

# Административное право; административный процесс

УДК 354; 342.9

DOI: 10.35750/2071-8284-2020-3-185-193

**А. В. Равнюшкин**

кандидат юридических наук

*Санкт-Петербургский университет МВД России*

*Российская Федерация, 198206, Санкт-Петербург, ул. Лётчика Пилютова, д. 1*

*ORCID: 0000-0002-3604-5070. E-mail: ravnyushkin@mail.ru*

## **О происходящей трансформации административного права и государственного управления в России**

**Аннотация:** Современная система государственного управления в России столкнулась с многочисленными вызовами современности. Актуальность и проблематика выражаются в том, что существующая система управления не способна самостоятельно приобрести свойства, позволяющие эффективно и результативно справляться с вызовами. По мнению автора, главенствующим фактором снижения степени значения административного права является действующая либеральная социально-экономическая система в России, во многом опирающаяся на прозападные институты и доктрины.

В предлагаемой статье в качестве цели определяется исследование проблематики, связанной с происходящей в стране трансформацией системы государственного управления и административного права как её правовой основы, анализ существующих проблем и выработка решения, чем и определяется теоретико-методологическое и практическое значение статьи.

В качестве основы существующих проблем в управлении выдвигается тезис, что в новой системе управления главенствующее положение в России должны получить отечественные доктрины и механизмы, отражающие прежде всего интересы традиционного российского общества.

Одной из мер, направленной на совершенствование системы государственного управления в России, является, по мнению автора, приобретение Государственным Советом Российской Федерации конституционного статуса, вопросы ведения, полномочия и функции, принципы организации деятельности и другие положения которого в дальнейшем должны быть определены в федеральном законе. Автором подчеркивается, что Госсовет наряду с Президентом РФ приобретает значение единого центра выработки, согласования и принятия государственных решений.

Кроме того, одной из функций Госсовета должен стать мониторинг деятельности федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ) и региональных органов исполнительной власти, оценка результативности, качества и эффективности их деятельности, что потребует создания механизма такого контроля.

**Ключевые слова:** государственное управление, административное право, трансформация, социально-экономическая модель развития, Госсовет.

**Для цитирования:** Равнюшкин А. В. О происходящей трансформации административного права и государственного управления в России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2020. – № 3 (87). – С. 185–193. DOI: 10.35750/2071-8284-2020-3-185-193.

**Aleksandr V. Ravnyushkin**

Cand. Sci. (Jurid.)

*Saint-Petersburg University of the MIA of Russia*

*1, Letchika Pilyutova str., Saint-Petersburg, 198206, Russian Federation*

*ORCID: 0000-0002-3604-5070. E-mail: ravnyushkin@mail.ru*

## Current transformation of administrative law and state management in Russia

**Annotation:** Nowadays. The modern system of public administration in Russia face numerous challenges. The urgency of the problems is expressed in the fact that the existing system of governance is unable to independently acquire features that allowing it to cope with challenges effectively. The author believes that, the main factor in to reducing the importance of administrative law is the current liberal socio-economic system in Russia being largely based on Pro-Western institutions.

The aims of the this paper are to study the problems related to the transformation of the system of and administrative law as its legal basis, to analyze existing problems and to develop solutions to them, The last determines the theoretical, methodological and practical significance of the topic of the article. To solve the problem the author suggests that, the dominant position in Russia should be given to domestic institutions. The author emphasizes the need to improve the system of control over the efficiency and effectiveness of the work of state Executive bodies at various levels, which should greatly contribute to the formation of a universal Supervisory authority.

Further the author underlines that advanced technologies are introduced with a huge advance of their administrative legal regulation. This fact requires makes the administrative law return its original features being laid the basis for its formation, as well as become the basis for rapid and effective regulation of public relations in order to achieve the goals of management.

**Keywords:** public administration, administrative law, transformation, socio-economic model of development, new subjective rights.

**For citation:** Ravnyushkin A. V. Current transformation of administrative law and state management in Russia // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2020. – № 3 (87). – P. 185–193. DOI: 10.35750/2071-8284-2020-3-185-193.

### **Актуальность и постановка проблемы**

На современном этапе имеющаяся система государственного управления переживает ощутимые изменения. Впервые решительным образом существенно дополняются и меняются некоторые нормы Конституции Российской Федерации. С воплощением в жизнь положений ежегодного Послания Президента России Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. (далее – Послание) должен в некоторой степени поменяться и общий вектор развития страны и системы государственного управления. Президент России в указанном Послании отметил, что

«сегодня в нашем обществе чётко обозначился запрос на перемены... Темпы изменений должны нарастать с каждым годом, с ощутимыми для граждан результатами по достижению достойного уровня жизни»<sup>1</sup>.

Административное право как базовая отрасль, регулирующая отношения в сфере организации и функционирования государствен-

<sup>1</sup> Послание Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Российской Федерации. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 20.02.2020).

ного управления, под влиянием современного развития науки административного права призвана обеспечить эффективный, практически организующий характер государственного управления. На современном этапе развития науки административного права стоит перед сложными задачами по определению перспектив своего развития. Общеизвестно, что политические, экономические, социальные и иные факторы имеют определенное влияние на структуру и содержание отраслей права. Не является исключением и административное право.

В силу определённой трансформации системы государственного управления (самой системы, задач, функций, содержания) неизбежны и изменения некоторых основ и механизма регулирования управленческих отношений, некоторых институтов административного права, их теоретико-правовых начал как взаимно обусловленных частей единого организационно-правового инструмента развития государства. Как отметил А. В. Кирин, «новые административно-правовые традиции должны базироваться на современных идеях» [1, с. 51].

А. Н. Савенков полагает, что «очевидна потребность в переосмыслении традиционных концепций правопонимания, поиске новых решений, основанных не только (и даже не столько) на достижениях правовой науки, сколько на синтезе философских, экономических и правовых идей» [2, с. 6].

Стоящие перед современной Россией вызовы и осознание новой социальной реальности российским обществом детерминируют в системе государственного управления трансформацию, особенности которой определяются взаимодействием трёх основ – политической, экономической и культурной, что в целом образует систему национальной безопасности России.

Кроме того, актуальны и слова Ю. А. Тихомирова о том, что «в целом необходима перебалансировка функций исполнительной власти и центральных органов, причём существенная» [3, с. 31].

К числу индикаторов накопившихся проблем в системе государственного управления относится возникшая в КоАП РФ нагромождённость статей, изменяющих и устанавливающих административную ответственность за различные деяния. Как пример можно привести статью 19.5 КоАП РФ «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора (должностного лица), органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль», состоящую из

48 частей. Такая нагромождённость норм показывает, что различные ведомства при этом действовали в интересах не только государства в целом, но и в своих ведомственных, что справедливо отметил Ю. П. Соловей [4, с. 449].

Подобных примеров бессистемной работы законодателей можно привести немало. Мы постоянно видим, как в целях преодоления кризисных явлений на высшем уровне государственной власти принимаются оперативные решения. Однако если они осуществляются посредством принятия множественных дополнений в одну статью КоАП РФ, то можно себе представить, какая сложная ситуация сложилась в сфере исполнительной власти.

Так, в конце июня 2019 года в Иркутской области произошло сильное наводнение. 26 июня был введен режим ЧС в Тайшетском районе. К 27 июня в Иркутской области было затоплено более 800 домов в Нижнеудинском, Тайшетском и Тулунском районах, и региональные власти объявили режим ЧС уже по всему региону. Однако ещё 24 июня было ясно, что организация спасательно-восстановительных работ проводится на низком уровне. Президенту РФ В. В. Путину было доложено, что региональную комиссию по ликвидации последствий паводка возглавляет заместитель губернатора и председатель правительства Иркутской области Р. Н. Болотов, а не губернатор С. Г. Левченко. Глава государства «назвал неправильным и “странноватым” тот факт, что юридическую комиссию возглавлял председатель регионального правительства»<sup>2</sup>.

За короткое время Президент РФ В. В. Путин побывал в районе бедствия трижды (29 июня, 19 июля и 2 сентября) с тем, чтобы лично проконтролировать проведение спасательных и иных необходимых работ и действия региональных и местных властей. 4 июля Президент объявил наводнение в Иркутской области чрезвычайной ситуацией федерального уровня. Из-за сильного паводка в Иркутской области в конце июня было затоплено 10,8 тысячи жилых домов<sup>3</sup>.

2 декабря 2019 г. глава государства принял отставку губернатора Иркутской области С. Г. Левченко как не справившегося с задачами<sup>4</sup>. Ход восстановительных и строительных работ в обозначенном регионе осуществляется под личным контролем Президента РФ<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Путин раскритиковал работу губернатора Иркутской области во время наводнения [Электронный ресурс] // Интернет-газета «Lenta.ru». – 2019. – 24 июля. – URL: <https://lenta.ru/news/2019/07/24/wrongwrong>. (дата обращения: 16.09.2020).

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Не справился с задачами. Губернатор Иркутской области Сергей Левченко ушёл в отставку [Электронный ресурс] // Интернет-портал «Яндекс». – 2019. – 12 декабря. – URL: <https://yandex.ru/video/preview?text=губернатор+иркутской+области+Болотов>. (дата обращения: 16.09.2020).

При этом следует отметить, что частью 2 статьи 20.6 КоАП РФ установлена ответственность за «непринятие мер по обеспечению готовности сил и средств, предназначенных для ликвидации чрезвычайных ситуаций, а равно несвоевременное направление в зону чрезвычайной ситуации сил и средств, предусмотренных утвержденным в установленном порядке планом ликвидации чрезвычайных ситуаций», влекущая наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей.

Однако только 31 декабря 2019 года вступили в силу изменения в Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», а именно: была добавлена норма, согласно которой комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности субъектов Российской Федерации возглавляют высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации)<sup>6</sup>.

События, происшедшие в районе г. Норильска, также потребовали личного участия главы государства. Так, 29 мая 2020 г. произошла разгерметизация бака с дизельным топливом (20 тыс. тонн) на ТЭЦ-3 на дочернем предприятии «Норникеля» – компании НТЭК в районе Норильска. Это была крупнейшая в арктической зоне авария, создавшая угрозу экосистеме Северного Ледовитого океана. Компания НТЭК оповестила руководство Красноярского края об аварии не сразу, что усугубило ситуацию<sup>7</sup>. Как известно, устранение последствий обозначенной экологической катастрофы также не обошлось без личного вмешательства В. В. Путина.

<sup>5</sup> На контроле у Президента ход восстановительных работ в Тулуне. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Первого канала Российского телевидения. – 2020 – 13 сентября. – URL: [https://www.1tv.ru/news/2020-09-13/393197-na\\_kontrol\\_uz\\_prezidenta\\_hod\\_vosstanovitelnyh\\_rabot\\_v\\_tulune](https://www.1tv.ru/news/2020-09-13/393197-na_kontrol_uz_prezidenta_hod_vosstanovitelnyh_rabot_v_tulune). (дата обращения: 16.09.2020).

<sup>6</sup> Данная норма предусмотрена частью 2.1 статьи 4.1 Федерального закона от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», которая была добавлена Федеральным законом от 3 июля 2019 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и Федеральный закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей».

<sup>7</sup> Багровые реки: к чему приведёт разлив 20 тыс. т дизеля в Норильске. Опасность может грозить не только хрупкой арктической экосистеме, но и здоровью людей. [Электронный ресурс] // Официальный сайт газеты «Известия». – 2020. – 2 июня. – URL: <https://iz.ru/1018811/aigul-khabibullina-svetlana-kazantceva/bagrovye-reki-k-chemu-privedet-razliv-20-tys-tonn-dizelia-v-norilске> (дата обращения: 16.06.2020).

Думается, что целостная система мер, направленных на преодоление обозначенного Ю. Е. Аврутиным ««ручного» управления», разрушающего саму сущность публичного управления, его принципы и основополагающие постулаты [5, с. 107], еще не предложена. В связи с этим более чем актуальными являются слова А. Н. Савенкова о том, что «роль самой науки и научной экспертизы неуклонно снижается, утрачены представления о смысле и идее права, которые заменены на правовую казуистику, по своей сути далекую от подлинных критериев научности знания» [2, с. 7].

### **Об основной цели развития административного права и государственного управления**

Несмотря на наличие довольно демократических положений Конституции Российской Федерации, декларирующих права и свободы граждан и другие ценности, забюрократизованность и волокита в осуществлении многих государственных решений (особенно на стадии согласования), выполнения работ, предоставления услуг, ущемляют эти ценности, порождая негативное восприятие населением. Актуальны слова М. А. Шатиной о том, что «до сих пор не удалось закрепить и внедрить важнейшие элементы системы рациональной бюрократии, гарантирующие профессионализм государственного управления» [6, с. 32]. Созданная в 1900 году М. Вебером теория рациональной бюрократии закрепляла такие её принципы, как: безличный характер (обезличенные обязанности); принцип иерархии должностей; конкретное разделение труда в области управления (специфика функций по должности); квалификационный отбор работников; наличие правил и регламента работы; карьерный принцип; сосредоточение деятельности по одной должности; получение доходов только от организации-работодателя [7, с. 256–264].

Так, действующие в различных органах исполнительной власти административные регламенты не имеют общих правовых начал. Еще в 2005 году Ю. Н. Стариков, описывая существующий в стране «синдром бесправия», отмечал, что он «очень часто проявляется в системе публичного управления в виде “произвольного администрирования” (“административный произвол”)), не основанного на нормах действующего законодательства и установленных правом административных процедур [8, с. 31].

До настоящего момента в России не принят федеральный закон об административных процедурах, который закрепил бы необходимые единые основы и положения, направленные на усиление законности и порядка в исполнительно-распорядительной деятельности.

В качестве другого примера дефектности системы управления приведём перенос управ-

ленцами акцентов с целей организации на средства их достижения, перестановку приоритетов работы. Приказы, распоряжения, инструкции, соблюдение правил, оперирование статистическими данными, иерархия должностей и т. п., становятся самоцелью для управленцев, а цели-задания (цели существования организации, программные цели) уходят на второстепенный план.

Значительная часть управленческих решений не выполняется. В частности, аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, подчинённых Правительству России, за период 2017–2018 гг., проведённый Счётной Палатой Российской Федерации, показал, что «система стратегического планирования деятельности федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ) в настоящее время разбалансирована и неэффективна, недостаточно нормативно урегулирована и методически обеспечена, с низким уровнем контроля и исполнительской дисциплины»<sup>8</sup>.

Проведённый аудит также установил, что для обеспечения единого подхода к разработке, корректировке, осуществлению мониторинга и контроля реализации планов деятельности ФОИВ Минэкономразвития России утвердило соответствующие Методические рекомендации<sup>9</sup>, но поскольку они были закреплены в приказе, не имеющем государственной регистрации, отдельные ФОИВ не считают его обязательным к исполнению<sup>10</sup>.

Следует отметить, что указанные Методические рекомендации не содержат правил и процедур формирования и оценки достижения показателей деятельности ФОИВ, а также рекомендаций по определению задач<sup>11</sup>, которые должны содержаться в текстовой части плана.

<sup>8</sup> Отчёт о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года». Утверждён Коллегией Счётной палаты Российской Федерации 10 декабря 2019 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счётной палаты Российской Федерации. – URL: <http://audit.gov.ru/upload/iblock/885/8852a97cd45346ecea99d20b1d265d0f.pdf>. (дата обращения: 21.02.2020).

<sup>9</sup> Об утверждении Методических рекомендаций по разработке, корректировке, осуществлению мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации : приказ Минэкономразвития от 15 февраля 2016 г. № 68 [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал «Гарант». – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71233156> (дата обращения: 15.04.2020).

<sup>10</sup> Отчёт о результатах экспертно-аналитического мероприятия... – С. 14.

Аудитом было также установлено, что «отсутствует нормативный правовой акт, регламентирующий осуществление комплексной оценки эффективности деятельности ФОИВ. Не сформирована система оценки эффективности деятельности ФОИВ на основе критериев, показателей»<sup>12</sup>.

Все эти негативные факторы приводят к необходимости переосмысления подходов к организации управления.

В России остро стоит вопрос об определении отвечающих новым запросам направлений, средств развития российского государства, его будущего. Для определённой части российского и зарубежного общества стало очевидным, что так называемая либеральная идея исчерпала себя, о чем заявил Президент России В. В. Путин в интервью британской газете «The Financial Times»<sup>13</sup>.

Либеральная идея способствовала появлению новых субкультур, развитию межкультурных обменов и связей, культурного многообразия. Известный австралийский политический теоретик Чандрэн Кукатас<sup>14</sup> отмечает, что «либерализм – это доктрина, по определению сочувственно относящаяся к культурному многообразию, поскольку она делает акцент на праве индивида жить по собственному разумению, даже если этот образ жизни не одобряется большей частью общества» [9].

Однако в определённых кругах идеи либеральной идеологии, её отдельные элементы, служат средствами (орудием) разрушающего воздействия на государства, опирающиеся на традиционные ценности, ценности ярко выраженного большинства населения. Через внедрение идеологии так называемого «бесполого» воспитания детей, а не приоритета их семейного воспитания отцом и матерью, разрушение ценностей семьи осуществляется непрерывная

<sup>11</sup> Сведения о задачах должны предусматриваться в соответствии с подпунктом «б» пункта 5 Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, утверждённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № № 1449 [Электронный ресурс] // Сайт «Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации». – URL: <http://docs.cntd.ru/document/420336234> (дата обращения: 22.02.2020).

<sup>12</sup> Отчёт о результатах экспертно-аналитического мероприятия... – С. 14.

<sup>13</sup> В преддверии саммита «Группы двадцати» Владимир Путин ответил на вопросы представителей газеты The Financial Times [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Российской Федерации. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60836> (дата обращения: 22.02.2020).

<sup>14</sup> Ч. Кукатас – автор нескольких книг о современном либерализме, до 2019 года возглавлял Департамент государственного управления Лондонской школы экономики, где занимал кафедру политической теории.

атака на российское государство, на российскую культуру и самосознание россиян. В ноябре 2012 года Россия была вынуждена принять соответствующие дополнения в законодательство и в федеральный закон о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранных агентов, финансируемых из-за рубежа и действующих в интересах иностранных структур в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации<sup>15</sup>.

Не во всех случаях органы государственной власти оперативно успевают противодействовать данным явлениям. В 90-х гг. прошлого века наше государство стояло на грани катастрофы. Существует мнение, что в период президентства Б. Н. Ельцина произошла реставрация в России «периферийного» капитализма (схожего с капитализмом периода царской России), когда открытая в начале 90-х годов XX века экономика России подверглась контролируемому со стороны стран Запада процессу перераспределения ресурсов в пользу более развитых и богатых стран – стран развитого «центра». «Став частью “периферии”, Россия обрекла себя на постоянный дефицит финансовых ресурсов, бегство капиталов и вывоз сырья» [10, с. 10].

И. В. Понкин такие негативные явления, как отказ от традиционных для данной конкретной страны нравственных оснований в проектировании, построении и функционировании системы государственного управления, игнорирование законных интересов государствообразующего народа, ошибочный выбор и реализацию заведомо чуждой традициям и условиям страны модели светскости государства относит к числу ценностно-парадигмальных ошибок<sup>16</sup>.

Господствующая прозападная либеральная модель, в основе которой лежит политика международного финансового капитала, не способствует развитию национальной экономики России. И в этот вид капитализма остаются встроенными многочисленные институциональные структуры – такие как бюрократизация, патрон-клиентская система отношений, теневая экономика [11, с. 68].

Последние события на международной арене и на внутрироссийской политико-эконо-

мической сцене позволяют сделать вывод о необходимости формирования новой модели развития. В ней главенствующее положение должна занять доктрина приоритета и верховенства российского закона, независимости государственных органов власти от международного давления в принятии решений и их реализации, о чем и говорил Президент России в вышеуказанном Послании.

Так или иначе постулаты либеральной модели в экономической и иной сферах создают нестабильность в государственном управлении, в её правовой системе. В этих условиях «классический государственный суверенитет “размывается”, человек теряет стойкую юридическую связь с конкретным государством» [12, с. 69].

Одним из средств преодоления обозначенной проблемы служит необходимое в современных условиях дополнение, закрепленное в статье 79 Конституции Российской Федерации, указывающее, что «решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации»<sup>17</sup>.

#### ***О направлении (модели) развития системы государственного управления и административного права***

Устоявшиеся негативные явления не позволяют построить эффективно развивающуюся экономику Российского государства и вместе с этим систему эффективного государственного управления, инструментом которого должно служить обновленное административное право.

Новая политико-экономическая модель должна ориентироваться на развитие преимущественно внутреннего рынка, отражать интересы большинства граждан государства, способствовать экономическому росту прежде всего сектора реальной экономики и росту благосостояния граждан как потребителя отечественной продукции. Это должно повлечь синергетический эффект, вызванный совместными действиями целевых групп в экономической сфере.

Базируясь на отвечающем современным запросам административном праве, органы государственного управления должны быть способны к мобилизации различных ресурсов: финансово-материальных, людских (кадровых), организационных и информационных. Функции государственного управления должны агрегироваться для достижения общей цели – создания благоприятных условий

<sup>15</sup> См. п. 6 ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Данный правовой статус для российских НКО введён Федеральным законом от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал «Гарант». – URL: <https://www.garant.ru/article/529521>. (дата обращения: 15.09.2020).

<sup>16</sup> Понкин И. В. Теория публичного управления : учебник. Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. – Москва: Буки Веди, 2017. – С. 503.

<sup>17</sup> Конституция Российской Федерации (с гимном России). – Москва: Проспект, 2020. – 64 с.

для жизнедеятельности граждан на основе главенства человеческих ценностей. Думается, необходимо расширять и углублять роль граждан в решении публичных задач. Следует пересмотреть или даже создать вновь мотивационные основы для включения граждан в реальный процесс выработки решений. Активность граждан в политической и общественной жизни должна быть востребована самим государством. Граждане должны чувствовать сопричастность к управлению делами государства, региона и населенного пункта своего проживания.

В современных условиях органы государственного управления не имеют возможности оказывать полновесное эффективное воздействие на объекты управления, о чем было сказано выше. Думается, инициатива Президента Российской Федерации об изменении статуса федерального органа – Государственного Совета – выглядит своевременной и необходимой мерой. Однако общая формулировка назначения этого органа (обеспечение согласованного функционирования органов власти, определение основных направлений внутренней и внешней политики и приоритетные направления социально-экономического развития России<sup>18</sup>), закрепленная в ныне действующем Положении о Государственном Совете<sup>19</sup>, нуждается в дополнении.

Как известно, в российской системе исполнительной власти отсутствует орган, осуществляющий функции комплексного контроля и оценки результативности и эффективности деятельности Правительства Российской Федерации, федеральных министров и министерств, других федеральных органов исполнительной власти. Например, Счётная палата Российской Федерации обладает ограниченной функцией контроля и оценки деятельности объектов. Данный орган осуществляет функцию по оценке эффективности формирования, управления и распоряжения федеральными ресурсами в целях обеспечения безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации только с финансовой позиции (финансовой деятельности объекта аудита (контроля),

совершённых финансовых и хозяйственных операций)<sup>20</sup>.

Изменить положение дел в системе государственного управления может появление федерального органа, не входящего ни в одну из ветвей власти, который был бы наделён правом и реализовывал функцию мониторинга деятельности федеральных органов исполнительной власти, оценки их результативности и эффективности деятельности, качества исполнения и степени реализованности запланированных мероприятий. Думается, что таким органом должен стать реорганизованный Государственный Совет Российской Федерации (далее – Госсовет).

В действующей редакции основного закона, в пункте е5) к статье 83 Конституции Российской Федерации закреплено, что Президент Российской Федерации «формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства; статус Государственного Совета Российской Федерации определяется федеральным законом».

Следовательно, Госсовет приобретает новый, конституционный, правовой статус, который подлежит уточнению нормами федерального закона. Новый Госсовет наделяется функциями по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия всех органов власти, совместно с Президентом РФ становится единым центром выработки и реализации важнейших государственных решений по различным направлениям. Указанная норма Конституции РФ допускает определение и закрепление в обозначенных рамках в федеральном законе о Госсовете его конкретных полномочий и функций, что позволяет закрепить практически любой комплекс функций. В Конституции РФ ничего не сказано и о субъектном составе Госсовета. В настоящее время по распоряжению Президента<sup>21</sup> в Госсовете созданы 16 рабочих групп по различным направлениям, возглавляемые главами субъектов РФ.

<sup>18</sup> О поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»: проект закона № 885214-7 (внесён Президентом Российской Федерации) [Электронный ресурс] // Официальный сайт «Система обеспечения законодательной деятельности». – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 22.02.2020).

<sup>19</sup> О Государственном Совете Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602 [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/12120571> (дата обращения: 08.04.2020).

<sup>20</sup> О Счётной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144621/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144621/) (дата обращения: 22.02.2020).

<sup>21</sup> О рабочих группах Государственного совета Российской Федерации (вместе с Положением о рабочих группах Государственного совета Российской Федерации): Распоряжение Президента РФ от 27 декабря 2018 г. № 404-рп [Электронный ресурс] // Сайт «Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации». – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/552045759> (дата обращения: 16.04.2020).

Согласно положению о рабочих группах Госсовета РФ, их основными функциями являются подготовка материалов к заседаниям Госсовета, анализ правоприменительной практики по направлениям деятельности и подготовка соответствующих предложений, анализ и оценка результатов реализации региональных проектов, выявление в субъектах РФ лучших практик государственного и муниципального управления и их распространение, взаимодействие с Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и нацпроектам, а также научно-методическое и экспертно-аналитическое обеспечение деятельности Госсовета. Закрепленное обозначенным указом положение о рабочих группах как основных структурных элементах Госсовета не позволяет повысить в целом статус этого органа, усилить роль губернаторов в выработке общефедеральных решений, что и было сказано Президентом РФ в вышеупомянутом Послании.

Думается, что в новом федеральном законе о Госсовете необходимо определить его вопросы ведения, полномочия и функции, принципы организации деятельности и другие положения. Полагаем, что одной из функций Госсовета должен стать мониторинг деятельности ФОИВ и региональных органов исполнительной власти, оценка результативности, качества и эффективности их деятельности. К числу основных вопросов, которые следует решить, относится вопрос выработки механизма исполнения решений и контроля в процессе его исполнения. Данные предложения требуют провести определённую нормотворческую

работу на основе достижений отечественной административной науки.

### **Заключение**

Таким образом, перед системой государственного управления и административным правом как его правовой основой стоят весьма сложные задачи. Происходящие изменения в структуре нашего общества (не без внешнего воздействия) порождают потребность в его исследовании, результаты которого должны в определённой мере дать ответ на вопрос о сущности Российского государства, его управленческой структуры, которая в свою очередь должна быть способна успешно реагировать на современные вызовы.

В новых реалиях роль административного права как правовой основы трансформируемой системы государственного управления ещё более возрастает. Это требует от данной отрасли права на основе национальных интересов внесения существенного вклада в трансформацию системы государственного управления в целях построения высокоэффективной и результативной социально-экономической модели развития России. В этих целях и создается качественно новый центр принятия управленческих решений.

В свою очередь и административному праву под воздействием новых реалий необходимо перестроиться на основе достижений современной науки. Представляется, что административное право как отрасль должна вернуть себе первоначальные качества, заложенные при её формировании, и стать основой оперативного и эффективного регулирования общественных отношений для достижения целей управления.

### **Список литературы**

1. *Кирилин А. В.* О реформировании административного права // Журнал российского права. – 2012. – № 3. – С. 51–56.
2. *Савенков А. Н.* Предисловие // Трансформация парадигмы права в цивилизационном развитии человечества: доклады членов РАН / под общ. ред. чл.-корр. РАН А. Н. Савенкова. – Москва: ИГП РАН, 2019. – С. 5–8.
3. *Тихомиров Ю. А.* Административное право: вызовы, национальные цели, эффективность [вступительная статья] / Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления) : монография / А. М. Абакирова, М. А. Абдыраев, Г. А. Василевич [и др.] / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2018. – С. 20–33.
4. *Соловей Ю. П.* Ещё раз о необходимости реформы законодательства об административной ответственности // Сибирское юридическое обозрение. – 2019. – Том 16. – № 4. – С. 442–453.
5. *Аврутин Ю. Е.* Парадоксы контрольно-надзорной деятельности публичной администрации в контексте «ручного управления» // Вестник Нижегородского университета им. Лобачевского. – 2016. – № 3. – С. 106–111.
6. *Штатаина М. А.* Парадигмы государственного управления и развитие административного права / Актуальные проблемы административного права и административного процесса: сборник научных статей / отв. ред. М. А. Штатаина. – Москва: РГУП, 2017. – С. 30–42.

7. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т. / сост., общ. ред. и предисл. Л. Г. Ионина. – Москва: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. – Т. I. «Социология». – 445 с.

8. Стариков Ю. Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал российского права. – 2005. – № 4 (100). – С. 29–45.

9. Кукалас Ч. Теоретические основы мультикультурализма [Электронный ресурс] // Сайт «Полит.ру». – 2007. – 27 мая. – Режим доступа: <https://polit.ru/article/2007/05/27/multiculturalism> (дата обращения: 23.06.2020).

10. Кагарлицкий Б. Ю. Реставрация в России. – Москва: Эдиториал УРСС, 2000. – 376 с.

11. Гомцын О. А. Трансформация российского общества: ретроспекция проблем современной России // Человек. Общество. Управление. – 2015. – Том 16. – № 1. – С. 60–77.

12. Савенков А. Н. Философия права, правовое мышление и глобальные проблемы современной цивилизации // Трансформация парадигмы права в цивилизационном развитии человечества: доклады членов РАН / под общ. ред. А. Н. Савенкова. – Москва: ИГП РАН, 2019. – С. 9–92.

### References

1. Kirin A. V. O reformirovanii administrativnogo prava // Zhurnal rossiyskogo prava. – 2012. – № 3. – С. 51–56.

2. Savenkov A. N. Predisloviye // Transformatsiya paradigmy prava v tsivilizatsionnom razvitii chelovechestva: doklady chlenov RAN / pod obshch. red. chl.-korr. RAN A. N. Savenkova. – Moskva: IGP RAN, 2019. – 408 s.

3. Tikhomirov Yu. A. Administrativnoye pravo: vyzovy, natsional'nyye tseli, effektivnost' (vstupitel'naya stat'ya) // Modernizatsiya administrativnogo zakonodatel'stva (tseli, zadachi, printsipy i aktual'nyye napravleniya): monografiya / A. M. Abakirova, M. A. Abdyrayev, G. A. Vasilevich [i dr.] / otv. red. A. F. Nozdrachev. – Moskva: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii: Infra-M, 2018. – 496 s.

4. Solovey Yu. P. Yeshche raz o neobkhodimosti reformy zakonodatel'stva ob administrativnoy otvetstvennosti // Sibirskoye yuridicheskoye obozreniye. – 2019. – Том 16. – № 4. – С. 442–453.

5. Avrutin Yu. Ye. Paradoksy kontrol'no-nadzornoй deyatelnosti publichnoy administratsii v kontekste «ruchnogo upravleniya» // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. Lobachevskogo. – 2016. – № 3. – С. 106–111.

6. Shtatina M. A. Paradigmy gosudarstvennogo upravleniya i razvitiye administrativnogo prava / Aktual'nyye problemy administrativnogo prava i administrativnogo protsessa: sbornik nauchnykh statey / otv. red. M. A. Shtatina. – Moskva: RGUP, 2017. – 280 s.

7. Вебер М. Khozyaystvo i obshchestvo: ocherki ponimayushchey sotsiologii: v 4 t. / sost., obshch. red. i predisl. L. G. Ionina. – Moskva: Izd. dom Vysshey shkoly ekonomiki, 2016. – Т. I. «Sotsiologiya». – 445 s.

8. Starilov Yu. N. Administrativnoye pravo kak sredstvo razrusheniya «sindroma bespraviiya» v sovremennom pravovom gosudarstve // Zhurnal rossiyskogo prava. – 2005. – № 4 (100). – С. 29–45.

9. Kukatas Ch. Theoretical foundations of multiculturalism [Electronic resource] // <https://polit.ru/article/2007/05/27/multiculturalism>.

10. Kagarlitskiy B. Yu. Restavratsiya v Rossii. – Moskva: Editorial URSS, 2000. – 376 s.

11. Gomtsyan O. A. Transformatsiya rossiyskogo obshchestva: retrospektiya problem sovremennoy Rossii // Chelovek. Obshchestvo. Upravleniye. – 2015. – Том 16. – № 1. – С. 60–77.

12. Savenkov A. N. Filosofiya prava, pravovoye myshleniye i global'nyye problemy sovremennoy tsivilizatsii // Transformatsiya paradigmy prava v tsivilizatsionnom razvitii chelovechestva: doklady chlenov RAN / pod obshch. red. chl.-korr. RAN A. N. Savenkova. – Moskva: IGP RAN, 2019. – 408 s.

© Равнюшкин А. В., 2020

Статья поступила в редакцию 20.09.2020 г.