человека и гражданина в системе местного самоуправления (ст. 18, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46). В частности, ст. 18 устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют деятельность местного самоуправления; в ст. 32 за гражданами России закрепляется право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме; в соответствии со ст. 33 граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления; ст. 40, 41 и 43 определяют направления деятельности органов местного самоуправления в сфере жилищного строительства, медицинского обслуживания, основного общего и среднего профессионального образования.

Вопросы местного самоуправления напрямую затрагиваются в общей сложности в девятнадцати статьях Конституции РФ и являются нормами прямого действия, подлежат непосредственному применению, в том числе судебными органами.

Конституция РФ стала основой для разработки Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», после принятия которого Россия присоединилась и к ряду международных актов. 28 февраля 1996 года Россия подписала, а 20 марта 1998 года ратифицировала *Европейскую хартию местного самоуправления*, взяв на себя обязательство соблюдать признанные Советом Европы принципы организации местного самоуправления. Кроме того, страны – участницы Совета Европы в 1992 году в Страсбурге приняли *Европейскую хартию городов* в качестве своеобразного кодекса «хорошего» управления городом, а в ее соста-

ве и *Европейскую декларацию прав городов*, включившую в 20 пунктов все основные права, соблюдение которых способно обеспечить самое широкое развитие местного самоуправления.

Сильнейший импульс развитие местного самоуправления получило после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также после запуска в 2013 году широкомасштабной муниципальной реформы, в результате которой в существенной степени усовершенствованы организационно-правовые основы функционирования местного самоуправления, уточнены полномочия местных органов, усилено информационно-методическое сопровождение муниципальной реформы, усовершенствованы конкретные вопросы организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, в том числе государственная регистрация уставов муниципальных образований и т. д.

Согласно поправкам 2017 года, изменился формат работы органов местного самоуправления. Теперь оно осуществляется через выборные или иные органы местного самоуправления, которые обладают отдельными государственными полномочиями, предоставляемыми им федеральными и региональными законами. Также у губернаторов и депутатов всех уровней появились полномочия изменять статус городских округов, городских и сельских поселений, минуя процедуру прямого голосования населения (**таблица 4**).

В Российской Федерации местное самоуправление осуществляется на определенных законом территориях (муниципальных образованиях): городских, сельских поселениях; муниципальных районах; муниципальных округах, городских округах; городских округах с внутригородским делением; внутригородских районах; внутригородских территориях городов федерального значения.

В решении вопросов местного значения значительная роль отводится органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления. Органы местного самоуправления – это представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный

Таблица 4. Этапы развития местного самоуправления

Table 4. Stages of development of local government

Этап	Характеристика
1993–2003 годы	• Конституция РФ закрепила местное самоуправление и его самостоятельность, в том числе при определении структуры органов местного самоуправления; • принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (1995); • местными органами государственной власти становились территориальные управления государственных органов исполнительной власти; • органами местного самоуправления становились выборные представительные органы и выборные главы местных администраций; • представительные органы областей и краев и областные и краевые администрации окончательно получали статус органов государственной власти
2003–2013 годы	• принятие Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003); • устранение неопределенностей в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления; • введение единой структуры территориальной организации местного самоуправления; • установка единых принципов распределения полномочий Российской Федерации и субъектов Федерации в сфере регулирования местного самоуправления; • обязательство органов власти всех субъектов РФ по установлению границ муниципальных образований в соответствии с требованиями закона; • наделение соответствующих муниципальных образований определенным статусом (городское поселение, сельское поселение, муниципальный район, городской округ, а также внутригородская территория), введение новых видов муниципальных образований (2011); • четкое определение структуры органов местного самоуправления, основных должностных лиц и схем организации
С 2013 года по настоящее время	• дальнейшее совершенствование организационно-правовых основ функционирования местного самоуправления; • уточнение полномочий местных органов; • усиление информационно-методического сопровождения муниципальной реформы; • государственная регистрация уставов муниципальных образований и т. д.; • закрепление права региональных властей на определение порядка формирования органов местного самоуправления; • увеличение количества членов конкурсной комиссии, формируемой для отбора кандидатов на пост главы администрации муниципального образования (сити-менеджера), назначаемых региональной властью; • возможность перераспределения региональным законом полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления; • укрупнение муниципальных образований, в том числе создание новых типов муниципальных образований (городской округ с внутригородским делением и внутригородской район (Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ), муниципальный округ (Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ)

орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением сельских поселений, в которых численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек и полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

В муниципальных образованиях вопросы местного значения решаются с использованием форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

На протяжении 30 лет после разрушения Союза ССР можно наблюдать сложный, многоэтапный процесс становления организационно-экономических, институциональных, правовых и территориальных основ местного самоуправления в Российской Федерации. Создание эффективной территориальной организации, восстановление системы управляемости страной, которая в 1990-е годы потеряла свою цельность, организационное и управленческое единство, совершенно не противоречат федеративным основам Российского государства. Напротив, годы проведения реформ убедили, что в отсутствие дееспособной исполнительной власти нет развития федерализма. Те противоречия, что возникали между центром и регионами, между самими регионами, являлись серьезным тормозом для экономического возрождения, политической стабильности, социальных гарантий граждан, защиты прав и свобод человека.

Это понимание предопределило принятие поправок в Конституцию России в 2020 году, предусматривающих, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (ч. 3 ст. 132).

Под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение

Этапы, содержание, основные направления административных преобразований, их результаты

Реформы институтов власти – глобальное явление, охватившее в настоящее время и экономически сильные государства, и те, которые только встают на путь самостоятельного государственного развития. Право на хорошее управление постепенно утверждается среди основных прав человека. Показательно, что оно было зафиксировано в проекте Европейской конституции, предложенной для утверждения странам Европейского союза в 2005 году. Это право на то, чтобы органы власти беспристрастно и справедливо, без проволочек и по существу рассматривали обращения граждан, а также на то, чтобы избранные представители и администрации действовали в интересах населения.

Становление России как динамично развивающегося государства требует представления наиболее важных задач, которые надлежит решить, чтобы привести состояние государственного и муниципального управления в соответствие с потребностями социально-экономического развития и запросами граждан страны. При этом большинство экспертов исходят из понимания, что характер осуществляемого административного реформирования должен как включать универсальные для всех развитых стран инструменты, так и учитывать особенности, обусловленные уровнем социально-экономического развития, культурной, этнической и иной спецификой.

Несоответствие системы государственного управления потребностям развития общества и экономики стало причиной краха в начале 1990-х годов всей государственно-правовой системы Советского Союза. Складывавшаяся в стране в течение XX века система государственного управления, не справляясь

должным и ожидаемым образом с возложенными на нее функциями, не отвечая первоочередным задачам государственного строительства, не смогла противостоять вызовам времени и обеспечить самосохранение государства.

В 1990-е годы в ходе проводившихся в Российской Федерации экономических и политических преобразований серьезным системным изменениям не подверглись многие институты государства. Сохранились нечеткость в определении функций и сфер ответственности органов публичной власти, непрозрачность функционирования государственного аппарата, недооценка современных инструментов планирования, неумелое регулирование социальных и экономических процессов, нерациональное использование денежных средств и материальных ресурсов.

Процесс реализации административной реформы в России и разработка ее нормативного регулирования сопровождает всю новейшую историю страны. Он может быть подразделен на ряд этапов (**таблица 5**).

После принятия Конституции Российской Федерации 1993 года были предприняты значительные усилия не только по созданию новой системы государственного и муниципального управления, но и по формированию правовой основы данной системы. Более того, административные преобразования приобрели постоянный характер. По мере изменения общественных потребностей в степени государственного регулирования той или иной сферы экономики, социальной или общественно-политической жизни корректируется модель принятия управленческих решений, уточняются средства, обеспечивающие их реализацию.

Одной из (если не основной) поставленных после принятия Конституции задач стало изменение системы управления страной, утверждение новой управленческой модели, приспособленной к рыночной экономике. Конституция Российской Федерации 1993 года, учредив в стране демократическую модель организации государственной власти с учетом принципа разделения властей в его функциональном понимании, закрепила только формальные правовые институты – правовые статусы и организационные структуры – и определила наиболее общие принципы формирования государственного и муниципального управления. Она задала лишь конституционно-правовые рамки разрешения основных проблем российской государственности начала 1990-х годов.

Без преодоления имевшихся преград трудно было представить разрешение экономических и национальных (этнических) противоречий, стабилизацию политической ситуации в стране и в конечном счете полноценное и обладающее перспективой развитие российской государственности. Вряд ли можно утверждать, что за прошедшие годы эти задачи были решены в полной мере. Однако именно Конституция РФ 1993 года создала основу для реформирования системы управления страной и стала основой институциональных изменений в ней. Ключевой проблемой при осуществлении административной реформы является преодоление политической инерции. Принятию Конституции предшествовал глубокий политический кризис сентября–октября 1993 года, приведший страну к угрозе начала гражданской войны.

Первый этап государственных реформ (1992–1995) был направлен на освобождение экономики от тотального государственного управления, реформу ценообразования, приватизацию государственной собственности, в том числе с привлечением иностранных инвесторов. Был проведен начальный этап реорганизации системы управления: несколько сокращено число отраслевых министерств, хотя отраслевая система управления экономикой продолжала существовать с небольшими корректировками до конца 1990-х годов, сформирован ряд новых институтов регулирования, таких как государственные комитеты по управлению государственным имуществом, по антимонопольной политике и др. Произошло преобразование федеративного устройства страны с расширением самостоятельности субъектов Федерации, повышением авторитета местных сообществ.

На втором этапе административной реформы (1996–1998) началось осмысление сущности необходимых административных преобразований, были разработаны основные подходы реформирования системы государственного управления Российской Федерации. В сентябре–октябре 1997 года появляется термин «административная реформа», когда вместо продекларированной в Послании Президента РФ Б.Н. Ельцина Федеральному Собранию РФ и разрабатывавшейся под руководством комиссии, образованной распоряжением Президента РФ от 7 мая 1997 года (члены комиссии – В.Б. Юмашев, М.А. Краснов, Г.А. Сатаров и др.), Программы государственного строительства была предложена Концепция административной реформы.

Административная реформа понималась ее авторами «как цепь последовательных, поэтапных шагов, позволяющих внедрять новые принципы, методы, структуры без нарушения управляемости. Подчеркивалось, что повышение эффективности управления в решающей степени зависит от обоснованной системы исполнительной власти, структуры ее органов, четкой дифференциации их правового статуса. Недостатками концепции были ее отрыв от стратегических целей развития общества, формализованный подход к решению сложных политических и экономических проблем» [Вишняков, 2003. С. 11–23].

В 1997 году стратегия проведения административной реформы в РФ основывалась на тщательном анализе мировой практики и предполагала реализацию значительного комплекса мер.

Таблица 5. Этапы административной реформы в России

Table 5. Stages of administrative reform in Russia

Этап	Краткая характеристика
Первый этап (1993–1995 годы)	• департизация государственного аппарата; • формирование институтов федеральных органов исполнительной власти; • освобождение экономики от тотального государственного управления; • приватизация государственной собственности; • преобразование федеративного устройства страны с расширением самостоятельности субъектов Федерации; • повышение авторитета местных сообществ
Второй этап (1996–1998 годы)	• разработка концепции реформы системы государственного управления; • усиление регулирующей и контрольной функций органов исполнительной власти на основе повышения роли перспективного и текущего прогнозирования для принятия стратегических решений; • выработка оптимальной структуры органов исполнительной власти
Третий этап (1999–2002 годы)	• доработка концепции реформы системы государственного управления; • дальнейшая модернизация системы исполнительной власти; • попытки внедрения эффективных и четких технологий разработки, принятия и исполнения решений; • анализ государственных функций и их оптимизация
Четвертый этап (2003–2005 годы)	• оптимизация структуры функций органов исполнительной власти, в частности исключение избыточного государственного регулирования, дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; • реформирование государственной службы (в том числе принятие федеральных законов «О системе государственной службы», «О государственной гражданской службе» и др.); • создание административной юстиции; • создание комиссии по административной реформе Правительства РФ; • организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом. Создание на основе выделения функций трехвидовой системы органов исполнительной власти: министерства, службы и агентства
Пятый этап (2006–2010 годы)	• реализация Концепции административной реформы в Российской Федерации; • внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам; • принятие Концепции электронного правительства (2010); • разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти; • 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
Шестой этап (с 2010 года по настоящее время)	• принятие Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011—2013 годы; • единая правовая основа предоставления государственных и муниципальных услуг (2011); • повышение эффективности государственных расходов; • обеспечение эффективности управления государственной собственностью; • повышение качества государственных услуг, в том числе за счет внедрения информационно-коммуникационных технологий; • внедрение оценки регулирующего воздействия (в том числе института оценки фактического воздействия принятых нормативных правовых актов, введения механизма предварительной оценки эффективности и возможных затрат принятия нормативных правовых актов, устанавливающих новые обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности); • совершенствование процессов принятия и исполнения решений с целью разумного сокращения согласительных процедур и повышения ответственности головного ведомства за конечный результат; • внедрение в деятельность органов власти методов проектного управления; • внедрение риск-ориентированного подхода к контрольно-надзорной деятельности; • совершенствование административных процедур, в частности: а) стандартизация выполнения государственных функций и повышение качества публичных услуг; б) упрощение административных процедур для физических и юридических лиц; в) правовое закрепление административных процедур, прежде всего процедур по оказанию государственных услуг; г) расширение возможностей получения услуг и оплаты их в удобных для потребителя местах; д) передача выполнения ряда функций в органы местного самоуправления, автономные учреждения, в негосударственный сектор, развитие договорных форм предоставления публичных услуг и т. д.

1. *Изменение принципов функционирования исполнительной власти,* в том числе:
- переход к принципу «собственной компетентности», основанному на идеологии «merit system»;
- утверждение принципа открытости исполнительной власти, заключающегося в развитии способов и средств обеспечения конституционного права граждан на доступ к официальной информации;
- введение института общественной экспертизы.

2. *Изменение принципов организации исполнительной власти*, в том числе:
- установление обоснованной системы исполнительной власти на основе законодательного закрепления строгой типологии органов и учреждений исполнительной власти, предусматривающей разграничение исполнения функций управления и функций предоставления услуг;
- преобразование аппарата правительства – ликвидация института «блоковых» вице-премьеров с передачей их функций ведущим министрам, ликвидация отраслевых подразделений аппарата правительства;
- резкое сокращение количества министерств, образование которых должно осуществляться на основе совокупности критериев и в соответствии с конституционными сферами управления: оборона, внешняя политика, экономика, экология, социальная сфера и т. д.;
- упорядочение образования, деятельности и координации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

3. *Изменение акцентов во взаимоотношениях исполнительной власти с другими ветвями государственной власти, гражданами и государственными служащими*:
- переакцентировка взаимоотношений президента и правительства, позволяющая президенту сосредоточить внимание на стратегических вопросах государственной политики, а правительству – сконцентрировать свои усилия на решении основных экономических и социальных задач;
- максимально конкретное разграничение компетенции в сфере нормотворчества между президентом, правительством и парламентом;
- создание развитого административного законодательства, в том числе регулирующего административный судебный процесс (административная юстиция), позволяющего не только радикально улучшить защиту прав граждан в их спорах с государственным аппаратом, но и самому аппарату ограждать себя от недобросовестных и некомпетентных государственных служащих (например, через введение правил регрессного иска государственного органа к должностному лицу, по чьей вине было принято решение, наносящее материальный ущерб, взысканный с государственного органа).

4. *Переход к новым стандартам технологического и ресурсного обеспечения исполнительной власти*:
- освоение новых современных технологий управления (менеджмента) как путем привнесения их в практику исполнительной власти и государственной службы в процессе их реформирования, так и через систему образования и повышения квалификации, введения в структуры государственных органов новых типов служб (информационно-аналитических, концептуально-программных, связей с общественностью и др.);
- введение новых принципов, норм и пропорций финансирования государственных органов, переакцентировка соотношения «прямых» и «косвенных» расходов в пользу первых.

5. *Всемерная борьба с коррупцией, принятие антикоррупционной программы*, направленной на:
- уменьшение влияния коррупции на процессы выборов;
- укрепление правоохранительных органов;
- принятие ведомственных антикоррупционных программ;
- антикоррупционную пропаганду;
- совершенствование законодательства.

6. *Отладка механизмов обеспечения федеративного единства страны,* предполагавшая:
- децентрализацию исполнительно-распорядительной деятельности и одновременно централизацию нормоустановительной деятельности;
- четкое разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения;
- переход к практике заключения не столько «генеральных» соглашений между федеральными и региональными органами исполнительной власти, сколько «проблемных», направленных на решение конкретных задач договоров и соглашений.

7. *Переход к эффективному контролю за деятельностью исполнительной власти*, в том числе:
- единое понимание целей и содержания государственного контроля;
- установление четкой классификации государственных органов, учреждений и должностных лиц, относящихся к различным ветвям и институтам государственной власти, выполняющих контрольные функции;
- создание высшего контрольного органа страны, смысл которого заключался бы не в подавлении инициативы иных контролирующих инстанций, не во вторжении в их компетенцию, а в координации их деятельности;

8. *Модернизация государственной службы*, предполагавшая, в частности:
- конкурсный отбор и продвижение по службе государственных служащих;
- строгую определенность должностных обязанностей;
- подконтрольность корпуса государственных служащих, с одной стороны, его правовую защищен-

ность от произвола и некомпетентности руководителей и средств массовой информации – с другой;

• обеспечение правовыми средствами максимально возможной открытости государственной службы, превращение ее из службы «государевой» в публичную службу и т. д.

Проектом Концепции административной реформы, который был разработан в 1997 году и содержал все вышеперечисленные позиции, предусматривались также механизмы ее реализации с разбиением на этапы с завершением до 2010 года. Однако данный проект концепции, так же как и переработанный ее вариант в 1998 году, не был принят ни Правительством РФ, ни Президентом (всего было разработано около 12 вариантов).

По мнению инициаторов и авторов Концепции административной реформы, основными причинами их неудачи явились отсутствие общественного заказа на модернизацию государственного аппарата, с одной стороны, и отсутствие «движущей силы» в ее реализации – с другой. При этом авторы довольно самокритично признают отсутствие должного внимания с их стороны к организации процесса разработки концептуальных документов [см.: Реформа государственной службы… 2003]. Финансовый кризис и политическая нестабильность не позволили начать реализацию политики по дебюрократизации экономики в конце 1990-х годов. Вероятно, это было правильное решение. Реформы в состоянии финансового дефолта, угроз регионального политического и экономического сепаратизма лишь усугубили бы и без того кризисное состояние государства и общества. Но справедливости ради надлежит признать, что современная административная реформа пытается реализовать те же ценности и включает те же составные элементы, которые детально были прописаны уже в программе образца 1997 года.

На третьем этапе административной реформы (1999–2002) была продолжена работа по подготовке Концепции государственного строительства, вобравшей в себя основные идеи Концепции административной реформы 1998 года. Однако ее реализация была отложена в связи с необходимостью дальнейшей проработки с учетом организационно-политических изменений.

Современная административная реформа стала результатом осознания того, что России нужна была не политика поэтапного совершенствования власти, а ее кардинальная модернизация. Данный вывод был сделан также не одномоментно. Об этом достаточно наглядно говорят, в частности, послания Президента РФ. «Сегодня мы прежде всего ставим задачу наведения порядка в органах власти, – отметил в своем программном первом в качестве Президента РФ Послании Федеральному Собранию В.В. Путин (2000). – Но это не конечная цель, а лишь первый этап государственной модернизации». Послание признавало нетерпимым положение, когда «функции органов государственного управления оказались в ряде случаев смешаны с функциями коммерческих организаций», а «в некоторых центральных ведомствах есть прямое совмещение хозяйственных функций и административных», «мотором нашей политики должны стать инициативные и ответственные федеративные органы государственной власти»[19].

В президентском Послании 2001 года утверждалась необходимость проведения административной реформы: «Мы должны начать подготовку к административной реформе, в первую очередь – правительства, министерств и ведомств, их территориальных органов. И пересматривать не только и не столько их структуру и штаты, но – главным образом – функции органов власти». По мнению главы государства, «обязательное условие успеха стратегических преобразований – наведение порядка в отношениях между федеральными и региональными органами власти; отсутствие четкого разграничения полномочий, а также работоспособного механизма взаимодействия между уровнями власти приводит к большим экономическим и социальным потерям»[20].

В Послании 2002 года Президент развил и расширил эти положения: «Я уже говорил о необходимости административной реформы. Ее результатом должно стать государство, адекватное нашему времени и целям, которые стоят перед нашей страной. А государственный аппарат должен быть эффективным, компактным и работающим»[21].

Что для этого, по мнению Президента, следовало сделать? Во-первых, модернизировать систему исполнительной власти. Во-вторых, внедрить эффективную и четкую технологию разработки, принятия и исполнения решений. В-третьих, провести анализ государственных функций и сохранить только необходимые из них. Это понимание обусловило линию на модернизацию системы государственной власти, потребность в реализации целей административной реформы.

Четвертый этап административной реформы (2003–2005) ознаменовался реальными результатами, в том числе оптимизацией функций органов и структуры органов исполнительной власти; реформированием государственной службы; совершенствованием управленческих процедур; созданием административной юстиции. Для закрепления достигнутого Указом Президента РФ от 23 июля 2003 года

19 Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «Государство Россия. Путь к эффективному государству (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства)». М., 2000.

20 Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «Не будет ни революций, ни контрреволюций». *Российская газета.* 2001. 4 апреля.

21 Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. *Российская газета.* 2002. 19 апреля.

№ 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» была создана Комиссия по административной реформе Правительства РФ, которая стала постоянно действующим консультативным органом. На данном этапе приоритетными направлениями административной реформы были признаны:

- упразднение функций избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- передача 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 РФ.

Если концепция реформы государственного управления образца 1997 года исходила из усиления регулирующей и контрольной функций органов исполнительной власти на базе повышения роли перспективного и текущего прогнозирования для принятия стратегических решений, выработки оптимальной структуры органов исполнительной власти, основанной на реальных потребностях общества, то в 2003 году ключевая идея административной реформы в Российской Федерации претерпевает значительные изменения и фокусируется прежде всего на ограничении вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращении избыточного государственного регулирования, а также повышении качества и доступности государственных услуг.

Пятый этап реформы (2006–2010) представляет собой реализацию Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и плана мероприятий по ее проведению, предполагающих:

- внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
- разработку и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;
- создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;
- организацию предоставления государственных услуг в электронной форме;
- оптимизацию 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;
- модернизацию системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Шестой этап (с 2010 года по настоящее время) характеризуется дальнейшим развитием системы государственного управления, реформированием системы государственной службы и правовой базы. Основными документами выступают:

- Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 годы;
- Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;
- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»;
- распоряжение Правительства РФ от 17 мая 2016 года № 934-р «Об основных направлениях разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности»;
- Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» и др.;
- пакет постановлений Правительства РФ 2019–2020 годов по осуществлению «дорожной карты» «правовой гильотины», предусматривающей отмену устаревших нормативных актов в сфере контрольно-надзорной деятельности.

Конкретные направления деятельности по повышению качества государственного управления были обозначены в «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года», в том числе:

Совершенствование контрольно-надзорной деятельности.

Цель – снижение административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности, повышение результативности и эффективности исполнения контрольно-надзорных функций. Важнейшим направлением развития контрольно-надзорной деятельности является внедрение механизмов управления рисками, которые включают в себя анализ и оценку деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. На риск-ориентированный подход будут переведены все социально значимые и массовые виды государственного контроля

(надзора) и муниципального контроля. В перспективе применение риск-ориентированного подхода должно стать всеобщим.

В целях комплексного обновления обязательных требований планируется реализовать «регуляторную гильотину», предусматривающую обновление всех обязательных требований, принятых ранее середины 2010 года с одновременным проведением анализа фактических положительных (отрицательных) последствий принятия нормативных правовых актов, а также достижения заявленных целей регулирования. Данная мера призвана радикальным образом отсечь требования, содержащиеся в нормативных правовых актах, которые на настоящее время утратили свою актуальность.

Управление государственной собственностью.

В целях повышения темпов экономического развития предусмотрена реализация следующего перечня мер:

- сведение к минимуму участия государства в деятельности коммерческих компаний на конкурентных рынках; количество организаций с государственным участием будет сокращаться на 10 % ежегодно;
- повышение эффективности управления компаниями с государственным участием за счет совершенствования механизмов корпоративного управления;
- формирование новых моделей отчуждения государственного и квазигосударственного имущества, включая проведение торгов в формате, позволяющем привлекать стратегических инвесторов и учитывать отраслевую специфику такого имущества;
- полный переход на электронную форму торгов по продаже государственного и муниципального имущества.

Для повышения эффективности использования государственных активов будут использоваться механизмы целевого перераспределения объектов государственного или муниципального имущества между публичными собственниками, предусматривающие в том числе возможность передачи имущества на иной уровень собственности.

Развитие механизмов стратегического и проектного управления.

Одним из основных инструментов повышения эффективности государственного управления видятся государственные программы Российской Федерации и государственные программы субъектов Российской Федерации, реализуемые на принципах проектного управления. В целях выработки своевременных управленческих мер по достижению целевых показателей (индикаторов) и оценки эффективности расходов федерального бюджета осуществляется регулярный мониторинг их реализации.

Повышение эффективности государственных расходов, включая закупки для государственных и муниципальных нужд.

Речь идет о создании новых, развитии и совершенствовании имеющихся инструментов повышения эффективности планирования и исполнения бюджетных расходов, в том числе по следующим направлениям:

- совершенствование методологии обоснований бюджетных ассигнований;
- формирование системы обзоров бюджетных расходов;
- расширение механизмов казначейского сопровождения до конечного получателя средств из бюджета, в том числе апробация механизма интеграции взаимодействия Федерального казначейства с банковской системой при сопровождении бюджетных средств, а также увеличение масштабов цифровизации и скорости расчетов посредством создания системы казначейских платежей;
- расширение использования аналитической информации о ходе реализации государственных программ, включая входящие в состав федеральных проектов при планировании исполнения бюджета;
- унификация правовых оснований предоставления средств из бюджета – нормативных правовых актов, регулирующих предоставление этих средств, и договоров (соглашений) об их предоставлении;
- создание условий для повышения качества управления дебиторской задолженностью по расходам.

Цифровизация государственного управления, предполагающая:

- правовое регулирование формирования и ведения государственных информационных ресурсов;
- определение правил систематизации информации в указанных ресурсах;
- гармонизацию информации между различными информационными ресурсами органов государственной власти.

Наряду с Единым государственным реестром юридических лиц на базе Единого реестра записей актов гражданского состояния будет создан единый ресурс сведений о населении. Также ожидается завершение цифровизации процессов управления государственными финансами, обеспечение прозрачности процедур планирования и исполнения федерального бюджета, формирования бюджетной отчетности.

Развитие государственной гражданской службы по следующим приоритетным направлениям:

- цифровизация кадровой работы – создание электронной государственной службы;
- внедрение современных кадровых технологий на гражданской службе и механизмов кадрового подбора по результатам оценки претендентов на основе единого комплекса квалификационных требований;
- создание целостной многоуровневой системы профессионального развития гражданских служащих в течение всего периода прохождения гражданской службы;
- совершенствование системы оплаты труда и структуры денежного содержания гражданских служащих, в том числе увеличение гарантированной части их денежного содержания и доли выплат, обу-

словленных эффективностью их профессиональной служебной деятельности;

- внедрение программ мотивации и обеспечения должностного роста наиболее результативных гражданских служащих, расширение практики служебных стажировок;
- развитие механизмов профилактики коррупционных правонарушений, включая контроль за доходами и расходами гражданских служащих, мониторинг соблюдения системы запретов, ограничений и обязанностей государственных служащих, обеспечение неотвратимости ответственности за коррупционные правонарушения;
- совершенствование системы исполнительного производства, повышение эффективности исполнения судебных решений;
- развитие единого информационно-коммуникационного пространства гражданской службы в целях ее эффективного функционирования.

Повышение доступности и качества государственных услуг через:

- расширение перечня услуг, предоставляемых многофункциональными центрами, и оптимизацию количества многофункциональных центров;
- реформирование системы судопроизводства и повышения эффективности деятельности судебных органов, в том числе путем предоставления гражданам квалифицированной юридической помощи;
- внедрение механизма оценки качества предоставления услуг на региональном и муниципальном уровнях.

Развитие инструментов государственного регулирования посредством:

- оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия, в том числе в части оценки влияния проектов нормативных правовых актов на достижение целей национальных проектов;
- инструментов разрешительной деятельности (систематизация разрешительных режимов и объектов разрешительной деятельности, ведение специальных реестров);
- механизмов саморегулирования.

Вовлечение граждан в государственное и муниципальное управление, предполагающее:

- расширение участия граждан в выработке предложений, обсуждении и принятии управленческих решений;
- развитие механизмов территориального общественного самоуправления;
- внедрение механизмов инициативного бюджетирования;
- расширение практики общественного контроля.

Одним из основных направлений реформы государственного управления с самого начала преобразований стало снижение масштабов государственного вмешательства в российскую экономику. На современном этапе в России основные дискуссии разворачиваются вокруг двух пакетов мер по снижению административных барьеров. Это: 1) оценка регулирующего воздействия; 2) «правовая гильотина», предусматривающая в том числе внедрение риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности.

Институт *оценки регулирующего воздействия* (ОРВ) является одним из ключевых компонентов деятельности по недопущению возникновения новых и снижению действующих барьеров для ведения предпринимательской деятельности. Его внедрение в РФ началось в мае 2010 года. Головным органом исполнительной власти было определено Министерство экономического развития РФ с последующим созданием Департамента оценки регулирующего воздействия. В 2015 году с целью развития института оценки регулирующего воздействия было внедрено правило «one in – one out», при котором каждое новое требование должно сопровождаться отменой существующего при условии их равнозначной монетарной оценки. Далее вступили в силу Правила проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, в соответствии с которыми процедура ОРВ вводится взамен существующего порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Немаловажным направлением по повышению качества бизнес-среды и снижению административных барьеров является реформа контрольной и надзорной деятельности, запущенная вместе с одноименной программой со сроком реализации до 2025 года. С 2019 года Правительством Российской Федерации инициированы мероприятия по реализации механизма «регуляторной гильотины» (**рисунок 15**), предусматривающей масштабный анализ и пересмотр действующих нормативных правовых актов в сфере контрольно-надзорной деятельности. Программа обязала к 1 января 2021 года полностью заменить на новые весь массив норм, устанавливающих обязательные требования. Это позволит существенно сократить административную нагрузку на бизнес, с одной стороны, с другой – повысить уровень безопасности потребителей[22].

Следует отметить продолжающийся в России процесс передачи выполнения ряда государственных функций в органы местного самоуправления, автономные учреждения, негосударственный сектор (аутсорсинг). Он сопровождается проблемами, обусловленными тем, что вне государственного регулирования и государственного контроля саморегулируемые организации превращаются в инструмент передела рынка между коммерческими структурами, вытеснения из отрасли предприятий среднего и малого бизнеса. Проблемы становления саморегулируемых

22 https://knd.ac.gov.ru/about/

Рисунок 15. Участники «регуляторной гильотины» в Российской Федерации

Figure 15 Participants of the "regulatory guillotine" in the Russian Federation



организаций в фармацевтике, сфере транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, сельского хозяйства и рынка ценных бумаг и т. д. подтверждают необходимость совершенствования законодательного урегулирования их правового статуса, полномочий, условий передачи им осуществления ряда функций органами исполнительной власти.

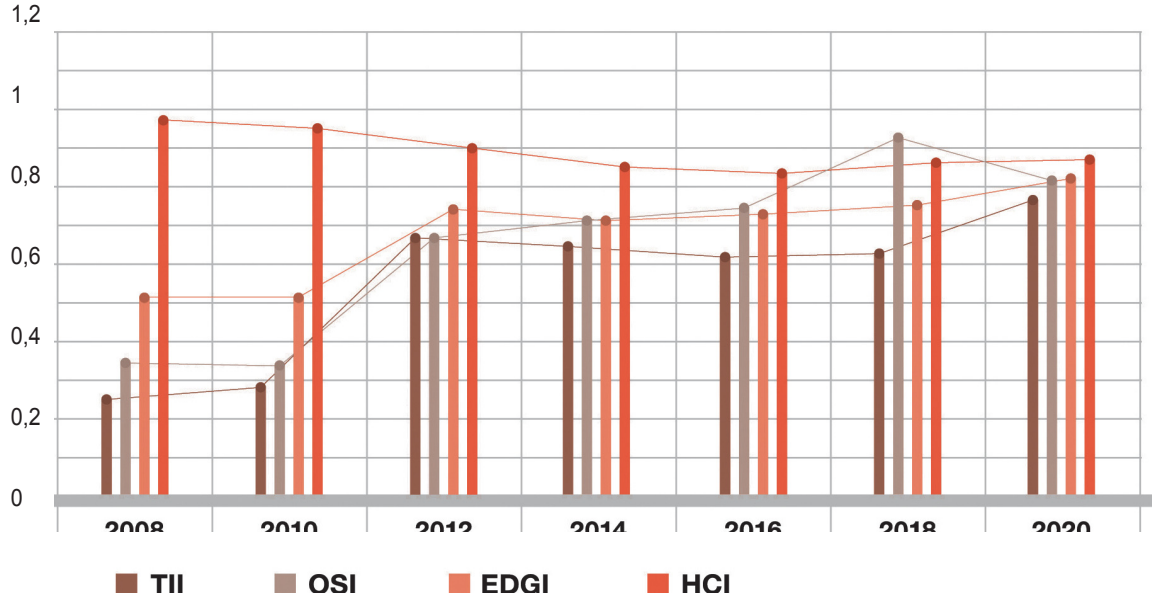
Цифровая трансформация системы государственного и муниципального управления. Электронное правительство

Прежде всего обратимся к международному рейтингу – Индексу развития электронного правительства (E-Government Development Index, EGDI), показывающему степень готовности стран к реализации и использованию услуг электронного правительства. Индекс EGDI – это составной индикатор, который состоит из трех субиндексов (Индекс онлайн-услуг (OSI), Индекс телекоммуникационной инфраструктуры (TII) и Индекс человеческого капитала (HCI)), которые имеют одинаковый вес и охватывают широкий круг тем, актуальных для электронного правительства. Рейтинг выпускается раз в два года.

В 2008 году у России наблюдались достаточно слабые показатели (60-е место со значением индекса 0,512), серьезный прогресс произошел в 2012 году (27-е место – 0,7345 балла), в 2016 году – 35-е место. В 2018 году Российская Федерация заняла 32-е место (значение индекса – 0,7969), что позволило ей войти в группу стран с очень высоким показателем индекса. В рейтинге 2020 года Россия заняла 32-е место с показателем 0,8244 (**рисунок 16**).

Рисунок 16. Динамика развития индекса EGDI, 2008–2020 годы

Figure 16. Dynamics of the EGDI index development, 2008–2020



По итогам 2018 года Россия поднялась с 34-го на 23-е место в группе стран с наиболее высоким уровнем вовлеченности граждан (E-Participation, электронное участие). В 2020 году заняла 27-е место. Здесь государства-участники ранжируются по уровню участия граждан в управлении и принятии государственных решений с использованием ИКТ. Указанные показатели, естественно, даны при совокупном анализе всех регионов страны.

Уровень диджитализации в столицах (Москва, Санкт-Петербург) и крупных городах страны существенно выше. В том же исследовании среди городов по уровню развития электронного правительства Москва не просто вошла в группу городов с «очень высокой» развитостью онлайн-сервисов в области электронного правительства, но и заняла первое место: в Москве имеется 55 из 60 индикаторов развитости электронного правительства, что стало наибольшим значением в мире (в Париже, Сиднее и Амстердаме насчитывается 51, 50 и 49 индикаторов соответственно). По уровню Индекса локальных онлайн-услуг (LOSI) Москва в исследовании 2020 года занимает шестое место, входя в группу из 14 городов с очень высоким уровнем.

Действительно, в России уделяется особое внимание развитию информационных технологий государственного управления. Происходит внедрение новой целостной архитектуры, способной минимизировать напряженность, устранить разрыв между органами государственной власти и технологически развитыми бизнес-структурами, отдельными гражданами, которые становятся все более требовательными к качеству услуг.

Первое упоминание некоторых идей электронного правительства на законодательном уровне в Российской Федерации можно отнести к ратификации в 2000 году Окинавской хартии глобального информационного общества, в которой подчеркивалось, что «информационно-коммуникационные технологии являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества XXI века. Их революционное воздействие касается образа жизни людей, их образования и работы, а также взаимодействия правительства и гражданского общества»[23].

Впоследствии был принят ряд концептуальных (например, Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти России до 2010 года (2004), Концепция формирования электронного правительства (2008), государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» (2010)) и нормативных правовых документов (Федеральный закон «О защите персональных данных» (2006), Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (2010) и др).

Активное формирование электронного правительства в РФ связано с реализацией государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», основными целями которой стали:

- повышение качества и доступности предоставляемых организациям и гражданам государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг, а также внедрение единых стандартов обслуживания граждан;
- обеспечение открытости информации о деятельности органов государственной власти и расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия организаций, граждан и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;
- повышение качества административно-управленческих процессов;
- совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за результативностью деятельности органов государственной власти и обеспечение требуемого уровня информационной безопасности электронного правительства.

Важность информационных систем подчеркивается в Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2013 года № 2036-р. Так, в документе отмечено, что информационные технологии дают возможность повысить качество предоставления государственных услуг и способствуют развитию экономики, что актуализирует их роль в государственном управлении. По этой причине приоритетом государства является информатизация основных областей экономики и развитие технологий, расширение применения информационных технологий в государственном секторе, развитие электронных услуг.

Еще одним важным документом является Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. В документе отводится большая роль различным информационно-коммуникационным технологиям, Порталу государственных услуг, информационным системам межведомственного взаимодействия. Делается упор на автономность и дистанционный характер предоставления услуг.

В *Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы* выделены основные принципы развития информационного общества, в их числе:

23 Окинавская хартия глобального информационного общества. http://kremlin.ru/supplement/3170

• обеспечение прав граждан на доступ к информации;
• обеспечение свободы выбора средств получения знаний при работе с информацией;
• сохранение традиционных и привычных для граждан (отличных от цифровых) форм получения товаров и услуг;
• приоритет традиционных российских духовно-нравственных ценностей и соблюдение основанных на этих ценностях норм поведения при использовании информационных и коммуникационных технологий;
• обеспечение законности и разумной достаточности при сборе, накоплении и распространении информации о гражданах и организациях;
• обеспечение государственной защиты интересов российских граждан в информационной сфере.

В Стратегии раскрывается содержание терминов и понятий: безопасные программное обеспечение и сервис, критическая информационная инфраструктура Российской Федерации, объекты критической информационной инфраструктуры и т. д.

В названных документах отражены предпосылки, цели, основные направления и приоритеты формирования электронного правительства в Российской Федерации, определены мероприятия, показатели результативности, направленные на построение в стране инфраструктуры электронного правительства.

Актуальность цифровой трансформации государственного управления находит свое подтверждение в Указе Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», где одной из приоритетных задач является достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления.

В рамках реализации этого указа 4 июня 2019 года Правительством Российской Федерации сформирована национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации». В рамках данной программы необходимо выделить федеральный проект «Цифровое государственное управление». Проект призван обеспечить ускоренное внедрение цифровых технологий в экономике и социальной сфере, в государственном управлении и системе оказания государственных услуг. Реализация национальной программы «Цифровое государственное управление» позволит осуществить окончательный переход на электронное взаимодействие граждан и организаций с государством, а также сделает более удобным указанное взаимодействие для граждан и организаций.

В частности, будет реализована реестровая модель, экстерриториальность и механизм проактивности при предоставлении государственных и муниципальных услуг в электронной форме, сформированы механизмы обратной связи с гражданами и организациями, юридически значимый документооборот станет по преимуществу электронным. Одновременно с этим органы государственной власти и органы местного самоуправления получат в распоряжение эффективные механизмы автоматизации своей деятельности, а также межведомственного информационного оборота.

В рамках реализации национального проекта «Цифровая экономика»[24] и входящих в него федеральных проектов «Цифровое государственное управление» и «Информационная безопасность» в течение 2019–2024 годов осуществляется:
• утверждение Концепции создания и развития сетей 5G/IMT-2020 в Российской Федерации;
• разработка и введение в эксплуатацию государственной информационной системы «Федеральный портал пространственных данных»;
• создание национальных стандартов обработки массивов больших данных;
• обеспечение предоставления приоритетных массовых социально значимых государственных (муниципальных) услуг/сервисов в цифровом виде;
• внедрение межведомственного электронного документооборота с применением электронной подписи в деятельность федеральных и региональных органов исполнительной власти;
• создание платформы для обмена информацией между государством, гражданами, коммерческими и некоммерческими организациями (инфраструктура «Цифровой профиль»);
• запуск системы распределенных ситуационных центров высших органов государственной власти;
• функционирование «электронного паспорта» гражданина Российской Федерации.

Вместе с тем, несмотря на большой объем нормативной правовой базы, регулирующей формирование и функционирование электронного правительства, необходимо отметить ее фрагментарность, отсутствие целостности и системности. Многие акты, рассчитанные на короткий период, действуют до сих пор, некоторые из них являются ответными мерами на неэффективность других документов в этой сфере, устраняют ошибки и неточности. Поэтому ряд экспертов отмечает необходимость пересмотра всех текущих нормативных правовых актов для выработки новой стратегии, которая бы соответствовала современным мировым тенденциям и положению дел в стране.

Институциональная организация электронного правительства в Российской Федерации отражает многоуровневое устройство системы государственного управления и местного самоуправления в стране и включает федеральный, региональный и местный уровни. Ключевым органом по развитию электрон-

24 https://cdn.tass.ru/data/files/ru/nacionalnye-proekty-celevye-pokazateli-i-osnovnye-rezultaty.pdf

ного правительства в РФ является Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Основными направлениями деятельности министерства являются:

- информационное государство, в частности информатизация государственных органов, региональная информатизация, реализация проектов цифровой трансформации в сфере здравоохранения, образования, выборов;
- электронное правительство, в частности инфраструктура электронного правительства, электронные услуги для граждан и бизнеса, суперсервисы и цифровая трансформация государственных услуг и т. д.;
- развитие ИТ-отрасли, в частности благоприятные условия для ИТ-бизнеса, развитие кадрового потенциала и т. д.;
- цифровая экономика, а именно «кадры для цифровой экономики», «информационная инфраструктура», «информационная безопасность», «цифровые технологии» и «цифровое государственное управление».

Последнее направление нацелено на предоставление гражданам и организациям доступа к приоритетным государственным услугам и сервисам в цифровом виде, создание национальной системы управления данными, развитие инфраструктуры электронного правительства, внедрение сквозных платформенных решений в государственное управление.

К 2024 году планируется достичь следующих ключевых показателей:

- государственные (муниципальные) услуги предоставляются проактивно и онлайн;
- 90 % внутри- и межведомственного юридически значимого электронного документооборота государственных и муниципальных органов и бюджетных учреждений автоматизировано;
- 60 % граждан имеют цифровое удостоверение личности с квалифицированной электронной подписью.

С 2013 года для обеспечения согласованности действия государственных органов в сфере развития использования информационных технологий в государственном управлении функционирует *Правительственная комиссия по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности*, которая является координационным органом, образованным в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам развития экосистем цифровой экономики и повышения уровня использования информационных технологий и связи в целях формирования в Российской Федерации информационного общества и электронного правительства.

В данный орган входит несколько подкомиссий, в частности подкомиссия по предоставлению государственных и муниципальных услуг, деятельность которой специализируется на расширении использования информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг, и Совет по региональной информатизации.

Совет по региональной информатизации, являющийся рабочим органом правительственной комиссии, осуществляет координацию действий по развитию электронного правительства на региональном уровне, а также оказывает организационно-методическую поддержку взаимодействия между субъектами Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти по вопросам развития и использования ИКТ в деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, подведомственных им учреждений и организаций. В данный Совет входят 93 представителя регионов в ранге заместителей губернаторов, ответственных за информатизацию, региональные министры информатизации и связи, директора профильных департаментов Минкомсвязи России.

Необходимо отметить неравномерное развитие системы управления и использования информационно-коммуникационных технологий в органах местного самоуправления.

Важным направлением работы по развитию электронного правительства стало формирование автоматизированной информационной системы *«Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)».* 16 декабря 2009 года был запущен Единый портал государственных и муниципальных услуг, основной целью которого стал переход к электронному способу получения публичных услуг. На современном этапе задачами повышения эффективности деятельности Единого портала являются:

- увеличение доли граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме;
- повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг за счет развития интерфейса Единого портала государственных услуг и мобильных приложений;
- упрощение процедуры регистрации и получения государственных услуг;
- развитие функций единого личного кабинета пользователя;
- развитие функционала онлайн-оплаты пошлин.

Организационной основой функционирования Единого портала государственных и муниципальных услуг являются многофункциональные центры по предоставлению услуг, которые были созданы в 2007 году. За прошедшее время была проделана большая работа по повышению эффективности этих центров и предоставления услуг в электронном виде, которая продолжается до сих пор. Постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2019 года № 1467 «О внесении изменений в Положение о федеральной государственной информационной системе «Единый

Рисунок 17. Суперсервисы в Российской Федерации

Figure 17. Super-services of the Russian Federation



портал государственных и муниципальных услуг (функций)»[25] в рамках портала были созданы новые сервисы, обеспечивающие:

- создание «единого цифрового окна» для подачи предложений, заявлений и жалоб в органы государственной власти и местного самоуправления, а также подведомственные этим органам организации;
- проактивное предоставление государственных и муниципальных услуг посредством оповещения лиц, зарегистрированных в единой системе идентификации и аутентификации, о возможности подачи заявления на получение государственных и муниципальных услуг;
- осуществление юридически значимых действий, в том числе совершение сделок в электронной форме.

Также Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации поставлена задача создания 25 суперсервисов, каждый из которых должен осуществляться проактивно, онлайн, без участия государственных служащих (**рисунок 17**).

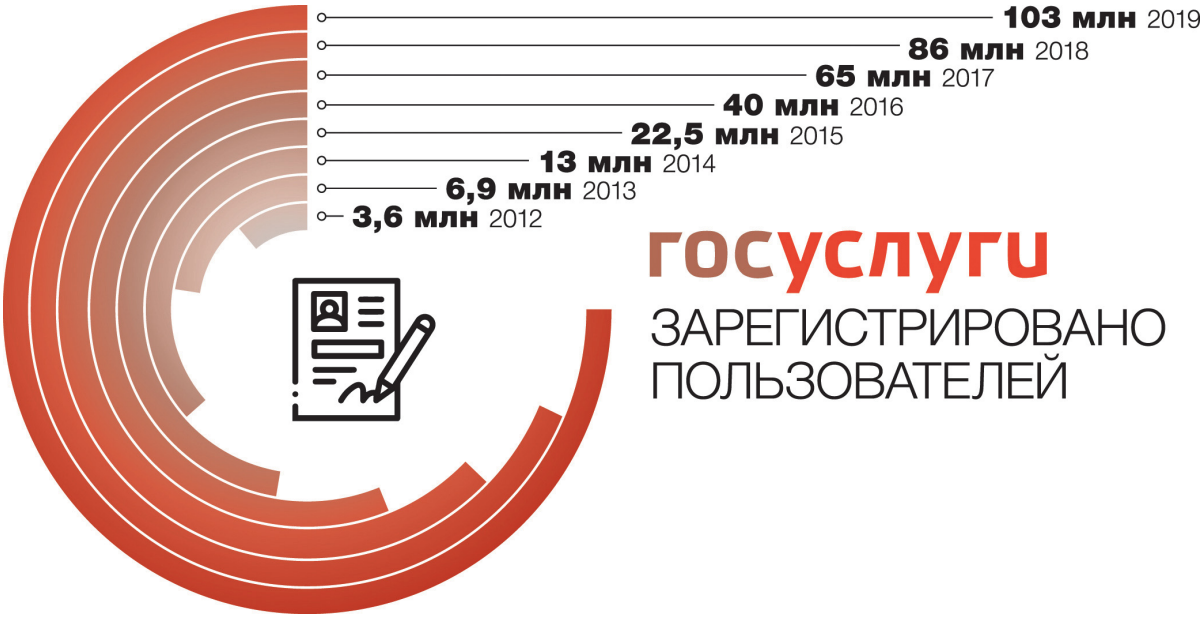
Таким образом, за последние годы в России была создана качественная основа развития электронного правительства, разработаны и функционируют ключевые элементы национальной инфраструктуры, в том числе:

- Единый портал государственных и муниципальных услуг;
- единая система межведомственного электронного взаимодействия;
- национальная платформа распределенной обработки данных;

25 Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2019 года № 1467 «О внесении изменений в Положение о федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». http://static.government.ru/media/files/d3FOAQl5VXsf4aBahtahSAUEHRcCEVFY.pdf

Рисунок 18. Динамика числа пользователей портала государственных услуг

Figure 18. Dynamics of the number of users for the portal of public services



• единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме;

• информационная система головного удостоверяющего центра.

Число пользователей Единого портала государственных и муниципальных услуг в России увеличилось с 65 млн человек в 2017 году до 86 млн в 2018 году и до 103 млн человек в 2019 году (**рисунок 18**). Количество посещений портала за 2018 год возросло более чем на 30 % до 582 млн. В среднем ежедневно на www.gosuslugi.ru заходили 1,6 млн пользователей. Всего в 2018 году через портал пользователи заполнили и отправили более 60 млн электронных форм заявлений на получение госуслуг, что на 55 % превышает показатели 2017 года. Самой популярной услугой среди пользователей стала возможность получения информации о состоянии лицевого счета в Пенсионном фонде России – граждане совершили более 16 млн запросов. На втором месте по популярности – услуга по регистрации транспортных средств: ею воспользовались 4,8 млн раз. Около 3 млн заявок поступило на оформление заграничного паспорта последнего поколения и на регистрацию права собственности. Было оказано почти 2,6 млн услуг по замене водительского удостоверения[26]. В 2019 году заказано уже более 152 млн услуг, на первое место среди которых вышла запись на прием к врачу – почти 63 млн заявок.

По оценке Similarweb, российский портал занимает второе месте в мире по посещаемости в категории Law And Government[27], в 2019 году мобильное приложение «Госуслуги» стало победителем шестой ежегодной международной премии Best m-Government Service Award в номинации «Доступное правительство». В ряде субъектов Федерации также созданы востребованные гражданами элементы региональной инфраструктуры, в частности региональные порталы государственных услуг.

В Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 года было предложено начать подготовку и реализацию проекта «Доступный интернет», в рамках которого по всей территории страны обеспечить бесплатный доступ к социально значимым отечественным интернет-сервисам, в том числе к порталу государственных услуг, а также к сайтам федеральных и региональных органов власти. Представляется, что «высокая доступность интернета должна стать конкурентным преимуществом России и ее граждан, создать широкое пространство для образования и творчества, для общения, для реализации социальных и культурных проектов»[28].

Несмотря на то что в последние годы Российская Федерация достигла значительного прогресса в реализации концепции электронного правительства, уровень использования многих электронных

26 http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Единый_портал_государственных_услуг_-_www.gosuslugi.ru_(ЕПГУ)

27 https://www.vedomosti.ru/press_releases/2019/12/20/rossiiskii-portal-gosuslug-yavlyaetsya-odnim-iz-luchshih-v-mire

28 *В.В. Путин.* Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 года. http://kremlin.ru/events/president/news/62582

услуг остается достаточно низким. Технологические достижения не всегда подкреплены изменениями в нормативной правовой базе или административных регламентах, решения по обеспечению интероперабельности хотя и повысили качество межведомственного взаимодействия, но не сделали электронные услуги существенно более удобными для пользователей; внутренние административные процессы остаются по-прежнему недостаточно цифровыми[29].

Направления цифровой трансформации системы государственного и муниципального управления и перспективы развития «цифрового государства»

В органах государственного управления в ходе обсуждения на ведущих экспертных площадках (таких, как Санкт-Петербургский экономический форум, Гайдаровский форум – 2018, 2019, 2020) утверждается необходимость реализации потенциала полноценной цифровизации и перехода к следующему этапу трансформации системы государственного управления и предоставления публичных услуг в России – к стадии цифрового государства. Это подразумевает полный перевод услуг в цифровой формат, начиная от обращения за этими услугами до их исполнения, и достижение такого положения дел, когда ведомственные процессы опираются преимущественно на данные, а не на документы. Задачами такого государства в цифровую эпоху должны стать:

- развитие инфраструктуры, в том числе конкурентных рынков операторов связи, доступа к связи в труднодоступных районах, прозрачной системы авторского права;
- развитие образования (доступ к онлайн-образованию, финансовая помощь школам и университетам, изменение стандартов образовательных программ);
- развитие фундаментальной науки, заключающееся в финансировании НИОКР, инвестиционной поддержке проектов, проведении международных исследований, обмене опытом;
- формирование платформы, в частности единого доступа к универсальному сервису государственных услуг, быстрого и простого документооборота, умной обработки данных.

По мнению экспертов[30], основные задачи цифровой трансформации государственного управления будут сосредоточены в следующем:

- изменение системы государственного управления, системы государственных услуг, перераспределение функционала органов государственной и муниципальной власти;
- управление изменениями в ситуации нормативных и правовых рисков, которые создает само государство;
- подготовка кадров для цифровой трансформации. Существует дефицит соответствующих компетенций в государственном аппарате вплоть до муниципалитетов, в отраслевых ведомствах и в правоохранительной системе. По некоторым оценкам, необходимо переобучить не менее 1 млн специалистов, а значит, максимально оперативно разработать соответствующие программы;
- мотивация органов государственной власти к достижению цифровой зрелости.

Важным направлением внедрения информационных технологий в органы государственной власти является повышение качества информирования бизнес-структур и институтов гражданского общества о предоставлении государственных и муниципальных услуг и административных требованиях.

Государственная и муниципальная служба

Государственная служба Российской Федерации как профессиональная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий государственных органов власти включает в себя ряд составных частей, которые являются видами государственной службы. Главный критерий разделения федеральной государственной службы на виды – это предмет деятельности, то есть содержание повседневного исполнения федеральными государственными служащими возложенных на них полномочий.

Единая система государственной службы в Российской Федерации включает в себя:

- государственную гражданскую службу;
- военную службу;
- государственную службу иных видов.

Предусмотрена возможность выделения других видов федеральной государственной службы путем внесения изменений в федеральное законодательство.

Государственная гражданская служба в России подразделяется на:

- федеральную государственную гражданскую службу;
- государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.

Основными принципами построения и функционирования системы государственной службы в Российской Федерации являются: федерализм, законность, приоритет прав и свобод человека и гражданина, равный доступ граждан к государственной службе, единство правовых и организационных основ государственной службы, взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы, открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, профессионализм и компетентность государственных служащих, защита государственных служащих от неправомерного

29 Цифровое правительство 2020. Перспективы для России. Всемирный банк. Апрель 2016. http://pubdocs.worldbank.org/en/473131460040867925/Digital-Government-Russia-2020-RUS.pdf

30 Из выступлений участников Гайдаровского форума – 2019. Секция «Государство – как платформа: Люди и технологии». www.gaidarforum.ru

Рисунок 19. Численность государственных гражданских и муниципальных служащих в Российской Федерации

Figure 19. The number of state civil and municipal servants in the Russian Federation

	2008	2009	2011	2013	2016	2019
Все работники, замещавшие государственные должности и должности федеральной гражданской службы	611811	↑634814	↓605858	↓564490	↓541452	↑548715
Все работники, замещавшие государственные должности и должности гражданской службы субъектов РФ	234496	↓233337	↓221645	↑221910	↓217323	↓215055
Все работники, замещавшие муниципальные должности и должности муниципальной службы	367620	↓364903	↓358324	↓352270	↓328511	↓317740

вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

К дополняющим принципам государственной гражданской службы относятся: принцип стабильности гражданской службы, принцип взаимодействия с общественными объединениями и гражданами.

Динамика численности государственных гражданских служащих и муниципальных служащих представлена на **рисунке 19**.

Актуальной задачей остается нахождение оптимального соотношения федеральной и региональных кадровых политик, разграничения компетенций и определения предметного поля совместного ведения государственных органов различного уровня с учетом федеративного устройства страны. Значимость этого вопроса становится более понятной, если учесть, что подавляющее большинство гражданских служащих занято не в центральных, а в территориальных органах федеральной исполнительной власти, почти четверть работает в парламентских, судебных, прокурорских и контрольно-счетных структурах (**рисунок 20**)[31].

В мировой практике одной из наиболее распространенных мер в рамках оптимизации бюджетных расходов является оптимизация численности государственных служащих. В Российской Федерации также периодически ставится задача сокращения численности государственных служащих. В то же время очевидно, что основной вопрос заключается не в абсолютном количестве лиц, задействованных в выполнении функций государственного управления, а в эффективности управления, результативности исполнения государственных функций и удовлетворенности граждан качеством государственных услуг.

31 http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#

Правовое обеспечение государственной и муниципальной службы

Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации представлено обширной правовой базой, основу которую образуют: Конституция Российской Федерации (ч. 4 ст. 32, п. «т» ст. 71, ч. 3 ст. 97) и федеральные законы от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»; от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др.

Развитие законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации с 1992 по 2020 год характеризуется следующими положениями:

- государственная гражданская служба осуществляется не в отдельном государственном органе, а является видом государственной службы по обеспечению полномочий Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. При этом полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации осуществляют руководители государственных органов, лица, замещающие государственные должности, либо их представители;
- учреждены четыре категории должностей государственной гражданской службы – руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты, что позволяет выработать требования к ним, уточнить должностные обязанности, уровень денежного содержания и социальные гарантии;
- применяются процедуры конкурсного отбора при приеме на государственную службу;
- основной формой соглашения о приеме на службу является служебный контракт (заключаемый на неопределенный срок (бессрочный или срочный), при этом срочные служебные контракты предусмо-

Рисунок 20. Работники, замещавшие государственные должности и должности гражданской службы

Figure 20. Employees who had filled government and civil service positions

	1999	2002	2005	2009	2013	2016	2019
ВСЕГО (чел.)	485566	↑576050	↑684202	↑868151	↓786400	↓758775	↑763770
Органы исполнительной власти	395253	↑454380	↑556760	↑710949	↓624035	↓587230	↑591887
Органы законодательной власти	7995	↑10368	↑11989	↑13099	↓12427	↓11544	↑12182
Органы судебной власти и прокуратуры	78281	↑105655	↑105672	↑131966	↑136165	↑145459	↓144972
Другие государственные органы	2054	↑3362	↑7610	↑9900	↑11479	↑12200	↑12313

трены в основном для руководителей, их заместителей и помощников (советников);

• в целях повышения ответственности и эффективности исполнения служащим своих обязанностей введен должностной регламент, регулирующий его служебную деятельность и включающий в себя квалификационные требования; перечень вопросов, по которым служащий вправе самостоятельно принимать решения; перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям; показатели эффективности служебной деятельности и др.;

• для определения соответствия служащего занимаемой должности установлена обязательная аттестация; в состав аттестационной комиссии должны входить независимые эксперты численностью не менее одной четверти от общего количества членов;

• установлены классные чины; присвоение чина осуществляется, как правило, по результатам квалификационного экзамена персонально. К компетенции Президента Российской Федерации отнесено присвоение только классных чинов действительного государственного советника Российской Федерации 1, 2 и 3 класса;

• предложен механизм разрешения возможных конфликтов государственных и личных интересов на государственной службе, включающий образование соответствующих комиссий с участием независимых экспертов;

• установлен порядок информирования общества о функционировании гражданской службы, в том числе с использованием возможностей информационных ресурсов, интернет-технологий и других видов электронной инфраструктуры;

• утверждается необходимость установить единый порядок формирования кадрового резерва посредством включения в него наиболее перспективных работников на конкурсной основе в целях качественной работы по профессиональной подготовке и повышению квалификации лиц, рассматриваемых в качестве кандидатов для замещения вышестоящих должностей, а также оперативного решения вопросов назначения на вакантные должности;

• с целью усиления мер по предотвращению коррупции введены обязательное предоставление сведений о доходах, имуществе, расходах, обязательствах имущественного характера служащего и членов его семьи в кадровую службу, а также ограничения после увольнения с гражданской службы в течение определенного времени занимать должности в организациях, если какие-либо функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности;

• введены порядок оплаты служебной деятельности служащих с учетом эффективности деятельности государственного органа, а также комплекс материальных и моральных поощрений и награждений за безупречную и эффективную службу;

• для привлечения на государственную службу высококвалифицированных специалистов из выпускников высших и средних специальных учебных заведений предусмотрена возможность заключения договора между представителем нанимателя, образовательным учреждением и студентом на подготовку с последующим обязательством прохождения последним государственной службы;

• закреплены основания для профессионального развития гражданского служащего в разных формах: профессиональная переподготовка, повышение квалификации, наставничество, самообразование и т. д.[32] Вводится единый для государственных органов порядок планирования и размещения государственного заказа на дополнительное образование гражданских служащих;

32 См.: Указ Президента РФ от 21 февраля 2019 года № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации».

• при заключении служебного контракта с гражданином, впервые поступающим на гражданскую службу, устанавливается испытательный срок до одного года в целях проверки его соответствия замещаемой должности гражданской службы;
• с целью повышения профессионализма и компетентности гражданских служащих, эффективности отбора кадров, поступающих на гражданскую службу, и профессионального развития гражданских служащих введены квалификационные требования для замещения должностей гражданской службы, учитывающих области и виды деятельности гражданских служащих (Справочник квалификационных требований к претендентам на замещение должностей государственной гражданской службы и государственным гражданским служащим).

Отдельного внимания заслуживает должностной (служебный) регламент государственного служащего. Он является основным правовым актом, регламентирующим служебную деятельность гражданского служащего, в том числе его должностные и служебные права, обязанности и ответственность. Благодаря регламенту каждый служащий знает четкий перечень самостоятельно принимаемых им решений, сроки рассмотрения и процедуры их принятия.

Программы развития и основные направления совершенствования государственной и муниципальной службы

Профессионализм и компетентность государственных служащих является одним из основных принципов функционирования системы государственной службы и деятельности государственных служащих, который заложен еще в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утв. Президентом РФ от 15 августа 2001 года). Данный принцип неоднократно дублируется в нормативной правовой базе и доктринальных документах, что придает ему безусловную значимость. Затем были приняты:
• федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», действие которой длилось до 2007 года. Как указывалось в данном документе, необходимость реформирования государственной службы во многом была обусловлена «нарушением принципа единства государственной службы и системы управления ею на федеральном и региональном уровне»;
• федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», среди первоочередных задач которой отмечалась потребность создания системы управления государственной службой. В отсутствии такой системы авторы программы видели одну из причин неэффективности в целом системы государственного и муниципального управления. Также в ней отмечалась недостаточная скоординированность практической деятельности структурных подразделений государственных органов, осуществляющих функции, связанные с реализацией законодательства Российской Федерации о государственной службе.

С 2016 года основные направления развития государственной службы определяются указами Президента РФ от 11 августа 2016 года № 403 на 2016–2018 годы и от 24 июня 2019 года на 2019–2021 годы.

В дальнейшем законодатель отказался от попыток выстроить единую систему управления в рамках всей системы государственной службы в целом. В «Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации» (2016) полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию гражданской службы возложены на Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации.

На федеральном уровне вопросы управления государственной службой входят в компетенцию ряда государственных структур, которые образованы решениями Президента Российской Федерации. Это прежде всего Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам реформирования и развития государственной службы, утвержденная Указом Президента РФ от 9 февраля 2013 года № 126. Важную роль в управлении государственной службой играет Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров и Департамент государственной службы и кадров Правительства Российской Федерации.

В нормативных правовых актах Российской Федерации, посвященных реформированию государственной гражданской службы, прежде всего в Указе Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 года № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы», определены следующие направления дальнейших преобразований (**рисунок 21**):
• совершенствование системы управления государственной гражданской службой Российской Федерации;
• повышение качества кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации, профессиональное развитие кадров;
• ускоренное внедрение информационно-коммуникационных технологий в органах государственной власти;
• повышение престижа государственной гражданской службы Российской Федерации, стимулирование гражданских служащих к повышению эффективности своей профессиональной служебной деятельности, развитие системы государственных правовых и социальных гарантий государственных служащих;
• развитие материальной и моральной мотивации государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Кроме того, в числе приоритетных задач стоит внедрение апробированных мировым опытом систем мотивации к высококачественной служебной деятельности и систем профессиональной подготовки и развития государственных служащих.

Основными направлениями повышения эффективности государственной службы в соответствии с лучшими международными практиками в России признаны:

- во-первых, трансформация организационной структуры и процессов. Государственные служащие работают в вертикально выстроенных структурах со строгой иерархией. Практическая реализация задач становится неэффективной, ограничивает возможности для инициативы и внедрения инноваций. Государственные структуры и бизнес-процессы в них должны быть значительно упрощены и упорядочены для обеспечения сетевой работы государственных гражданских служащих и внедрения инноваций. Основная проблема, которая может возникнуть в этом отношении, – достижение баланса между предлагаемой гибкостью и гарантией ответственности, честности и подотчетности, особенно в части финансового управления и государственных закупок;
- во-вторых, изменение организационной культуры государственных служащих;
- в-третьих, тщательный отбор кадров, эффективные системы оплаты труда и продвижения по службе. Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2018 года № 397 утверждена единая методика проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов. Механизмы подбора кадров, включая проведение экзаменов и собеседований, должны быть усовершенствованы с целью облегчения набора сотрудников с новыми компетенциями и навыками. Методы отбора должны оценивать не только знания, но и отношение и поведение на государственной службе. Должностные инструкции не должны быть ограничены жесткими рамками, препятствующими проявлению инициативы. Системы оплаты труда должны совершенствоваться для поощрения тех гражданских служащих, которые особенно эффективны, применяют новаторские подходы;
- в-четвертых, модернизация системы образования и подготовки государственных служащих.

Рисунок 21. Приоритетные направления развития государственной службы

Figure 21. Priority areas for civil service development



Подготовка кадров для системы государственного и муниципального управления

Подготовка кадров для системы государственного управления и их профессиональное развитие невозможны без создания в государстве единого сильного научно-образовательного центра. В Российской Федерации существует множество высших учебных заведений, осуществляющих подготовку кадров для системы государственного управления,– это и крупные региональные вузы, и ведущие учебные заведения федерального уровня (например, Московский государственный университет, Санкт-Петербургский государственный университет), и ряд ведомственных вузов, подведомственных тем или иным органам государственной власти (например, Финансовый университет при Правительстве России, Московский государственный институт международных отношений при Министерстве иностранных дел России).

Высшим учебным заведением, прочно занимающим лидирующие позиции в подготовке кадров для системы государственного и муниципального управления Российской Федерации, является Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (ректор – В.А. Мау). Причиной этого успеха являются сложившиеся в Академии традиции в реализации этого направления, заинтересованность в Академии со стороны заказчиков – органов государственной власти.

Подготовка кадров для системы государственного и муниципального управления осуществляется посредством реализации в Академии программ высшего образования, дополнительного профессионального образования, а также научно-исследовательских, экспертно-аналитических и консультационных проектов, направленных в том числе на формирование и развитие человеческого капитала в системе государственного и муниципального управления. Важность данного направления деятельности отражена в миссии Академии: «...подготовка глобально конкурентоспособных и адаптивных управленческих кадров для государственного, общественного и частного секторов с целью решения задачи инновационного развития общества; осуществление фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок в социально-экономической и гуманитарной сферах; научное и экспертно-аналитическое сопровождение органов государственной власти Российской Федерации»[33].

Одними из основных элементов системы подготовки кадров для системы государственного и муниципального управления являются реализация в Академии программ высшего образования (бакалавриат, специалитет, магистратура, аспирантура) по широкому перечню направлений, включая направление подготовки «Государственное и муниципальное управление», а также программы MPA (Master of Public Administration) и DPA (Doctor of Public Administration).

Среди проектов, направленных на профессиональное развитие государственных служащих в России, выделяется сформированная в 2017 году открытая платформа для проектов по развитию социальных лифтов, поддержке значимых благотворительных акций, деятельности волонтеров и социальных активистов «Россия – страна возможностей»[34]. В рамках данной платформы реализуется Всероссийский конкурс управленцев «Лидеры России» и Кубок по менеджменту среди студентов «Управляй», а также всероссийские студенческие олимпиады «Я – профессионал» по направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление» и «Менеджмент».

Значимым направлением развития кадров на государственной службе является создание и обновление системы резервов управленческих кадров, в том числе путем формирования федерального резерва управленческих кадров, который на текущий момент состоит из трех уровней: высшего, базового и перспективного. Для профессионального развития федерального резерва управленческих кадров утверждена федеральная программа «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010–2018 годы)», действие программы было продлено до 2021 года. В 2017 году Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров одобрена Общая концепция формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации.

В систему кадровых резервов входят также кадровые резервы федеральных государственных органов, которые регламентируются Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2017 года № 96 «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа». В соответствии с Положением о кадровом резерве федерального государственного органа «профессиональное развитие гражданского служащего, состоящего в кадровом резерве федерального государственного органа, осуществляется этим органом на основе утверждаемого им индивидуального плана профессионального развития гражданского служащего».

Противодействие коррупции

При продвижении ценностей административных преобразований российская система управления сталкивается с теми же трудностями, что и большинство других стран. Ведущей среди них является проблема коррупции. Коррупция рассматривается в России как системная проблема и угроза государственному управлению, экономическому развитию. Коррупция – следствие избыточного государствен-

33 http://www.ranepa.ru/ob-akademii

34 http://xn--80aagmefqvffhccromen.xn--p1ai/

ного вмешательства в экономику, но и ограничение подобного вмешательства не ведет к искоренению коррупции. Она только видоизменяет свои формы, приспосабливаясь к условиям саморегулируемых организаций и требованиям бизнес-сообщества.

В 1998 году Фонд ИНДЕМ выпустил аналитический доклад «Россия и коррупция: кто кого», в котором в качестве двух ведущих проблем, порождающих коррупцию в России, были названы «неукорененность демократических политических традиций» и «неразвитость правового сознания населения»[35]. Понимание значимости проблемы предопределило факт, что внедрение механизмов противодействия коррупции и реализации этических требований к государственным гражданским служащим является одним из важнейших направлений совершенствования системы и структуры исполнительной власти в России.

В России проводится активная работа против коррупции и ее пагубных последствий для развития страны, экономики, гражданского общества и государственного управления. Обновлены Национальный план противодействия коррупции и целый пакет актов, призванных сделать государственное управление более ответственным и открытым для общества, поскольку, несмотря на подробную разработанность законодательства, остается достаточно пробелов и упущений в нормативном регулировании.

Сформирована обширная правовая база, направленная на противодействие коррупции и поощрение этического поведения государственных служащих в Российской Федерации, включающая, в частности, федеральные законы:

- «О ратификации Конвенции ООН против коррупции» (ФЗ от 8 марта 2006 года № 40);
- «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ФЗ от 27 июля 2004 года № 79);
- «О противодействии коррупции» (ФЗ от 25 декабря 2008 года № 273);
- «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ФЗ от 17 июля 2009 года № 172);
- «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (ФЗ от 3 декабря 2012 года № 230);
- «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (ФЗ от 7 мая 2013 года № 79);
- а также Указы Президента РФ от 28 июля 2012 года № 1060 «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета» и от 29 июня 2018 года № 378 «О национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы».

35 https://indem.ru/indemfond/indfp2_r.html

В соответствии с Указом Президента РФ от 19 мая 2008 года № 815 «О мерах по противодействию коррупции» был разработан Национальный план противодействия коррупции на соответствующий год и принят Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273 «О противодействии коррупции». Закон установил основные принципы противодействия коррупции, меры по профилактике коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации последствий коррупционных правонарушений. Позднее отдельные положения закона были конкретизированы, дополнены подзаконными актами.

Работа по обеспечению противодействия коррупции преимущественно ведется в рамках реализации Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года № 460, а также национальных планов противодействия коррупции (выпускались шесть раз – в 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 и 2018 годах). Действующим на данный момент является Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденный Указом Президента РФ от 29 июня 2018 года № 378[36], который разработан с расчетом на три года и акцентирует внимание на проблеме конфликта интересов, расширяя круг лиц и механизмы контроля, подчеркивая значимость решения именно этой формы коррупции.

Мероприятия, предусмотренные Национальным планом 2018–2020 годов, направлены на решение следующих основных задач:

- совершенствование системы запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, в том числе усовершенствование порядка получения подарков для отдельных категорий государственных и муниципальных работников, разработка критериев, по которым несоблюдение антикоррупционных запретов, ограничений и требований будет относиться к малозначительным коррупционным правонарушениям, которые влекут за собой увольнение со службы и т. д.;
- повышение эффективности механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов, в частности подготовка предложений о внесении в анкету, подлежащую представлению лицами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской или муниципальной службы, изменений, касающихся указания в ней сведений о супругах своих братьев и сестер и о братьях и сестрах своих супругов, в целях выявления возможного конфликта интересов;
- совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

36 Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденный Указом Президента РФ от 29 июня 2018 года № 378. http://kremlin.ru/acts/bank/43253

Действующий план утверждает необходимость разработки предложений по расширению перечня имущества чиновников, подлежащего изъятию в доход государственного бюджета, если есть подтверждение, что его приобретение было совершено незаконным путем или путем, противоречащим законодательству по борьбе с коррупцией в РФ. Также в документе содержатся меры по урегулированию коррупционного поведения в просветительской и исследовательской работе.

С 2010 года Министерство экономического развития России во исполнение поручений Правительства Российской Федерации и решений, принятых президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, осуществляет организацию и проведение социологических исследований, направленных на оценку уровня и структуры коррупции, а также эффективности принимаемых антикоррупционных мер. Также Министерство экономического развития России с 2011 года на постоянной основе организует деятельность рабочей группы по вопросам совместного участия в противодействии коррупции представителей бизнес-сообщества и органов государственной власти при президиуме Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, основным направлением деятельности которой является разработка мер по противодействию коррупции в сферах предпринимательской и инвестиционной деятельности. Это позволяет бизнес-сообществу вносить свой вклад в антикоррупционную работу, в том числе по вопросам устранения коррупционных рисков, возникающих при ведении бизнеса.

Особое внимание уделяется международному взаимодействию по вопросам противодействия коррупции. Так, представители Минэкономразвития России участвуют в проработке антикоррупционных вопросов с соответствующими международными организациями, в частности с Организацией Объединенных Наций (ООН), Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Группой государств против коррупции (ГРЕКО), Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), форумом «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» (АТЭС).

Нравственные и этические аспекты государственной службы в РФ упоминаются в нормах Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в частности в ст. 4 «Принципы гражданской службы», в ст. 18 «Требования к служебному поведению гражданского служащего» и т. д. В Российской Федерации принят *Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих* (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 года), который является основой для разработки соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.

Типовой кодекс представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться государственные (муниципальные) служащие независимо от замещаемой ими должности. Следует признать значительную степень декларативности многих положений Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, что очевидно не способствует его эффективному исполнению. «Обязанность соблюдать требования Типового кодекса этики в силу рекомендательного характера отдельных его положений не подкреплена применением соответствующих мер юридической ответственности», – подчеркивалось уже в пояснительной записке к законопроекту, когда его только готовили к рассмотрению[37].

Содержание Кодекса и его изучение не составляет трудности для государственных служащих, он включает в себя 12 статей. Основные положения документа составляют общие требования о безупречном и беспристрастном выполнении служебных обязанностей, вежливом и доброжелательном поведении с гражданами, соблюдении делового стиля и приличия во внешнем виде. Исключение из перечисленных общих формулировок составляет лишь запрет на «подарки и иные знаки гостеприимства», что может повлечь за собой «сомнения в объективности» государственного служащего. Согласно действующему Кодексу, руководители обязаны предотвращать и урегулировать конфликты интересов, предупреждать коррупцию и следить, чтобы их подчиненных не принуждали участвовать в деятельности политических партий и общественных объединений.

Основными направлениями антикоррупционной работы в России являются:

- обеспечение прозрачности деятельности органов государственного управления, включая их четкую регламентацию и доступность общественному контролю;
- доминирование заявительных, а не разрешительных принципов во взаимодействии юридических и физических лиц с государственными органами;
- упрощение при одновременном повышении эффективности государственного контроля и надзора. В частности, отказ от дублирования разных методов надзора (лицензирование, аккредитация, аттестация);
- совершенствование судебной системы;
- повышение роли средств массовой информации в осуществлении общественного контроля;
- антикоррупционная экспертиза;
- специальные образовательные программы;
- меры по контролю доходов и расходов государственных служащих и политиков.

37 http://rosmintrud.ru/labour/public-service/101

Доверие граждан политическим институтам и их вовлеченность в процессы принятия государственных решений

Доверие – одна из основных категорий при оценке систем государственного управления. В первом эпизоде сериала BBC «Да, господин министр» (1980–1984) «Открытое правительство» ставится сущностный вопрос: «Что народ имеет право знать и что он имеет право не знать?». Таким образом была выражена категория меры при оценке открытости системы государственного управления. При этом очевидно, что доверие к институтам власти – результат открытости их деятельности, оценка способности представляющих органы государственной власти лиц к честному диалогу с обществом, институтами гражданского общества, гражданами.

Повышение уровня общественного доверия к деятельности органов государственной власти и иных институтов управления является одной из приоритетных линий модернизации государственного управления в России. Доверие к государственным гражданским служащим представляет собой совокупный показатель их моральных и профессиональных качеств, подкрепленных верой граждан в профессионализм, добросовестность, искренность, честность, компетентность. В исследовании ОЭСР «Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda»[38] отмечается, что «когда правительство ищет путь восстановления экономического роста, перед ним встает задача не только выбора вариантов «антикризисной» государственной политики, но и конкретных шагов по ее реализации, результат которых во многом зависит от общественного доверия…».

Общественное доверие – это, с одной стороны, драйвер и катализатор реформ государственного сектора, необходимый для их успешной реализации, с другой – результат реформ, так как влияет на отношение людей и организаций к решениям органов государственной власти, относящихся к экономическому развитию и социальному благополучию. Задача поддержания общественного доверия значительно усложняется в век информационных технологий и развития социальных сетей, характеризующихся динамичным и более диверсифицированным потоком информации, как к определенным группам, так и к отдельным индивидам. Все это создает сложную среду для органов государственной власти в части поддержания и укрепления уровня доверия граждан.

Одним из действенных механизмов участия граждан России и их объединений в управлении делами государства, а также решении насущных общественно-политических и социально-экономических проблем является институт гражданского (общественного) контроля за деятельностью органов власти и управления.

В течение последних десятилетий законодательство об общественном контроле претерпело серьезные изменения. Были приняты *федеральные законы*:

- «Об Общественной палате Российской Федерации» (ФЗ от 4 апреля 2005 года № 32);
- «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (ФЗ от 22 декабря 2008 года № 262);
- «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (ФЗ от 9 февраля 2009 года № 8);
- «Об общественном контроле в Российской Федерации» (ФЗ от 21 июля 2014 года № 212) и др.

На основе федерального законодательства принимаются региональные нормативные правовые акты об общественных палатах и иных институциональных формах общественного контроля, ведомственные положения об общественных советах при федеральных органах исполнительной власти, научно-консультативных или научно-методических советах при других федеральных органах и учреждениях. На муниципальном уровне существуют положения об общественных советах районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований и т. п.

Активное развитие института общественного контроля началось в 2012 году и связано с подготовкой проекта федерального закона об общественном контроле, который обеспечил правовую основу, предмет, цели, задачи, принципы, формы и порядок осуществления общественного контроля за функционированием органов государственной власти.

Закон определил субъекты общественного контроля, их права и обязанности. *Субъектами общественного контроля* являются:

- Общественная палата Российской Федерации;
- общественные палаты субъектов Российской Федерации;
- советы (общественные палаты) муниципальных образований;
- общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, а также при законодательных и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ.

Для осуществления процедуры общественного контроля законодательство предусматривает возможность создания общественных наблюдательных комиссий, общественных инспекций, групп общественного контроля и других организационных структур общественного контроля.

Общественная палата Российской Федерации – один из подтвердивших свою эффективность институтов взаимодействия граждан, общественных объединений с органами государственной власти и местного самоуправления. Деятельность Общественной палаты осуществляется через:

- проведение гражданских форумов, слушаний;
- подготовку заключений о нарушениях законо-

38 Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda, in: *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-6-en

дательства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти и их направление в органы правоохраны;

- проведение экспертизы проектов нормативных актов;
- заслушивание на своих заседаниях сообщений руководителей органов государственной власти;
- направление запросов, на которые органы государственной власти обязаны отвечать;
- формирование общественных наблюдательных комиссий и общественных советов при федеральных органах исполнительной власти.

Хотя решения Общественной палаты, принимаемые в форме заключений, предложений и обращений, носят рекомендательный характер, органы государственной власти, местного самоуправления и должностные лица обязаны проинформировать ее о результатах рассмотрения соответствующего обращения в течение тридцати дней.

Общественные советы при федеральном органе исполнительной власти как постоянно действующие совещательно-консультативные органы призваны обеспечить учет потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиту прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при осуществлении государственной политики, а также обеспечить общественный контроль за деятельностью соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Общественные советы призваны осуществлять общественный контроль за деятельностью федерального органа исполнительной власти посредством:

- рассмотрения проектов разрабатываемых общественно значимых нормативных правовых актов;
- участия в мониторинге качества оказания государственных услуг, реализации контрольно-надзорных функций, хода проведения антикоррупционной и кадровой работы, оценки эффективности государственных закупок;
- рассмотрения ежегодных планов деятельности органа власти и отчетов об их исполнении, а также иных вопросов, предусмотренных действующим законодательством.

Вместе с тем стоит отметить проблему эффективности системы общественного контроля, заключающуюся в действенности решений общественных советов. Зачастую рекомендательный характер таких решений не позволяет реализовывать их на практике в случае неодобрения руководством органа исполнительной власти, даже несмотря на обязанность обоснования причин отказа в их реализации. Не только эксперты, но и сами государственные служащие, заинтересованные в более эффективной работе ведомств, отмечают необходимость системной трансформации общественных советов, делегирования им больших полномочий.

Другим механизмом взаимодействия экспертного сообщества, структур гражданского общества и органов власти в Российской Федерации является *система «Открытое правительство»*, главная цель которой – вовлечение в процесс сбора и анализа информации, обсуждения и выработки решений значительного количества экспертов, представляющих различные точки зрения и интересы. Представляется, что результат такого взаимодействия должен положительно отразиться не только на повышении качества принимаемых решений и работы государственного аппарата в целом, но и на формировании новой для России культуры взаимодействия, поиска компромиссов и взаимовыгодных решений[39].

Основными целями функционирования системы «Открытое правительство» в РФ являются:

- общественный контроль и экспертная поддержка исполнения стратегических целей и обязательств, определенных указами Президента; повышение доверия общества;
- рост числа граждан, вовлеченных в государственное управление;
- повышение качества государственного управления и государственных услуг (эффективность, дебюрократизация).

Особо стоит отметить *Концепцию открытости федеральных органов государственной власти*, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации 30 января 2014 года № 93-р, одной из ключевых целей которой является развитие механизмов общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти. Согласно Концепции, реализация принципов открытости осуществляется путем применения соответствующих основных механизмов (инструментов), постоянное совершенствование которых позволит реализовать поступательное движение к обеспечению открытости федеральных органов исполнительной власти.

К основным механизмам (инструментам) реализации принципов открытости федеральных органов исполнительной власти относятся:

- реализация принципа информационной открытости федерального органа исполнительной власти;
- обеспечение работы с открытыми данными;
- обеспечение понятности нормативно-правового регулирования, государственной политики и программ, разрабатываемых (реализуемых) федеральными органами исполнительной власти;
- принятие плана деятельности и ежегодной публичной декларации целей и задач федеральных органов исполнительной власти, их общественное обсуждение и экспертное сопровождение;
- формирование публичной отчетности федерального органа исполнительной власти;
- информирование о работе с обращениями граждан и организаций; организация работы с референтными группами;

39 http:// большоеправительство.рф

• взаимодействие федерального органа исполнительной власти с общественным советом;
• организация работы пресс-службы федерального органа исполнительной власти;
• организация независимой антикоррупционной экспертизы и общественного мониторинга правоприменения.

Тем самым в России уделяется серьезное внимание обеспечению открытости и прозрачности деятельности органов государственного и муниципального управления, реализован ряд инициатив в области взаимодействия органов власти с населением и бизнесом. Создаются:
• специальные информационные порталы («Российская общественная инициатива»; Портал открытых данных Российской Федерации; Единый портал для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения и т. д.);
• каналы прямого общения руководителей органов власти с гражданами, прежде всего через различные интернет-проекты (например, только для анализа бюджетно-финансовой сферы действуют «Открытый бюджет», «Народный бюджет», «Понятный бюджет» и т. д.) и сервисы социальных сетей (система «Открытое правительство», электронные петиции граждан (система «Демократор», «Российская общественная инициатива», Change.org – глобальный ресурс петиций).

Среди механизмов прямого общения власти и общества следует отметить «прямые линии» Президента Российской Федерации. «Прямые линии» представляют собой проводимые с 2001 года сеансы встреч Президента с гражданами из различных городов России в режиме онлайн. Этот формат как социально-политическая технология вместе с популяризацией политического лидера и власти направлен на их легитимацию, повышение поддержки, открытости и уровня доверия населения. Так, в 2019 году глава государства более четырех часов общался с жителями, отвечая на различные вопросы. Всего в эфире был задан 81 вопрос, а на «прямую линию» разными способами поступило почти 1,5 млн обращений. По данным исследования Института развития интернета, «прямую линию» 2019 года посмотрел почти 21 млн пользователей[40].

Поддержка населением власти определяется восприятием того, насколько публичная власть отвечает своими действиями (по количественным и качественным характеристикам, по своему содержанию и направленности) чаяниям населения, насколько эффективно и созидательно она выполняет возложенные на нее функции.

Что касается общественного доверия к государственным гражданским служащим в Российской Федерации, то в обзорах World Values Survey с 1995 года (последняя волна 2010–2014 годов) по Confidence: Civil Service (доверие к государственной службе) и Confidence: The Government (доверие к правительству) содержатся следующие данные (**рисунки 22, 23**)[41]. Так, уровень доверия со стороны населения к государственным гражданским служащим с 1995 года остается практическим неизменным (46 % – доверяют, 44 % – не доверяют), к правительству немного повысился.

На традиционно высоком уровне (от 64 до 85 %) находится доверие граждан РФ к Президенту Российской Федерации В.В. Путину (**рисунок 24**).

Необходимость системного подхода к реформированию государства была не только осознана, но и получила соответствующее нормативное закрепление и вскоре приобрела характер целенаправленной и долгосрочной государственной политики. Административная реформа стала рассматриваться как неотъемлемая составная часть стратегического

40 https://regnum.ru/news/polit/2659099.html
41 http://www.worldvaluessurvey.org/WVSOnline.jsp

Рисунок 22. Показатели уровня доверия граждан к государственным служащим

Figure 22. Indicators of the level of citizens' confidence in public servants



Рисунок 23. Показатели уровня доверия граждан к Правительству

Figure 23. Indicators of the level of citizens' trust in government



курса на инновационное развитие Российской Федерации. Однако, как показала практика проведения административной реформы, ее реализация может быть обеспечена не только в рамках решения всей совокупности экономических, политических и социокультурных задач развития России, но и при непосредственной поддержке со стороны гражданского общества, доверия большинства граждан страны.

Выводы. Перспективы проведения дальнейших административных преобразований

Представление основных этапов эволюции государственного управления в России показывает, что за этот период произошли изменения не только целей и задач, основных мероприятий, охватывающих различные вопросы системы государственного и муниципального управления, но и концептуальных подходов к ее разработке.

Предметом административной реформы является:

1) совершенствование системы государственной власти, способной обеспечить целостность и суверенитет государства, защиту национальных интересов России и внутри страны, и в мире;

2) модернизация государственного аппарата, прежде всего системы исполнительной власти, главная функция которой состоит в исполнении законов, обеспечении режима законности на всей территории страны;

3) оптимизация правового регулирования жизни государства, общества, граждан.

Целями административной реформы в Российской Федерации являются:

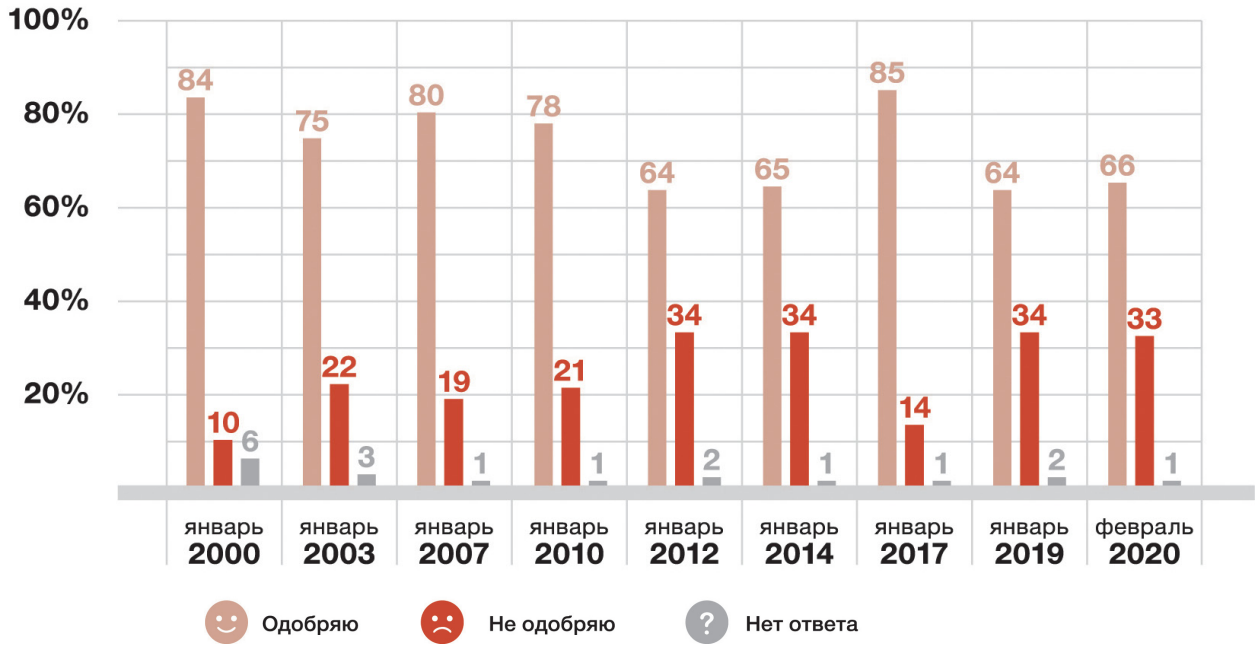
- повышение качества и доступности государственных услуг;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Необходимость реформирования системы государственного и муниципального управления – характерная особенность развития системы публичной власти не только в России. Периодически все государства вынуждены признавать несоответствие сложившейся системы публичного управления задачам развития экономики и общества, что приводит к решению о необходимости административного реформирования. Такое реформирование имеет как общие, универсальные для многих государств характеристики, так и различия, обусловленные спецификой не только решаемых задач в определенный исторический момент, но и особенностями государства, правовых и политических традиций.

Российское общество признает, что сформировавшаяся административная система далеко не всегда эффективно осуществляет функции государственного управления, подтверждает способность оказывать услуги обществу в целом и конкретному гражданину, надлежащим образом исполнять законы, принятые в рамках демократических процедур. Очевидно, что по целому ряду направлений (структурные преобразования, правовая регламентация государственного и муниципального управления, цифровизация) реформы привели к сущностным изменениям в государственном управлении и повышению качества жизни населения. Также очевидно, что административная реформа и реформа государственной службы как ее составная часть нуждаются в постановке но-

Рисунок 24. Динамика доверия граждан к Президенту России, 2000–2020 годы*

Figure 24. Dynamics of citizens' trust in the President of Russia, 2000–2020



* Данные ВЦИОМ. https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10170

вых задач, разработке новых методик их осуществления и в новом политическом импульсе.

Анализ очевидных трудностей административной реформы позволил вскрыть причины неэффективности некоторых реформаторских усилий и наметить пути более действенных преобразований. Как положительный, так и негативный опыт реализации конкретных направлений административной реформы позволил выделить новые направления переустройства системы власти в России. Стало очевидно не только для идеологов реформ, но и для их исполнителей, что следует рассматривать административную реформу не как некое субъективное пожелание, а как объективную потребность приведения системы государственного и муниципального управления в соответствие с конституционно закрепленными принципами развития страны.

В этом контексте особое значение приобретает принцип согласования реформ систем управления в России и других странах мира. Данный принцип предполагает учет ряда факторов, первый из которых предопределен тем неоспоримым фактом, что российское государство – одно из старейших в мире с исторически сложившейся системой государственного управления. Преобразования в стране должны осуществляться эволюционно с учетом отечественного и международного опыта. В то же время российская демократия – одна из самых молодых на Европейском континенте. Поэтому, стремясь утвердить достойное нашей страны место на континенте и в мире, необходимо говорить с этим миром и с этим континентом на одном управленческом языке.

Второй фактор: в нашей стране слишком долго и часто говорили об особом пути, но одним из главных признаков современной эпохи является глобализация. Трудности и опасности глобализации Россия может преодолеть только при качественном повышении уровня управления, достижении его эффективности. Общественная мысль не только в России, но и во многих других странах пытается осознать воздействие процессов глобализации на процессы принятия решения, адаптировать к новым реалиям принципы суверенитета, сформулировать подходы, нашедшие выражение в нашей стране в концепции суверенной демократии.

И третий фактор, наверное, главный: реализация административной реформы требует существенных изменений в стиле управления и в образе мышления государственных и муниципальных служащих. При всей специфике и особенностях осуществления реформ в различных странах, как показывает опыт проведения преобразований в системе управления в странах Европы и Америки, особенно в восточноевропейских странах после крушения социалистического лагеря, позитивные результаты возможны только в том случае, если будет выполнен ряд обязательных требований:

- цели, задачи, механизмы и новые управленческие технологии должны быть четко определены и прописаны в программных политико-правовых документах;
- административные преобразования и внедрение новых управленческих технологий требуют значительных финансовых издержек;
- необходима большая политическая настойчи-

вость при существления преобразований и продвижении ценностей реформы;

• институциональные, структурные преобразования малоэффективны, если они не сопровождаются новыми методиками принятия управленческих решений, внедрением новых технологий бюджетирования и управления, ориентированного на результат;

• особое внимание должно уделяться качеству кадрового потенциала, его квалификации и ценностной ориентации.

Внедрение в России международного опыта административных преобразований возможно только в общем контексте ситуации, сформировавшейся в процессе исторического развития отечественной системы управления. В противном случае методология рассматриваемого вопроса будет попросту противоречить российским реалиям. Учет контекста необходим и для определения ценности зарубежных подходов к данному вопросу с точки зрения критерия их применимости в российской практике.

Можно выделить ряд нерешенных проблем действующей системы государственного и муниципального управления Российской Федерации, в том числе:

• существующие в настоящее время в России федеральные органы государственной власти, государственные органы субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления еще не сложились в эффективно функционирующую систему институтов публичной власти;

• несовершенство федерализма. После демонтажа административно-командной системы, советской модели федерализма перед Россией встала нелегкая задача соотнесения различных территориальных образований друг с другом;

• сохранение ряда элементов административно-командной системы или ее остатков. Несмотря на разрушение государства, опиравшегося на эту модель, сама административно-командная система, пусть и видоизменившись, продолжает препятствовать экономическому развитию;

• недостаточная прозрачность системы государственного и муниципального управления. Несмотря на создание таких инструментов, как «Открытое правительство», общественное обсуждение проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, общественные советы при государственных органах, система исполнительной власти Российской Федерации является недостаточно открытой для граждан и предпринимательского сообщества;

• отсутствие эффективного взаимодействия между органами публичного управления и гражданского общества. Конкретным примером существенного рассогласования государства и общества является механизм осуществления крупномасштабных реформ в экономической, социальной и других сферах общественной жизни. Признавая необходимость реформ, трудно не увидеть откровенно недостаточную работу по их продвижению.

Рассматривая институционализацию органов государственной власти как сеть горизонтальных и вертикальных связей между различными элементами и уровнями единой системы государственной власти, надлежит признать, что простого наличия всего перечня привычных для развитых государств видов и наименований органов явно недостаточно. О сложившейся системе органов государственной власти свидетельствует лишь та ситуация, когда эти органы выполняют возложенные на них согласно теории разделения властей функции вне зависимости от целого перечня факторов, носящих как объективный, так и субъективный характер.

Проблема становления институтов государственной власти неотделима от состояния общества в целом, и ее решение выходит за рамки собственно административной реформы, направленной на оптимизацию системы исполнительных органов. Тем актуальнее задача целенаправленного формирования государственных институтов, утверждение принципов их деятельности, в наибольшей степени способных обеспечить эффективное развитие государства.

Обеспечение качества государственных институтов возможно как путем организационно-правового закрепления и развития выбранных политических моделей, так и посредством формирования новой модели традиционных государственных институтов. Какой из вариантов предпочтительнее в конкретном случае, определяется множеством различных факторов. При любом подходе, безусловно, федеральные органы государственной власти (Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, министерства, службы, агентства), органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления обязаны иметь правовые основания и организационно-правовые ресурсы для обеспечения целостности, безопасности, законности и прав гражданина на всей территории страны. Это парадигмы мирового опыта и реальное состояние в демократически развитых странах.

Настоятельная необходимость развития государственного управления, повышения качества, системности и эффективности управления осознается всеми: и теми, кто работает в системе государственной власти, экспертами, представителями институтов гражданского общества, и теми, кто, согласно сервисной концепции государственной службы, является получателем услуг государства, – гражданами Российской Федерации. Россия в результате кардинальных преобразований властных институтов накопила значительный опыт, многое можно позаимствовать и у других стран, реализующих программы по совершенствованию системы государственного управления, развития административных процедур. Все это составляет задел продолжения реформы.

Отдельными составляющими проведенной административной реформы в Российской Федерации уже стали:

- реорганизация системы исполнительной власти, прежде всего федеральной;
- установление управленческих отношений нового качества между Федерацией и ее субъектами;
- реформирование контрольно-надзорной деятельности;
- развитие системы местного государственного управления и местного самоуправления;
- внедрение новых управленческих и информационно-аналитических технологий в органы государственной власти.

В настоящее время в России реализуется ряд реформаторских программ, касающихся реструктуризации функций государства (прежде всего в сфере упрощения административных процедур, оптимизации контрольно-надзорных функций, перехода к цифровым публичным услугам) и его отношения к ресурсам (программа реформирования отношений собственности, программа развития бюджетного федерализма и т. д.). Программы должны не только обладать концептуальной общностью, но и создавать функциональную и ресурсную основу реализации «общих» реформ в области государственного строительства.

«Растянутость» административной реформы обусловливает потребность периодически показывать промежуточные задачи и финальные цели реализации конкретных направлений реформы. Для обеспечения поддержки реформ со стороны институтов гражданского общества и граждан необходимо четко обозначать, какие результаты планируют инициаторы преобразований благодаря реорганизации государственной машины, придания ей инновационного характера.

Получение поддержки гражданского общества во многом зависит от продвижения концепции, что реформы ведутся не в интересах государственного аппарата, а в интересах страны, общества, бизнеса, граждан Российской Федерации. Философией реформы является коренное улучшение жизни россиян на базе строительства сильного государства. Главное направление реформы предстает в достижении конституционных целей Российской Федерации, в утверждении ценностей социального демократического государства.

Сильная государственная власть может обеспечить достойное место России в глобализированном мире. Будущее России как государства, ее способность обеспечить достойный уровень жизни граждан зависят от того, насколько эффективно будут разрешены задачи существенного реформирования структуры экономики страны, способно ли российское государство на осуществление технологического рывка. Утверждение принципа федеральной солидарности, укрепление федеральных структур государственной власти, консолидация общества – инструменты подобного реформирования.

Весьма своевременным для Российской Федерации является осознание того, что возможности реформирования, базирующегося только на рыночных основаниях, ограниченны. Рыночные теории и технологии полезны для обеспечения разумного взаимодействия государства и общества, которое должно быть уверено: его слышат, принимают в расчет, информируют, уважают. Государственное управление не может быть только разновидностью менеджмента, делающего упор на технологии управления частным предприятием, на эффективность бизнеса. Рыночные теории и технологии полезны, но управление было и остается политическим процессом согласований, достижения общественного консенсуса, примирения конфликтующих между собой ценностей – свободы и равенства, справедливости и эффективности.

Современные модели государственного управления (public governance и т. д.) ориентированы на формирование нового социального контракта между органами государственной власти и гражданским обществом, основанного на расширении прав и возможностей граждан и вовлечении их в процессы принятия государственных решений.

Для реализации этих направлений требуется творческий и новаторский подход при проведении административных преобразований, перехода на следующий этап эволюционного развития системы государственного и муниципального управления. Заметные усилия должны быть предприняты в направлении переподготовки существующего персонала, внедрения нематериальных стимулов мотивации и поощрения партнерства между государственным и другими секторами при предоставлении услуг.

Административная реформа – и с этим, кажется, согласны все в России – должна идти дальше. Разрешение задачи построения обоснованной концепции развития системы государственного управления России призвано содействовать эффективному, устойчивому развитию российского государства, утверждению его стабильности. Россия как государство, претендующее на достойное место в сообществе сильных государств, с необходимостью обязано предоставить миру свое видение модели государственного управления.

В начале обзора были приведены данные о размере России и ее ресурсах. Конечно, это «жизненное пространство» – завоевание наших предков, добыча ископаемых – труд наших современников. Но так ли это важно в современном мире – мире конкуренции идей, ценностей, информации? Конкурентоспособность страны на мировой сцене во все большей степени зависит от того, насколько государство способно обеспечить экономическое развитие, социальную стабильность, утверждение культурной перспективы. Именно в этом – главный смысл административной реформы в России.

Литература

Административная реформа в России. Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. Москва: «Инфра-М», 2006.

Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: курс лекций. В 2 т. Москва: «Дело». РАНХиГС, 2019.

Барциц И.Н. Показатели и критерии эффективности государственного управления. Москва: РАГС, 2010.

Барциц И.Н., Борщевский Г.А., Магомедов К.О. Современное состояние и тенденции развития государственной гражданской службы в России: аналитический доклад. Москва: «Дело». РАНХиГС, 2018.

Вишняков В.Г. Административная реформа в России: от кризиса государственного управления к эффективному государству. *Журнал российского права*. 2003. № 10. С. 11–23.

Занко Т.А. Конституционные поправки 2020: влияние на федеральную исполнительную власть. *Вопросы государственного и муниципального управления.* 2020. № 3. С. 7–16.

Зверева И.А. Итоги 10 лет административной реформы и задачи на перспективу (материалы круглого стола, состоявшегося 3 апреля 2014 года в рамках XV апрельской международной научной конференции «Модернизация экономики и общества» в НИУ ВШЭ). *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2014. № 2. С. 89–109.

Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2014. № 1. С. 8–44.

Мау В.А. Экономическая реформа: сквозь призму конституции и политики. Москва, 1999.

Мау В.А. Государство и экономика. Опыт экономических реформ. Москва: «Дело». РАНХиГС, 2017.

Оценка состояния конкурентной среды в России – 2016. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2016.

Охотский Е.В. Государственное управление в условиях глобализации и санкционных ограничений. *Государство и право*. 2017. № 5. С. 101–106.

Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 г. Редактирование и предисловие Т.В. Зайцевой. Москва: «Весь мир», 2003.

Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. Москва: «Формула права», 2007.

Bartsits I.N. Efficient bureaucracy – bureaucracy without corruption. *Государственная служба*. 2016. № 1 (99). С. 66–71.

Pollitt C. Future Trends in European Public Administration and Management: An Outside-In Perspective. 2014. http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/FutureTrendsInEuropeanPublicAdministrationAndManagement.Pdf

References

Administrative reform in Russia. Ed. by S. E. Naryshkin, T. Ya. Khabrieva. Moscow. Contract: Infra-M. 2006. In Russian

Bartsits I.N. The system of state and municipal management (training course) in 2 Vol. Moscow. Publishing house Delo. RANEPA. 2019. In Russian

Bartsits I.N. Indicators and criteria of efficiency for public administration. Moscow. RAGS. 2010. In Russian

Bartsits I.N., Borshchevsky G.A., Magomedov K.O. Current state and development trends for the state civil service in Russia: analytical report. Moscow. Publishing house Delo. RANEPA. 2018. In Russian

Vishnyakov V.G. Administrative reform in Russia: from the crisis of public administration to an effective state. *Zhurnal rossiyskogo prava*. 2003. No. 10. P. 11–23. In Russian

Zanko T.A. Constitutional amendments of 2020: impact on the federal executive branch of power. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsypalnogo upravleniya.* 2020. No. 3. P. 7–16. In Russian

The results of 10 years of undergoing the administrative reform and tasks for the future (Materials of a round table held on April 3, 2014, within the framework of the XV April international academic conference «On economic and social development» at the Higher School of Economics). *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. 2014. No. 2. P. 89–109. In Russian

Klimenko A.V. The decade of administrative reform: results and new challenges. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. 2014. No. 1. P. 8–44. In Russian

Mau V.A. Economic reform: through the prism of constitution and politics. Moscow. 1999. In Russian

Mau V.A. State and economy: experience of economic reforms. Moscow. Delo. RANEPA, 2017. In Russian

Reports on competitive situation in Russia – 2016. Analytical center for the government of the Russian Federation. 2016. In Russian

Okhotsky E.V. Public administration in the context of globalization and restrictions from sanctions. *Gosudarstvo i pravo*. 2017. No. 5. P. 101–106. In Russian

Russian civil service reform: the history of reform attempts from 1992 to 2000. Ed. and foreword by T.V. Zaitseva. Moscow. Ves' mir. 2003. In Russian

Tikhomirov Yu.A. Management on the basis of law. Moscow. Formula prava. 2007. In Russian

Bartsits I.N. Efficient bureaucracy – bureaucracy without corruption. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2016. No. 1 (99). P. 66–71. In English

Pollitt C. Future Trends in European Public Administration and Management: An Outside-In Perspective. 2014. http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/FutureTrendsInEuropeanPublicAdministrationAndManagement.Pdf.

Информация об авторе:

ИГОРЬ НЯЗБЕЕВИЧ БАРЦИЦ, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор (Российская Федерация, 117513, Москва). E-mail: ibarcic@gmail.com

Ссылка для цитирования: *Барциц И.Н.* Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Российская Федерация – Россия. *Государственная служба.* 2022. № 5. С. 67–118.

Information about the author:

IGOR N. BARTSITS, Dr. of Sci. (Law), Professor, (Moscow, 117513, Russian Federation). E-mail: ibarcic@gmail.com

For citation: *Bartsits I.N.* Evolution of public administration in the post-Soviet countries. Russian Federation – Russia. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 5. P. 67–118.