

Барциц Игорь¹

МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ

Россия, населенная в своем большинстве неплохо образованными и способными людьми, обладающая огромными природными богатствами, опирающаяся на тысячелетнюю историю и великую культуру, лишь в перспективе может войти в число стран, обеспечивающих своему народу достойную жизнь.

Чем можно объяснить подобное несоответствие? Прежде всего, неэффективностью системы управления великой страной.

Очевиден цивилизационный выбор России, конституционно закрепившей в качестве цели построение демократического правового социального государства. Конституция Российской Федерации 1993 г. учредила необходимый для государственного развития каркас институтов власти, тем самым выполнив возложенную на нее учредительную функцию в обоих ее пониманиях: во-первых, были образованы новые властные институты; во-вторых, уже существовавшие получили подтверждение своей легитимности и были наполнены новым содержанием. Конституция Российской Федерации 1993 г. учредила в стране демократическую модель организации государственной власти с учетом принципа разделения властей в его функциональном понимании. Но в том и состоит особенность конституционного регулирования, что конституция и развивающие ее нормативные акты закрепляют по преимуществу формальные правовые институты – правовые статусы и организационные структуры.

Потребность в административной реформе в России остро обозначилась практически сразу после разрушения Союза ССР, краха социалистической экономики и осуществления системных преобразований в экономике и социальной структуре российского общества. Утверждение принципов рыночной экономики не могло сочетаться с сохранением административно-командной системы государственного управления. Но сразу же после кризиса для осуществления серьезных административных преобразований не было ни политической воли, ни экономических возможностей. Прежде всего, предстояло сформировать экономическую основу для преобразований в сфере управления.

Начало XXI века охарактеризовалось поиском системы государственной власти в стране, соответствующей историческим традициям управления и способной адекватно ответить на современные вызовы.

¹ Prof. dr hab. Igor Barcic, Rosyjska Akademia Gospodarki i Służby Państwowej przy Prezydencie FR.

Первоочередные трудности и решения этой проблемы таковы:

Во-первых, Российское государство – одно из старейших государств мира с исторически сложившейся системой государственного управления. Эта система сегодня во многом исчерпала себя, но последствия ее непродуманного абсолютного отрицания непредсказуемы. В то же время, Российская демократия – самая молодая на европейском континенте. Поэтому, стремясь утвердить достойное нашей страны место на континенте и в мире, необходимо говорить с этим миром и с этим континентом на одном управленческом языке.

Второй фактор: в стране слишком долго и часто говорили о своем особом пути, но одним из главных признаков современной эпохи общепризнан эффект глобализации. Последствия глобализации Россия может, преодолеть только при качественном повышении уровня управления, достижении его эффективности. Конкурентоспособность страны на мировой сцене во все большей степени зависит от того, насколько государство способно обеспечить экономическое развитие, социальную стабильность, утверждение культурной перспективы. Именно в этом – главный смысл административной реформы в России.

И третий фактор, наверное, главный. Система управления каждой страной является неотъемлемым элементом культуры, детерминирована историческими и географическими факторами. Отсюда и проистекают ее специфические черты. Эта управленческая культура столь же стабильна, как и гены. Поэтому эту управленческую культуру куда труднее изменить, нежели по-новому пересчитать количество министерств и ведомств, перераспределить между ними тот или иной набор функций.

Любая реформа предполагает выбор стратегии.

Стратегия проведения административной реформы в России исходит из следующих принципов:

- **изменение принципов функционирования исполнительной власти:** переход к принципу «собственной компетентности», основанному на идеологии «merit system», принятой в некоторых зарубежных странах; утверждение принципа открытости исполнительной власти, заключающегося в развитии способов и средств обеспечения конституционного права граждан на доступ к официальной информации и введении института общественной экспертизы;
- **изменение принципов организации исполнительной власти:** установление обоснованной системы исполнительной власти на основе законодательного закрепления строгой типологии органов и учреждений исполнительной власти, предусматривающей разграничение исполнения функций управления и функций предоставления услуг; введение трех видов федеральных органов исполнительной власти – министерство, федеральная служба, федеральный надзор; преобразование Аппарата Правительства – ликвидация института «блоковых» вице-премьеров с передачей их функций ведущим министрам, ликвидация отраслевых подразделений аппарата Правительства;

- резкое сокращение количества министерств, образование которых должно осуществляться на основе совокупности критериев и в соответствии с конституционными сферами управления – оборона, внешняя политика, экономика, экология, социальная сфера и т. д.; упорядочение образования, деятельности и координации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;
- **изменение акцентов во взаимоотношениях исполнительной власти с другими ветвями государственной власти, гражданами и государственными служащими:** переакцентировка взаимоотношений Президента и Правительства, позволяющая Президенту сосредоточить внимание на стратегических вопросах государственной политики, а Правительству сконцентрировать свои усилия на решении основных экономических и социальных задач; максимально конкретное разграничение компетенции в сфере нормотворчества между Президентом, Правительством и Парламентом; создание развитого административного законодательства, в том числе регулирующего административный судебный процесс (административная юстиция), позволяющего не только радикально улучшить защиту прав граждан в их спорах с государственным аппаратом, но и самому аппарату ограждать себя от недобросовестных и некомпетентных государственных служащих, например, через введение правил регрессного иска государственного органа к должностному лицу, по чьей вине было принято решение, наносящее материальный ущерб, взысканный с государственного органа;
 - **переход к новым стандартам технологического и ресурсного обеспечения исполнительной власти:** освоение новых современных технологий управления (менеджмента) как путем привнесения их в практику исполнительной власти и государственной службы в процессе их реформирования, так и через систему образования и повышения квалификации, введения в структуры государственных органов новых типов служб (информационно-аналитических, концептуально-программных, связей с общественностью и др.); введение новых принципов, норм и пропорций финансирования государственных органов, переакцентировка соотношения «прямых» и «косвенных» расходов в пользу первых;
 - **переход к всемерной борьбе с коррупцией:** антикоррупционная программа должна пронизывать все программы обновления и содержать следующие основные положения:
 - уменьшение влияния коррупции на процессы выборов,
 - укрепление правоохранительных органов,
 - принятие ведомственных антикоррупционных программ,
 - антикоррупционная пропаганда,
 - законодательные меры (принятие новых законов о лоббизме, об ответственности за легализацию преступных доходов, о кон-

фискации имущества и доходов, приобретенных в результате незаконных сделок, о государственном контроле за соответствием крупных расходов, на потребление декларированным расходам, о декларировании доходов и имущества высшими должностными лицами и государственными служащими и т. д.), а также ревизия действующего законодательства;

- **отладку механизмов обеспечения федеративного единства страны:** децентрализация исполнительно-распорядительной деятельности при одновременной централизации нормоустановительной деятельности, закрепленные федеральным законом; четкое разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, определенных Конституцией Российской Федерации, для чего необходим переход к практике заключения не столько «генеральных», сколько «проблемных» договоров и соглашений; выравнивание условий жизни граждан вне зависимости от места их проживания (общероссийские стандарты качества жизни), предполагающее экономическое стимулирование федеральной властью совместно с субъектами Российской Федерации рационального размещения производительных сил по территории России, постоянный федеральный мониторинг качества жизни на основе выработанных общероссийских социальных стандартов, рассредоточение федеральных органов государственной власти (государственных учреждений) по территории России, благодаря чему исчезнет извечное противостояние «столица-провинция», начнет равномерно распределяться финансовый и производственный капитал, будут созданы условия для свободного перемещения граждан;
- **переход к эффективному контролю за деятельностью исполнительной власти:** единое понимание целей и содержания государственного контроля; установление четкой классификации государственных органов, учреждений и должностных лиц, относящихся к различным ветвям и институтам государственной власти, выполняющих контрольные функции; создание высшего контрольного органа страны, смысл которого заключался бы не в подавлении инициативы иных контролирующих инстанций, не во вторжении в их компетенцию, а в координации их деятельности;
- **модернизацию государственной службы,** основанную на отечественном варианте отработанных в некоторых зарубежных странах принципов так называемой «системы заслуг и достоинств» («merit system»), отвечающей потребностям гражданского общества: конкурсный отбор и продвижение по службе государственных служащих; гибкая, не ориентированная на иерархию система формирования и обновления государственного аппарата вместо реанимации «табели о рангах»; строгая определенность должностных обязанностей; подконтрольность корпуса государственных служа-

щих, с одной стороны, его правовая защищенность от произвола и некомпетентности руководителей и средств массовой информации – с другой; обеспечение правовыми средствами максимально возможной открытости государственной службы, превращение ее из службы «государевой» в публичную службу; рационализация затрат на содержание государственного аппарата через кардинальное изменение соотношения прямых и косвенных материальных стимулов в пользу увеличения удельного веса первых, ликвидация «теневых» привилегий; дифференциация «карьерных» и «политических» чиновников; расширение и изменение практики контрактов при приеме на службу; смета расходов, а не штатное расписание, должна стать основой финансирования деятельности государственных органов; повышение внимания к вопросам административной морали, деловой репутации и служебной этики.

В условиях, в которых пребывала система власти на рубеже веков, России нужна была не политика поэтапного совершенствования власти, а ее кардинальная модернизация.

Логика проводимых последние пять лет преобразований призвана решить, прежде всего, такие задачи:

- а) совершенствования процедур и регламентов деятельности государственных органов и государственных служащих, ориентирующих их на оказание значимых общественных услуг, обеспечение эффективного взаимодействия с другими государственными органами, гражданами и юридическими лицами, выступающими потребителями услуг;
- б) рационализации функций и структур государственных органов, прежде всего исполнительной власти, обеспечивающей:
 - отказ от избыточных функций дублирования, непосредственного представительства узкогрупповых интересов,
 - выделение функций, которые целесообразно выполнять предприятиям и организациям, не входящим в систему государственного управления,
 - четкую типологизацию государственных органов власти, основывающуюся на характере выполняемых функций (собственно государственное регулирование и оказание общественных услуг) и становление на этой основе трехвидовой системы органов исполнительной власти (министерство – агентство – служба),
 - переход к планированию, оценке и финансированию деятельности агентств и служб непосредственно на основе количества и качества оказываемых услуг, в том числе с использованием контрактных форм,
 - сокращение числа управленческих структур, улучшение координации их деятельности, упрощение процедур согласования.

Перераспределение функций внутри системы федеральной исполнительной власти предполагает исключение следующих моментов:

- совмещения в одном органе функций нормативного регулирования при одновременном участии самого органа в качестве «игрока» в этой сфере,
- совмещения в одном органе функций распределения ресурсов (бюджетных средств, лицензий, квот, разрешений) и контроля за этим распределением,
- наличия объективного конфликта интересов между различными функциями внутри одного органа,
- нечеткого разграничения, пересечения и дублирования функций между различными органами.

Реформа началась 23 июля 2003 г., когда был принят Указ Президента Российской Федерации № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах». Некоторые, из поставленных задач уже решены, часть еще предстоит решить. Реформы продолжаются и по сей день.

В качестве приоритетных направлений административной реформы определены:

- 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, касающихся 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 Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Предметом административной реформы в России **является:**

1. совершенствование системы государственной власти, способной обеспечить целостность и суверенитет государства, защиту национальных интересов России и внутри страны, и в мире;
2. модернизация государственного аппарата, прежде всего, системы исполнительной власти, главная функция которой состоит в исполнении законов, обеспечении режима законности на всей территории страны;
3. оптимизация правового регулирования жизни государства, общества, граждан.

Целями административной реформы в Российской Федерации являются:

- повышение качества и доступности государственных услуг,

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования,
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Основными направлениями совершенствования системы государственного управления в России определены:

1. Стандартизация выполнения государственных функций и повышение качества публичных услуг, оказываемых юридическим и физическим лицам. Достижение высокого качества государственных услуг предполагает комплекс, следующий мер:
 - разработку и внедрение во всех государственных органах отраслевых стандартов предоставления государственных услуг;
 - поэтапное внедрение международных стандартов качества ИСО и принципов открытости работы государственных органов и подотчетности их обществу;
 - разработку в каждом государственном органе плана своего развития, в котором должны быть отражены конкретные цели, задачи, пути их достижения, перспективы;
 - создание системы внутреннего и внешнего аудита для контроля за соблюдением стандартов оказания государственных услуг.
2. Упрощение административных процедур для физических и юридических лиц. Результаты обследования ВЕЕПС (The Business Environment and Enterprise Performance Survey – Обследование предприятий в странах с переходной экономикой) показывают, что неясность законодательства является существенной проблемой для четверти предпринимателей России). Однако упрощение административных процедур следует понимать как их облегчение, прежде всего для граждан и предпринимателей, а не для органов исполнительной власти.
3. Правовое закрепление административных процедур и прежде всего процедур по оказанию государственных услуг.
4. Развитие договорных форм предоставления публичных услуг.
5. Внедрение новых информационных технологий и возможностей получения информации в электронном виде. Уровень информатизации России в настоящее время позволяет достаточно обоснованно ставить вопрос о правовом регулировании административных процедур, выполняемых в электронной форме. С 2002 г. в России действует Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи». Федеральная целевая программа «Электронная Россия» (2002-2010 гг.) содержит ряд мер, направленных на: а) создание предпосылок для эффективного взаимодействия между государством и гражданами на основе широкого использования информационных технологий; б) обеспечение информационных технологий в сфере деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; в) развитие сферы электронной торговли и иных форм коммерческой

деятельности. Перспективными направлениями использования информационных технологий являются осуществление государственных закупок, налоговая и бюджетная система.

Внедрение новых информационных технологий в процессы государственного управления предполагает создание единой системы получения информации о деятельности органов государственной власти не только гражданами, но и самими государственными служащими. Не секрет, что откровенно слабо налажена межведомственная координация, обмен информацией между различными органами государственного управления. Решение проблемы видится через скорейший запуск модели федерального центра управления межведомственным информационным обменом и доступом к данным государственных информационных систем для предоставления государственных услуг. Разработанная Федеральным агентством по информационным технологиям модель предполагает выработку общих принципов построения архитектуры информационных баз данных для всех органов государственной власти, унификацию информационных технологий в системе государственного управления, систему межведомственного электронного обмена.

6. Расширение возможностей получения услуг и оплаты их в удобных для потребителя местах. В данном случае речь идет о введении системы «одного окна», расширении возможностей оплаты услуг через банковские автоматы. Постановлением Правительства Москвы от 1 июня 2004 г. «О мерах по реализации принципа „одного окна” в работе органов исполнительной власти города Москвы и городских организаций» регламентируется взаимодействие исполнительных органов и других городских организаций, порядок обращения в них граждан, перечень подаваемых документов и т. д. В Москве предполагается установить платежные терминалы для оплаты услуг жилищно-коммунального хозяйства в префектурах, районных управах, во всех отделениях единых расчетно-информационных центров (ЕИРЦ), во многих товариществах собственников жилья.

Концепция также предусматривает перевод десяти наиболее востребованных населением услуг в электронный вид. Это: гражданский статус (водительские права, паспорт, регистрация), регистрация объектов недвижимости и прав на них, осуществление предпринимательской деятельности, социальные выплаты и пособия. На первом этапе реализации программы (конец 2008 – начало 2009 гг.) в Интернете появились только бланки заявок, т. е. без личной явки в профильное ведомство не обойтись. На втором этапе (2009-2010 гг.) гражданин уже мог подавать заявления через эти сайты, заполнив интерактивные формы и заверив заявление электронной подписью.

В качестве приоритетных по переводу государственных услуг в электронную форму определены следующие:

- Регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, постановка на налоговый учет, уплата налогов и сборов,
 - Постановка и снятие с учета автотранспортных средств, прохождения технического осмотра,
 - Выдача документов, связанных с таможенным оформлением товаров,
 - Оформление социальных выплат и пособий, а также государственные услуги в сфере занятости населения,
 - Регистрация прав на земельные участки, недвижимое имущество и сделок с ними, услуг БТИ, лицензирование, декларирование и сертификация товаров,
 - Оформление и выдача документов, удостоверяющих личность, документов подтверждающих гражданско-правовой статус, регистрация по месту жительства и месту пребывания.
7. Передача выполнения ряда функций в органы местного самоуправления, автономные учреждения, в негосударственный сектор. В ходе последующих этапов административной реформы стало возможно создание специальных акционированных государственных предприятий, основное направление деятельности которых должно заключаться в предоставлении услуг, в том числе и на платной основе. Первоначально государственные, впоследствии они могут пройти этап акционирования и приватизации. Конечно, потенциальная коррупциогенность процесса акционирования и приватизации, подобных изначально государственных предприятий может быть весьма высокой. Но при надлежащем государственном контроле и подведении под процессы их деятельности четкой правовой договорной основы, возможно, сгладить отмеченные опасности. В связи с чем надлежит еще усовершенствовать статус хозяйствующих субъектов, ускорив принятие федерального закона о саморегулируемых организациях, внести изменения в законодательство об унитарных предприятиях, акционерных обществах в части их взаимоотношений с государственными органами.

Саморегулируемые организации должны предстать в качестве институтов гражданского общества, способных вести диалог с органами государственной власти, защищая интересы, как производителей, так и потребителей их продукции и услуг.

Примеры передачи части функций органов исполнительной власти саморегулируемым организациям отражают имеющиеся проблемы в данной области отношений и показывают, что вне государственного регулирования и государственного контроля саморегулируемые организации превращаются в инструмент передела рынка между коммерческими структурами, вытеснения из отрасли предприятий среднего и малого бизнеса. Проблемы становления саморегулируемых организаций в фармацевтике, сфере транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, сельского

хозяйства и рынка ценных бумаг и т. д. подтверждают необходимость законодательного урегулирования их правового статуса, полномочий, условий передачи им осуществления ряда функций органами исполнительной власти.

В целом результатами внедрения в России новой управленческой модели станут по ее завершению:

- сокращение размеров государственного сектора и масштабов прямого государственного управления,
- децентрализация власти и управления с обязательным делегированием ресурсов и полномочий на нижние этажи управленческой иерархии;
- скрытая приватизация с предоставлением большей автономии государственным предприятиям и учреждениям,
- создание независимых управленческих структур («агентствофикация»);
- внедрение элементов конкуренции в государственное и муниципальное управление, создание суррогатных или «социальных» рынков, воспроизводящих в государственном секторе те же требования эффективности и качества, которые существуют в частном секторе,
- открытость государственного менеджмента: большая прозрачность, подотчетность и самостоятельность структур управления,
- замена традиционной этики государственной службы на новую, базирующуюся на предприимчивости, персональной инициативе и умении пойти на риск,
- демократизация государственного управления (широкие консультации со структурами гражданского общества; обеспечение лучших возможностей в органах государственной власти для женщин, выходцев из различных социальных слоев, этнических меньшинств и т. п.).

Реформирование системы государственного управления в России направлено на повышение ее эффективности при реализации принципов открытости, прозрачности деятельности органов государственной власти, строгом соблюдении государственными служащими законности, предоставления ими качественных услуг населению, объективности системы отчетности органов власти по результатам их деятельности и другие

В ходе административной реформы формируется механизм оценки эффективности реализации государственных решений и действий органов государственной власти и местного самоуправления, а также внедряются новые формы отчетности о результатах реализации исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации программ, планов и проектов реформы.

На федеральном уровне разрабатываются методики оценки эффективности, затрагивающие отдельные сферы деятельности органов государственной власти. Так, например, в Министерстве экономического развития внедряются методики оценки эффективности реализации федеральных целевых программ.

Особый интерес и значимость приобретает складывающаяся на федеральном уровне система оценки эффективности деятельности органов власти, которая содержит базовые инструменты для проведения оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В него вошли:

- набор показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации,
- методика мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о достигнутых значениях показателей за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период,
- стимулирующие меры, направленные на содействие достижению и (или) поощрению достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Всего в перечень вошли 43 показателя.

Показатели эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации отражают следующие сферы государства и общества: экономическое развитие регионов, здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство и жилищное строительство, дорожное хозяйство, обеспечение безопасности граждан, организация государственного и муниципального управления.

При помощи данных показателей осуществляется оценка достигнутого уровня и динамики показателей социально-экономического развития регионов, эффективности расходования средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, результатов опросов населения, проводимого в регионах.

В развитие системы оценки деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации издан Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»

Подготовка и осуществление столь масштабной программы, как административная реформа, изменение самого типа управленческого мышления в стране представляет собой серьезную задачу, трудность эффективной реализации которой не следует приуменьшать.

Наша страна в течение прошедших десяти лет кардинальных преобразований властных институтов накопила значительный опыт собственных достижений и ошибок, кое-что позаимствовала и у тех стран, которые так же, как и в России, работают над улучшением государственного управления. Все это составляет хороший задел продолжения административной реформы.

Литература

1. *Административная реформа в субъектах Российской Федерации* / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – М.: Контракт, 2008.
2. Барабашев А.Г., Клименко А.В.: *Административная реформа и реформа государственной службы в России – вопросы реализации и координации*. М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2010.
3. Барциц И.Н.: *Реформа государственного управления в России*. Правовой аспект. – М.: Формула права, 2008.
4. Барциц И.Н.: *Система государственного и муниципального управления: учебный курс: в 2 т.* – М.: Изд-во РАГС, 2011.
5. Мэннинг Н.: *Реформа государственного управления: международный опыт*. М.: Весь мир, 2003.