

Курило О. А., аспирант

Московский государственный университет экономики, статистики и информатики  
(Белгородский филиал)**ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ  
СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ С 2003 ПО 2005 ГГ  
(НА ПРИМЕРЕ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ)**

okurilo@mesi.ru

*В статье рассматриваются экономико-правовые основы функционирования системы управления Белгородским регионом. Делаются выводы о том, что регион обладает достаточным потенциалом для создания материальных благ, обеспечивающих достойный уровень жизни населения. Вместе с тем проводится анализ нормативно-правовой базы и методов управления регионом в рассматриваемый период времени.*

**Ключевые слова:** развитие региона, факторы развития региона, система управления регионом, региональные проекты и программы, административная реформа, исследование.

Конец 2003 года можно считать началом второго этапа административной реформы. Концептуальные основы этого этапа заложил Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года №824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах», где, в частности, был определен базовый принцип последовавших преобразований: организационное разделение правоустанавливающих, контрольных и распорядительных функций государственных органов.

На втором этапе реформы: происходит формирование нормативно-правовой базы, проводится широкомасштабное внедрение методов управления, нацеленных на конечный результат, вводятся стандарты государственных услуг и административных регламентов, в том числе электронных. Было осуществлено внедрение типовых программ административной реформы для субъектов РФ и муниципальных образований.

В Послании Президента России Федеральному собранию РФ на 2003 г. отмечалось, что "...бюрократия... обладает огромными полномочиями. Но находящиеся в ее руках количество полномочий по-прежнему не соответствует качеству власти...; такая власть в значительной степени имеет своим источником не что иное, как избыточные функции госорганов". Это обстоятельство и составляло фон, на котором предстояло провести административную реформу. В Послании поставлена задача: "провести радикальное сокращение функций госорганов. Конечно, это должно быть просчитано очень точно [1].

Внимание вопросам оптимизации функций федеральных органов исполнительной власти также было уделено в Послании Президента на 2004 г. В частности, Президент подчеркнул, что государственные функции, уже признанные избыточными, не должны быть реанимированы на уровне субъектов Федерации и муниципалитетов. «При дальнейшем сокращении функций министерств и ведомств важно учитывать и необходимость четкого урегулирования вопросов государственной и муниципальной собственности. Каж-

дый уровень власти должен иметь только то имущество, которое необходимо ему для исполнения закрепленных за ним публичных полномочий - и не более того».[2]

В 2003-2005 гг. административная реформа осуществляется по следующим направлениям: оптимизация, как функций органов исполнительной власти, так и их структуры; реформирование государственной службы; совершенствование управленческих процедур; создание административной юстиции. В марте 2003 г. Президентом РФ были изданы указы, которые в СМИ именовались "указами об административной реформе". В Указе Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 "О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах" выделен комплекс целей, которыми должна руководствоваться в своей работе Комиссия по административной реформе Правительства РФ, созданная во исполнение этого Указа. Постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 утверждено Положение о Правительственной комиссии по проведению административной реформы (в ред. постановления Правительства РФ от 21 мая 2004 г. № 248) [3].

Распоряжением Правительства РФ от 21 мая 2004 г. № 682-р при комиссии созданы рабочие группы по вопросам оптимизации структуры и функций подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных казенных предприятий, действующих в соответствующих сферах государственного регулирования[4]. В целях совершенствования государственного управления, оптимизации структуры и упорядочения функций федеральных органов исполнительной власти в 2004 г. образована Комиссия при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления, которая является постоянно действующим консультативным органом (Указ Президента РФ от 16 июля 2004 г. № 910 "О мерах по совершенствованию государственного управления» [5].

При Комиссии образованы три межведомственных рабочих группы по основным вопросам административной реформы: реформированию государственной службы и структуры федеральных органов исполнительной власти и др. Комиссия осуществляет координацию деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте РФ, а также координационных и совещательных органов, образованных Правительством РФ, по вопросам совершенствования государственного управления.

Оптимизация и упорядочение функций федеральных органов исполнительной власти, изменение системы, структуры и режима функционирования органов исполнительной власти; простота и эффективность работы государственных органов; совершенствование отношений между ними и хозяйствующими субъектами; демократизация управления, его открытость и доступность для граждан объявлены в качестве главных целей административной реформы. Достижение этих целей требует новых соотношений, с одной стороны, между централизацией, децентрализацией и деконцентрацией, с другой - между формами и методами правового регулирования разных сфер общественной жизни.

Успешное проведение административной реформы зависит не только от организационного обеспечения, но и выработки нового порядка организации и функционирования исполнительной власти. Поэтому конституционно-правовое и административно-правовое обеспечение мероприятий играет ключевую роль в осуществлении административной реформы. Подготовка и принятие нормативных правовых актов - имманентная часть процесса реформирования исполнительной власти, самый необходимый "инструмент" проведения административной реформы.[6]

Реформа административной системы нацеливалась на ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность, пересмотр функций федеральных органов исполнительной власти, завершение процесса разграничения полномочий между органами исполнительной власти различных уровней. Одновременно, в соответствии с принятыми в 2003 году законодательными актами, предметом изменений стали также и иные сегменты административной системы, в том числе правовые основы государственной службы, административные правонарушения и административная ответственность, административно-правовые режимы, принципы финансирования бюджетной сферы.

Тем самым реформа распространилась на все сферы административных отношений. В области реформирования правовых основ государственной службы были установлены единые правовые и организационные основы гражданской, военной и правоохранительной службы в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 года №56-

ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 года №885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» установлены этические рамки поведения государственных служащих и введено понятие конфликта интересов при выполнении должностных обязанностей. В качестве целей реформирования было определено повышение эффективности государственной службы в целом, ее видов и уровней, оптимизация затрат, что было отражено в Указе Президента Российской Федерации «О Федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации" (2003–2005 годы)» от 19 ноября 2002 года № 1336.

Указом Президента Российской Федерации «О Федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации" (2003–2005 годы)» от 19 ноября 2002 года № 1336 и Федеральным законом «О государственной гражданской службе» введено понятие должностных (служебных) регламентов и определение на их основе обязанностей, полномочий и мер ответственности, а также аттестаций и оценок эффективности и результативности деятельности государственных органов, причем задача оценки деятельности государственных служащих состояла в повышении качества исполнения должностных обязанностей и оказываемых услуг.

В целях обеспечения открытости и взаимосвязи с гражданским обществом разработаны положения о создании в органах власти комиссий с привлечением независимых экспертов для решения широкого перечня кадровых вопросов указанные в Федеральном законе «О государственной гражданской службе». Предусмотрен ряд антикоррупционных механизмов и подтверждено единство правового регулирования федеральной и региональной государственной службы.

В области федеративного устройства и местного самоуправления были внесены кардинальные изменения в сверхчувствительную сферу административных отношений — начал складываться реальный российский федерализм. На этом же этапе административной реформы были приняты два основополагающих закона, свидетельствующих о новом балансе власти и самоуправления: Федеральный закон от 24 июля 2003 года №95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» и Федеральный закон от 6 октября 2003 года №113-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Было заявлено о разграничении предметов ведения по уровням власти, согласования объемов расходных полномочий с доходными возможно-

стями каждого из уровней власти и преодоление дестабилизирующего влияния нефинансируемых мандатов (неисполняемых обязательств казны) на административную систему в целом. Тем самым государственные органы субъектов Федерации и местные органы власти теперь обязывались, а не могли, как было раньше, решать возложенные на них вопросы [7].

Регламентируемые законы ввели в поле правового регулирования более широкий круг отношений и обновили принципы их регулирования. Устанавливался новый подход к территориальной организации местного самоуправления. Каждый тип муниципального образования — поселение, муниципальный район, городской округ — обязывался решать свой круг вопросов. И хотя в законе нет прямой формулировки принципа соразмерности ресурсов местного самоуправления предоставленным им полномочиям, этот принцип заложен в идеологии закона. При этом законом поставлены и пределы хозяйственной деятельности местных органов.

На первом этапе была: завершена разработка нормативных актов, устраняющих избыточные и дублирующие функции государства, и произведена передача части государственных функций саморегулируемым организациям. Одновременно создана нормативно-правовая база для внедрения управления, ориентированного на конечные результаты, вводятся стандарты государственных услуг и административных регламентов.

В Послании 2003 года Президента Российской Федерации Федеральному собранию сформулировано положение о необходимости «сформировать эффективно работающий механизм разрешения споров между гражданином и государством за счет совершенствования административных процедур и судебных механизмов». По данному направлению каких-либо ключевых решений не зафиксировано. Основным инструментом «разрешения» административных споров остаются письма и жалобы граждан на действия чиновников. Об этом свидетельствует последовательное увеличение количества обращений на имя Президента Российской Федерации во время его ежегодного предновогоднего телеинтервью и все возрастающий объем поступающей корреспонденции, которая идет в вышестоящие органы государственной власти и чей главный адресат — также Президент Российской Федерации. Не внесено было ясности и относительно перспектив введения административного судопроизводства. Иными словами, на втором этапе реформы не возникло значимых институтов обратной связи граждан и государства.

По широте затронутых общественных отношений реформа на втором этапе вышла за пределы тех ограничений, которые отличают реформу (как переустройство какой-либо стороны или института общественной жизни) от других катего-

рий общественного развития (таких как эволюция, прогресс, экономический цикл, смена общественно-экономических формаций и иных) [8]

Реформа регулировала порядок общественно-го развития, с помощью универсальных способов решения широкого круга общественных вопросов: модернизации вооруженных сил, капитализации ЖКХ, регионального и муниципального развития. Сам термин «административная реформа» был введен в правовой оборот, и включен в большинство стратегических правовых документов, таких как: «Энергетическая стратегия России на период до 2020 года» [9], «Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года» [10], «План действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2002 году основных положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)» [11], «Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы)» [12] и др.

В Белгородской области реформа отразилась в ряде постановлений главы области:

17.11.2003 N 173 "О мерах по проведению на территории области административной реформы и обеспечению реализации Положений Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

12.05.2004 N 364-р "О мероприятиях по реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" на территории Белгородской области"

08.06.2004 N 1695 "О мероприятиях по реализации Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" на территории города Белгорода"

Закон Белгородской области от 20.12.2004 N 159 (ред. от 09.03.2011) "Об установлении границ муниципальных образований и наделении их статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района"

24.03.2005 N 50 "О проведении мероприятий по обеспечению финансовых основ местного самоуправления в соответствии с Федеральными законами от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ, от 4 июля 2003 года N 95-ФЗ"

Закон Белгородской области от 04.03.2005 N 171 "О внесении изменений в закон Белгородской области "Об установлении границ муниципальных образований и наделении их статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района"

30.03.2005 N 177 (ред. от 14.07.2010) "Об особенностях организации местного самоуправления в Белгородской области"

И целый ряд постановлений, касающихся муниципального устройства области. К 1 января 2006 года на территории Белгородской области были образованы 337 муниципальных образований: 1 городской округ, 21 муниципальный район, 28 городских поселений, 287 сельских поселений.

В то же время проводимая в стране реформа государственной службы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 1336 "О федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)" диктует необходимость поиска путей повышения эффективности работы органов государственной власти и совершенствования механизмов государственного управления. 16 марта 2004 г. Губернатор Белгородской области подписал постановление "Об областной программе "реформирование государственной службы Белгородской области (2004 - 2005 годы)". 5 августа вышло распоряжение губернатора Белгородской обл. "Об утверждении Кодекса поведения государственного гражданского служащего Белгородской области", 12 сентября того же года распоряжение "О классных чинах государственных гражданских служащих Белгородской области" (вместе с "Положением о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Белгородской области государственным гражданским служащим Белгородской области").

Вместе с тем продолжается работа по формированию благоприятной среды для развития малого и среднего предпринимательства. 18 марта 2005 г постановлением правительства Белгородской области был утвержден комплекс мероприятий по поддержке малого бизнеса области на 2005 год, который охватил весь спектр проблем обеспечения: нормативно-правовое обеспечение, финансово-кредитная и имущественная поддержка, организационная и информационно-образовательная поддержка, поддержка инновационной деятельности субъектов малого предпринимательства. 15 мая 2005 года подписано постановление "Об областном государственном учреждении "Белгородский областной центр развития предпринимательства" (вместе с "Уставом областного государственного учреждения "Инновационно-технологический центр "Стратегическая инициатива" Белгородского государственного университета"). А 27 мая того же года подписано постановление "Об определении уполномоченного органа для взаимодействия с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации по вопросам государственной поддержки малого предпринимательства области". Таким органом в области определен центр "Стратегическая инициатива".

27 декабря 2005 городской Совет депутатов решил утвердить городскую целевую Программу "Поддержки и развития предпринимательства в г.

Белгороде на 2006 - 2008 годы". В Программе говорится, что среди комплекса проблем, негативно влияющих на развитие сферы малого предпринимательства, в первую очередь нужно отметить следующие:

- несовершенство нормативно-правовой базы, регулирующей предпринимательскую деятельность, в том числе и неоптимизированная налоговая нагрузка;
- малоэффективная инфраструктура поддержки малого предпринимательства на муниципальном уровне;
- административные барьеры;
- отсутствие простых и доступных механизмов финансово-кредитной поддержки малого предпринимательства;
- низкая социальная активность предпринимателей.

Перспективы развития малого предпринимательства напрямую зависят от решения перечисленных проблем, так как они являются ключевыми факторами формирования условий, в которых сфера малого предпринимательства может успешно развиваться.

Новый этап развития предпринимательства в городе подразумевает, что все проблемы этой сферы в полной мере осознаются всеми участниками Программы и должны решаться на основе партнерства.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Послание президента В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 16 мая 2003 года
2. Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: Российский вариант. [http://www.adm.yar.ru/a\\_center/admref/staty/2005/07.htm](http://www.adm.yar.ru/a_center/admref/staty/2005/07.htm)
3. СЗ РФ. - 2004. - № 22. - Ст. 2192.
4. СЗ РФ. - 2004. - № 22. - Ст. 2192
5. СЗ РФ. - 2004. - № 29. - Ст. 3019
6. Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: Российский вариант. [http://www.adm.yar.ru/a\\_center/admref/staty/2005/07.htm](http://www.adm.yar.ru/a_center/admref/staty/2005/07.htm)
7. Ольга Анчишкина. Бюрократия начинает, но...выигрывает ли? <http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=811>
8. Клеймёнов Я.С. Второй этап административной реформы в РФ. <http://deliktor.ru/article/16-utoroy-etap-administrativnoy-reformy-v-rf.html>
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 года №1234-р
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2003 года №1266-р
11. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 августа 2002 года №1148-р
12. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 августа 2003 года №1163-р

