

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Оренбургский государственный университет»

О. М. Харькова

# **АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В РОССИИ**

Учебное пособие

Рекомендовано ученым советом федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Оренбургский государственный университет» для обучающихся по образовательной программе высшего образования по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление

Оренбург  
2019

УДК 35.075.1  
ББК 66.02  
Х 23

Рецензент – доктор экономических наук, доцент М.А. Троянская

**Харькова, О. М.**  
Х 23      Административная реформа в России [Электронный ресурс]: учебное пособие / О. М. Харьков; Оренбургский гос. ун-т. – Оренбург: ОГУ, 2019. – 134 с.  
ISBN 978-5-7410-2351-8

В пособии рассматриваются этапы и направления административной реформы в РФ. Выделены проблемы и перспективы совершенствования государственного управления. Для закрепления материала представлены вопросы и тесты.

Учебное пособие по дисциплине «Административная реформа в России» предназначено для обучающихся по образовательной программе высшего образования по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление очной и заочной форм обучения.

УДК 35.075.1  
ББК 66.02

ISBN 978-5-7410-2351-8

© Харьков О. М., 2019  
© ОГУ, 2019

# Содержание

Введение.....	4
1 Конституционно-правовые предпосылки осуществления административной реформы в Российской Федерации .....	6
1.1 Содержание административной реформы .....	6
1.2 Предпосылки административной реформы в Российской Федерации .....	11
Вопросы для контроля .....	24
Тесты.....	25
2 Административная реформа государственной службы .....	28
2.1 Система государственной службы России в советский период .....	28
2.2 Реформирование государственной службы в новой России.....	34
2.3 Современная модель государственной службы .....	54
Вопросы для контроля .....	63
Тесты.....	64
3 Проблемы и пути реформирования административного процесса, форм и методов деятельности органов исполнительной власти .....	66
3.1 Проблемы реализации административной реформы .....	66
3.2 Оптимизация административных процессов в органах исполнительной власти ...	72
Вопросы для контроля .....	78
Тесты.....	78
4 Оценка эффективности результатов проведения административной реформы государственного управления и перспективы ее дальнейшего развития.....	84
4.1 Подходы к мониторингу результатов проведения административной реформы ...	84
4.2 Проблемы внедрения системы мониторинга реформ государственного управления в России и подходы к их решению .....	89
4.3 Перспективные направления совершенствования государственного управления в России .....	95
Вопросы для контроля .....	124
Тесты.....	125
Заключение .....	129
Список использованных источников .....	132

## Введение

Учебное пособие предназначено для изучения факультативной дисциплины «Административная реформа в России», читаемой у обучающихся по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление.

Проведение административной реформы в конце XX века в России вызвано необходимостью преобразований, происходящих в государстве. Изменения требовали: структура органов государственной власти, порядок взаимодействия государства с гражданским обществом, система организации государственной службы.

Целью освоения дисциплины является углубление имеющихся теоретических знаний и практических навыков в области проведения в РФ административной реформы, повышения эффективности и оптимальности системы государственного управления.

Задачами освоения дисциплины «Административная реформа в России», являются:

- ознакомление с правовыми предпосылками, целями и направлениями административной реформы, механизмами ее реализации;
- изучение правовых основ проведения административной реформы в РФ;
- использование системно-комплексного подхода к представлению о современном состоянии административной реформы и тенденциях ее дальнейшего развития;
- оценка эффективности проводимой административной реформы;
- предоставление необходимого объема знаний, связанных с административно-правовым реформированием различных сторон государственного управления в современных условиях;
- получение обучающимися навыков пользования нормативно-правовой базой, регулирующей общественные отношения в сфере государственного управления

(исполнительно-распорядительной деятельности), составляющими предмет административного реформирования;

- освоение теоретических знаний об основных подходах и принципах перехода к современной системе государственного управления, ее основных элементах, их соотношении и взаимодействии, формах и методах;

- приобретение навыков и умений по нормативному прогнозированию, правовому регулированию структуры и системы исполнительной власти, оптимизации их государственных функций и оценки эффективности работы в результате осуществленных преобразований.

Процесс изучения дисциплины направлен на формирование следующих результатов обучения:

- ОК-1 способностью к абстрактному мышлению, анализу, синтезу;

- ОК-3 готовностью к саморазвитию, самореализации, использованию творческого потенциала;

- ОПК-3 готовностью руководить коллективом в сфере своей профессиональной деятельности, толерантно воспринимая социальные, этнические, конфессиональные и культурные различия;

- ПК-20 владением методами и инструментальными средствами, способствующими интенсификации познавательной деятельности.

Учебное пособие позволяет на основе изученного материала и выполнения заданий в конце каждой темы сформировать у обучающихся представление о проведении административной реформы в России, собственное отношение к ней.

# **1 Конституционно-правовые предпосылки осуществления административной реформы в Российской Федерации**

## **1.1 Содержание административной реформы**

Понятие «реформа» включает в себя преобразование, изменение, переустройство чего-нибудь или какой-либо сферы жизни, области знаний. Прилагательное «административный» добавляет к этому значению роль администрации в реализации данных изменений (само слово «администрация» переводится как «служить для»).

Таким образом, под административной реформой можно понимать комплекс мероприятий государственной власти по совершенствованию деятельности органов исполнительной власти.

Ключевыми сферами, которые затрагивает административная реформа являются:

- 1) роль государства в обществе и взаимодействие государства с гражданским сообществом;
- 2) организационная и функциональная сфера деятельности органов государственного управления;
- 3) результативность и эффективность деятельности государственного аппарата;
- 4) система управления государственной службой;
- 5) изменения в финансовой сфере государственного управления;
- 6) прозрачность государственного аппарата.

В основу административной реформы закладывается необходимость решения проблем государственного управления конкретного государства в сложившейся ситуации. Поэтому целью административной реформы является устранение проблем, с которыми сталкиваются органы государственной власти в определенный момент времени при попытке изменения направлений развития социально-

экономической политики государства. Начало полноправной административной реформы в России следует отсчитывать с 1991 года, с момента прекращения советского общественного и государственного строя и преобразования командно-административной плановой экономики в рыночную, что повлекло за собой изменения в структуре и полномочиях органов власти. Особенно это затронуло систему органов исполнительной власти, так как основу их формирования составляют государственные служащие, обеспечивающие исполнение полномочий соответствующих органов власти. То есть от результативности исполнения ими своих должностных обязанностей зависит эффективность всего государственного управления.

Конституцией РФ 1993 года исполнительная власть выделена в самостоятельную ветвь государственной власти, установлен порядок формирования Правительства РФ [1].

Положения Конституции РФ детализированы Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» от 31.12.1997 года № 3 [2].

Преобразование структуры органов исполнительной власти предполагает изменение функций государственного регулирования, его объектов и масштабов, видов, компетенций, форм и порядка реализации полномочий органов исполнительной власти, изменения видов государственных должностей, квалификационных требований к государственным служащим.

Впервые термин «административная реформа» был употреблен в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2001 года, в котором необходимость реформы обосновывалась проведением оптимизации в государственном управлении, связанной с упорядочиванием и приведением в соответствие функций, структуры и состава Правительства РФ и других органов исполнительной власти [3].

Нормативное закрепление термина «административная реформа» происходит в Указе Президента РФ от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах». В этом же Указе определены целевые ориентиры административной реформы – повышение эффективности

деятельности системы федеральных органов исполнительной власти, создание благоприятных условий для реализации бизнес-структурами своих прав и интересов [4].

В Указе № 824 выделены следующие приоритетные направления административной реформы:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;

- организационное разделение функций надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов исполнительной власти [4].

Обозначенные сферы в рамках реализации административной реформы по упорядочиванию и исключению дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти закреплены Указом Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в котором определялась следующая трехуровневая структура федеральных органов исполнительной власти:

- федеральные министерства;

- федеральные службы;

- федеральные агентства [5].

На определение данной структуры федеральных органов исполнительной власти повлияли реализуемые ими функции, определенных в рамках проводимой в стране административной реформы.

Указом № 314 определены четыре группы функций федеральных органов власти. Это функции по:

- принятию нормативных правовых актов;
- контролю и надзору;
- управлению государственным имуществом;
- оказанию государственных услуг [5].

В развитие положений Указа Президента РФ от 23 июля 2003 года Правительством РФ была принята Концепция административной реформы в Российской Федерации на 2006 - 2010 гг., утвержденная распоряжением от 25 октября 2005 года № 1789-р [6].

В Концепции были определены следующие государственно-правовые механизмы реализации административной реформы:

- внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;

- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;

- 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, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления [6].

Несмотря на то, что цели, поставленные в Концепции, в установленный срок не были до конца реализованы, с 2011 года на основе незавершенных преобразований начинается новый этап реформы, основным направлением которого стало одновременное снижение административных барьеров и повышение доступности государственных и муниципальных услуг за счет:

- оптимизации способов осуществления функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;
- совершенствования разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в различных сферах общественных отношений;
- развития механизмов, направленных на управление процессом реализации административной реформы [7].

В целом, под **административной реформой** следует понимать процесс совершенствования организации деятельности государственных органов исполнительной власти путем разграничения их функций, определения структуры, функций, порядка и формы деятельности органов исполнительной власти, в соответствии с требованиями времени. Целью административной реформы является повышение эффективности государственного управления, для чего необходимо установить критерии оценки его эффективности.

В конечном итоге административная реформа направлена на поиск эффективной системы государственного управления и ее установление в стране.

Признаками административной реформы являются:

- определенный период времени преобразований, с разбивкой на этапы проведения реформы;
- системность теоретической основы;
- комплексность практической реализации;
- наличие ответственного субъекта проведения реформы;
- стремление к повышению эффективности государственного управления.

Таким образом, можно сделать вывод, что административная реформа является элементом экономических и социальных реформ, проводимых в России с 1990 года. Проведение этой реформы вызвано необходимостью приведения не

только системы органов государственной власти, но и самих принципов государственного управления в соответствие с уровнем развития экономических, политических и общественных отношений в стране.

## **1.2 Предпосылки административной реформы в Российской Федерации**

В процессе реализации реформы важным является решение проблемы совершенствования государственного управления с применением современных методов управления с целью повышения качества жизни населения государства и повышения конкурентоспособности страны.

К числу основных предпосылок, вызвавших необходимость изменения структуры органов исполнительной власти в РФ, следует отнести:

1) социально-экономический кризис 90-х годов XX века, который связан со снижением результативности государственного управления социально-экономическими и политическими процессами, что оказало влияние на степень доверия граждан и организаций к государственным институтам (более 71 % граждан отрицательно оценивали деятельность государственных служащих, только 14 % были удовлетворены качеством оказываемых государственных услуг);

2) низкая эффективность государственного управления по основным критериям качества деятельности органов государственного управления.

С 2000 года в ежегодных Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию многократно подчеркивалась необходимость изменений в государственном управлении: «Цель административной реформы состоит в обеспечении безусловного исполнения прямой обязанности государства, а именно - создание условий для развития экономических свобод, определение стратегических ориентиров, предоставление населению качественных публичных услуг и эффективное управление государственной собственностью. Для этого органам исполнительной власти необходима эффективная и четкая технология разработки, принятия и исполнения решений на всех уровнях государственного управления.

Ныне действующий порядок ориентирован не столько на содержание, сколько на форму» [8].

С этого момента официально начинается административная реформа в Российской Федерации как системное и комплексное преобразование структуры и функций органов исполнительной власти. С содержательной стороны в ней выделяют два аспекта:

1) оперативный - происходит выделение избыточных функций и избавление от них, совершенствование методов исполнения установленных законом государственных функций, определение и построение системы и структуры органов исполнительной власти, отвечающей новым требованиям и функциям, исключая конфликт интересов;

2) институциональный - заключается в формировании способов, препятствующих появлению новых избыточных функций, закреплению процедур исполнения установленных функций, достижения прозрачности и информационной открытости органов власти.

Приоритетные направления и основные этапы административной реформы на период до 2005 года были закреплены в Указе Президента РФ от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах». Решение указанных задач было возложено на Правительственную комиссию по проведению административной реформы, образованную Постановлением Правительства РФ [4].

**Первый этап административной реформы (2003 – 2005 годы)** предусматривал мероприятия по двум направлениям:

- снижение издержек, связанных с избыточным государственным регулированием экономики;
- формирование эффективных механизмов взаимодействия федеральных органов власти при исполнении ими установленных необходимых функций.

Для реализации мероприятий, заявленных в Указе Президента № 824 проведена инвентаризация, анализ и классификация функций органов исполнительной власти, осуществлялась корректировка законодательства с целью

ликвидации лишних административных барьеров и формированию механизмов, не позволяющих чрезмерное государственное регулирование экономики. В результате избыточные и дублирующие полномочия органов исполнительной власти были исключены, что нашло свое отражение в соответствующих нормативных актах.

**Второй этап административной реформы (2006 – 2008 годы)** коррелируется с принятием Концепции проведения административной реформы в РФ и плана мероприятий по ее проведению [6]. В данных документах ставились три основные цели, представленные на рисунке 1.



Рисунок 1 – Цели проведения административной реформы в РФ на 2006 – 2008 гг.

Ставились следующие задачи реализации административной реформы:

1) внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам, то есть механизма управления, ориентированного на результат, и проектного управления в Правительстве РФ, представленного на рисунке 2.

В рамках административной реформы предполагалось внедрение системы ведомственного и межведомственного планирования, механизмов проектного управления, контроля за достижением результатов деятельности. Это требовало формирования критериев оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти по направлениям их деятельности и в соответствии со стратегическими целями государства, которые позволили бы распределять ресурсы по поставленным задачам и обеспечивать контроль за достижением результатов;



Рисунок 2 – Механизм управления, ориентированный на результат

2) разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, представленных на рисунке 3.



Рисунок 3 – Разработка и внедрение государственных услуг в рамках административной реформы в России на 2006 - 2008 гг.

Предназначение административных регламентов заключается в информации, необходимой и достаточной для получения государственной услуги гражданами или организациями, и для исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги должностными лицами органов исполнительной власти. То есть реализуется принцип открытости, прозрачности и доступности предоставления государственных услуг населению, и одновременно снятие излишнего государственного регулирования для предпринимательских структур. Это позволит также упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед обществом;

3) оптимизация функций органов исполнительной власти, введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти, представленная на рисунке 4.

Для этого следует завершить процедуру определения необходимых и устранения избыточных и дублирующих функций органов власти, осуществлять контроль за оптимальным составом функций органов исполнительной власти.

Важным фактором повышения эффективности государственного управления является ликвидация избыточных функций и полномочий органов государственной власти. Причем необходимо постоянно отслеживать перечень таких полномочий и выявлять новый, вытекающий из требований времени.

С целью **идентификации** избыточных функций следует осуществить проверку документов, в которых перечисляются все функции на то, насколько они соответствуют:

- стратегическим целям и задачам государственной политики в определенной сфере социально-экономических отношений;
- законодательному закреплению за органами того или иного уровня государственного управления;
- минимально необходимому (приближенному к населению) уровню власти.

Соответствие следует осуществлять на основе Конституции РФ, международных договоров и конвенций, программ социально-экономического развития РФ, планов Правительства РФ, концепций развития отдельных сфер

деятельности и стратегических программ развития субъектов РФ и их нормативной правовой базой.



Рисунок 4 – Оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции в рамках административной реформы в России на 2006 - 2008 гг.

При условии несоответствия юридической силы нормативного акта, закрепляющего какую-либо функцию или отсутствие нормативного закрепления, данная функция признается избыточной.

Следующим этапом за идентификацией избыточных функций является их **упразднение**, к которому можно отнести ликвидацию функции из нормативного акта. Причем ликвидация без замены другими функциями и передачи ее другим субъектам. Так, под ликвидацию попадают функции:

а) формально закрепленные нормативно-правовыми актами, но реально не исполняемые в течение длительного времени без ущерба для регулирования в определенной сфере социально-экономических отношений;

б) не закрепленные нормативно-правовыми актами;

в) закрепленные нормативно-правовыми актами, противоречащими актам большей юридической силы;

г) закрепленные актами недостаточной юридической силы.

Следующим вариантом упразднения избыточных функций является сокращение масштаба исполнения функции, то есть исключение из объекта государственного регулирования или оказания государственных услуг определенных правоотношений, уменьшение оснований исполнения функции. В остальной части функция признается необходимой.

Так же с целью упразднения избыточных функций осуществляется передача функций бизнес-структурам, то есть происходит отказ государства от исполнения функции с возможностью ее реализации участниками рынка либо передача государственных функций участникам рынка, соответствующим определенным в законе требованиям, под контролем государства. Полный отказ государства от функций означает, что функции закреплены за участниками рынка гражданским законодательством и не нуждаются в государственном регулировании. В основном это относится к государственным услугам либо не свойственным государству функциям, например, таким как:

а) координация деятельности ведущих организаций отрасли;

б) регулирование ценообразования в отраслевых организациях;

в) проведение маркетинговых исследований, рекламных акций.

Передача функций участникам рынка в соответствии с определенными в законе требованиями и под контролем государства необходима в случае, если указанные функции имеют в качестве адресата постоянно изменяющийся круг лиц, не содержат в себе властных полномочий и могут эффективнее осуществляться участниками рынка (сертификация, экспертиза, экзамен и т. д.).

Четвертым вариантом упразднения избыточных функций является законная передача функции на минимально необходимый уровень власти согласно принципу субсидиарности. Это происходит в случае, когда функция не относится к исключительному предмету ведения субъекта РФ и может более эффективно, с меньшими затратами ресурсов осуществляться на муниципальном уровне. Исполнительные органы государственной власти, реализующие функцию, должны обосновать необходимость ее передачи на муниципальный уровень.

Передача функций саморегулируемым организациям также относится к числу способов упразднения избыточных функций. При этом передаются функции, которые направлены на регулирование взаимоотношений между участниками рынка, то есть полностью отказаться от таких услуг нельзя, так как они позволяют контролировать деятельность участников рынка. Примерами передаваемых саморегулируемым организациям функций являются: проверка компетентности участников рынка (аттестация, сертификация, квалификационные экзамены), контроль за участниками рынка (проверка качества оказания услуг и соблюдения стандартов деятельности), разработка стандартов качества оказываемых услуг, создание системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в определенной сфере правоотношений. Общие требования к саморегулируемым организациям при передаче избыточных функций должны быть закреплены федеральным законом.

Следующий способ упразднения избыточных функций – это передача функции на аутсорсинг. Аутсорсинг представляет собой внедрение лучших практик реализации административно-управленческих процессов. С помощью аутсорсинга осуществляется эффективный контроль за издержками деятельности, что позволяет

органам власти акцентировать свое внимание на своей основной деятельности, повысить качество услуг, доступность инновационных технологий, сократить капитальные затраты.

На аутсорсинг следует передавать функции, не входящие в число полномочий органов исполнительной власти, с помощью заключения контрактов на конкурсной основе (покупка готового товара, приобретение услуги либо размещение заказа на исполнение функции среди участников рынка не будут исполняться в полной мере исполнительными органами государственной власти).

Передаче на аутсорсинг также подлежат функции исследования состояния дел в определенной сфере социально-экономических отношений, проведение научно-исследовательских работ, ведение кадастров, реестров, не связанных с надзорными функциями. При этом, властные функции и функции, затрагивающие информацию, содержащую государственную тайну, не могут быть переданы на аутсорсинг.

Все рассмотренные варианты ликвидации избыточных или дублирующих функций требуют трудоемкой и научно-обоснованной работы от органов государственного управления. Поэтому необходимо усилить взаимодействие между органами власти, бизнес-структурами и гражданским сообществом по разработке нормативно-правовых актов, связанных с эффективной системой государственного управления [9].

Важным условием оптимизации функций органов исполнительной власти является ликвидация коррупции. С этой целью в Концепции были предусмотрены следующие мероприятия:

- разработка антикоррупционных механизмов в сферах деятельности государственных органов с повышенным риском коррупции;
- внедрение экспертизы нормативных правовых актов на степень их коррупциогенности;
- формирование методических основ оценки степени коррупциогенности государственных функций;
- формирование пакета антикоррупционных нормативных правовых актов;
- подготовка ведомственных и региональных антикоррупционных программ.

В рамках данных мероприятий предусматривалось проведение первичной и специализированной экспертизы действующих нормативных актов и вносимых проектов, на основе которой вносились изменения в нормативные акты.

4) повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом и прозрачности деятельности органов исполнительной власти, представленное на рисунке 5.

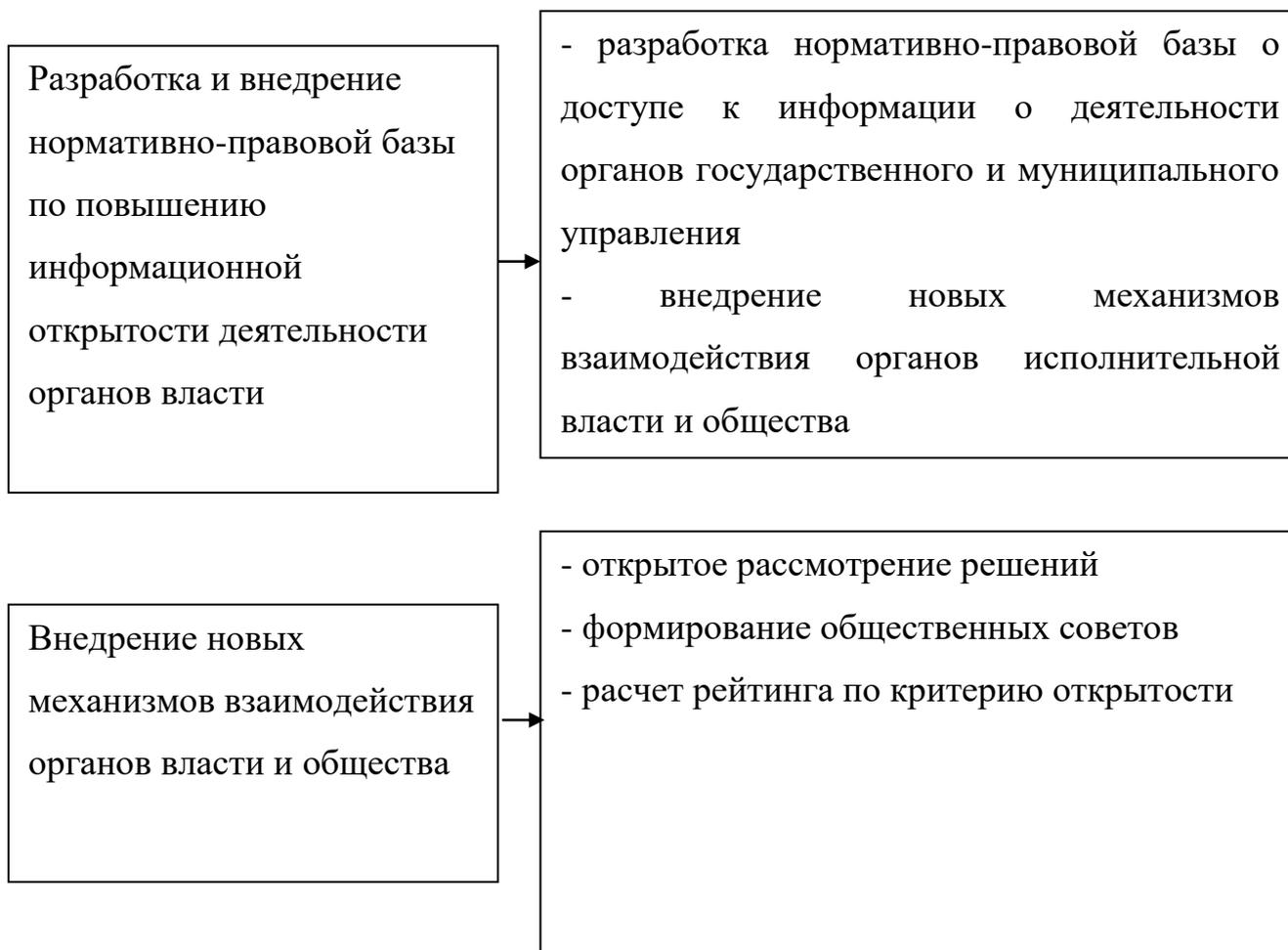


Рисунок 5 – Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом в рамках административной реформы в России на 2006 – 2008 гг.

Данная задача направлена на решение проблемы информационной закрытости органов исполнительной власти РФ и отсутствие обратной связи с гражданами и организациями. Поэтому предусматривалось четкое описание процедуры

предоставления информации о деятельности органов исполнительной власти, в том числе:

- проведение публичных обсуждений подготавливаемых решений;
- проведение общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;
- включение представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти;
- создание и организация деятельности при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;
- определение рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости.

5) совершенствование системы информационного обеспечения органов исполнительной власти необходимо для обеспечения органов власти объективными критериями оценки их работы на основе внедрения международных стандартов. В рамках данного направления разрабатывались системы мониторинга: процессов управления по результатам, качества предоставления государственных и муниципальных услуг, эффективности подведомственных антикоррупционных программ, проведения закупок для государственных нужд, информационной открытости и прозрачности деятельности органов государственной и муниципальной власти, развития гражданского общества и участия его представителей в процессе подготовки и принятия органами власти решений;

6) формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления. Для реализации данного направления необходима заинтересованность всех объектов и субъектов государственного управления в эффективном проведении административной реформы и их подготовленность, что

требует координации мероприятий по проведению административной реформы на федеральном и региональном уровнях. Это предполагает:

- создание типовых программ разработки направлений административной реформы;
- разработку программ обучения новым процедурам государственного управления и их реализацию в рамках образовательных программ и курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих;
- мониторинг результативности мероприятий административной реформы на федеральном и региональном уровнях;
- совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления;
- взаимодействие с общественностью по вопросам реализации административной реформы;
- формирование эффективного механизма управления мероприятиями по проведению административной реформы.

Для реализации и развития административной реформы необходимо сформировать базу данных лучшего опыта государственного управления, обеспечить учет интересов и мнений всех участников государственного управления.

**Третий этап административной реформы (2009 – 2010 годы)** предусматривал:

- создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на территориях субъектов РФ;
- переход федеральных органов исполнительной власти на оказание государственных услуг в электронном виде с использованием общероссийского государственного информационного центра [10].

В рамках данного этапа планировалось создание системы региональных порталов государственных услуг, обеспечивающих доступ к информации о них любому пользователю.

Таким образом, проведение административной реформы в РФ является системным мероприятием, направленным на повышение эффективности и

совершенствование деятельности органов исполнительной власти и государственного управления в целом.

### **Вопросы для контроля**

1 Каково содержание понятия «административная реформа»?

2 Назовите цель административной реформы.

3 Какие сферы затрагивает административная реформа?

4 Перечислите приоритетные направления административной реформы в России?

5 Дайте сравнительную характеристику Указа Президента от 30.09.1992 г. № 1148 и Указа Президента от 09.03.2004 г. № 314 [5].

6 Назовите государственно-правовые механизмы реализации административной реформы согласно Концепции административной реформы на 2006 – 2010 годы [6].

7 Каким образом можно достичь снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг?

8 Перечислите признаки административной реформы.

9 Назовите предпосылки административной реформы.

10 Какие направления затрагивал первый этап административной реформы в России?

11 Какие направления затрагивал второй этап административной реформы в России?

12 Какие направления затрагивал третий этап административной реформы в России?

13 Что такое «управление по результатам» в деятельности органов исполнительной власти?

14 Что включает в себя разработка и внедрение стандартов государственных услуг?

15 Что предполагает оптимизация функций органов исполнительной власти, введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти?

16 Что включается в повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом и прозрачности деятельности органов исполнительной власти?

17 Что включает в себя модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти?

18 Что включает в себя формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы?

19 По какой причине, на ваш взгляд, не были достигнуты задачи, поставленные на первом этапе административной реформы в России?

20 Какие рекомендации по проведению дальнейших изменений в системе государственного управления в России вы можете предложить?

### **Тесты**

1.1 Что является причиной начального этапа реализации административной реформы?

- развал СССР (1991 год);
- принятие Конституции РФ (1993 год);
- избрание Президента РФ (2000 год);
- Послание Президента РФ Федеральному Собранию (2002 год).

1.2 Какие элементы входят в понятие административной реформы в России?

- совершенствование государственной власти, включающее изменение законодательной, исполнительной и судебной власти;
- изменение структуры органов исполнительной власти, функций государственных органов и способа их реализации;
- преобразование административно-территориального устройства государства;
- разграничение полномочий и предметов ведения между федеральной, региональной и муниципальной властью;
- процесс пересмотра функций исполнительной власти, закрепления необходимых и упразднения избыточных функций;

- система эффективного исполнения государственных функций, обеспечивающая экономический рост и общественное развитие.

1.3 Как связаны между собой проводимые в России реформы государственной службы, административная и бюджетная?

- не связаны между собой;

- тесно взаимосвязаны;

- достижения каждой реформы не оказывают влияние на реализацию других реформ.

1.4 В каком нормативно-правовом акте определены приоритетные направления реализации административной реформы на 2003 - 2004 годы:

- постановление Правительства РФ;

- Указ Президента РФ;

- Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ.

1.5 Приоритетные направления административной реформы на 2003 - 2004 годы:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

- усиление регулирующих и контрольных функций органов исполнительной власти вместо сохраняющегося директивного управления;

- повышение роли перспективного и текущего прогнозирования для принятия стратегических решений, принятие упреждающих мер, позволяющих предотвращать негативные политические явления и социально-экономические процессы;

- организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

1.6 Основные цели административной реформы в РФ на период 2006 - 2008 годов:

- повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг;

- повышение эффективности расходов бюджета;

- снижение дисбаланса в экономическом развитии регионов РФ;

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти;

- укрепление демократических институтов гражданского общества.

1.7 Критерии оценки избыточности государственной функции :

- ограничение конституционных прав и свобод;

- значительные материально-технические и финансовые затраты государства на исполнение функции;

- исполнение функции требует сложной межведомственной координации;

- коренное изменение внутренней и (или) внешней обстановки, в связи с чем отпадает необходимость и (или) целесообразность осуществления функции;

- функция исполняется другими организациями;

- для реализации функции у государственного органа недостаточно материально-технических, финансовых и кадровых ресурсов.

1.8 Вариант упразднения избыточной функции:

- ликвидация функции;

- сокращение масштаба исполнения функции;

- объединение двух функций в одну;

- передача функции участникам рынка и саморегулируемым организациям профессиональных участников рынка;

- закрепление функции за подведомственными государственными учреждениями;

- передача функции на аутсорсинг.

1.9 Система федеральных органов исполнительной власти, предусмотренная Указом Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»:

- федеральные министерства;

- федеральные надзоры;

- федеральные агентства;

- федеральные службы;

- федеральные инспекции.

1.10 Какие функции в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» не могут исполняться федеральным министерством, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ:

- по принятию нормативных правовых актов;

- по назначению проверок деятельности внебюджетных фондов;

- по управлению государственным имуществом;

- по оказанию государственных услуг.

## **2 Административная реформа государственной службы**

### **2.1 Система государственной службы России в советский период**

Предпосылкой становления социалистического государства явился революционный слом действующего государственного аппарата. Большевики

вступили в революцию с идеей государства - коммуны - государства без бюрократии, без полиции, без постоянной армии и самого государства как такового.

После революции 1917 года перед органами власти встает вопрос об упразднении чиновничьего аппарата и замене его представителями трудящегося класса. Декретом ВЦИК и СНК от 24 ноября 1917 года была ликвидирована иерархия госслужащих и отменены названия гражданских чинов (введена Петром I в «Табели о рангах» 24 января 1722 года). Реформа царской системы государственной службы проходила под лозунгом уничтожения старого чиновничества и заменой его новой пролетарской государственной службой.

Было отменено царское законодательство о государственной службе. 10 января 1918 года на III Всероссийском съезде Советов рабочих и солдатских депутатов утверждается «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа», в которой закрепляется полновластие и единовластие Советов.

В Конституции РСФСР 1918 года определяется следующая система высших органов власти: Всероссийский съезд Советов и Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК), который избирался на съезде. Законодательная и исполнительная власть принадлежала съезду Советов, ВЦИК, Совнаркому. Исполнительный орган Наркомюст осуществлял судебную власть.

Новый государственный аппарат был сформирован в большинстве своем из членов РКП(б) (рабоче-крестьянская партия (большевиков)), которые имели нужное для того времени социальное происхождение и были преданы целям партии. Однако время показало несостоятельность такого решения, так как у партийных кадров из числа пролетариата отсутствовала необходимая для управления квалификация. Это привело к необходимости возврата в государственный аппарат прежних чиновников.

Постепенно черта между старой, унаследованной от царского режима, и новой бюрократией стиралась: чиновники дореволюционного периода либо приспособлялись и полностью адаптировались к условиям нового времени, либо вытеснялись из госаппарата по мере повышения квалификации новых чиновников или в ходе репрессий.

Со временем чиновничий аппарат разрастался, так как государственный контроль над всеми сферами жизнедеятельности страны требовал большого количества государственных служащих. По результатам переписи, проводимой в Москве в 1920 году, в государственных учреждениях числилось не менее 230 тыс. служащих. Бюрократический аппарат Советской России в 1921 году всего состоял из 5,7 млн человек. В Российской же империи, при численности населения равной 174 млн человек, чиновничий аппарат включал в себя 253 тыс. человек.

Государственные служащие приравнивались ко всем другим работникам, и на них распространялось единое трудовое законодательство. Для чиновников устанавливались равные ежегодные отпуска и стандартная продолжительность рабочего дня.

В ноябре 1925 года принимается новое Положение о порядке подбора, назначения работников и переработанная номенклатура должностей, которая состояла из двух списков: должности, на которые руководители назначались постановлением ЦК, и должности, на которые назначения производились с согласия орграспредотдела ЦК. Так за период с апреля 1922 года по апрель 1923 года через Орграспредотдел было назначено 10 351 человек.

В начале 1930-х годов создается система партийно-советских школ и коммунистических университетов, в которых осуществляется подготовка кадрового резерва для партийных и государственных органов. Кандидаты должны были отличаться преданностью марксистской идеологии, безоговорочно подчиняться партийной дисциплине и иметь профессиональную подготовку в конкретной отрасли народного хозяйства.

К концу 1930-х годов формируется **номенклатурный принцип государственного управления**, согласно которому составляется перечень наиболее важных должностей, как в государственном аппарате, так и в общественных организациях. Формируется список людей, из числа которых партийным комитетом назначаются кандидатуры на должности. Приоритетом при выборе кандидата являлись не квалификация или деловые качества, а чисто политические качества.

Для управления данным механизмом создаются специальные структуры. Так в ЦК, обкомах, райкомах формируются учетно-распределительные отделы, которые потом переименовываются сначала в оргинструкторские, а в дальнейшем в отделы административных органов.

После XX съезда КПСС усиливается работа по совершенствованию централизованной подготовки кадров и в июне 1956 года принимается постановление «О мерах по дальнейшему улучшению подготовки руководящих партийных и советских кадров». В результате создаются 30 межобластных и межреспубликанских высших партийных школ с четырехгодичным сроком обучения. В период с 1956 года по 1958 год создаются 52 советско-партийные школы, которые занимались подготовкой партийных и советских работников сельских районов.

В 1980 году номенклатура ЦК относилась к высшему разряду и насчитывала около 22,5 тыс. человек, однако, в «горбачевский период» она сокращалась и к 1988 году дошла до 18 тыс. человек, а к 1990-му - до 15 тыс. человек. Далее шла номенклатура обкомов, горкомов, райкомов. В Конституционном суде в начале 1992 года, во время «процесса над КПСС», их число доходило до двух миллионов.

Заработная плата чиновников устанавливалась сначала не выше зарплаты среднего квалифицированного рабочего. Был принят соответствующий декрет, согласно которому всем членам Совнаркома устанавливается оплата труда в размере 500 рублей, тогда как средняя зарплата квалифицированного рабочего в 1917 году составляла 450 рублей. Но уже весной 1918 года специалистам и высшим чиновникам оплата труда повышается, и вводятся льготы для партийного и государственного руководства.

Таким образом, постепенно формируется и устанавливается строго ранжированная система привилегий, которая с каждым годом совершенствуется. Чиновникам предоставлялось за государственный счет лучшее жилье, лучшее продовольствие, специальное медицинское и санаторное обслуживание, государственные дачи. Так же не оставались чиновники обделенными и при выходе на пенсию. При выходе на пенсию чиновники получали специальные пенсии

союзного и республиканского значения. Обычным госслужащим предоставлялись «пакеты» с продовольствием, доступ к дефицитным товарам, санаторные путевки, возможность получить жилье без очереди и т.п.

В брежневский период список номенклатурных должностей расширялся и увеличивался срок пребывания в должности. Особенностью данного периода является формирование системы личного патронажа. Формируются объединения управленцев с чиновниками высших должностей. В результате чего, принятие государственных вопросов зависело от победы той или иной группы в борьбе, а также степени влияния главы этой группы. Кроме того, бюрократия в этот период приобретает черты наследственной, возрастает роль родственных связей.

Однако, несмотря на все привилегии, государственная служба того времени имела и негативные стороны. Советские чиновники не обладали полным юридическим правами и были незащищены с точки зрения трудового права. Так к Кодексу законов о труде прилагался, так называемый, «список-1», который включал в себя лиц, не имеющих права обращаться в суд в случае трудового конфликта.

В сфере гражданской службы в СССР специальное законодательство отсутствовало. Законодательно регулировалась только военная служба в Вооруженных Силах и органах внутренних дел. В Большой советской энциклопедии под государственной службой понимался «вид трудовой деятельности, заключающейся в практическом осуществлении государственных функций работниками государственного аппарата, занимающими по выборам, по назначению или по конкурсу должности в государственных учреждениях и получающих от государства вознаграждение за свой труд», а военная служба определялась как «вид государственной службы, состоящей в исполнении гражданами воинских обязанностей в составе частей и учреждений Вооруженных Сил и воинских формирований».

Регулирование отношений в государственном аппарате осуществлялось на основании следующих нормативных актов:

- общие законодательные акты о Совете Министров, местных советах;
- временные правила о работе в государственных учреждениях и на

предприятиях от 21 декабря 1922 года;

- положение о дисциплинарной ответственности в порядке подчинённости от 20 марта 1932 года;

- единая номенклатура должностей служащих от 9 сентября 1967 года;

- квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих от 1987 года.

К числу особенностей государственной службы советского периода следует отнести то, что к государственным служащим относились не только работники органов власти, но и научно-педагогические кадры, управленческий персонал, специалисты, инженерно-технические работники, занятые в различных отраслях народного хозяйства, врачи и т.п.

Отечественная теория государственного управления зарождается в начале 60-х годов XX века. В теоретической и практической деятельности Коммунистической партии большое значение отдавалось разработке концепции государственного управления.

В Конституции СССР 1977 года закрепляются основные **принципы государственного управления**: руководство КПСС, вовлечение трудящихся в государственное управление, демократический централизм, интернационализм, планирование и учет, социалистическая законность. КПСС представляло ядро политической системы социалистического общества, а также государственных и общественных организаций.

Так же отличительными особенностями государственной службы советского периода является абсолютное подчинение нижестоящих вышестоящим, единоначалие, единомыслие, диктатура единоличной власти. Замена государственного управления партийным привело к отставанию нормативно-правового регулирования государственной службы.

Ввиду ряда изменений в общественной и экономической жизни страны, к концу 80-х годов, встает вопрос о реформировании государственной службы, которая должна отвечать новым требованиям развития общества. В результате, в 1989 году формируется рабочая группа под руководством первого заместителя

министра юстиции СССР И.С. Самощенко по подготовке проекта Закона СССР «О государственной службе в СССР». В состав группы вошли представители союзных органов государственной власти и управления, а также научных заведений, в том числе доктора юридических наук Г.В. Атаманчук, Ю.А. Розенбаум. Законопроект был представлен на рассмотрение Совета Министров СССР и Государственной комиссии Совета Министров СССР по экономической реформе. Однако этим замыслам не суждено было реализоваться.

## **2.2 Реформирование государственной службы в новой России**

**Первый этап (1992 - 1996 гг.).** После того, как с КПСС были сняты полномочия по управлению государством, произошла департизация государственного аппарата, повлекшая за собой крах инфраструктуры организационно - кадровой работы, и образование вакуума в системе кадровой работы с государственными служащими. В итоге госаппарат стал формироваться стихийно.

С желанием исправить данную ситуацию, в середине 1991 года инициативная группа из Всесоюзного института повышения квалификации Минэнерго СССР - ВИПКэнерго выступает с предложением создать специальный государственный орган по вопросам государственной службы, и определяет следующий круг его задач:

1) формирование и реализация федеральной политики по управлению государственной службой РФ и создание ее нормативно-правовой базы;

2) повышение эффективности системы управления государственной службой, включающую разработку схем государственного управления, анализ эффективности форм и методов работы государственного аппарата, методическую помощь органам государственного управления;

3) разработка и реализация государственной кадровой политики в органах исполнительной власти, в федеральных учреждениях и предприятиях, в

том числе организация работы с резервом, создание федерального банка кадровой информации, подбор, оценка, обучение кадров, борьба с коррупцией в государственном аппарате по всей вертикали управления на федеральном, региональном и местном уровнях;

4) своевременное информирование государственных служащих о задачах политических и экономических реформ в России, особенностях работы в новых условиях, обеспечение их включения в процесс реформирования государства и общества;

5) разъяснение населению роли и места государственной службы в становлении российской государственности, в повышении эффективности деятельности государственных органов;

6) формирование нормативной базы, регулирующей государственную службу, адекватной требованиям времени, новым условиям ее существования;

7) формирование открытой системы органов государственной власти и системы государственной службы, изменение порядка их финансирования, исходя из поставленных целей и выделенных условий их деятельности;

8) улучшение «имиджа» государственной службы и государственных служащих, формирование их положительного образа в общественном мнении.

Представители инициативной группы считали, что вопросы регулирования государственной службы, а также федеральная кадровая политика должны находиться в ведении Президента РСФСР. Президент поддержал данную идею и 23 ноября 1991 года Указом № 16 был образован Департамент государственной службы РСФСР.

Позже, в ходе реорганизации центральных органов государственного управления, Департамент переименовывается в «Главное управление по подготовке кадров для государственной службы» (Роскадры), а его функции сводятся только к организации обучения.

Однако в ходе согласования Положения о Роскадрах, не смотря на сопротивление со стороны Верховного Совета РСФСР и федеральной исполнительной власти, инициативной группе удалось оставить за ним ряд задач,

присущих федеральному органу по вопросам государственной службы. И 6 марта 1992 года постановлением Правительства № 145 «Вопросы Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации» утверждается Положение, в котором за Роскадрами закрепляются следующие задачи:

- выбор способов организации подготовки (через размещение заказов и иными способами) кадров для федеральных, республиканских и местных органов власти и управления, руководителей государственных учреждений и предприятий, государственных служащих;

- анализ фактического состояния кадров государственной службы и разработка профессионально-квалификационных требований к государственным служащим;

- разработка системы оценки соответствия профессионально-квалификационным требованиям лиц, впервые поступающих на государственную службу или претендующих на продвижение по службе;

- создание инфраструктуры по обучению кадров (учебные, экспертные, консультативные, научные организации, сети и банки кадровой информации, профессиональные ассоциации);

- формирование научно-методического обеспечения работы по управлению персоналом в федеральных, республиканских и местных органах власти и управления на государственных предприятиях и в организациях;

- повышение эффективности системы государственной службы, структур и процедур деятельности федеральных правительственных органов и учреждений.

Что касается структуры Роскадров, то ввиду отсутствия подобного рода опыта, она была скопирована с аналогичных структур управления государственной службой других стран.

Роскадры возобновляют подготовку закона о государственной службе, в основу которого легли наработанные в советское время проекты. Были подготовлены «Основные положения концепции развития государственной службы в Российской Федерации», появились варианты Закона «О государственной службе в

Российской Федерации». К обсуждению законодательства в сфере госслужбы подключается научная общественность, а также иностранные эксперты и государственные служащие из США, Канады, ФРГ, Франции, Великобритании и других стран. Проводятся семинары, конференции, в рамках которых обсуждаются актуальные проблемы, аккумулируются идеи, предложенные практиками и представителями научных сообществ, а также специалистами в области государственного управления и права, истории, политологии, экономики, социологии, психологии и других. При Роскадрах начинают работать семь экспертных советов, включивших в свой состав более 70 ученых различных отраслей гуманитарного знания.

Несмотря на активную деятельность, Роскадрам удалось решить только задачу по налаживанию работы по обучению и повышению квалификации гражданских служащих. Не была реализована инициатива по созданию системы управления гражданской службой, а также не была проведена аттестация государственных служащих для определения их профессионального соответствия поставленным задачам, потому что аппарат сопротивлялся попыткам проведения оценки его профессиональной пригодности. Отчасти неудача в реализации двух последних задач была обусловлена, по мнению экспертов, неурегулированностью вопросов организационного подчинения Роскадров (Администрации Президента РФ или Правительству РФ).

В этот же период между Академией общественных наук (АОН) и профильными учебными заведениями соответствующей направленности начинается борьба за право осуществлять подготовку высокопоставленных кадров для госаппарата - систему бывших высших партийных школ, во главе которых стояла АОН. Победу одержала Академия, из-за того, что имела доступ к «неинформированной» и поддерживающей ее бюрократии.

В АОН были направлены основные бюджетные средства, выделенные на переподготовку кадров. Академия проводила курсы повышения квалификации для администраторов нового российского государственного аппарата.

Наследником АОН стала Академия государственной службы при Президенте РФ, которая в дальнейшем получила роль главного советника по реорганизации государственной службы.

В мае 1992 года Роскадры предложили создать при Президенте РФ коллегиальный орган по кадровой политике и федеральный орган государственной службы и кадровой политики при Президенте РФ. Коллегиальному органу отдавалось право оказывать помощь Президенту в разработке кадровой политики для федеральных органов исполнительной власти. Деятельность федерального органа должна была быть направлена на создание и функционирование единой системы государственной службы, а также на координирование кадровой политики в федеральных органах исполнительной власти.

Частные вопросы согласно данной концепции должны были распределяться согласно таблице 1. Данные идеи были реализованы только частично.

В декабре 1992 года, когда премьером стал В. Черномырдин, началась подготовка новой структуры Правительства, а Роскадры было предложено ликвидировать. Однако в результате долгих переговоров В. Черномырдин решает оставить их в структуре федеральных органов исполнительной власти. Теперь Роскадры с формальной точки зрения стали подчиняться правительству РСФСР, а с фактической - новому руководителю Администрации Президента РСФСР.

В июне 1993 года создается Совет по кадровой политике при Президенте РФ, однако из числа его задач исключается координация нормотворческой деятельности. Также из Указа об образовании Совета ликвидирована часть, согласно которой Роскадры должны были быть переданы в ведение Администрации Президента РФ. В итоге Совет был наделен следующими задачами:

- координация функционирования системы государственной службы и кадровой политики в федеральных органах исполнительной власти;
- разработка предложений по подбору и расстановке кадров и др.

В обеспечении деятельности Совета принимал участие аппарат Роскадров.

В ноябре 1993 года по вопросу дальнейшей реорганизации и развития государственной службы началось открытое противостояние Аппарата

Правительства и Роскадров, в ходе которого было подготовлено два проекта Указа Президента о реорганизации государственной службы.

Таблица 1 - Распределение частных вопросов государственной службы

Уровень управления	Орган, на который возложены вопросы	Вопросы
Федеральный	Службы кадров органов исполнительно власти федерального уровня	текущего управления персоналом, подготовка предложений по формированию резерва государственных служащих и по учету отраслевой специфики в системе государственной службы
Региональный	Кадровые службы субъектов федерации	формирование нормативной, организационной и кадровой базы органов исполнительной власти в рамках единой системы государственной службы
Исполнительный	региональные кадровые центры федерального органа государственной службы и кадровой политики при Президенте РФ	обеспечение научной, учебной, консультационной и иной поддержки, формирование государственной службы субъектов федерации в рамках единой системы государственной службы, а также ведущие учебно-методические центры, другие учебные, научные и прочие организации, привлекаемые к решению отдельных научных, учебных и других вопросов

Не смотря на то, что согласно распоряжению Президента, в подготовке Указа должны были участвовать Роскадры, 22 декабря 1993 года выходит Указ Президента об утверждении Положения о федеральной государственной службе в варианте, подготовленном Аппаратом Правительства, причем без визы Роскадров и Администрации Президента.

После непродолжительной борьбы 3 мая 1994 года Роскадры были ликвидированы, все дела и документы были переданы в УФГС и в РАГС (сейчас в составе РАНХиГС).

Итогом работы Роскадров стал Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» (1995 год), в котором законодательно установлено понятие государственной службы и определены основные принципы ее функционирования. Несмотря на то, что в подготовке закона участвовало множество экспертов, в нем не были учтены вопросы возможности применения теории государственного управления в российских условиях.

В законе нашли отражение два противоположных подхода – демократический и корпоративный. Демократический подход имел направление на формирование современной государственной службы, отвечающей потребностям времени. Корпоративный - направлен на создание режима воспроизводства и неприкосновенности чиновничьей корпорации.

Стоит отметить, что в Законе о государственной службе были сформированы правовые предпосылки для формирования современной государственной службы, а именно: возможность проведения квалификационных экзаменов, конкурсов на замещение вакансий, правовые ограничения, гарантии и привилегии, вытекающие из статуса государственного служащего. Закон закрепил трехмерную систему чинов - категории, группы, разряды.

Оставалась проблема вливания в госаппарат «новой крови», так как не был сформирован эффективный механизм отбора квалифицированных кадров и их ротации. В итоге смена кадров была обусловлена лишь сменой поколений, а степень преемственности чиновников в аппарате достигла 60 - 70 % (в некоторых ведомствах - более).

Большая часть государственных служащих была представлена советской номенклатурой, что привело в итоге к тому, что кардинальные реформы осуществляли специалисты, которые всю свою профессиональную жизнь проработали в административно-командной системе.

В сентябре 1996 года помощником Президента была подготовлена записка «О проблеме слабой управляемости государственными процессами», в которой говорилось: «Главнейшей проблемой является государственно-правовое строительство, или, по-другому, создание высокоэффективной государственной власти. Недостаточное к этой проблеме внимание (отношение как к попутной задаче, которая решается сама собой) обуславливает весьма опасные для демократической России явления:

а) слабость властных рычагов («тромбы в управлении») и отсюда невозможность быстрого и эффективного реформирования страны, неконтролируемость многих процессов;

б) низкий КПД экономических преобразований и отсюда постоянная социальная напряженность в стране;

в) неустойчивость конституционного строя и отсюда опасность тоталитарного реванша, развития регионально - национального сепаратизма».

Неудачи реформы были обусловлены:

1) отсутствием достаточного количества влиятельных лиц, которые смогли бы обеспечить необходимую поддержку, и сильное сопротивление со стороны бюрократии;

2) недостатком профессионально - подготовленных кадров;

3) отсутствием четкого определения, какая именно государственная служба нужна новой России.

В таблице 2 приведены позитивные и негативные итоги реформирования государственной службы на первом этапе.

Так как результаты первого этапа не полностью соответствовали ожиданиям, перед органами власти и руководством государства встала необходимость по продолжению работы по разработке и проведению административной реформы в дальнейшем.

Таблица 2 - Итоги реформирования системы государственной службы в 1992 - 1996 гг.

Положительные стороны	Недостатки
<p>- благодаря Роскадрам появились высшие учебные заведения, в которых начали готовить студентов по специальности «Государственное и муниципальное управление»;</p> <p>- в законе о государственной службе формируются правовые предпосылки для создания современной государственной службы, а именно: проведение квалификационных экзаменов, конкурсов на замещение вакансий, правовые ограничения, гарантии и привилегии, вытекающие из статуса госслужащего</p>	<p>- фактически были возрождены Табели о рангах;</p> <p>- не была решена проблема вливания в аппарат «свежих сил», создание действующих механизмов отбора квалифицированных кадров, возможность их ротации;</p> <p>- ввиду незначительного участия в экспертной дискуссии российского экспертного сообщества не было учтено влияние теорий публичного управления на реформу;</p> <p>- новых реформаторов России готовили преподаватели, воспитанные в антирыночном духе</p>

**Второй этап (1997 - 1998 гг.).** В этот период по распоряжению Президента Б.Н. Ельцина и по инициативе помощника Президента М.А. Краснова создается Комиссия по государственному строительству, которая в дальнейшем переименовывается в Комиссию по административной реформе.

В состав комиссии по реформе государственной службы вошли независимые специалисты в сфере государственного управления и государственной службы, которые ставили перед собой цель создания профессиональной государственной службы для гражданского общества, основанную на системе заслуг и достоинств. Несмотря на то, что данная инициатива была поддержана и профессиональным и политическим сообществом, однако, отсутствовал организационный механизм реализации разработанных предложений.

На данном этапе в Администрации Президента и в Аппарате Правительства разрабатывается проект Концепции реформы государственного управления, который приводит к созданию теоретического фундамента последующих реформ государственной службы.

Основными правилами реформы государственного управления установлены:

- 1) переход от «государевой службы» к службе публичной;
- 2) открытость и прозрачность государственной службы, а также защита граждан государственного давления;
- 3) в качестве критерия при формировании государственного аппарата применение системы оценки профессиональных заслуг;
- 4) отделение политических должностей от карьерных;
- 5) внедрение новой системы ограничений и привилегий для государственных служащих;
- 6) снижение количества регулирующих поведение и действий населения функций;
- 7) приоритет функций по предоставлению государственных услуг физическим и юридическим лицам;
- 8) внедрение этических норм служебного поведения государственных служащих;
- 9) введение системы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров государственной службы.

Основные направления Концепции провозглашаются Президентом во время послания Федеральному Собранию на 1998 год. Однако Аппарат Правительства, начинает активно работать над законом «О Правительстве Российской Федерации», который был подписан 17 декабря 1997 года. Данный закон не отразил никаких планов по реформированию системы государственной службы.

Наряду с разработкой Концепции реформирования государственного управления был разработан проект Кодекса государственной службы, который основывался на аналогичных принципах, что и Концепция. Но данный проект не был представлен в Государственную Думу.

Причиной торможения реформирования государственной службы стал дефолт 1998 года и ряд других обстоятельств политического характера.

На данном этапе снова не были приложены усилия по изменению норм и ценностей государственного управления, что также не ускорило его развития. Не были разработаны правила и процедуры, регулирующие функционирование государственной службы.

Эти неудачи были обусловлены:

- отсутствием политического внимания к административной реформе ввиду того, что принимавшиеся нормативно-правовые акты не были связаны с положениями Посланий Президента;

- принимавшиеся нормативно-правовые акты не приводили к изменению принципов деятельности системы исполнительных органов власти;

- изменений норм и ценностей государственного управления, как таковых не произошло.

**Третий этап (осень 1999 - весна 2000 гг.)** основывался на предвыборной программе кандидата в Президенты России В.В. Путина.

Результатом дефолта стало переложение вины за неудачи в экономической и социальной жизни страны на чиновников, поэтому вопрос реформирования государственной службы становится центральным во многих предвыборных программах.

Исполнявший роль предвыборного штаба В.В. Путина, Центр стратегических разработок (ЦСР), осуществлял функцию выбора кандидатов в систему исполнительной власти. Они включались в составные коллективы разработчиков и участвовали в подготовке программ тех направлений, которые, теоретически, предстояло им курировать.

ЦСР разработал Концепцию государственного строительства, в которой были определены политические направления реформы государственной службы.

Новая модель государственной службы была разработана на основе принципов кадровой политики «merit system» (система заслуг и достоинств), применяемых в зарубежных странах. Разработчики считали, что именно данная

модель государственной службы отвечает требованиям гражданского общества, так как стимулирует чиновников реализовывать законные интересы и права граждан.

Концепцией определено, что государственный аппарат представляет собой советскую административную систему с элементами корпоративизма. Именно в этот период увеличивается число институтов представительств центральных министерств в регионах. Соотношение между числом региональных чиновников и представителей Центра достигало соотношения 1:10 и более.

Несмотря на усиленное внимание к проблеме государственной службы в начале периода, после избрания нового Президента, интерес к программе снова угас.

За период с 1992 по 2000 годы как таковой реформы государственной службы проведено не было. Не произошло, как ожидалось, превращение бюрократии в эффективный инструмент государственной власти. Причинами этого можно назвать:

1) отсутствие желания к изменению государственного аппарата, в это время наблюдалось скрытое торможение чиновниками реализации масштабных реформ государственной службы;

2) проекты реформ в большинстве своем были «заморожены» еще на стадии разработки или не были исполнены;

3) не определена модель государственной службы, которая нужна современной России, что существенно снизило эффективность реализации преобразований;

4) снижение уровня исполнительной дисциплины в системе государственной службы по причине ликвидации механизма партийной ответственности;

5) система государственной службы характеризовалась консервативностью, иерархичностью, закрытостью и нежеланием внедрять нововведения, ввиду того, что служащие в большинстве своем являлись представителями старого аппарата;

6) несовершенство государственного аппарата и неумение его работать в современных условиях, что привело к появлению политического, экономического и социального напряжения;

7) непрофессиональная работа госаппарата породила негативное отношение и недоверие к ней в обществе, данный период характеризуется подрывом престижа

власти и отчуждением ее от граждан;

8) государство как работодатель потеряло конкурентоспособность, что привело к оттоку талантливых людей из системы государственной службы, особенно из тех сфер, где разрабатывается и принимается огромное количество решений.

**Четвертый этап (2000 - 2002 гг.).** 24 ноября 2000 года Президент РФ поручает Правительству РФ, Администрации Президента РФ и Совету Безопасности РФ в срок до 1 мая подготовить предложения по реформированию системы государственной службы. 12 декабря 2000 года Председатель Правительства РФ поручает подготовить предложения по выполнению поручения Президента Министерству экономического развития РФ, Минтруду РФ, Минфину РФ, Госкомстату РФ, Минюсту РФ.

В результате 13 декабря 2000 года создается Межведомственная рабочая группа (МРГ) по подготовке предложений по реформированию государственной службы РФ, в которую вошли: первый заместитель руководителя Администрации Президента РФ (на тот момент) Д.А. Медведев; представители Правительства РФ; федеральные государственные органы; ведущие образовательные и научные учреждения по направлениям реформ государственной службы.

27 февраля 2001 года на основании распоряжения Администрации Президента с целью разработки Концепции реформирования и подготовки важных направлений по реализации проектов, при МРГ формируется постоянная экспертная группа, в состав которой вошли специалисты соответствующих государственных органов, ученые из ведущих научных организаций и высших учебных заведений.

Во время обсуждения проблем государственной службы, столкнулись две совершенно разные точки зрения: государственническая и идея в стиле нового государственного управления.

**Государственнический подход** опирался на идею преобразования государственной службы в замкнутую, изолированную от остального рынка труда систему, и преследовал цель обеспечить сопоставимость системы государственной службы в гражданском секторе с военной и правоохранительной системами, что

должно было облегчить ротацию кадров внутри аппарата государственного управления. Предполагалось, что человек поступает на службу в молодости и проходит ее до самой старости, а заработная плата зависит от должности и продолжительности работы в системе.

**Подход нового государственного управления** опирался на принцип повышения конкурентоспособности государственной службы на рынке труда с целью привлечения квалифицированных специалистов на все уровни администрации. Планировалось внедрить в систему управления персоналом современные методы: развитие лидерства, планирование карьеры и обучения, ротацию кадров. Наряду с гибкой оплатой труда предполагалось стимулирование за результаты, применение индивидуальных контрактов, ограниченных определенным сроком. Предполагалось обеспечить мобильность перехода госслужащих в негосударственный сектор и обратно, а также убрать ограничение, которое не давало права занять высокую руководящую должность человеку, не имеющему определенного стажа работы в системе государственной службы.

Первый подход поддерживали в основном представители силовых ведомств, второй - значительная часть экспертного сообщества и Минэкономразвития. В итоге был принят компромиссный вариант, однако, с уклоном в сторону государственнической идеи.

К июню 2001 года был подготовлен проект Концепции реформирования государственной службы РФ, который основывался на концептуальных разработках государственных органов, Центра стратегических разработок, Российской академии государственной службы при Президенте РФ, Государственного университета - Высшей школы экономики, Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Института государства и права Академии наук Российской Федерации, и иных исследовательских организаций и учебных заведений.

15 августа 2001 года Президентом РФ утверждается Концепция реформирования системы государственной службы РФ. В рамках данной Концепции выделяются проблемы, связанные с противоречиями в законодательстве

и функционировании государственной службы, отсутствием эффективной системы взаимосвязи государственной службы и общества, а также с развитием коррупции в государственном аппарате.

Целью Концепция являлось создание с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей РФ эффективной государственной службы, действующей в интересах развития гражданского общества и укрепления государства. Для достижения поставленной цели был разработан перечень задач:

- приведение системы государственной службы и технологий профессиональной деятельности государственных служащих в соответствие со сложившимися общественными отношениями и новыми экономическими условиями;

- определение видов государственной службы и их законодательное регулирование;

- создание комплексной нормативной правовой основы регулирования государственной службы на базе федерального закона о системе государственной службы, федеральных законов прямого действия и иных нормативных правовых актов РФ;

- разработка эффективных механизмов проведения кадровой политики в сфере государственной службы;

- формирование системы управления государственной службой и ее координации;

- обеспечение открытости и регламентация деятельности органов государственной власти и государственных служащих;

- повышение доверия граждан РФ к органам государственной власти за счет улучшения качества оказываемых указанными органами государственных услуг и рационального использования государственных ресурсов;

- активное использование современных информационных технологий;

- комплексное совершенствование финансово-экономического и материально-технического обеспечения государственной службы.

Концепцией предусматривалось в течение 2001 - 2002 годов упорядочение и рационализация структуры государственной службы, а также разработка и утверждение программы реформирования государственной службы, ее правовые, организационные, финансовые и методические основы.

До 2005 года должны были быть разработаны, апробированы, нормативно оформлены механизмы функционирования государственной службы, которые должны постоянно совершенствоваться. В результате должна была стабилизироваться система государственной службы, и оптимизирован состав государственных служащих.

Приложением к данной Концепции явился план первоочередных мероприятий на 2001 - 2002 годы, включающий в себя подготовку различных проектов указов Президента.

В этот период работа над созданием проектов реформирования государственной службы шла полным ходом, однако ввиду закрытости, на процесс оказывали влияние даже служащие среднего звена. В итоге пожелания больших групп экспертов, проникшихся проблемами государственной службы, не были учтены.

В таблице 3 представлены положительные стороны и недостатки реформирования системы государственной службы в 2000 - 2002 гг.

Таблица 3 - Итоги 4 этапа реформирования российской государственной службы

Положительные стороны	Недостатки
<p>- в работу над реформой государственной службы были вовлечены различные государственные органы, экспертное сообщество, практики реформы;</p> <p>- организационный план реформы был представлен в виде федеральных программ.</p>	<p>- отсекались любые инновационные предложения;</p> <p>- решения в МРГ принимались путем достижения консенсуса;</p> <p>- экспертной группе при МРГ не хватало полномочий для осуществления надзора за исполнением решений.</p>

В процессе реализации Концепции реформы государственного управления и закона «О государственной гражданской службе», была введена негибкая система окладов, а введенные механизмы найма и увольнения ограничивали приход на службу новых высококвалифицированных специалистов.

**Пятый этап (2002 - 2008 гг.).** 19 ноября 2002 года принимается «Федеральная программа реформы государственной службы на 2003 - 2005 годы», в которой критиковалась современная система государственной службы и приводился анализ динамики государственных служащих. Были приведены следующие цифры: за 1992 - 2002 годы общее число чиновников увеличилось в 1,8 раз, причем в основном увеличение произошло ввиду прироста служащих на региональном и муниципальном уровнях.

В Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию в 2003 и 2004 годах поднимается вопрос о необходимости совершенствования государственных функций, ввиду несоответствия объема полномочий государственного аппарата качеству власти. По мнению Президента, российская бюрократия оказалась плохо подготовленной к выработке и реализации решений, адекватных современным потребностям страны. И, наоборот, она неплохо приспособилась извлекать так называемую административную ренту из своего положения.

27 мая 2003 года издается Федеральный закон № 58 «О системе государственной службы РФ», а 7 июля 2004 Федеральный закон № 79 «О государственной гражданской службе РФ».

В ФЗ № 58 устанавливается соотношение воинских званий и квалификационных разрядов, что позволило военным, вышедшим в отставку поступать на более высшие должности гражданской службы. Данное положение влекло за собой угрозу поступления на государственную гражданскую службу совершенно не подготовленных людей для этой деятельности.

9 марта 2004 года принят Указ Президента РФ № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в котором были выделены функции по:

- выработке государственной политики;

- нормативно-правовому регулированию;
- контролю и надзору;
- управлению государственным имуществом;
- оказанию государственных услуг.

Данные функции, согласно положениям Указа Президента РФ от 20 мая 2004 года № 649 были распределены в соответствии по трем типам федеральных органов исполнительной власти: министерства, службы, агентства. Таким образом, функции по выработке государственной политики и нормативно - правовому регулированию были возложены на федеральные министерства. Функции по контролю и надзору - на федеральные службы. Функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом - на федеральные агентства.

Данной трехуровневой системой преследовалась цель специализации деятельности органов исполнительной власти, а также исключение конфликта интересов при исполнении в одном органе разных типов функций. Такая организационная система со временем была модифицирована, однако в большей степени сохранилась до настоящего времени. Так, новая структура, которая была утверждена 12 мая 2008 года, основывалась на принятой ранее, однако в ней не наблюдалось связи типов функций с типами государственных органов.

Особенностью федеральной структуры исполнительной власти, распределенной по типам функций, является прямая зависимость эффективности ее работы от качества взаимодействий между ведомствами, которые усилились после преобразований. Но, ввиду того, что быстро изменить культуру и технологии взаимодействия между ведомствами не удалось, возникла дезорганизация.

Правила взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, определяющие способы реализации министерством функции координации и контроля подведомственных ему агентств и служб, а также его полномочия, были установлены 19 января 2005 года соответствующим Постановлением Правительства.

Полномочия руководителя соответствующего органа власти и его подразделений, порядок исполнения поручений, взаимодействия органа власти с законодательной и судебной властью устанавливаются в июле 2005 года Типовым

регламентом внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. Кроме этого, в Типовом регламенте приводилась типичная схема планирования деятельности, включающая в себя правила организации работы с территориальными органами и обращениями граждан.

Несмотря на введенные Типовым регламентом изменения, проблемы в ходе межведомственного взаимодействия сохранились. Но в нем были сделаны попытки приведения данной процедуры к единой системе и снижению уровня неопределенности в бюрократических процессах. Как показал мониторинг административных регламентов, выполненный НИУ-ВШЭ (на тот момент ГУ-ВШЭ), к 2009 году количество функций федеральных органов исполнительной власти вновь увеличилось.

В 2007 году Министерство экономического развития и торговли РФ (существовавшее с 24 сентября 2007 года по 12 мая 2008 года) провело работу по оценке рынка услуг, которые оказывают государственные учреждения, подведомственные контрольно-надзорным органам, а именно предлицензионные услуги, консультирование, экспертизы и т.п. По состоянию на 2007 год рынок платных услуг оценивался в 1,5 трлн рублей.

Результатом анализа стал проект постановления Правительства, в котором рассматривался закрытый перечень платных государственных услуг, за оказание которых федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им организации имеют право взимать плату с граждан. Однако проблема платности услуг не была решена, остался большой объем посреднических услуг, на которые цены определялись ведомственными актами и устанавливались в интересах ведомств и подведомственных им организаций.

Снова возникла необходимость сокращения функций федеральных органов исполнительной власти в 2009 году в ходе обсуждения проблемы снижения бюджетных расходов. С этой целью осенью 2009 года создается рабочая группа по совершенствованию функций органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы. Возглавил рабочую группу руководитель федеральной антимонопольной службы

России И.Ю. Артемьев. Деятельность комиссии была направлена на анализ рациональности участия различных учреждений и предприятий в исполнении государственных функций и оказания государственных услуг, а также проведение постоянного мониторинга государственных функций и подготовка предложений по их сокращению.

Еще одной мерой модернизации государственной службы явилось сокращение сети подведомственных федеральным органам исполнительной власти организаций. Впервые с советских времен была проанализирована деятельность более 25 тыс. организаций, подведомственных федеральным органам власти. Около трети организаций было предложено ликвидировать либо реорганизовать или приватизировать.

**Шестой этап (2009 - 2013 гг.).** Указом Президента РФ от 10 марта 2009 года № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» установлены следующие основные направления реформирования и развития системы государственной службы РФ:

- формирование системы государственной службы РФ как государственно-правовой системы, создание системы управления ею;
- применение эффективных технологий и современных методов кадровой работы в системе государственной службы РФ;
- разработка эффективных способов управления государственной службой РФ и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих [11].

В рамках реализации данной программы планировалось сформировать высококвалифицированный кадровый состав государственной службы, имеющий возможность обеспечить развитие гражданского общества и инновационной экономики, повышение эффективности государственного управления,

Однако, третье направление Федеральной программы реализовано не было. Так как аттестация государственных служащих, которая проводится с целью оценки результатов профессиональной деятельности государственных гражданских

служащих органов исполнительной власти, а также их компетенции и соответствие занимаемым должностям, носит субъективный характер и основывается на характеристиках непосредственного руководителя аттестуемого. В рамках аттестации деятельность госслужащих оценивается только исходя из уровня профессиональных знаний, навыков, умений, личных качеств, а также сроков, нормативов и объема выполненных функций, которые закреплены в должностном регламенте. В целом можно сделать вывод, что методы, применяемые при аттестации госслужащих, не отражают эффект воздействия служащего на управляемую им подсистему.

Итогом реализации концепции реформирования государственной службы наряду с созданием нормативно-методической базы определения критериев качества и повышения качества исполнения государственных функций и предоставления государственных и муниципальных услуг, созданием механизмов управления административной реформой, а также разработкой стимулов для ее реализации, стало принятие Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210 - ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который закрепил основы реализации ключевых мероприятий административной реформы.

### **2.3 Современная модель государственной службы**

Современная система государственной службы регулируется соответствующим Федеральным законом от 27.05.2003 № 58 - ФЗ. Согласно ФЗ «О системе государственной службы в РФ», государственная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее - федеральные государственные органы);
- субъектов РФ;

- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (далее государственные органы субъектов Российской Федерации);

- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее - лица, замещающие государственные должности Российской Федерации);

- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (далее - лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации) [12].

Система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:

- государственная гражданская служба:
- федеральная государственная гражданская служба;
- государственная гражданская служба субъектов РФ;
- военная служба;
- государственная служба иных видов.

Правовое регулирование и организация федеральной гражданской службы находится в ведении РФ, тогда как правовое регулирование гражданской службы субъектов РФ - в совместном ведении РФ и субъектов, а ее организация - в ведении субъекта РФ.

Должности государственной службы подразделяются на:

- должности федеральной гражданской службы;
- должности государственной гражданской службы субъекта РФ;
- воинские должности;
- должности федеральной государственной службы иных видов.

По данным федеральной службы государственной статистики, по состоянию на 2012 год численность работников государственных органов и органов местного

самоуправления составляла 1572,2 тыс. человек, причем на региональном уровне задействовано около 97 % - 1523,9 тыс. человек.

Более половины численности чиновников приходится на служащих федеральных государственных органов, около трети - на служащих в органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований, 17 % - на служащих в государственных органах субъектов РФ.

Около 83 % чиновников приходится на органы исполнительной власти, 13,9 % - на органы судебной власти и прокуратуры, 2,1 % - на органы законодательной власти. Всего за период с 2000 года по 2012 год количество работников в государственных органах, органах местного самоуправления и избирательных комиссиях выросло более чем на 35 %. Наиболее существенный рост количества государственных служащих наблюдался в 2005 и в 2006 годах, когда численность работников выросла на 10,88 % и на 7,88 % соответственно. С 2010 года наблюдается снижение численности служащих, причем в 2011 году по отношению к уровню 2010 года данный показатель уменьшился на 2,71 %. Численность служащих в органах законодательной власти за анализируемый период выросла более чем в 2 раза, в органах исполнительной власти - примерно на 27 %, в органах судебной власти и прокуратуры - практически в 2 раза. В таблице 4 представлены статистические данные о численности государственных и муниципальных служащих [13].

Средняя зарплата чиновника в 2017 году составляла порядка 99 тыс. рублей (38 тыс. рублей – самая низкая, 216 тыс. рублей – самая высокая, в зависимости от сектора).

Финансирование федеральной государственной службы и государственной гражданской службы субъекта РФ осуществляется за счет средств соответственно федерального бюджета и бюджета соответствующего субъекта РФ.

В настоящее время разработано множество нормативно-правовых актов в сфере государственной службы, однако сформировать эффективную систему управления государственной службой так и не удалось. Современная система государственной службы имеет ряд недостатков: несовершенство

межведомственного взаимодействия, лоббизм, «теневая юстиция», «телефонное право», коррупция.

Таблица 4 – Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления, тыс. человек

Уровень власти	2000 год	2005 год	2010 год	2015 год	2016 год	2017 год
Всего в государственных и органах местного самоуправления	1161,5	1462	1648,4	2176,4	2146,3	2172,9
На региональном уровне	1122,7	1420,9	1600,9	2127,2	2097,2	2123,2
В федеральных государственных органах	521	766,8	868,8	1434,1	1409,7	1438,4
На федеральном уровне	38,8	41,1	47,5	49,1	49	49,7
На региональном уровне	482,1	725,6	821,4	1384,9	1360,7	1388,8
В государственных органах субъектов РФ	192,8	230,7	272,6	261,9	259,3	262,2
В органах местного самоуправления	448	464,5	507	480,4	477,2	472,2

К нормативно-правовым актам, регулирующим государственную гражданскую службу в РФ относятся:

- Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79 - ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- Указ Президента России от 1 февраля 2005 года № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»;
- Указ Президента России от 16 февраля 2005 года № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы»;
- Указ Президента России от 30 мая 2005 года № 609 «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела»;
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 мая 2005 года № 667-р «Об утверждении формы анкеты, подлежащей представлению в государственный орган гражданами Российской Федерации, изъявившими желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»;
- Указ Президента России от 27 сентября 2005 года № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих»;
- Указ Президента России от 31 декабря 2005 года № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы»;
- Указ Президента России от 25 июля 2006 года № 763 «О денежном содержании государственных гражданских служащих»;
- Указ Президента России от 18 мая 2009 года № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об

имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»);

- Указ Президента России от 18 мая 2009 года № 559 «О предоставлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными гражданскими служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» и др.

Актуальными направлениями повышения эффективности деятельности органов государственного управления в РФ являются:

1) внедрение единой вертикально интегрированной государственной автоматизированной информационной системы «Управление» (ГАС «Управление»), которая была запущена 1 января 2007 года. Целью внедрения такой системы является повышение качества управленческих решений в сфере государственного управления и их оперативности. Данная государственная автоматизированная система информационного обеспечения направлена на реализацию контроля за расходованием бюджетных средств на национальные проекты. Для этого в ГИС формируется база данных со всей страны, которые становятся доступными для политических руководителей на видеопанели, где отражались графики, таблицы, а также в режиме реального времени транслируется видео;

2) преобразование системы общественных советов, для чего в 2005 году был принят Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации», согласно которому органам власти предоставлена возможность формировать общественные советы. В мае 2012 года Правительство РФ на основании Указа Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» принято решение, связанное с повышением роли общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, а также с расширением участия общественных советов (их членов) в деятельности органов власти и закреплением обязанности руководителей федеральных органов исполнительной власти привлекать членов общественных советов для принятия решений;

3) определение и введение в практику показателей эффективности деятельности органов государственной власти и государственных гражданских служащих. Это осуществляется по следующим направлениям: оценка гражданами эффективности деятельности государственных служащих; внедрение принципов оплаты труда государственных служащих по результатам деятельности. Основной проблемой формирования системы эффективной государственной службы является выделение системы количественных показателей, позволяющих мотивировать государственных служащих к достижению установленных показателей без учета эффективности работы;

4) противодействие коррупции, выявление и последующее устранение причин и условий ее появления. 9 декабря 2003 года РФ подписала Конвенцию ООН, которая была ратифицирована 8 марта 2006 года. Согласно данной Конвенции, правоохранительные органы освобождаются от необходимости доказывать факт взятки и прочие способы незаконного обогащения государственных служащих. То есть правоохранительным органам достаточно предъявить судебным органам свидетельство об имуществе чиновника, происхождение которого он не может объяснить исходя из своих легальных доходов и доходов членов семьи. В итоге чиновник, незаконность обогащения которого будет доказана, может быть отстранен и дисквалифицирован либо подвергнут уголовному преследованию и конфискации незаконно приобретенного имущества.

Кроме этого были внесены поправки в уголовное законодательство, ужесточающие процедуры представления чиновниками и членами их семей деклараций о доходах и принадлежащему имуществу (дома, квартиры, автомашины, активы). Эти требования распространяются и на вновь поступающих на государственную службу. Усиливается внимание к проверке достоверности деклараций.

Переход федеральных органов исполнительной власти на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде предусматривал следующие этапы:

- первый этап - размещение информации о государственной услуге (функции) в сводном реестре государственных и муниципальных услуг (функций) и на едином портале;

- второй этап - размещение на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) форм заявлений и иных документов, необходимых для получения государственной услуги (исполнения функции), и обеспечение доступа к ним для копирования и заполнения в электронном виде;

- третий этап - предоставление документов в электронном виде с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций);

- четвертый этап - обеспечение возможности для заявителей с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) осуществлять мониторинг хода предоставления государственной услуги или исполнения государственной функции;

- пятый этап - обеспечение возможности получения результатов предоставления государственных функций в электронном виде на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций), если это допускается федеральным законом.

В рамках всероссийского мониторинга внедрения административных регламентов, в 2008 году был проведен анализ электронных ресурсов федеральных и региональных органов власти. В ходе исследования было установлено, что средний уровень достижения первой информативной стадии электронного взаимодействия по всем исследованным органам власти составляет менее 14 %. Третью стадию электронного взаимодействия смогли реализовать всего 6 государственных органов на федеральном и 2 - на региональном уровне. В целом уровень готовности федеральных органов к электронному взаимодействию составляет чуть более 3 %, то есть он находился на начальной стадии, далекой от обеспечения интерактивного взаимодействия граждан с органами власти.

Для того, чтобы осуществить переход к более высоким уровням электронного взаимодействия в рамках оказания государственных услуг, необходимо

пересмотреть ранее созданные административные регламенты. Данная работа началась в конце 2009 года и затронула 14 наиболее востребованных массовых услуг: государственная регистрация юридических лиц и ИП, уплата налогов и сборов, услуги по постановке на учет и снятию с учета автотранспортных средств, уплате и администрированию штрафов за нарушение Правил дорожного движения, услуги в сфере социальной защиты, включая оформление социальных выплат и пособий, а также в сфере занятости населения и другие.

В России реализуется план по упрощению и четкой регламентации порядка создания субъектов предпринимательства, устранению необоснованных ограничений, которые возникают в процессе осуществления ими хозяйственной деятельности. В результате были приняты следующие законы: № 129 - ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц» от 8 августа 2001 года, № 99 - ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04 мая 2011 года, № 294 - ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 26 декабря 2008 года.

В ходе реформ был выстроен процесс технического регулирования, в том числе унификация процедур входа предпринимателей на рынок. Однако, полностью освободить бизнес от давления бюрократизма пока не удалось.

Что касается прозрачности власти, то в 2013 году Президент РФ Владимир Путин отменил вступление России в партнерство «Открытое правительство», деятельность которого направлена на повышение подотчетности власти. В состав организация «Open Government Partnership» входит 50 стран, которые добровольно взяли на себя обязательства стать более открытыми.

Для повышения эффективности системы государственной службы России необходимы следующие условия:

- система централизованного управления государственной службой и выделение ответственного государственного органа;
- механизм оптимизации организационных структур и численности кадров государственной службы;

- особая система работы с высшими руководящими кадрами, замещающими административные должности государственной службы;
- перевод государственной службы на систему управления по результатам при повышении гласности и открытости в работе государственных органов;
- изменение системы стимулирования и материального обеспечения государственных служащих;
- повышение качества обучения, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих [14].

Таким образом, организация и управление государственной службой в России претерпела преобразования. При этом был учтен исторический опыт становления государственной службы. Однако, нельзя считать процесс реформирования государственной службы законченным, так как остались недочеты, которые следует устранить.

### **Вопросы для контроля**

- 1 Назовите особенности организации государственной службы после революции 1917 года.
- 2 Раскройте направления первого этапа реформирования государственной службы в новой России.
- 3 Раскройте направления второго этапа реформирования государственной службы в новой России.
- 4 Раскройте направления третьего этапа реформирования государственной службы в новой России.
- 5 Раскройте направления четвертого этапа реформирования государственной службы в новой России.
- 6 Раскройте направления пятого этапа реформирования государственной службы в новой России.
- 7 Раскройте направления шестого этапа реформирования государственной службы в новой России.
- 8 Чем отличается государственный подход от подхода нового государственного управления государственной службой?

9 Проведите сравнительную характеристику положений Федерального закона № 58 – ФЗ 2003 года и закона «Об основах государственной службы РФ» 1995 года.

10 Раскройте понятие и принципы современной государственной службы в Российской Федерации.

### **Тесты**

2.1 Год принятия «Табеля о рангах всех чинов воинских, статских и придворных»:

- 1721 год;
- 1722 год;
- 1723 год;
- 1724 год.

2.2 Количество классов в Табели о рангах:

- 14;
- 15;
- 16;
- 17.

2.3 Слово «статский» означает:

- гражданский;
- государственный;
- советник;
- секретарь.

2.4 Государственные учреждения, созданные в XIX веке:

- приказы;
- коллегии;
- министерства;
- советы.

2.5 Отличительная характеристика советских органов власти:

- соединение законодательных и исполнительных функций;
- разделение властей;
- самостоятельность уровней власти;

- приоритет прав и свобод человека.

2.6 Принцип организации советского аппарата власти коммунистической партии:

- приоритет прав и свобод человека;
- бюрократия;
- номенклатура;
- демократизм.

2.7 Год принятия ФЗ «Об основах государственной службы в РФ»:

- 1995 год;
- 2003 год;
- 2004 год;
- 2007 год.

2.8 Нормативные акты, учреждающие должности федеральной государственной гражданской службы (несколько вариантов ответов):

- Федеральный закон;
- Указ Президента РФ;
- реестр должностей государственной гражданской службы;
- должностной регламент.

2.9 Профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий государственных органов:

- гражданская;
- военная служба;
- правоохранительная служба;
- альтернативная служба.

2.10 Предельный возраст для государственных гражданских служащих:

- 55 лет;
- 60 лет;
- 65 лет;
- 70 лет.

### **3 Проблемы и пути реформирования административного процесса, форм и методов деятельности органов исполнительной власти**

#### **3.1 Проблемы реализации административной реформы**

Изменение модели организации государственной власти необходимо сопоставлять с изменениями, происходящими в экономической системе государства. Однако, серьезных изменений в процессе реформы, по мнению экспертов, не произошло. Следовательно, система организации государственных органов исполнительной власти не в достаточной степени отвечает потребностям новой экономики. Это можно связать с отсутствием полной ответственности государственных служащих за совершаемые ими действия. Ответственность - а при необходимости, и вина - перекладывается на других лиц, чаще всего - подчиненных или людей, имеющих к данному делу лишь косвенное отношение. В результате такое «делегирование полномочий» негативно сказывается на деятельности всего государственного аппарата, снижая уровень доверия к нему со стороны граждан. Единственным способом коренного изменения ситуация является четкое распределение ответственности между государственными служащими и определение степени наказания за невыполнение или ненадлежащее выполнение ими своих должностных обязанностей.

К проблемам организации системы государственного управления следует отнести:

- 1) отсутствие доверия граждан к органам власти, происходящее по причине того, что население не чувствует защиту от государственных органов и подконтрольность и подотчетность от них. Недостаточное использование форм взаимодействия между государством и гражданским обществом также оказывает негативное влияние на повышение доверия граждан. Изменения в системе государственной службы не привели к ожидаемым преобразованиям в

профессиональной психике государственных служащих. Система органов исполнительной власти так и не стала открытой и прозрачной для общественного контроля;

2) недостаточно эффективные горизонтальные и вертикальные взаимоотношения между уровнями и ветвями власти приводит к неэффективному действию механизма сдержек и противовесов;

3) отсутствие четкой структуры и системы органов федеральной исполнительной власти, неопределенность функционального механизма приводит к отсутствию четких принципов, на основе которых должна формироваться и функционировать система органов исполнительной власти. Результатом этого является:

- разрастание государственного аппарата, выделение из состава органа нескольких подразделений, что оказывает влияние на их финансовое и материальное обеспечение;

- сосредоточение в полномочиях одного органа функций координации, регулирования, управления, контроля и оказания государственных услуг, что приводит к злоупотреблениям в реализации данных функций, снижает их эффективность и приводит к коррупционным нарушениям;

- нечеткое определение статуса некоторых ведомств, проведение большого количества изменений в них;

- разрастание межведомственных органов, различных комиссий, что приводит к усложнению и запутыванию процесса управления и выделения масштабов и зон их ответственности;

4) возникновение конфликта интересов и внутренних конфликтов между органами исполнительной власти, связанное с отсутствием четкой классификации федеральных органов исполнительной власти, что приводит систему управления различными сферами деятельности в нестабильное состояние, вызывает психологический дискомфорт у государственных служащих по причине нестабильного состояния статуса и объема функций соответствующего органа исполнительной власти, по независящим от них причинам. При этом, органы власти

стремятся повысить свой статус, не меняя функциональной составляющей. Все это так же является причиной возникновения коррупционной составляющей в системе государственного управления [15].

Функциональная неопределенность оказывает отрицательное влияние на стабильность и упорядоченность структуры федеральных органов исполнительной власти.

Проблема сохраняется еще и в том, что наряду с системой исполнительной власти, и так называемая «человеческая» составляющая исполнительной власти – государственные служащие, не отвечает требованиям времени и стоящими перед обществом перспективными задачами [16].

Можно выделить много причин, по которым серьезные преобразования в системе государственной службы до настоящего времени так и не осуществлены. Отсюда вытекает несоответствие государственного аппарата принципам и целям государственного управления ни по моральным, ни по психологическим, ни по профессионально-квалификационным качествам.

Это приводит к тому, что существующий государственный аппарат не только не занимается продвижением преобразований, но зачастую тормозит их, оставаясь в целом системой консервативной, иерархичной и закрытой. Это влечет за собой подрыв политического доверия общества ко всей системе органов исполнительной власти. Вина в этом случае ложится не только на плечи чиновников, которые исполняют свои рутинные полномочия.

Проблемы в этой сфере касаются и существующей системы государственной службы, так и затрагивают подготовку новых управленческих кадров. К числу таких проблем относятся:

- несоблюдение правила единства системы государственной службы РФ;
- отсутствие адекватной системы отбора, оценки и служебного продвижения кадров госаппарата;
- снижение уровня исполнительской дисциплины;

- отсутствие критериев выделения «политических» и «карьерных» должностей, что является важным, с учетом их принципиально различным правовым статусом;

- выделение в системе государственной службы новых видов, регулирование которых действующим законодательством не предусмотрено;

- снижение престижа государственной службы как вида профессиональной деятельности;

5) коррупция в системе управления – сохраняется проблема распространения коррупции на среднем и низшем уровне государственного аппарата. Причиной этого можно назвать неурегулированность взаимодействия органов власти и населением, что вызывает необходимость разработки специальной государственной антикоррупционной политики.

Успешность реализации административной реформы во многом зависит от понимания и поддержки гражданами и бизнесом целей и задач административной реформы, заинтересованности гражданского общества в результатах реформы, с одной стороны, и наличия объективной информации о ходе ее реализации, с другой. Необходимым фактором успешного проведения реформы также является заинтересованность в ней государственных служащих, призванных обеспечить ее реализацию.

Неподготовленность участников административной реформы к ее проведению может привести к замедлению процесса преобразований и обуславливает необходимость эффективной координации мероприятий по проведению административной реформы на федеральном и региональном уровнях.

Действия по данному направлению нацелены на формирование необходимого организационного, информационного, кадрового и ресурсного обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

В рамках реализации указанных мероприятий предлагается:

- создание типовых программ административной реформы для федеральных министерств, государственных комитетов, федеральных служб и агентств;

- создание типовых программ административной реформы для субъектов РФ;
- разработка методических рекомендаций по проведению административной реформы в муниципальных образованиях;
- разработка программ обучения новым процедурам государственного управления для их реализации в рамках образовательных программ и курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих;
- мониторинг результативности мероприятий административной реформы на федеральном и региональном уровнях;
- расширение применения механизмов успешного опыта государственного управления;
- взаимодействие с общественностью по вопросам реализации административной реформы;
- формирование эффективного механизма управления мероприятиями по проведению административной реформы.

В ходе создания учебно-методических материалов, новых форм обучения и организации учебного процесса необходимо создавать типовые программы подготовки по основным вопросам административной реформы. Их целью должно быть создание широкомасштабной, единой по своим принципам системы передачи знаний, умений и навыков, необходимых для достижения целей административной реформы. Эта система позволит в первоочередном порядке подготовить организаторов, экспертов и прочих участников административной реформы.

Подготовку должны пройти руководители и специалисты федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, обеспечивающие организацию исполнения задач административной реформы, а также привлекаемые к реализации мероприятий административной реформы эксперты и представители гражданского общества.

В рамках этого направления предполагается создать механизм мониторинга и оценки хода административной реформы, достижения поставленных ею целей, запланированных показателей результативности.

Мониторинг результативности мероприятий административной реформы должен обеспечить своевременную и достоверную оценку выполнения плана мероприятий административной реформы и восприятия обществом административной реформы, ее результатов и проблем.

Для достижения данных задач необходимо осуществить:

- обеспечение информационной и экспертно-методологической поддержки реализации административной реформы путем проведения публичных обсуждений основных ее целей и результатов;

- сбор и анализ данных в ходе проведения государственных статистических наблюдений в сфере государственного управления, характеризующих ход административной реформы, достижение показателей ее результативности в целом, по отдельным органам исполнительной власти и субъектам РФ;

- разработку и внедрение объединенной базы данных по мероприятиям административной реформы;

- разработку методики оценки эффективности проведения административной реформы на уровне отдельных органов исполнительной власти и субъектов РФ.

Административная реформа будет развиваться недостаточными темпами и несогласованно, если не сформировать базу данных успешного опыта государственного управления, обеспечить широкомасштабный обмен мнениями при разработке решений и распространение успешного опыта реализации мероприятий административной реформы среди ее участников. Для этого необходимо:

- внедрить систему рейтингов качества государственного управления, позволяющую проводить сравнение достигнутого уровня целей административной реформы в различных органах исполнительной власти, определять причины неудач и поощрять успехи;

- проводить систематическую работу по поиску лучших примеров государственного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов РФ;

- создать базу данных лучших примеров и успешного опыта государственного управления;

- организовать систематический обмен опытом с обсуждением и выработкой совместных решений по новым методам и механизмам управления, организационным решениям, структурным преобразованиям, оптимизации административно-управленческих процессов, применению стандартов государственных услуг;

- сформировать систему поощрения органов исполнительной власти, получающих высшие рейтинги качества государственного управления, а также тех, чей опыт проведения административной реформы по конкретным направлениям признается лучшим;

- организовать полноценное информирование общественности о целях, задачах и ходе реализации административной реформы;

- сформировать заинтересованность в реализации мероприятий административной реформы, в ее поддержке различными слоями российского общества [17].

Таким образом, для решения проблем достижения целей административной реформы следует привлечь гражданское общество, обеспечить эффективное взаимодействие и диалог с органами власти. А для этого, требуется информированность всех заинтересованных сторон о проводимых преобразованиях.

### **3.2 Оптимизация административных процессов в органах исполнительной власти**

Одним из направлений формирования эффективного государственного управления является внедрение административных регламентов и стандартов. Административные регламенты и стандарты являются элементами организационного обеспечения реализации функций современного государства.

Кроме того, административные регламенты играют одну из важнейших ролей в вопросе качества предоставления государственных услуг и выполнения государственных функций. Согласно положениям Концепции Административной

реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах, «отсутствие стандартов качества и доступности государственных услуг в Российской Федерации не позволяет упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед обществом, то есть обязательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, обусловленные законами, иными нормативными правовыми актами, договорами или соглашениями, перед физическими или юридическими лицами, а также внедрить процедуры контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти» [6].

Федеральное законодательство Российской Федерации предусматривает использование термина «административный регламент» для трех видов нормативных правовых актов.

Согласно Типовому регламенту взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (утвержден постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 № 30) административный регламент федерального органа исполнительной власти включает в себя регламенты:

- федерального органа исполнительной власти;
- исполнения государственных функций;
- предоставления государственных услуг;
- гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти.

Согласно статье 1 пункту 1.20 Постановления Правительства от 28 июля 2005 года № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»: «Федеральные органы исполнительной власти организуют в порядке и сроки, устанавливаемые Правительством, разработку административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, которые определяют административные процедуры, обеспечивающие осуществление функций федерального органа исполнительной власти, эффективную работу его структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан. Что же касается стандартов государственных услуг, то пунктом 1.22 закреплено, что «Предоставление

государственных услуг осуществляется на основе стандартов государственных услуг, устанавливающих необходимый уровень их качества и доступности. До утверждения в установленном порядке стандарта государственной услуги ее предоставление осуществляется на основе требований, установленных законодательством Российской Федерации».

Таким образом, раздел по стандартам качества услуги и комфортности взаимодействия является неотъемлемой частью административного регламента и содержит обязательные требования к информированию, срокам исполнения, перечню и формам необходимых документов, а также к качеству обслуживания, включая оборудование помещений приема граждан.

Выполнение стандарта государственной услуги обеспечивается разработкой и применением административного регламента государственной функции, связанной с оказанием государственной услуги. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210 - ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (принят ГД ФС РФ 07.07.2010) статья 2 «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» даёт определение **административного регламента** как нормативного правового акта, устанавливающего порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги [18].

Применение в процессе государственного управления административных регламентов связано с их ролью в повышении эффективности деятельности органов государственного управления при выполнении государственных функций и оказании государственных услуг.

Задачами разработки и внедрения административных регламентов являются:

- 1) повышение качества и доступности государственных услуг;
- 2) четкое определение обязательств органов исполнительной власти перед обществом;
- 3) снижение административных барьеров в экономике;
- 4) повышение уровня доверия населения к органам государственного управления.

Экспертами разработаны три уровня развития регламентов в РФ:

1) процедура описания имеющихся на данном этапе административно-управленческих процессов с возможностью их совершенствования;

2) совершенствование процедур на основе стандартов, преобразование процессом, требующееся ресурсное обеспечение и приведение в соответствие законодательства, регулирующего реализацию функции государства;

3) создание электронных регламентов по популярным государственным услугам и функциям, обеспечение предоставления услуг на порталах государственных услуг, полноценное использование межведомственного информационного взаимодействия.

Интерес в практике регламентации государственных услуг представляет опыт зарубежных стран. Следует отметить, что у них как таковых административных регламентов нет. В большинстве стран, успешно реформирующих свою систему государственного управления, связывают построение модели «эффективного и результативного государства» с внедрением в практику государственного управления формализованных процедур, закрепленных достаточным количеством регламентов и стандартов. Однако, проблема заключается в разумном балансе между регламентацией и стандартизацией и затратами, которые несет бюджет при создании такой системы. Под близкими терминами, принятыми в зарубежной практике может скрываться самое разное содержание. Например, термин «административное регулирование» (administrative regulations) в практике государственных органов США скорее носит характер описания правил взаимодействия внутри ведомства и ведомства с его клиентами, напоминая по своему содержанию смесь декларации и частично регламента. В европейских странах по отношению к государственным институтам применяются процедуры «административного упрощения» (administrative simplification), которые во многом похожи на то, что в России называют регламентацией.

Применение административных регламентов и стандартов в практику деятельности органов исполнительной власти сталкивается с проблемой отсутствия оптимизации предоставления государственных услуг в процессе их регламентации.

Кроме этого, не были выделены и устранены избыточные административные процедуры и не осуществлено сокращение их сроков.

Причинами этого следует назвать:

- несовершенство законодательной базы;
- отсутствие практики межведомственных и межуровневых взаимодействий при предоставлении комплексных услуг, а также практики разработки и утверждения совместных административных регламентов;

- низкий уровень межведомственного взаимодействия, в результате чего описание процедур по предоставлению комплексных услуг содержалось в различных регламентах, которые выдвигали различные требования;

- невыполнение и недолжным образом выполненные государственными служащими положения административных регламентов и стандартов;

- низкий уровень информированности населения о существовании административных регламентов и стандартов;

- Федеральные ведомства, регламентируя свои полномочия, связаны актами большей юридической силы или нормативной практикой иных федеральных ведомств, трудоемкость и затратность работ по системной регламентации, при разработке стандартов предоставления государственных услуг не учитывали действующие бюджетные ограничения.

Отсутствует заинтересованность самих органов власти в разработке предложений по изменению действующего законодательства и проектов соответствующих нормативных правовых актов.

Таким образом, изучив особенности применения административных регламентов в РФ и зарубежных стран, можно предложить следующие направления совершенствования разработки и внедрения в деятельность органов исполнительной власти регламентов:

- совершенствование структуры самого административного регламента. В нем следует указывать ответственного за исполнение конкретного задания в рамках предоставления услуги;

- разработка стандартов предоставления государственных услуг совместно органами исполнительной власти различных уровней и видов подчинения;

- внедрение электронных административных регламентов (ЭАР), предоставляющих возможность оперативно учитывать и вносить изменения в решения органов власти и отдельных служащих, создавать базу данных по отдельным управленческим процессам и процедурам с целью дальнейшего повышения эффективности их контроля и результативности взаимодействия при их реализации;

- подготовка проекта нормативно-правового акта об ответственности государственного гражданского служащего в виде Федерального закона, в котором должны быть определены виды ответственности и виды санкций, которые должны быть предприняты в результате нарушения положений законодательства РФ. В рамках данного нормативного правового акта необходимо отдельной главой выделить ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение положений административного регламента;

- внедрение системы контроля качества и эффективности предоставления государственных служащими государственных услуг и исполнения государственных функций, например, как «Электронный паспорт гражданского служащего Российской Федерации», который представляет собой электронную универсальную автономную систему в виде набора информации, отражающую показатели деятельности государственного служащего и содержащую систему оценки отношения к выполняемым обязанностям. Данная система должна позволять регистрировать всю деятельность госслужащего, которая через определенные периоды времени оценивается, благодаря чему определяется эффективность выполнения возложенных на государственного гражданского служащего обязанностей. Система имеет ряд потенциальных достоинств, среди которых: повышение эффективности работы государственного служащего; прозрачность карьерного роста, дополнение и раскрытие содержания положений административного регламента и должностного регламента государственного гражданского служащего, дополнительная мотивация к ответственности.

Роль административных регламентов и стандартов в оказании качественных государственных услуг сложно переоценить. Однако сохраняются проблемы по разработке и внедрению административных регламентов в деятельность органов государственной исполнительной власти. Поэтому сохраняется необходимость изучения имеющегося опыта их применения и наработки собственного.

### **Вопросы для контроля**

1 С какими проблемами столкнулась система организации государственного управления в процессе реализации административной реформы в России?

2 Какие проблемы в сфере управления государственной службой возникли в рамках проведения административной реформы в России?

3 Что влечет за собой неупорядоченность системы и структуры федеральных органов исполнительной власти?

4 В чем заключается координация мероприятий по проведению административной реформы на федеральном и региональном уровнях?

5 Раскройте суть мониторинга результативности мероприятий административной реформы.

6 Что необходимо для формирования базы данных успешного опыта государственного управления?

7 Раскройте сущность понятия «административный регламент».

8 Что включает в себя административный регламент федеральных органов исполнительной власти?

9 Назовите задачи разработки и внедрения административного регламента в России.

10 Перечислите уровни развития регламентации в РФ.

11 Чем интересен зарубежный опыт регламентации государственных услуг?

12 Каковы проблемы внедрения административных регламентов в России?

13 Какие рекомендации по разработке и внедрению административных регламентов вы можете дать на основе изученного материала?

### **Тесты**

3.1 Нормативный акт, которым утверждается административный регламент:

- Федеральный закон;
- Постановление Правительства РФ;
- Распоряжение Правительства РФ;
- Приказ министра;
- Приказ руководителя службы;
- Распоряжение руководителя службы.

3.2 Какой подраздел не входит в раздел, касающийся требований к порядку исполнения государственной функции:

- порядок информирования о правилах исполнения государственной функции;
- сроки исполнения государственной функции;
- перечень нормативных правовых актов, непосредственно регулирующих исполнение государственной функции, с указанием реквизитов нормативных правовых актов и источников их официального опубликования;
- требования к местам исполнения государственной функции.

3.3 Цель проведения анализа практики применения административных регламентов:

- соответствия исполнения административного регламента требованиям к качеству и доступности предоставления государственной услуги;
- обоснованности отказов в предоставлении государственной услуги;
- выполнения требований к оптимальности административных процедур;
- соответствия должностных регламентов ответственных должностных лиц, участвующих в исполнении государственной функции, административному регламенту в части описания в них административных действий, профессиональных знаний и навыков;
- ресурсного обеспечения исполнения административного регламента;
- необходимости внесения в регламент изменений;
- все перечисленное верно.

3.4 Задачи внедрения системы административных регламентов и стандартов государственных услуг в органах исполнительной власти:

- повышение качества предоставления государственных услуг и их доступности для граждан и организаций;
- ориентация деятельности органов исполнительной власти на интересы заявителей;
- повышение качества и эффективности административно - управленческих процессов в органах исполнительной власти;
- повышение открытости деятельности органов исполнительной власти, их подконтрольность, увеличение радиуса эффективного контроля;
- уменьшение возможностей для административного усмотрения лиц, принимающих решение;
- снижение издержек при взаимодействии граждан и организаций с органами исполнительной власти;
- обеспечение общественного контроля за исполнением органами исполнительной власти закрепленных за ними функций;
- все вышеперечисленные задачи.

3.5 Административные регламенты, включенные в план подготовки административных регламентов, ежегодно утверждаемый Правительственной комиссией по проведению административной реформы, обязательно согласовываются:

- с Министерством экономического развития РФ;
- с Министерством финансов РФ.

3.6 Внесение изменений в административные регламенты осуществляется:

- в случае изменения законодательства РФ, регулирующего исполнение государственной функции;
- в случае изменения структуры органов исполнительной власти, к сфере деятельности которых относится исполнение соответствующей государственной функции;
- если применение утвержденного стандарта государственной услуги требует пересмотра административных процедур административного регламента;

- по предложениям органов исполнительной власти, основанным на результатах анализа практики применения административных регламентов;

- все перечисленное верно.

3.7 Составные элементы административного регламента органа исполнительной власти:

- административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг;

- регламент федерального органа исполнительной власти и должностные регламенты гражданских государственных служащих;

- должностные регламенты гражданских государственных служащих;

- положение о федеральном органе исполнительной власти;

- регламент федерального органа исполнительной власти, административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты гражданских государственных служащих;

- положение о федеральном органе исполнительной власти, положения о структурных подразделениях и должностные регламенты гражданских государственных служащих.

3.8 Действия федерального органа исполнительной власти в ходе разработки административных регламентов:

- публикация информации о разработке проекта административного регламента в сети Интернет;

- рассылка проекта административного регламента в подведомственные организации;

- публичное обсуждение проекта регламента;

- направление проекта регламента на независимую экспертизу;

- проведение опросов получателей соответствующей государственной услуги;

- направление проекта регламента на согласование со всеми заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

3.9 Обязательные разделы административного регламента исполнения государственной функции:

- «Общие положения», «Административные процедуры», «Порядок обжалования действия (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги)»;

- «Общие положения», «Требования к порядку исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги)», «Административные процедуры», «Порядок обжалования действия (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги)»;

- «Общие положения», «Требования к порядку исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги)», «Порядок обжалования действия (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги)»;

- «Общие положения», «Требования к порядку исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги)», «Административные процедуры», «Порядок и формы контроля за исполнением государственной функции (предоставления государственной услуги)», «Порядок обжалования действия (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги)».

3.10 Описание в регламентах взаимодействия федеральных органов исполнительной власти включает:

- порядок осуществления федеральными органами исполнительной власти функций в установленной сфере деятельности;

- порядок осуществления федеральным министерством координации и контроля;

- порядок создания и организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

- порядок выдачи служебных удостоверений в федеральных органах исполнительной власти;

- порядок исполнения поручений, содержащихся в постановлениях и распоряжениях Правительства и протоколах заседаний Правительства, а также поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства, Заместителя Председателя Правительства;

- порядок рассмотрения федеральными органами исполнительной власти парламентских запросов, запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы;

- порядок поощрения государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти.

3.11 Обязательные элементы в описании каждого административного действия:

- юридические факты, являющиеся основанием для начала действия;

- сведения о должностном лице, ответственном за выполнение действия;

- список ответственных лиц, участвующих в исполнении административного действия;

- максимальный срок выполнения действия;

- критерии принятия решений;

- порядок обжалования неправомерных действий (бездействия) должностного лица при принятии решений;

- формы и порядок контроля за совершением действий и принятием решений;

- способ фиксации результата выполнения действия, в том числе в электронной форме;

- конечный результат действия и порядок передачи результата.

3.12 Выберите правильное утверждение:

- «должностной регламент содержит в качестве приложения служебный контракт, должностную инструкцию и административный регламент»;

- «должностной регламент является составной частью административного регламента государственного органа, существенным условием служебного контракта и утверждается представителем нанимателя»;

- «должностной регламент является составной частью административного регламента государственного органа и утверждается непосредственным руководителем структурного подразделения»;

- «должностной регламент является составной частью должностной инструкции и утверждается представителем нанимателя»;

- «должностной регламент является составной частью служебного контракта и утверждается непосредственным руководителем структурного подразделения».

## **4 Оценка эффективности результатов проведения административной реформы государственного управления и перспективы ее дальнейшего развития**

### **4.1 Подходы к мониторингу результатов проведения административной реформы**

Изучение зарубежного опыта проведения административных реформ показывает, что в международной практике гораздо больше инструментов, позволяющих производить диагностические исследования состояния государственного управления, чем осуществлять постоянный мониторинг процесса реформ в данной области. К числу диагностических инструментов можно отнести инструменты для проведения исследований в коррупционной сфере, обзоров по вопросам государственных закупок и состоянию финансовой подотчетности, а также ряд отраслевых диагностических инструментов. В то время как диагностические инструменты обеспечивают создание адекватной информационной базы для оценки первоначального состояния системы государственного управления

и позволяют определить наиболее проблемные места этой системы, то есть направления реформ, инструменты мониторинга в большей мере нацелены на периодическое измерение эффекта от реализации программных мероприятий, преследующих цели преодолеть данные недостатки.

Интерес представляют подходы, используемые международными организациями для мониторинга реформ в сфере государственного управления. Например, подход, разработанный в рамках программы СИГМА Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) заключается в оценке прогресса реформ по сравнению с первоначальным состоянием по следующим направлениям:

- государственная служба;
- управление государственной политикой;
- управление государственными расходами;
- контроль за международными финансовыми операциями;
- внешний аудит;
- государственные закупки.

Заслуга в разработке альтернативного подхода к оценке эффективности развития государственного управления принадлежит Институту всемирного банка. В 90-х годах XX века Институтом разработан интегральный показатель государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot - GRICS). Показатель оценивает эффективность управления и состоит из 6 индексов, отражающих **6 параметров государственного управления**:

- право голоса и подотчетность;
- политическая стабильность и отсутствие насилия;
- эффективность правительства;
- качество госрегулирования;
- верховенство закона;
- контроль коррупции.

Показатель GRICS позволяет проводить межстрановые сопоставления стран, поэтому и получил широкое распространение. Этот показатель определяется с 1996 года с периодичностью 1 раз в 2 года.

Показатель GRICS, как и другие интегральные показатели государственного управления, позволяет оценить общее состояние государственного управления в конкретной стране, однако он не позволяет выявить конкретные аспекты правовой базы или практики деятельности государственных органов, приводящих к данным значениям интегральных показателей. Поэтому для более детального анализа статуса государственного управления были разработаны **показатели «второго поколения»**, характеризующиеся следующими особенностями:

- они позволяют осуществлять мониторинг и оценку состояния системы государственного управления без «привязки» к определенным программным целям реформ;

- они ориентированы на мониторинг эффективности деятельности органов исполнительной власти, но могут также применяться для других ветвей власти;

- они позволяют осуществлять международные сопоставления (по определенному кругу стран с учетом ряда методологических поправок);

- они сочетают качественные и количественные показатели эффективности;

- они связаны со стратегическими целями развития государства.

Однако использование интегральных показателей (таких как GRICS), для мониторинга прогресса в реализации четко определенного набора мероприятий реформ государственного управления, имеет определенные ограничения:

- 1) эти показатели в существенной мере основаны на экспертных оценках, хотя в случае с GRICS используется довольно широкий круг источников информации для построения индексов, существует определенное влияние субъективных факторов;

- 2) показатели типа GRICS, а также всевозможные рейтинги стран, время от времени составляемые международными организациями, носят сравнительный характер. Например, показатель GRICS оценивает состояние государственного управления в конкретной стране по сравнению с другими странами. Таким образом, если прогресс в определенной сфере государственного управления в ряде стран является сопоставимым, показатель GRICS для этих стран может не изменяться; и наоборот, если в достаточно большом количестве стран качество государственного

управления резко снижается в силу определенных причин, значение данного показателя для третьей страны может необоснованно возрасти;

3) количество стран, охватываемых в ходе составления интегральных показателей, может изменяться, что может повлиять на рейтинг страны без увязки с конкретными мероприятиями по развитию государственного управления, предпринимаемыми в данной стране;

4) выявление причин изменения динамики показателей (с детализацией до конкретных направлений реформ) может быть осложнено;

5) зачастую международные показатели не составляются ежегодно, часть международных показателей государственного управления может носить единичный характер.

Другим словами, GRICS и другие обобщенные показатели, основанные на анализе восприятия и экспертных оценках, как, например, индекс восприятия коррупции, ежегодно публикуемый Транспаренси Интернешнл, могут быть полезны для выявления общих изменений в отношении общества к государству. С другой стороны, для определения фактического прогресса, связанного с институциональным развитием, был разработан набор более узких и более объективных показателей эффективности «второго поколения».

Показатели «второго поколения» основаны на предположении о том, что исполнительная власть функционирует в системе определенных внешних и внутренних ограничений и обладает определенными возможностями для осуществления своей деятельности, характеризующимися показателями процесса и показателями результативности.

Стоит обратить внимание на то, что показатели государственного управления «второго поколения» существенно варьируются по времени, когда эффект от преобразований становится очевидным, а также по степени внешнего воздействия: в то время как в краткосрочном плане реформы государственного управления незначительно влияют на показатели качества государственных услуг, некоторые «внутренние» показатели эффективности (связанные с численностью, финансированием и т.п.) отражают преобразования в сфере государственного

управления достаточно быстро, однако являются менее значимыми для общества в целом. На уровне конкретных стран показатели эффективности государственного управления, как правило, носят «целевой характер» и привязаны к достижению национальных приоритетов в сфере предоставления определенных государственных услуг или совершенствования процедур и процессов деятельности государственных органов. В Великобритании достижение таких приоритетов выражено в определенном перечне целевых показателей, ответственность за выполнение которых несут определенные ведомства.

Заслуживает внимания практика контроля за достижением утвержденных целевых показателей. Например, в Великобритании из всех целевых показателей эффективности (свыше 100), по усмотрению Премьер-Министра отбираются 30 - 40 наиболее значимых показателей эффективности, контроль за достижением которых возлагается на Отдел по обеспечению эффективности деятельности. Затем ведомства, отвечающие за достижение приоритетных показателей совместно с сотрудниками данного отдела разрабатывают план по достижению поставленных результатов, определяющий как необходимые мероприятия по достижению цели, так и промежуточные значения приоритетных показателей, зависящие от скорости наступления отдачи от предпринятых мероприятий. Отдел по обеспечению эффективности деятельности осуществляет периодический мониторинг выполнения данного плана, сравнивая динамику (траекторию) изменения целевых значений приоритетных показателей.

На уровне отдельных стран существует пример проведения комплексной оценки эффективности деятельности органов государственной власти. К таким примерам следует отнести Проект эффективности деятельности правительства в США, в ходе которого администрациям штатов, городов и графств на основе исследований, изучения документов и интервью были присвоены рейтинги эффективности государственного управления в следующих областях:

- финансовое управление;
- управление инвестициями;
- управление кадрами;

- управление информационными технологиями;
- управление, ориентированное на результаты.

Эти исследования позволяют выявить узкие места в деятельности подразделений администраций и выработать мероприятия, направленные на совершенствование необходимых сфер их деятельности. Имеется в виду, что такая оценка эффективности нацелена не только на оценку конечного результата деятельности органов государственного управления, но и на исследовании взаимосвязей между качеством управления располагаемыми ресурсами и государственными услугами.

Наибольшую значимость выработка показателей оценки эффективности деятельности органов государственного управления, приобретает в государствах, в которых проводятся широкомасштабные преобразования системы государственного управления. С целью более полной оценки результативности проведения преобразований государственного управления и оценки эффективности программ вводятся дополнительные обобщенные показатели, которые отражают долгосрочный результат действий органов исполнительной власти, оказываемый на эффективность государственного управления в целом.

Следовательно, неоспоримым является необходимость и важность мониторинга проводимой административной реформы, проводимой на современном этапе в системе государственного управления в РФ, для чего необходимо, применяя комплексный подход, осуществлять взаимосвязь программ реформы и оценки их эффективности с целями деятельности системы органов исполнительной власти.

#### **4.2 Проблемы внедрения системы мониторинга реформ государственного управления в России и подходы к их решению**

В процессе проведения преобразования системы государственного управления выявляется сложность определения объективных количественных показателей эффективности этих преобразований. Это связано с тем, что большая часть

показателей результативности основана на результатах обследований мнения населения, государственных служащих и других субъектов правоотношений. Но в пользу таких показателей свидетельствует их объективный характер. Однако, следует дополнять объективные показатели статистическими данными.

К числу ограничений применения исследований относятся следующие:

- ожидания субъектов правоотношений оказывает влияние на их мнение о качестве услуг. Чаще всего, эти ожидания не оправдываются, так как могут быть завышенными и не иметь ничего общего о реальных возможностях предоставления таких услуг;

- ограниченные возможности бюджета на финансирование проведения исследований в данной сфере;

- отсутствие в системе национальных счетов и статистике показателей, по которым следует провести мониторинг реформ государственного управления, что влечет за собой невозможность сбора необходимых сведений.

Зарубежный опыт (например, в Финляндии и Великобритании) также показывает необходимость создания системы управления реализацией программ государственного управления. Такая система должна обеспечивать текущий мониторинг и оценку результатов данных программ, а также осуществлять периодическую внутреннюю и внешнюю отчетность по достигнутому прогрессу.

Впервые правовое закрепление вопроса об эффективности деятельности институтов публичной власти нашло отражение в Федеральном законе от 29 декабря 2006 года № 258 - ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», а также в статье 26.3.2 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184 - ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». В дальнейшем детализация принципов оценки эффективности органов власти нашла свое отражение в Указах Президента Российской Федерации от 28 июля 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности

деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

Принятие данных актов направлено на совершенствование государственного аппарата всех уровней и информационной открытости властей. Доклады высших должностных лиц о достигнутых показателях деятельности подлежат официальному опубликованию в системе Интернет, в соответствии с Указом Президента РФ от 09.02.2009 г. № 8 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Актуальной остается мысль Президента, выраженная в Послании Президента, о том, что «распространение современных информационных технологий, дает беспрецедентные возможности для реализации таких фундаментальных свобод, как свобода слова и собраний. Для выявления и ликвидации очагов коррупции».

Законодательство, регулирующее оценку эффективности деятельности органов государственной власти, нацелено на определение эффективности государственных органов, ориентированных на социально-экономическое развитие территорий, рациональное расходование бюджетных средств, на выявление неиспользуемых резервов при планировании приоритетных программ развития, на разработку мероприятий, направленных на повышение качества предоставляемых населению услуг, на степень использования инновационных методов в управлении, а также на снижение неэффективных расходов.

Однако, нормативно-правовые акты по оценке эффективности деятельности органов власти, имеют недостатки и, следовательно, нуждаются в дополнениях и изменениях.

Информация, используемая для мониторинга, должна быть «достоверной, полной и своевременной, иначе трудно получить правильное представление о реальных государственно - правовых процессах». Однако далеко не все показатели отражают объективную оценку эффективности работы органов власти. Например, спорным остается вопрос при оценке таких показателей, как число случаев смерти в возрасте до 65 лет, уровень собираемости платежей за предоставление жилищно-коммунальных услуг, или удельный вес лиц, сдавших ЕГЭ, от числа выпускников

общеобразовательных муниципальных учреждений, развитие предпринимательской активности и др.

При этом отличается и количественный состав показателей оценки. Например, сфера деятельности «Физическая культура и спорт» оценивается одним единственным показателем, «Здоровье» - пятнадцатью, а «Образование (общее)» - шестью.

Сложность вызывают показатели, оценивающие степень удовлетворенности населения качеством предоставляемых услуг в разных сферах жизнедеятельности и деятельностью органов власти, оцениваемую в процентах от числа опрошенных. Количество респондентов неограничено и может варьироваться от десяти до тысячи человек. При этом вероятнее, что среди десяти человек найдется большее количество наиболее лояльно настроенных граждан. Следовательно, результаты опроса не будут носить репрезентативный характер и не соответствовать реальному положению дел.

Стоит учитывать и социально-психологические факторы личности, которые зачастую оказывают наибольшее влияние на восприятие социальной действительности и на формирование доверия населения по отношению к органам государственной власти и местного самоуправления. Для решения данной проблемы и достижения объективности и достоверности социологических опросов, следует определить конкретное число опрашиваемых респондентов (например, от 1 до 4 % от общего числа населения, постоянно проживающего на территории субъекта РФ).

В качестве количественных показателей, оценивающих гражданскую активность, представляется возможным применение таких данных, как развитие территориального общественного самоуправления и ТСЖ на изучаемой территории, частота проведения референдумов и законотворческая активность населения и др.

Оценка эффективности деятельности органов власти, является для России, достаточно новым направлением. Проблемные вопросы в выборе критериев оценки и внедрении оценочных исследований управленческих решений на всех уровнях государственной власти являются очень актуальными задачами. В качестве

исходных показателей, для мониторинга оценки эффективности деятельности используются:

- доклады субъектов РФ о результатах своей деятельности;
- официальные статистические данные Федеральной службы государственной статистики;
- официальные данные ведомственных статистик;
- результаты социологических опросов населения.

Правительством РФ утверждена методика оценки эффективности деятельности, позволяющая проводить комплексный мониторинг, направленный на анализ результативности управления деятельностью органов власти, принятие решений и меры по дальнейшему совершенствованию управления. Однако понятие эффективности рассматривается неоднозначно, не является всеобъемлющим и требует уточненной комплексной формулировки.

Разработчики методики мониторинга эффективности деятельности органов государственного управления, опирались на возможность с помощью данной методики определять узкие места, требующие дополнительного внимания органов регионального и муниципального управления, выделять внутренние резервы и потенциальные ресурсы с целью улучшения качества предоставляемых услуг населению, повышения их объема и повышения заработной платы работников бюджетной сферы.

Проблема сохраняется в сфере несения ответственности федеральных органов власти за состояние дел в субъектах федерации.

Можно сделать вывод, что разработанная оценка эффективности деятельности может стать всего лишь еще одним видом отчетности региональных и муниципальных властей перед федеральными структурами, а не мониторингом социально-экономического развития территорий.

Оптимальный уровень распределения полномочий в предоставлении общественных услуг, рациональное их распределение между всеми уровнями публичной власти определяется равенством предельных издержек и предельных выгод, в экономической теории это доказано теоремой У. Оутса. Превышение

оптимального уровня децентрализации приводит к снижению благосостояния общества, по причине возникновения положительных или отрицательных внешних факторов.

С целью исключения влияния изменений, не зависящих от работы органов власти, на эффективность управления, следует применять принцип системности – связанности целей, средств и результатов.

На основании изложенного выше, можно сформулировать ряд практических предложений по совершенствованию оценки эффективности органов исполнительной власти, таких как:

- регламентация деятельности органов исполнительной власти, с учетом выработки регламента государственных услуг и регламента исполнения данных услуг;

- с целью объективности и комплексности восприятия основных показателей деятельности при оценке уровня социально-экономического развития региона, учитывать состояние трудового, миграционного и демографического баланса территории, а также проводимые в регионе социально-экономические реформы, инновационные подходы и долгосрочное планирование, ориентированное на качественно новое развитие и реализацию стимулов для эффективного функционирования, обеспечения экономического роста, повышения качества жизни населения, достижения бюджетной самостоятельности и повышения конкурентоспособности территории;

- внесение поправок в законодательство Российской Федерации в части четкого разграничения полномочий между уровнями публичной власти;

- дифференциация территорий, с учетом применения поправочных коэффициентов, учитывающих климатические особенности, отдаленность от центра и др.;

- пересмотр бюджетного финансирования, в части государственных функций, возложенных на местные органы власти, с финансово-экономическим обеспечением полномочий и увеличением бюджетной самостоятельности территорий;

- применение взаимосвязи оценки качества предоставленных услуг и оценки результативности работы государственного служащего, уровня его профессионализма, внедрение менеджмента качества предоставляемых населению услуг;

- внедрение усовершенствованных систем информационного обеспечения и автоматизации процессов оценки эффективности деятельности органов власти.

Таким образом, следует ввести в систему статистических показателей дополнительные значения, помогающие осуществлять мониторинг реформы государственного управления. Так же к положительным результатам может привести внедрение системы управления реализацией программ государственного управления. Применение данных рекомендаций в совокупности с действующей методикой мониторинга оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти позволит с большей степенью объективности оценивать деятельность публичной власти, более точно указывать на проблемные сферы, принимать эффективные управленческие решения, как на региональном уровне, так и органами местного самоуправления.

### **4.3 Перспективные направления совершенствования государственного управления в России**

Административная реформа в России проводится с целью оптимизации государственного управления и функционирования государственного аппарата. Реализуемые с этой целью мероприятия, на сегодняшний момент не полностью отвечают поставленным задачам в Концепции административной реформы. Следовательно, сохраняется необходимость продолжения проведения реформы, укрепления юридической ее составляющей. Для этого нужно определить место административной реформы в системе государственного управления, ее соотнесения с реформами в других сферах (экономической, социальной,

политической), так как без их взаимосвязи реформы не будут иметь ожидаемого результата.

23 июля 2003 года Указом Президента Российской Федерации от № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах» были определены приоритетные направления административной реформы. К таким направлениям относятся следующие:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе избыточного государственного регулирования;

- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов государственной власти;

- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;

- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам.

Основные направления административной реформы следовало с момента издания Указа Президента РФ № 824 разъяснить в средствах массовой информации. Донести до населения и хозяйствующих субъектов цели проведения административной реформы. А именно:

- формирование действенных механизмов ответственности государственной власти перед народом;

- повышение эффективности государственного управления;

- создание ориентированной на интересы общества государственной службы;

- предотвращение и уничтожение условий, способствующих проявлению коррупции;

- завершение перехода к методам управления, отвечающим новым задачам, стоящим перед исполнительной властью и государственным управлением в целом.

Но, так как реформа проводилась в полузакрывом режиме, то есть чиновники разработали предложения по собственному реформированию и сами их

реализовывали, у населения снизился уровень доверия к органам власти и проявлялся скептицизм к самой реформе.

В период проведения реформы не удалось избежать механического подхода, особенно касающихся процесса определения избыточных и лишних функций: в случае невыполнения или неспособности выполнения государственным органом отдельных функций они объявлялись избыточными.

Концепция административной реформы, принятая в октябре 2005 года распоряжением Правительства РФ, предусматривала:

- реализацию комплекса мер в области внедрения в деятельность органов исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;

- внедрение стандартов государственных и муниципальных услуг;

- разработку и внедрение административных и электронных административных регламентов;

- повышение эффективности системы закупок для государственных и муниципальных нужд;

- создание и реализацию особых механизмов регулирования в коррупционно опасных сферах;

- создание механизмов досудебного обжалования и административного судопроизводства (административной юстиции);

- завершение пересмотра избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти и ликвидация нерационального и излишнего государственного вмешательства в экономику;

- реформу контрольно-надзорных органов, развитие системы аутсорсинга административно-управленческих процессов;

- реформирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

- обеспечение прозрачности и эффективности взаимодействия органов исполнительной власти со структурами гражданского общества.

Для решения поставленных в проекте программы задач предусмотрены мероприятия по соответствующим разделам: управление по результатам,

стандартизация и регламентация, оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции, повышение эффективности взаимодействия государства и общества, модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти и мониторинг административной реформы и др.

Ожидаемые результаты реализации Концепции:

- создание системы государственного управления, способной достигать общественно значимых измеримых целей;
- снижение издержек на ведение бизнеса за счет сокращения административных барьеров (не менее чем в три раза);
- создание новых рынков услуг для частного бизнеса в результате ухода государства из сфер экономики, где его присутствие нецелесообразно;
- повышение качества и доступности государственных услуг для граждан;
- повышение степени доверия населения и бизнес-сообществ к государственным институтам.

Официального учета результатов административной реформы, оценок их рациональности и полезности для гражданского сообщества на сегодняшний день не существует. Можно отметить, что на данном этапе административной реформы были проведены обширные мероприятия по пересмотру функций органов исполнительной власти и построению новой системы и структуры системы органов исполнительной власти.

В качестве итога проведения административной реформы следует выделить, что практическое решение получила довольно небольшая часть вопросов реформы, касающихся в основном реорганизации федеральных органов исполнительной власти. Мероприятия по ее продолжению носят инерционный характер и направлены преимущественно на то, чтобы завершить формирование федеральных органов исполнительной власти в их новой типологии.

Неразработанными остались механизмы контроля и надзора, предотвращения коррупции. Отсутствует необходимая координация между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

В рамках одобренной Правительством РФ Концепции административной реформы в 2005 - 2008 гг. предполагалось применить новые механизмы функционирования и взаимодействия органов исполнительной власти. Согласно Концепции, каждый новый этап административной реформы существенно отличается по своему характеру и решаемым проблемам от предшествующих этапов.

Сложности и недостаточные темпы проведения административной реформы во многом обесценивают результаты, что снижает ее популярность среди общественности.

Административная реформа направлена не только на структурные преобразования. Реструктуризация государственного аппарата - не самоцель. Главная роль реформы - оптимизация процессов управления, механизмов деятельности органов государственного управления, снижение административных барьеров.

Исследуя зарубежный опыт проведения подобных реформ, следует отметить, что и в начале, и в процессе реформ шло обсуждение в различных слоях общества, создавались группы экспертов, состоящие из сторонников и противников реформ. Это позволяло более четко определять их цели, механизм осуществления, возможные препятствия, объективнее оценивать их ход и результативность. Реформе следует придать открытость и гласность. Приоритеты административной реформы могут и должны корректироваться в процессе ее реализации.

Необходимость упорядочения видов федеральных органов исполнительной власти, реализованная в указах Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и от 20 мая 2004 года № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» (с последующими изменениями и дополнениями), имеет свои обоснования. Система органов исполнительной власти, сложившаяся в течение многих лет, не отвечает требованиям и задачам, стоящим перед современным государством, не приспособлена к управлению быстро меняющимися общественными процессами.

В обоснование реформирования приводились следующие аргументы:

- отсутствие четкой связи между функциями и задачами федеральных органов исполнительной власти и их организационно-правовым статусом. Практически не существовало зависимости между видом органа и решаемыми им задачами. Например, отсутствовала содержательная разница между министерством и государственным комитетом, за исключением того, что министр входил в состав правительства, а председатель госкомитета - нет;

- совмещение в одном органе исполнительной власти регулятивных, правоприменительных, нередко надзорных функций, а также функций, граничащих с хозяйственной деятельностью. Подобное совмещение приводило к выработке правил, удобных ведомству, а в некоторых случаях облегчало коррупционные проявления;

- утрата многими министерствами роли «штабов» в соответствующей сфере управления;

- появление большого числа межведомственных органов, которые еще больше запутывали схему управления и распределение зон ответственности.

То есть необходимость преобразований не вызвала сомнений. Однако, следует оценить на сколько были устранены недостатки прежней системы исполнительной власти.

Указом № 314 для каждого вида органов исполнительной власти установлены как конкретные направления деятельности, так и определенные запреты. Так, федеральное министерство не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом; федеральная служба не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование, а федеральное агентство - нормативно-правовое регулирование и функции по контролю и надзору. При этом каждый запрет и в названных указах Президента РФ, и в соответствующих положениях сопровождается оговоркой: кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

К числу специфических функций федеральной службы как вида федеральных органов исполнительной власти Указом № 314 относятся контроль и надзор. Однако, они фактически не разграничены ни в Указе, ни во многих положениях о

конкретных федеральных службах, а объединены в одну «контрольно - надзорную» функцию. Между тем речь идет о близких, но разных видах управленческой деятельности.

**Контроль в системах социального управления** - вид деятельности, в процессе которой субъекты государственного управления получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении решений. Контроль выявляет степень фактического достижения поставленных задач, путем соотнесения реальных значений с запланированными. Он необходим для повышения исполнительской дисциплины, оценки работы, предотвращения нежелательных последствий. **Надзор** рассматривается в юридической литературе, главным образом, как средство обеспечения законности.

Контроль и надзор различаются в зависимости от объема осуществления проверяемых действий. Контроль предполагает проверку законности и целесообразности деятельности, надзор ограничивается только проверкой законности.

Содержание государственного контроля, по существу, вытекает из общего понятия контроля как функции управления, с учетом того, что он осуществляется специальными субъектами - государственными органами.

Государственный контроль включает в себя:

а) наблюдение за функционированием объектов контроля, получение объективной информации о соблюдении ими законов и нормативных актов, выполнении правил и поручений;

б) учет и процессуальную фиксацию выявленных нарушений;

в) анализ полученной информации с целью установления и пресечения противоправной деятельности, выявление причин и условий, способствующих совершению нарушений, недопущение новых нарушений и вредных последствий;

г) выявление виновных лиц, привлечение их к установленной государством ответственности.

С целью всестороннего изучения контрольной деятельности государства и четкого законодательного закрепления предметов ее организации и проведения, необходимо выделить существующие виды контроля, проанализировать современные формы и методы контроля. Это позволит так же отразить результативность применения нормативных актов, регулирующих контрольную деятельность, совершенствовать формы взаимодействия и разнообразить отношения, возникающие в процессе контроля.

При этом, в качестве критериев систематизации видов контроля можно назвать следующие:

- природа субъектов контроля;
- задачи субъектов контроля;
- характер контрольных полномочий, предоставленных законом;
- организационно-правовые формы проведения контроля;
- содержание контрольной деятельности, ее направленность;
- стадии управления, на которых осуществляется контроль;
- юридические последствия контроля;
- соединение государственных и общественных начал в контрольной деятельности и др.

Надзорные органы, в отличие от органов контроля, не обладают правом вмешиваться в деятельность обследуемых объектов. Даже наличие у органов надзора таких властных полномочий, как дача обязательных указаний о сроках устранения выявленных нарушений и приостановление в случае обнаружения грубых нарушений деятельности, не означает подобного вмешательства, поскольку, во-первых, пути и способы устранения нарушений поднадзорные объекты выбирают самостоятельно и, во-вторых, в настоящее время они имеют безусловное право на обжалование действий и решений органов надзора, вплоть до обращения в суд.

Следует отметить, что министерства, как виды федеральных органов исполнительной власти, в соответствии с подпунктом «г» п. 3 Указа Президента РФ № 314 вправе контролировать деятельность находящихся в их ведении федеральных служб и агентств.

Функции надзора должны реализовывать специализированные и независимые от иных ведомств органы. Важным отличительным фактором является выделение в качестве самостоятельного вида федерального органа исполнительной власти федерального надзора.

Согласно юридической литературе, выделение агентств как самостоятельного вида органов государственной власти не вполне оправдано, как и закрепление за ними функции по оказанию государственных услуг. Оказание государственных услуг определяется Указом Президента РФ № 649. Оказание государственных услуг рассматривается в нем: «как предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами».

Кроме этого, остается неопределенным само понятие «государственные услуги», что является результатом попыток заимствования опыта зарубежных стран, его соотнесения с отечественными особенностями и традициями государственного управления и представлениями о взаимоотношениях государства и гражданского общества.

В странах Запада в современных взглядах на государство проявляется тенденция восприятия государства как «комитета по обслуживанию общества». Между тем, сведение некоторых конституционных обязательств государства к услугам приводит к размыванию таких понятий, как «функция», «полномочия», «компетенция».

В юридическом смысле приравнение понятия «государственная услуга» к понятию «полномочие» неприемлемо. Услуга не предполагает обязанность совершать какие-либо действия.

Естественно, здесь не имеется в виду то, что государство, его структуры не должны иметь права оказывать услуги. Публичные услуги вправе и должны предоставлять государственные или муниципальные предприятия и учреждения

(причем при отсутствии властных полномочий по отношению к неподчиненным им структурам).

Применительно к органам исполнительной власти следует иметь в виду, что они обязаны реализовывать круг своих полномочий, и термин «услуги» в данном случае неуместен.

Сущность государственных услуг заключается в реализации каких-либо действий государственными служащими по отношению к гражданам (например, выдача справок, удостоверяющих документов). Однако, сами действия не могут быть определены как государственные услуги, так как в здесь имеется в виду выполнение должностных обязанностей. Настоящая мотивация деятельности государственных служащих определяется не терминами, а кругом их служебных обязанностей, регламентацией и стандартизацией порядка осуществления, выстраиванием сложной системы поощрений и взысканий, многообразием форм контроля.

Серьезным препятствием проведения реформы государственного управления в целом остается коррупция. Предупреждение, ликвидация условий, способствующих коррупции - одно из направлений административной реформы. Сложность состоит в том, что в законодательной сфере коррупция приобретает легальную основу. В этой связи первостепенной задачей является разработка юридических методов предотвращения и устранения тех ошибок и пробелов в законодательстве, которые создают возможность для существования коррупции.

Предметом особого внимания остается тяготение к подготовке, изменению или отмене законодательных актов и норм, действующих в сфере распределения денежных и товарных потоков, использования собственности, в области налогового, таможенного и административного законодательства.

Причинами возникновения коррупции на этапе разработки законопроекта являются следующие:

- отсутствие четкого определения объема компетенции органа, должностного лица, хозяйствующего субъекта, особенно при принятии ими правовых актов, совершения юридических действий;

- дублирование полномочий разных субъектов правоотношений;
- наличие общих формулировок об ответственности, без указания ее основания и вида;
- наличие лоббистских влияний при выборе предмета и объема законодательного регулирования;
- нарушение правил юридической техники, порождающие возможность злоупотреблений.

Большее число коррупционных нарушений проявляется в период исполнения законодательного акта. Причем это проявляется в многочисленных и разнообразных формах.

Административная реформа в России должна осуществляться в рамках всех преобразований в обществе, и ее успех во многом зависит от результативности преобразований в целом. Успешная административная реформа, повышение эффективности деятельности государственного аппарата, устранение бюрократических барьеров должны оказать стимулирующее воздействие на экономику и другие сферы.

Причинами возникновения коррупциогенных факторов является так же невозможность общественности принимать участие в законотворческом процессе, что оказывает негативное влияние на качество законов и правоприменительной практики. Поэтому следует обратить особое внимание на развитие институтов гражданского общества.

Изучение истории проведения преобразований в государственном управлении позволяет сделать вывод, что положительный результат реформы формируется под воздействием от подготовительных мероприятий ее проведения, принятия и поддержки общественностью ее роли и необходимости, а так же от степени готовности и желания реформаторов противостоять возникающим проблемам в период проведения изменений.

Для реализации административной реформы в России необходима целенаправленная работа. В этой связи, важным представляется следующее:

- продолжить разработку концептуальных (целей, задач, этапов, механизмов

осуществления) основ административной реформы. Для вовлечения в процесс реформирования всех элементов государственного управления необходимо закрепление этих положений Указом Президента РФ;

- обеспечить соответствующее нормативное обеспечение реформы, путем принятия федеральных законов, административных регламентов;

- создать условия для контроля и наблюдения за ходом реформы со стороны гражданского общества;

- своевременно реагировать на запросы времени и корректировать мероприятия по проведению реформы.

Административная реформа на современном этапе нуждается в дополнительных идеях и инициативах, четком законодательном обеспечении, а так же - в политической поддержке по ее воплощению в жизнь.

Суть административной реформы заключается в повышении эффективности системы государственного управления. Однако эта эффективность достигается различными путями при демократических и антидемократических режимах, федеративных и унитарных государствах, стабильных гражданских обществах и тех, которые находятся в процессе формирования и изменения.

Вся новейшая история России - это время поиска достойного места страны в современном динамично меняющемся мире и путей становления демократического, правового и социального государства. Государства, способного к прогрессу и, вместе с тем, к сохранению и приумножению всего лучшего из многовековых национальных, культурных, духовных традиций.

Анализ законодательства, регулирующего административную реформу, выявляет существование в современной России двух ее основных стратегий: либеральной и консервативно - бюрократической. Для них характерно принципиально различное видение реформы, ее объема, целей и технологий проведения.

**Либеральная стратегия** делает упор на концепцию приоритета гражданского общества над государством, рассматривает администрацию как служебный инструмент общества, ставит в качестве основной цели реформы превращение

административной службы в прозрачный и эффективный институт. Технология проведения реформ включает использование институтов социального контроля и необходимость широкой общественной дискуссии.

**Консервативно-бюрократическая стратегия** отдает приоритет государству, видя в нем единственную объединяющую силу в условиях радикальных социальных изменений. Цель реформы заключается в оптимизации административного контроля над обществом, выстраивании жесткой властной вертикали сверху донизу. Это модель направляемой демократии, имеющей представления о том, что общество не может само регулировать свои интересы, определять приоритеты и следовать им, и в этом ему должны помочь органы власти. Соответственно технология проведения реформы возрождает старую абсолютистскую и советскую традицию закрытого обсуждения реформы, реализация которой предполагает только один вид инициативы (указы сверху) и лишь один тип обратной связи (отчеты снизу), критерии эффективности реформы также формулируются органами власти.

Обе стратегии применяют понятие контроля, однако интерпретируют его противоположным образом: одна утверждает необходимость контроля общества над бюрократией, другая - бюрократии над обществом. Соответственно противоположными становятся интерпретации самого процесса управления и его эффективности. Так, для одних эффективное управление - это, прежде всего создание правовых рамок для общественных инициатив; для других - расширение делегированных полномочий администрации разных уровней с целью проведения в обществе решений высшей власти. В настоящее время вторая стратегия (консервативно - бюрократическая) получила очевидное преобладание над первой, что означает воспроизводство традиционного российского цикла реформ и контрреформ на новом этапе.

Проводимая административная реформа предусматривала реализацию мероприятий по следующим основным направлениям:

1) управление по результатам - целью реализации этого направления является внедрение методов и процедур управления, ориентированного на результат, и проектного управления в Правительстве РФ, федеральных органах исполнительной

власти, органах исполнительной власти субъектов РФ и подведомственных государственным органам организациях. Внедрение механизмов управления, ориентированного на результат, позволило достичь планируемых общественно значимых результатов как на уровне Правительства РФ в целом, так и на уровне отдельных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ; более эффективно осуществлять контроль за исполнением решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ; повысить эффективность использования ресурсов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ;

2) стандартизация и регламентация - целями мероприятий этого направления являлись разработка и внедрение стандартов государственных услуг, административных регламентов, а также совершенствование имеющихся и создание новых эффективных механизмов досудебного обжалования действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц. Достижение этих целей позволило повысить качество государственных услуг, сделать их доступными для граждан и организаций, сориентировать деятельность органов исполнительной власти на интересы пользователей; повысить качество и эффективность административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти;

3) предоставление государственных услуг на базе многофункциональных центров. МФЦ обеспечили предоставление комплекса государственных услуг в режиме «единого окна». При этом взаимодействие, необходимое для оказания государственной услуги (включая необходимые согласования, получение выписок, справок и т.п.), происходит без участия заявителя. Для распространения практики создания МФЦ разработаны единые требования, определяющие государственные услуги, соответствующие им типовые инфраструктурные решения и организационно-административные модели взаимодействия представителей различных государственных органов и органов местного самоуправления между собой, а также с гражданами и организациями;

4) предоставление информации о государственных услугах в электронной форме - размещение актуальных, достоверных, доступных и исчерпывающих сведений о порядке предоставления государственных услуг, требованиях, предъявляемых к заявителям и предоставляемым документам осуществляется посредством создания системы порталов государственных услуг, объединяющих в единое информационное пространство данные о государственных услугах, оказываемых федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ;

5) оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции - целями реализации административной реформы по этому направлению являются оптимизация функций органов исполнительной власти, включая функции по осуществлению контроля и надзора, и внедрение особых механизмов противодействия коррупции в органах исполнительной власти. Основная деятельность сосредоточена на исключении избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти, организационном разделении правоустанавливающих функций, функций надзора и контроля и функций по управлению государственным имуществом и предоставлению государственных услуг;

б) повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества - целями мероприятий по данному направлению являлось повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В рамках проводимой административной реформы разработана нормативно-правовая и методическая база, внедрены механизмы повышения открытости государственных и муниципальных органов, а также обеспечено взаимодействие органов исполнительной власти и общества. В частности, созданы действенные каналы влияния гражданского общества на подготовку и принятие затрагивающих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти. Разработаны и внедрены механизмы:

- раскрытия информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений;
- проведения общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;
- включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти;
- создания и деятельности при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;
- определения рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости;
- совершенствовании системы информационного обеспечения органов исполнительной власти.

Целью мероприятий по данному направлению является модернизация системы информационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти на основе внедрения международных стандартов и создания систем мониторинга по основным направлениям реализации административной реформы. В рамках данного направления разработаны методические основы и система мониторинга процессов управления по результатам, качества предоставления государственных услуг, результативности ведомственных и региональных антикоррупционных программ, проведения закупок для государственных нужд, информационной открытости органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, развития гражданского общества и участия его представителей в процессе подготовки и принятия государственными органами решений с последующим осуществлением необходимого мониторинга;

7) обеспечение административной реформы - целями мероприятий по данному направлению являются: формирование необходимого организационного, информационного, кадрового и ресурсного обеспечения административной

реформы; совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

В дальнейшем стоит переходить к комплексной оценке совокупности правовых актов различных уровней, нацеленных на регулирование в той или иной сфере деятельности.

Кроме оценки проектов следует уделить внимание оценке действующих нормативно-правовых актов для устранения из них неэффективных регуляторов. Учитывая недостаточное ресурсное обеспечение действующих систем регулирования, при введении новых норм необходимо придерживаться принципа «one in - one out», а лучше «one in - two out», что соответствует лучшей зарубежной практике.

Применяя зарубежный опыт развития государственного регулирования, следует учесть, что оно реализуется на основе правила экономической рациональности, сопоставления издержек и выгод. При этом, при расчете издержек, необходимо учитывать не только фактические расходы регулятора и адресатов регулирования, но и их упущенную выгоду, косвенные издержки и выгоды широкого круга лиц, оценку последствий возникновения ошибок первого и второго рода.

Не стоит забывать, что климат регулирования формирует долгосрочные стратегии экономического поведения и затрагивает взаимосвязанные рынки. Рациональность регулирования означает, что совокупные издержки всех агентов не должны быть выше ожидаемого эффекта (величины предотвращенного ущерба). При этом регулирование, безусловно, необходимо там, где оно нацелено на предотвращение недопустимых рисков, связанных с угрозой потери жизни, здоровья, национальной безопасности.

В практику обоснования проектов нормативных правовых актов вместо формального финансово-экономического обоснования необходимо внедрить расчет регулятивного бюджета (затрат и результатов регулирования). Целесообразно распространить такие расчеты и на ретроспективный анализ действующих регуляций, что позволит актуализировать нормативную базу государственного

регулирования с учетом изменяющихся условий, избежать возникновения неоправданных издержек государства и бизнеса.

При разработке новых систем регулирования необходимо учитывать стратегические цели и задачи социально-экономического развития страны. Метод проб и ошибок должен быть заменен проведением спланированных «правовых экспериментов» («sunset legislation»), предусматривающих ограниченный срок действия апробируемых актов, оценку их результатов, регулярный пересмотр и/или отмену неэффективных норм.

С целью формирования базы данных межведомственных взаимодействий и подготовки внедрения технологий электронного правительства, необходимо провести инвентаризацию и систематизацию перечня государственных функций и услуг. В результате чего, в 2009 году начал формироваться Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг.

Правила и требования по ведению федерального реестра первоначально устанавливались Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2009 года № 478 «О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет». В Постановлении определялись необходимые сведения об услуге (наименование, предоставляющий услугу орган власти, категории заявителей, показатели качества обслуживания и пр.), порядок ведения реестра, заполнения его электронных форм.

С 2011 года действует информационная система «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)». В региональном разделе федерального реестра имеется информация о более чем 14500 услугах (функциях) органов исполнительной власти субъектов РФ (в среднем 175 услуг на субъект РФ). На муниципальном уровне в Сводный реестр внесены сведения по более чем 32500 муниципальным услугам (функциям).

Электронный реестр дает возможность оперативного обновления информации об изменениях перечня государственных и муниципальных услуг.

В настоящее время Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг служит базой для Единого портала государственных услуг.

Что касается решения проблемы с учетом государственных услуг на региональном уровне, то каждый субъект Федерации решал ее самостоятельно, мог вводить перечень собственных услуг. В результате чего, одинаковые услуги учитывались различными способами. Услуги носили разное название, хотя включали в себя один смысл, что затрудняло их учет.

С целью приведения в единый вид всех услуг Минэкономразвития России подготовило перечни типовых региональных государственных и муниципальных услуг, исходя из требований федерального законодательства, региональных и муниципальных полномочий. На их основе формируются региональный и муниципальный разделы Федерального реестра государственных и муниципальных услуг. Однако, пока не удалось обеспечить единообразного описания услуг в различных учетных системах.

Остается необходимость проведения работ по инвентаризации и классификации государственных функций и услуг, так как это является основой совершенствования государственного регулирования. Перспективным направлением является дополнение и увязка федерального реестра с более детальной информацией о полномочиях органов исполнительной власти, их ресурсном потенциале, бюджетных ассигнованиях. Это даст возможность проводить оценку эффективности деятельности органов государственного управления и обосновывать финансирование их бюджета их деятельности.

Упорядочением масштабной и непрозрачной по целям и задачам деятельности сети подведомственных учреждений и предприятий решили заняться в октябре 2004 года. Это было обосновано тем, что многие предприятия, не являясь органами власти, были полноценными участниками государственного регулирования и зачастую на этой основе имели возможность развивать свой бизнес. Доходы таких предприятий формировались за счет административных издержек других участников рынка и составляли значительную часть так называемых административных барьеров.

Результатом анализа деятельности таких организаций стало разделение их на четыре группы:

- в первую группу вошли кандидаты на сохранение с переходом в ведение Росимущества (обеспечивающие оборону и безопасность страны, сохранение национальных ценностей и прочие общественные блага);

- во вторую группу вошли организации, которые с учетом законодательства о разграничении полномочий целесообразно было передать на уровень субъектов РФ;

- к третьей группе отнесены организации, деятельность которых никак не была связана с обеспечением исполнения властных полномочий, их предлагалось приватизировать или ликвидировать;

- к четвертой группе были отнесены обслуживающие организации (медицинские центры, учреждения санаторно-курортного и транспортного обслуживания и др.). Решение по ним было отложено до принятия указов по компенсационному пакету государственных служащих.

В этот период проанализировано более 18983 подведомственных учреждений и 6478 предприятий, из которых было предложено приватизировать, реорганизовать или ликвидировать 5008 учреждений (36,4 %) и 3353 предприятия (51,8 %). Важным было принятие решения о передаче ряда властных полномочий, неправомерно выполнявшихся учреждениями и предприятиями, территориальным органам власти.

Первоначально, при проведении административной реформы эти решения в полном объеме не были реализованы. Многие организации, подпадавшие под ликвидацию и приватизацию, сохранились и продолжали оказывать платные услуги, посредничать с государственными органами, торговать государственными информационными ресурсами, обслуживать органы власти (ведомственные поликлиники, дома отдыха).

В 2006 году вновь пришлось вернуться к анализу деятельности подведомственных организаций уже с точки зрения их значимости для процесса оказания государственных услуг. В результате данного анализа было выявлено, что государственные учреждения, подведомственные, прежде всего контрольно-надзорным органам, оказывают платные консультации, осуществляют

предлецензионные, преаакредитационные и иные экспертизы, необходимые для начала и ведения бизнеса. Даже в тех случаях, когда такие услуги были бесплатными, они все же создавали издержки для бизнеса, не говоря уже о возникновении коррупционных рисков. Однако в большинстве случаев такие услуги были платными. При этом размер оплаты никак не регулировался. По сути, существовала нерегулируемая торговля частью государственных разрешительных и контрольных полномочий. Можно сделать предположение, что часть функций органов власти формировалась таким образом, чтобы создать монопольные рынки для подведомственных организаций.

Для решения этой проблемы предлагалось формирование для подведомственных учреждений закрытого перечня необходимых и обязательных услуг, и установления порядка определения платы за них. Закрытый перечень услуг ограничивал также возможные требования органов исполнительной власти к заявителям.

В процессе разработки Постановления Правительства, в котором предусматривался перечень необходимых и обязательных услуг и методика формирования платы за них, учитывались цели максимального сокращения издержек граждан и бизнес-структур за счет сужения перечня и приближения платы к себестоимости услуг. Таким образом, на федеральном, региональном и муниципальном уровнях возникли закрытые перечни необходимых и обязательных услуг, то есть услуг, дававших право на получение государственной и муниципальной услуги (испытания, экспертиза соответствия, медицинские справки, аттестации, кадастровые работы). Однако, установление перечня услуг, методики формирования платы за них, не привело к снижению административных издержек бизнеса.

Дальнейшее сокращение издержек граждан и бизнес-структур на эти услуги может быть связано, прежде всего, с уточнением и сокращением их перечня, внедрением их оплаты в виде государственной пошлины либо бесплатным предоставлением и финансированием соответствующих подведомственных учреждений из бюджета через механизм государственного задания и

государственного заказа. В тех сферах, где существует или возможен рынок соответствующих услуг, необходимо поддерживать конкуренцию и выводить эти услуги из «подведомственности». Примером может служить вывод из «подведомственной» сферы услуги по техническому осмотру автотранспортных средств.

Дополнительные возможности развития рынка услуг, необходимых для ведения бизнеса, по оценке соответствия, дает Федеральный закон «Об аккредитации в национальной системе аккредитации», в котором установлены единые правила получения допуска на рынок оценки соответствия, а также подробно прописан механизм государственного контроля за деятельностью органов по сертификации и испытательных лабораторий. Данный закон, предусматривающий упорядочение государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц будет способствовать и улучшению бизнес-климата.

Большинство административных барьеров, издержек, связанных с началом и ведением бизнеса связаны с разрешительными и контрольно-надзорными функциями государства. Барьеры, воздвигнутые в этой сфере, зачастую чрезмерны, а требования непрозрачны, противоречивы или недоступны в открытом доступе.

Одна из первичных задач в этой сфере состоит в упрощении входа нового бизнеса на рынок. Ее решение проходит за счет расширения применения уведомительного порядка, сокращения сферы действия лицензирования, упрощения процедур аккредитации. В последние годы уточнен состав органов власти, в которые можно представлять уведомления о начале предпринимательской деятельности, и упрощен его порядок, почти в два раза расширен перечень подлежащих ему видов деятельности.

Важную роль сыграл Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» 2011 года. Если до 2011 года в стране лицензировалось более 1200 видов деятельности, а лицензирование вводилось на основе актов различной юридической силы, включая акты субъектов РФ и отдельных федеральных органов, то Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» ограничил лицензирование 50 видами деятельности. Установлено бессрочное

действие лицензии, а также перечень оснований для ее прекращения и условий возобновления (образование, охранная деятельность и пр.). Действие новых условий может быть расширено. Необходимо продолжить сокращение требований отраслевых законов, устанавливающих лицензирование, и ввести его унифицированный порядок.

В Стратегии развития России до 2020 года большое внимание уделено направлениям совершенствования контрольно-надзорной деятельности. В ней указывалась необходимость соблюдения принципа доказательности целесообразности государственного контроля, проведения упрощения разрешительных и контрольных процедур, обеспечения безусловной доступности и прозрачности устанавливаемых обязательных требований, их гармонизации с международными документами, введения системы оценки рисков потенциальной опасности и ее использования при планировании мероприятий по контролю.

Однако, сохраняется проблема необеспеченности контрольно-надзорных функций ресурсами, прежде всего кадровыми. Особенно заметно проявление этой проблемы на низовом - муниципальном уровне.

Оптимизация контрольно-надзорной деятельности требует определения ее приоритетных направлений, связанных с наибольшей вероятностью недопустимых рисков ущерба здоровью, жизни граждан, безопасности страны. Выявлению этих направлений будет способствовать развитие информационной системы «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов», а также ежегодная подготовка докладов по состоянию данной сферы, в том числе докладов представителей бизнеса и независимых экспертных организаций.

За последние годы значительное развитие получили саморегулируемые организации (СРО). С 2006 по 2010 год было принято несколько федеральных законов, предусматривающих создание саморегулируемых организаций в отдельных отраслях экономики. В пяти случаях произошла замена режима лицензирования на режим обязательного членства участника рынка в одной из саморегулируемых организаций.

В настоящее время численность СРО в России доходит до тысячи. Для ряда видов деятельности отраслевым законодательством предписано обязательное членство в СРО (аудит, оценка и арбитражное управление, строительство и энергетические обследования и пр. - около 70 % всех СРО). В других сферах (рынок ценных бумаг, кадастровая и рекламная деятельность и т.д.) могут создаваться СРО, но членство в них необязательно.

СРО разрабатывают стандарты и правила ведения профессиональной деятельности, играют определенную роль в сфере технического регулирования, контролируют своих членов. Однако было бы неправильно считать развитие СРО полной альтернативой государственному регулированию. Из 10 случаев, когда законодательством РФ предусмотрено обязательное членство в СРО, только в пяти случаях эта мера явилась переходом от государственных разрешительных режимов к механизмам саморегулирования.

В то же время в ряде случаев обязательное членство в СРО при отсутствии обязательных государственных требований для допуска на рынок или параллельное существование таких требований ужесточает режим регулирования и ухудшает предпринимательский климат.

Работа СРО направлена на то, чтобы не столько заменить, сколько дополнить государственные функции по установлению и контролю исполнения обязательных требований, связанных с предотвращением недопустимых рисков, более детальными качественными требованиями к своим членам. На основе диалога производителей и потребителей СРО призваны устанавливать и контролировать отраслевые, профессиональные, этические стандарты, обеспечивать внесудебное урегулирование споров и имущественную ответственность своих членов перед потребителями. Их основной задачей является формирование консолидированного мнения профессионального сообщества в диалоге с государственными институтами по вопросам развития норм государственного регулирования.

СРО, являясь объектом государственного контроля, обеспечивают профессиональный контроль. Поэтому стоит провести действия по усилению государственных требований к СРО по раскрытию и обеспечению доступности

информации о деятельности организации, и ее членов для потребителей соответствующей продукции и услуг.

К приоритетным направлениям административной реформы следует отнести также улучшение процесса взаимодействия органов власти с гражданами и бизнес-сообществом с целью снижения всех видов связанных с этим издержек. Это обеспечивается за счет реинжиниринга (упрощения) административно-управленческих процессов, внедрения новых технологий исполнения функций и оказания услуг.

В начале проведения административной реформы разработка административных регламентов была нацелена на оптимизацию государственного управления в рамках улучшения взаимодействия с населением и бизнес-структурами. Административные регламенты были предназначены для учета и упрощения всей системы взаимосвязей при исполнении соответствующей функции. Для этого, в регламентах были установлены четкие и актуализированные стандарты обслуживания. На сегодняшний момент, задача снижения издержек взаимодействий перешла в значительной мере в технологическую плоскость - создания служб «одного окна» и развития электронных услуг.

Эксперты НИУ ВШЭ в 2003 году пришли к идее повышения качества взаимодействия государства и гражданского общества с помощью административных регламентов исполнения государственных функций и оказания государственных услуг. В реализации данной идеи, эксперты основывались на модели М. Вебера, согласно которой, требовалось соблюдение определенных правил. Кроме этого, они учли концепцию управления по результатам, ориентированную на обеспечение качественных стандартов государственных услуг в увязке с соответствующими стимулами.

Сущность административного регламента заключается в описании процесса исполнения функции (оказания услуги), включающего критерии принятия решений и детальную характеристику конечного результата в виде стандарта исполнения. Такое понимание регламента соответствует требованиям системы менеджмента качества, изложенным в стандартах ИСО серии 9000.

Процесс регламентации активно находит свое отражение в современном бизнесе. Регламентацию используют как инструмент снижения издержек и повышения конкурентоспособности. Однако в бизнесе для этого применяется другая терминология: реинжиниринг, оптимизация бизнес-процессов, упорядочение операций и пр. В европейских странах аналогом работ по регламентации является так называемое «административное упрощение» (administrative simplification), которое активно проводится, в том числе, при развитии системы электронных услуг.

В 2005 году координация разработки административных регламентов была поручена Минэкономразвития России, которое действовало в тесной кооперации с аппаратом Правительства РФ, Правительственной комиссией по проведению административной реформы, экспертным сообществом. В рамках данного мероприятия был подготовлен и утвержден первый вариант порядка разработки, обсуждения и утверждения административных регламентов. За 2006 год было разработано около 90 административных регламентов. Завершением процесса регламентации государственных услуг считается середина 2012 года (как и было установлено законодательством).

Разработка проектов регламентов проходила со сложностями. Приходилось накапливать опыт в процессе рассмотрения проектов конкретных регламентов и «на ходу» уточнять методические подходы. Значительную роль здесь сыграла Рабочая группа по подготовке предложений по разработке административных регламентов. В 2006 - 2008 гг. Рабочая группа рассматривала и готовила заключения по проектам регламентов (иногда до 15 проектов в месяц) для Правительственной комиссии по проведению административной реформы, которая по ним принимала окончательные решения.

Проекты административных регламентов проходили внешнюю экспертизу, а на первых этапах в дополнение к ней подробно рассматривались на заседаниях Рабочей группы и затем на Правительственной комиссии по проведению административной реформы. Позже основная нагрузка по экспертизе проектов регламентов легла на Минэкономразвития России как уполномоченный орган. С

2009 года все проекты и утвержденные регламенты стали размещаться на портале административной реформы.

Опыт разработки административных регламентов на федеральном и региональном уровнях, первые шаги по организации предоставления государственных услуг в электронном виде были обобщены в Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Этот закон как раз и установил не только содержание и порядок разработки регламентов, но и дату окончания этого процесса - 1 июля 2012 года.

В целях контроля хода регламентации Правительственной комиссией на 2011 и 2012 гг. были утверждены планы - графики. Однако исполнение планов – графиков срывалось из-за отсутствия заинтересованности у ведомств к требованиям упрощения привычных процедур, сокращения количества запрашиваемых документов и сроков оказания услуг. При этом, они находили отговорки, ссылаясь на действующее законодательство, недостаток кадров и финансовые ограничения. Поисками внутренних ресурсов никто не занимался. В ряде случаев членам Рабочей группы при поддержке Минэкономразвития России приходилось самим предлагать решения, что требовало углубленного изучения ситуации и многочисленных обсуждений вариантов решений с отраслевыми специалистами, а затем и согласования их с уполномоченным ведомством.

Со временем процесс регламентации вошел в нужное русло. Несмотря на оставшиеся вопросы к качеству регламентов, следует отметить, что их подготовка - это один из немногих примеров в российской истории реальной систематизации бюрократии, переориентации ее на нужды гражданского общества и развития страны.

Благодаря разработке и внедрению административных регламентов гражданское сообщество в России смогло получить доступ и понятный перечень обязательств государственного аппарата по отношению к его клиентам, требовать соответствующее качество обслуживания. Так же с помощью системы регламентирования произошло ограничение свободы действий чиновников и

возможности двойкой трактовки ими своих полномочий. Впервые была предусмотрена возможность досудебного обжалования действий чиновников.

Еще одну важную задачу выполнили административные регламенты. А именно, в них определялся порядок (процедура) исполнения органами государственной власти функций и оказания услуг, и требования к процедурам и их результатам, которые теперь были закреплены в единой форме. При разработке регламентов анализировалось все правовое поле, регулирующее ту или иную функцию либо услугу. Попутно проверялась его непротиворечивость и устранялись конфликты нормативных правовых актов. В итоге в разделе общих положений административный регламент аккумулировал ссылки на все правовые основания описываемой ими функции или услуги.

Большое внимание при разработке регламентов уделялось внутренним (внутри исполнительского аппарата) и внешним (с клиентами) взаимодействиям и их упрощению, снижению издержек и обеспечению комфортности для клиентов. Возникновение требования повышения качества государственных услуг обусловлено потребностью в наличии понятной для клиента информации, коротких сроках исполнения заявления и ожидания в очереди, удобных графиках приема, комфортности присутственных мест и т.д. Эти параметры качества обслуживания достигаются в наибольшей степени за счет технологий предоставления услуг в режиме «одного окна» и (или) в электронном виде.

Однако, сохраняются и проблемы при использовании административных регламентов. Прежде всего, это отсутствие гарантий реальной оптимизации при их разработке и внедрении, что, в свою очередь, отражается на избыточных расходах на государственное управление, издержках граждан и бизнеса. Чаще всего, происходит лишь закрепление существующего порядка без какой-либо оптимизации процесса государственного управления и оказания государственных услуг. Это связано, прежде всего, с тем, что ведомства не стремятся выходить за пределы своего уровня нормотворчества, затрагивать смежное законодательство и т.п. Поэтому основная идея «оптимизации за счет регламентации» сработала далеко не в полной мере.

Следовательно, возникает необходимость в усилении межведомственного подхода к разработке регламентов. Оптимизация административных процессов проводится не только для одной ведомственной услуги, а для нескольких взаимосвязанных, с точки зрения конечного потребителя, услуг, потребность в которых возникает при различных жизненных ситуациях [19].

Реформирование системы государственного управления в России является одним из важных условий повышения темпов социально-экономического развития страны. Поэтому стоит проводить мероприятия по реализации административной реформы, направленной на повышение эффективности деятельности органов власти и приоритетных направлений реформирования политической системы РФ на основе балансового подхода. Недостаточно изучен теоретический материал и практическое применение механизмов государственно – частного партнерства как одного из направлений совершенствования оказания услуг населению посредством взаимодействия публичного и частного партнеров.

С окончанием действия Концепции административной реформы, совершенствование государственного управления не останавливается. Сформирован портал Административной реформы РФ – Совершенствование государственного управления <http://ar.gov.ru/>. Портал посвящен вопросам совершенствования государственного управления на территории РФ. На нем размещена справочная информация, новости, нормативные и методические документы, касающиеся модернизации государственных и муниципальных услуг, совершенствования системы контроля и надзора, развития цифровой экономики и других аспектов повышения качества государственного управления. Ключевыми направлениями портала являются:

- контроль и надзор;
- разрешительная деятельность;
- МФЦ «Мои документы»;
- модернизация госуслуг;
- цифровая экономика;
- оценка регулирующего действия.

На портале имеется выход на следующие ресурсы: портал Правительства РФ, портал Госуслуг, сайт Министерства экономического развития РФ, Государственной автоматизированной информационной системы «Управление».

Следовательно, необходимо постоянное совершенствование государственного управления и повышение его качества. Перед исполнительными органами государственной власти ставится задача оптимизации их деятельности, связанной с обеспечением исполнения полномочий, закрепленных за ними соответствующими нормативными актами. Генеральная цель всей системы государственного управления связана с повышением качества жизни населения страны, с предоставлением ему условий и возможностей комфортного проживания на территории государства.

### **Вопросы для контроля**

1 Раскройте зарубежный опыт мониторинга реализации реформы государственного управления.

2 Какие существуют проблемы внедрения системы мониторинга эффективности реформы государственного управления в России?

3 Что необходимо для решения проблем внедрения системы мониторинга эффективности реформы государственного управления в России?

4 Приведите сравнительную характеристику показателей эффективности деятельности органов власти субъектов РФ и местного самоуправления, представленных в Указах Президента РФ от 14.11.2017 года № 548 и от 28.04.2008 года № 607.

5 Какие показатели оценки эффективности деятельности органов власти вы предложили бы внести дополнительно? Какие применяемые показатели не позволяют оценить эффективность деятельности органов власти?

6 С какими проблемами столкнулись при проведении административной реформы в России?

7 Чем отличаются понятия государственный «контроль» и «надзор»?

8 Что такое «государственные услуги»?

9 Какие услуги правомерны оказывать государственные органы власти?

10 Оцените степень достижения поставленных целей в ходе реализации административной реформы.

### **Тесты**

4.1 Какие функции в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» не могут исполняться федеральным агентством, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ:

- по изданию индивидуальных правовых актов;
- по контролю и надзору;
- по управлению государственным имуществом;
- по оказанию государственных услуг.

4.2 Функции органов исполнительной власти, отнесенные исключительно к контрольно-надзорным полномочиям службы?

- надзор за исполнением законодательства;
- контроль за деятельностью территориальных органов и подведомственных организаций;
- выдача лицензий и разрешений на осуществление определенного вида деятельности;
- регистрация актов, объектов, прав;
- издание индивидуальных правовых актов.

4.3 Мероприятия в рамках административной реформы, необходимые для реализации направления по стандартизации и регламентации?

- подготовка необходимой нормативно-правовой базы для стандартизации услуг;
- формирование перечней государственных услуг;
- разработка методики расчета ресурсного обеспечения поставленных целей и задач;
- совершенствование механизмов досудебного обжалования действий (бездействия) и решений должностных лиц в органах исполнительной власти;
- создание механизмов конкурентного распределения ресурсов в ведомствах.

4.4 Мероприятия административной реформы, направленные на решение задачи повышения эффективности взаимодействия с гражданским обществом и прозрачности деятельности органов исполнительной власти?

- пробные проекты управления по результатам в федеральных органах исполнительной власти;

- проведение мероприятий по оптимизации контрольных и надзорных функций;

- развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти и мониторинге административной реформы;

- создание нормативно-правовой базы по вопросам разрешения конфликта интересов.

4.5 Мероприятия, включенные в План по проведению административной реформы в Российской Федерации на 2006-2008 годы:

- разработка процедур обязательного доказательства необходимости введении новых функций;

- разделение федеральных органов исполнительной власти на министерства, агентства и службы в соответствии с возлагаемыми на них типами функций;

- замена льгот денежными выплатами;

- внедрение системы результативного управления подведомственными организациями;

- подготовка федеральными органами исполнительной власти докладов о результатах и основных направлениях деятельности;

- подготовка Сводного доклада Правительства РФ;

- разработка и утверждение служебных контрактов государственных гражданских служащих;

- стимулирование малого бизнеса;

- разделение функций контроля и надзора в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов РФ;

- разработка и внедрение стандартов государственных услуг.

#### 4.6 Показатели достижения целей административной реформы?

- оценка гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг;
- оценка эффективности расходов бюджета;
- уровень издержек бизнеса на преодоление административных барьеров;
- место РФ в международных рейтингах показателей качества государственного управления;
- уровень информатизации органов исполнительной власти.

#### 4.7 Основная проблема формирования системы управления по результатам по состоянию на момент принятия Концепции административной реформы в РФ:

- отсутствие в системе ведомственной отчетности показателей результативности;
- отсутствие документа, определяющего цели органов исполнительной власти;
- отсутствие у государственных служащих необходимых знаний и навыков;
- отсутствие концепции результативного бюджетирования.

#### 4.8 Документ, в котором перечислены требования к показателям результативности реформы:

- Концепция административной реформы;
- Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования;
- Методические рекомендации по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг;
- Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ».

#### 4.9 Оценка конечных результатов деятельности органов государственной власти осуществляется:

- обществом;
- Президентом Российской Федерации;
- вышестоящим органом власти.

4.10 Показатель, который не используется для оценки непосредственных результатов деятельности органа государственной власти?

- уровень исполнительской дисциплины;
- соблюдение административных процедур;
- реальные и денежные доходы населения;
- подконтрольность нижних звеньев системы управления высшему;
- внедрение новых механизмов управления.

## Заключение

Проведение административной реформы в запланированные сроки не было полностью осуществлено, однако, определенные положительные результаты все-таки имеются. К таким результатам можно отнести: обновление системы предоставления государственных услуг, включающее в себя разработку, внедрение и оптимизацию стандартов обслуживания; введение административных наказаний за нарушение стандартов; сокращение времени получения услуги. К положительным результатам относится создание инфраструктуры электронного взаимодействия и получения услуг в электронном виде.

Сокращение ряда контрольно-надзорных функций, упорядочение процедуры проверок, прозрачность и доступность обязательных требований в сфере контроля и надзора, снижение административного воздействия так же относится к числу положительных результатов проводимой административной реформы.

Успешные мероприятия проведены и на региональном уровне. Это касается внедрения инструментов управления по результатам, как на федеральном, так и на региональном уровнях. Они включают в себя государственные программы, государственное задание, «дорожные карты» и пр.

К положительным результатам административной реформы относятся так же улучшения, осуществленные в сфере открытости и участия гражданского общества в подготовке, обсуждении и контроле реализации решений исполнительной власти.

Это оказало влияние на положения России в различных международных рейтингах. Так, в рейтинге «Ведение бизнеса» Всемирного банка и Международной финансовой корпорации Россия в 2017 году заняла 40-е место по сравнению с 112-м местом в 2012 году. Аналогично, в рейтинге «Лучшие страны для ведения бизнеса» Forbes в 2018 году Россия заняла 58-е место из 153.

Несмотря на положительную динамику, состояние инвестиционного и бизнес-климата в России не улучшается. Темпы экономического роста продолжают падать. Одной из причин этого можно назвать недостаточные темпы институциональных

преобразований в сфере государственного и муниципального управления. Итогом этого являются низкие результаты реформы, что в свою очередь, и оказывает влияние на конкурентоспособность и инвестиционную привлекательность государства.

Административная реформа направлена на снижение давления на деятельность предпринимателей, и на те сферы, в которых так же ощущается избыток государственного вмешательства. Это связано с тем, что эффективность деятельности органов государственного управления определяется не масштабом вмешательства в экономические и политические процессы, а соблюдением интересов гражданского общества, результативностью политических и правовых механизмов в стране. Следовательно, в процессе административной реформы необходимо выделить предпосылки создания оптимальной системы государственного управления. Которая, в свою очередь, определяет конкретный способ решения важных социально-экономических проблем, для повышения уровня жизни населения.

В целом, административная реформа направлена на формирование эффективной внутренней политики государства, превращающую страну в конкурентоспособную на мировой арене.

Определяющими задачами российской административной реформы являются:

- формирование обновленной исполнительной власти и возрастание ее роли в системе государственного управления;
- преобразование структуры органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях;
- формирование новых принципов организации и управления государственной службы, и соблюдение государственными служащими законности;
- внедрение стандартизации государственных услуг и изменение порядка их предоставления;
- укрепление взаимоотношений и улучшение взаимодействий между государством, бизнесом и гражданами;
- предоставление публичных услуг высокого качества населению;

- обеспечение права граждан на доступную и объективную информацию.

Изменения коснулись и системы государственной службы РФ. Однако, ряд проблем в сфере управления государственной службой и организации деятельности государственных служащих сохранились. Это было вызвано недостаточностью проработанности программы реформы государственной службы в теоретическом аспекте и недецентрализованностью их задач. Кроме того, программы разрабатывались на основе опыта зарубежных стран в большинстве случаев без учета российской специфики. Сохраняются проблемы несовершенства законодательства в сфере государственной службы, низкой эффективности управления государственной службой, зависимости государственных служащих от политической ситуации в стране, отсутствия кадров необходимой квалификации и восприимчивых к преобразованиям.

Для совершенствования системы государственной службы и государственного управления в России нужны молодые высококвалифицированные кадры, осознающие необходимость эффективного государственного управления и повышения степени доверия у населения по отношению к органам власти.

## Список использованных источников

1 Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации : официальный текст. - Москва : Омега - Л, 2014. - 40 с.

2 Российская Федерация. Законы. О Правительстве Российской Федерации: федер. Констит. закон: [принят Гос. Думой 11 апреля 1997 г. : одобр. Советом Федерации 14 мая 1997 г.] - Режим доступа : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_17107/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17107/) - 02.02.2019.

3 Послание Президента Российской Федерации от 03.04.2002 Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21216> - 02.02.2019.

4 О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах: Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 // Гарант [Электронный ресурс] : справочно-правовая система / НПП Гарант-Сервис. – Электрон.дан. – Москва, [1990–2019]. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/186148/> - 02.02.2019.

5 О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / Компания Консультант Плюс. – Электрон.дан. – Москва, [1992–2019]. – Режим доступа : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_46892/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46892/) - 02.02.2019.

6 Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах: распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / Компания Консультант Плюс. – Электрон.дан. – Москва, [1992–2019]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_56259/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_56259/) - 02.02.2019.

7 Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы: распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 г. № 1021-р // Гарант [Электронный ресурс] : справочно-правовая система / НПП Гарант-Сервис. – Электрон.дан. –

Москва, [1990–2019]. – Режим доступа :  
<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55071564/> - 02.02.2019.

8 Послание Президента Российской Федерации от 18.04.2002 - Режим доступа : <http://kremlin.ru/acts/bank/36351> - 02.02.2019.

9 Самаруха, А. В. Проблема избыточных и дублирующих функций исполнительных органов государственной власти региона / А.В. Самаруха // Известия УрГЭУ . - № 2(21). – 2008. – С. 74-77.

10 О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р: распоряжение Правительства РФ от 09.02.2008 № 157-р // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / Компания Консультант Плюс. – Электрон.дан. – Москва, [1992–2019]. – Режим доступа : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_74873/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_74873/) - 02.02.2019.

11 О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)»: Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261// Гарант [Электронный ресурс] : справочно-правовая система / НПП Гарант-Сервис. – Электрон.дан. – Москва, [1990–2019]. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/195051/> - 02.02.2019.

12 Российская Федерация. Законы. О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон: [принят Гос. Думой 25 апреля 2003 г. : одобр. Советом Федерации 14 мая 2003 г.] - Режим доступа : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_42413/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/) - 02.02.2019.

13 Россия в цифрах. 2018. Крат. стат. сб. / Росстат. – М., 2018. – 522 с.

14 Лобанов, В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения / В.В. Лобанов // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2010. - № 2. – С. 136-145

15 Комаровский, В. Административная реформа в восприятии граждан / В. Комаровский, Е. Морозова // Власть. - 2006. - № 4. - С. 215.

16 Медведев, Н.П. Реформа государственного управления и современные модели политико-административных отношений / Н.П. Медведев //

Административная реформа: проблемы развития и совершенствования / Труды Института государства и права РАН. - 2006. - № 2. - С. 29 - 37.

17 Штатина, М.А. Опыт проведения административных реформ в зарубежных странах / М.А. Штатина // Административная реформа: проблемы развития и совершенствования / Труды Института государства и права РАН. - 2006. - № 2. - С. 148.

18 Российская Федерация. Законы. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон: [принят Гос. Думой 7 июля 2010 г. : одобр. Советом Федерации 14 июля 2010 г.] - Режим доступа : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_103023/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/) - 02.02.2019.

19 Клименко, А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы / А.В. Клименко // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2014. - № 1 - С. 8-51.