



Административная
реформа в России

Административная реформа в России и ее правовое обеспечение

1. Основные этапы административной реформы в России и ее правовое обеспечение.

Процесс осознания теории административной реформы в условиях России и разработка ее нормативного регулирования занял довольно продолжительный период, который можно разделить на ряд этапов:

- **первый этап** (1992–1993 гг.);
- **второй этап** административной реформы (1996–1998 гг.);
- **третий этап** административной реформы (1999–2002 гг.)
- **четвертый этап** административной реформы (2003–2005 гг.)
- **пятый этап** реформы (2006–2010 гг.)

Административная реформа

Термин «административная реформа» появился в сентябре-октябре 1997 г., когда вместо продекларированной в Послании Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина Федеральному Собранию Российской Федерации и разрабатываемой Программы государственного строительства была предложена Концепция административной реформы.



В 1997 г. стратегия проведения административной реформы предполагала:

- изменение принципов функционирования исполнительной власти**
- изменение принципов организации исполнительной власти**
- изменение акцентов во взаимоотношениях исполнительной власти с другими ветвями государственной власти и гражданами**
- переход к новым стандартам технологического и ресурсного обеспечения исполнительной власти**
- переход к системной борьбе с коррупцией и ее профилактике**
- отладку механизмов обеспечения федеративного единства страны**
- переход к эффективному контролю за деятельностью органов исполнительной власти**
- модернизацию государственной службы**

Проектом Концепции административной реформы, который был разработан в 1997 г. и содержал все столь подробно перечисленные позиции, предусматривался также механизм ее реализации, основой которого должны были стать специальная Комиссия при Президенте Российской Федерации и Генеральная дирекция.

Предусматривалось, что весь ход реформы будет разбит на этапы с завершением в период с 2005 до 2010 гг. Однако данный проект Концепции, также как и переработанный ее вариант в 1998 г., не были приняты ни Правительством Российской Федерации, ни Президентом Российской Федерации (всего было разработано около 12 вариантов).

Современная административная реформа стала результатом осознания того, что России нужна была не политика поэтапного совершенствования власти, а ее кардинальная модернизация.

Данный вывод был сделан также не одномоментно. Об этом достаточно наглядно говорят, в частности, послания Президента РФ.

«Сегодня мы прежде всего ставим задачу наведения порядка в органах власти, – отметил в своем программном первом в качестве Президента Российской Федерации Послании Федеральному Собранию Российской Федерации В.В. Путин (2000 г.), – Но это – не конечная цель, а лишь первый этап государственной модернизации»



В президентском Послании 2001 г. утверждалась необходимость проведения административной реформы: «Мы должны начать подготовку к административной реформе, в первую очередь – Правительства, министерств и ведомств, их территориальных органов. И пересматривать не только и не столько их структуру и штаты, но – главным образом – функции органов власти».

По мнению главы государства, «обязательное условие успеха стратегических преобразований – наведение порядка в отношениях между федеральными и региональными органами власти; отсутствие четкого разграничения полномочий, а также работоспособного механизма взаимодействия между уровнями власти приводит к большим экономическим и социальным потерям»

В соответствии с положениями, сформулированными в Посланиях Президента РФ в 2001–2003 гг., был подготовлен пакет документов, в соответствии с которыми началось осуществление основных мероприятий административной реформы.

В августе 2001 г. была принята «Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации».

Затем последовала Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)», утвержденная в ноябре 2002 г.

Позднее издание Указа Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 г. № 1437 «О продлении срока реализации федеральной программы “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)” на 2006–2007 гг.» выявило сложность и комплексный характер проблем реформирования государственной службы, необходимость постановки целей и задач следующего этапа реформирования и развития государственной службы.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.» приоритетными направлениями административной реформы были признаны:

- 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 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.

В рамках работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы:

проанализировано **5634** функции,
из них признано избыточными - **1468**,
дублирующими - **263**,
требующими изменения - **868**.

Была проведена большая работа по оптимизации сети подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений.

Была проанализирована деятельность **18 983** учреждений и **6478** предприятий.

Из них было предложено ликвидировать, реорганизовать либо приватизировать **5008** учреждений (**36,4 %**) и **3353** предприятия (**51,8 %**).

2. Институциональные преобразования в системе государственной власти.

Государственная власть в Российской Федерации функционирует на основе конституционного принципа разделения властей и основанного на этом принципе деления органов государственной власти на органы **законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти.**



Спустя десятилетие после принятия действующей Конституции Российской Федерации было осознано, что необходимо не просто сформировать те или иные органы власти, а превратить их в государственные **институты**, эффективность функционирования которых в минимальной степени была бы обусловлена субъективными особенностями, волей и способностями того или иного государственного деятеля. Этот процесс представляет собой становление органов государственной власти Российской Федерации как институтов государства.

Понятие «институционализация» не имеет устоявшегося, общепринятого однозначного толкования, так как изучается и используется в рамках различных сфер общественной и государственной деятельности.

Теория государственного управления раскрывает процесс институционализации органов государственной власти через становление государственной власти как системы институтов, деятельность которых четко регламентирована

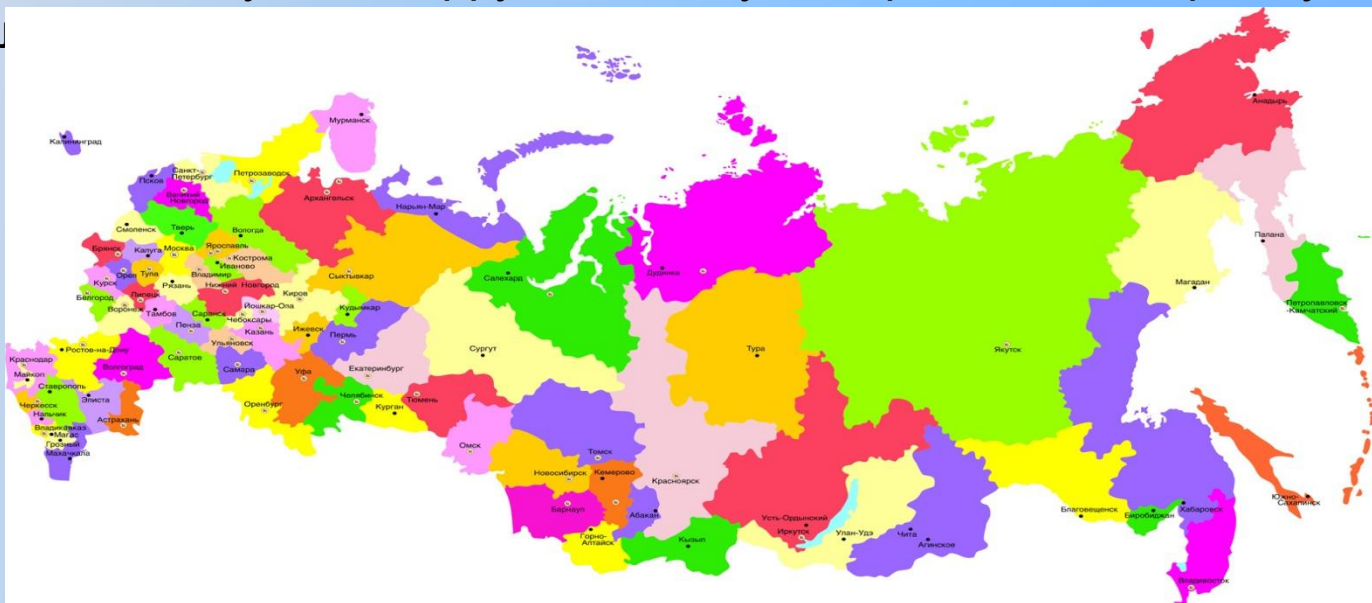
Принятие регламентных актов на законодательном уровне позволит сделать механизм принятия решений более прозрачным и сократить свободу усмотрения, имеющуюся у тех, кто реализует политику, а не определяет ее – у органов и должностных лиц, занимающихся правоприменительной деятельностью (регистрацией, лицензированием, выдачей разрешений, квот и т. п.). Этот вид деятельности должен быть жестко регламентирован, чтобы сократить возможность чиновничьего произвола.

Должностные лица, принимающие решения, должны быть поставлены в жесткие процедурные рамки. При этом надлежит установить алгоритм рассмотрения каждой категории дел, исчерпывающий перечень представляемой гражданами и

3. Проведение административных реформ в субъектах Российской Федерации

Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. отметила 2007 г. как год начала реализации программ проведения административной реформы в субъектах Российской Федерации, особенно в части оптимизации функционирования органов исполнительной власти регионального уровня и внедрения в их деятельность систем информационного обеспечения.

В 2008 г. предполагалось провести основные мероприятия по отдельным направлениям реформы в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации (административно-процедурному, информационному, антикоррупционному, контрольно-надзорному и иным направл.



Новый этап административной реформы в Российской Федерации требует координации решений и действий органов государственной власти всех уровней: федерального, субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления. **Необходимо разработать новые механизмы их функционирования и взаимодействия, что возможно только при всестороннем федерально-региональном проектировании деятельности органов исполнительной власти.** Координация планирования должна осуществляться комплексно по различным направлениям:

вертикальная координация в зависимости от территориального масштаба деятельности органов публичной власти (федеральный уровень – межрегиональный уровень (уровень федеральных округов) – уровень субъектов Федерации – муниципальный уровень);

горизонтальная координация в рамках одного звена системы публичной власти (в системе федеральных органов исполнительной власти; в системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; в системе муниципальных исполнительных органов);

отраслевая координация;

межотраслевая координация.

4. Муниципальная реформа.

Реформа местного самоуправления позволила разграничить компетенцию и определить ответственность органов местного самоуправления перед населением и государством благодаря закреплению за каждым видом муниципальных образований (муниципальный район, городской округ, поселение) обязательного перечня вопросов местного значения.

Вместе с тем реализация новой схемы разграничения вопросов местного значения на практике показывает, что она недостаточно адаптирована к региональным и местным особенностям и условиям. Прежде всего в ней не учтены существенные различия в компетенции органов местного самоуправления сельских и городских поселений, особенности самоуправления в общинах коренных малочисленных народов, казачьего самоуправления. Предоставленная органам местного самоуправления возможность добровольного оказания мер социальной поддержки отдельным категориям граждан за счет средств местных бюджетов приведет к усилению социальной дифференциации между богатыми и бедными муниципалитетами. Там, где жители действительно нуждаются в социальной поддержке, органы местного самоуправления, как правило, не располагают необходимыми ресурсами.

Разграничение полномочий должно касаться и отраслевого управления.
Схема устройства исполнительной власти в Российской Федерации и местного самоуправления могла бы быть следующей:

федеральный уровень (общегосударственный):

а) силовые министерства;

б) министерства для управления государственной собственностью и общими богатствами страны;

в) министерства для проведения социальной политики;

уровень субъекта Федерации (территориальный):

а) органы управления инвестиционными проектами в области экономики и сельского хозяйства;

б) органы формирования трудовой политики;

в) органы государственной помощи культурного развития территорий;

уровень местного самоуправления (муниципальный):

а) органы проведения жилищно-коммунальной политики;

б) органы регулирования образовательной деятельности, здравоохранения;

в) органы, созданные для решения иных актуальных вопросов местной жизни (ремонт дорог, газификация, телефонизация, уборка мусора, жилищное строительство и т. д.).

5. Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации.

Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)”», определивший перечень мероприятий, направленных на реализацию установленных в нем следующих **основных направлений реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации:**

- формирование системы государственной службы Российской Федерации как целостного государственно-правового института;
- создание системы управления государственной службой;
- внедрение на государственной службе Российской Федерации эффективных технологий и современных методов кадровой работы;
- повышение эффективности государственной службы Российской Федерации и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Цель Программы – создание целостной системы государственной службы посредством завершения реформирования ее видов и создания системы управления государственной службой, формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики.

Для достижения поставленной цели предполагается **решение следующих основных задач:**

а) обеспечение взаимосвязи видов государственной службы, а также государственной и муниципальной службы;

б) совершенствование правовой основы государственной гражданской службы, формирование современной правовой основы военной и правоохранительной службы;

г) совершенствование организационных и правовых механизмов профессиональной служебной деятельности государственных служащих в целях повышения качества государственных услуг, оказываемых государственными органами гражданам и организациям;

д) разработка антикоррупционных механизмов;

е) формирование системы мониторинга общественного мнения об эффективности государственной службы;

ж) внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы;

з) развитие системы подготовки кадров для государственной службы и дополнительного профессионального образования государственных служащих;

и) совершенствование системы государственных гарантий на государственной службе;

к) внедрение современных механизмов стимулирования государственных служащих.

Вывод

Таким образом, необходимость системного и комплексного подхода к реформированию государства была не только осознана, но и получила соответствующее нормативное закрепление, а вскоре приобрела характер целенаправленной и долгосрочной политики.

Административная реформа стала рассматриваться как неотъемлемая составная часть стратегического курса на инновационное развитие государства.

Спасибо
за внимание!