



# Особенности административной реформы в России

Лекция 2





# Административная реформа

- Комплекс мер, направленных на построение эффективной системы органов государственной (исполнительной) власти на основе четкой регламентации их деятельности.
- 




## Основные причины реформирования моделей политико-административного управления

- Организационные
  - Политические
  - Нормативные
  - Психологические
- 



## Социально-экономические и политико-идеологические предпосылки

- Кризис государства всеобщего благосостояния
- Растущий объем государственного сектора
- Неустойчивость экономического и социального развития
- Интернационализация и глобализация процессов развития
- Рост информационных потоков и технологий
- Резкое падение доверия населения к государству и бюрократии
- Переход к постматериальным ценностям в культуре и образе жизни



## Задачи реформирования государственной службы (конец XX века)

- Поиск адаптивности института политико-административного управления в быстро меняющихся условиях (динамизм vs стабильность);
- Достижение баланса между ролью политических назначений в системе государственной службы и профессиональной внепартийной бюрократией;
- Отзывчивость государственной службы к потребностям и интересам граждан;
- Менеджеризация, внедрение рыночных принципов управления (англосаксонские модели), развитие контрактных отношений с неправительственными структурами;
- Профессионализация деятельности чиновников, изменение систем заработной платы: карьерного роста, новые принципы оценки качества работы чиновников.

# Логика политико-административных преобразований

- Смещение концепции административного государства в сторону модели эффективного государства;
- Активизация роли финансового менеджмента, ответственного использования общественных финансов (госслужба должна зарабатывать, не только тратить деньги);
- Необходимость оценки качества деятельности госслужбы по результатам (не только экономия средств, но и качество оказываемых услуг);
- Изменение природы отношений между госчиновником и гражданином (клиентоориентированный подход)
- Критика монополии госслужбы в оказании ряда услуг, расширение конкуренции в системе государственного управления, контрактная система, тендеры, маркетинг услуг государственной службы;
- Децентрализация и деконцентрация структур и функций государственной службы, перенос акцентов на уровень территорий, муниципальной власти;
- Отношения с общественностью – основа современных моделей (публичный контроль эффективности, анализ общественных потребностей)
- Повышение адаптивности административных систем и структур для гибкого реагирования на изменение внешней среды и потребностей общества



# Исходные документы

- Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах»,
- Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы».




# Исходные цели административной реформы

- Усиление политико-административной автономии государства, его независимость от частных социетальных интересов различных групп, кланов; обретение самостоятельности в выработке государственной политики.
- Повышение уровня политико-административных способностей государства в реализации целей государственной политики.

**Домашнее задание: Сморгун Л.В. Формирование способностей государства в ходе административной реформы в России (2003-2010 гг) //Вестник Российского гуманитарного научного фонда. 2011.№3(64). С. 76-85 (через elibrary)**

- Придание развитию экономики, общественным процессам и жизнедеятельности государства ориентации на интересы народа, на обеспечение прав и свобод личности





# Периоды административной реформы в РФ

- административные преобразования 1991–1999 годы, политическим мотивом которых выступала необходимость радикальной перестройки советской системы государственного управления экономикой и формирование новой структуры и системы органов государственной власти Российской Федерации;
- первый этап административной реформы, проведенный в 2003–2005 годы, преследующий политическую цель укрепления государственной власти в стране и определяемый соответствующим замыслом, выработанным в период 2000–2002 годов;
- второй этап административной реформы, начавшийся в 2006 году, политически ориентированный на построение эффективного и компактного государства на основе специально разработанной Концепции административной реформы.



# Цели первого этапа

- Разграничить функции управления и оказания государственных услуг (государственные учреждения должны стремиться к самоокупаемости)
- Стабилизировать структуру органов исполнительной власти, механизм принятия решений, препятствовать необоснованным реорганизациям государственных органов.
- Ограничиться тремя видами федеральных органов государственной власти (министерство – федеральная служба (управление) – федеральный надзор)
- Избавить государственный аппарат от функций прошлого



# Проблемы первого этапа реализации Административной реформы

## 1. Проблема разграничения функций федеральных органов власти

Указ Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти»

Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 "О структуре федеральных органов исполнительной власти".

Структура: Министерства РФ, государственные комитеты, федеральные комиссии, федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры, Управление делами Президента РФ



# Проблематика

- Дублирование полномочий и необоснованность многообразия федеральных служб
- Низкое качество централизованного управления (проведен анализ функций госуправления: 5634, избыточные 1468, дублирующие 263, требующие изменений 868)

# Разделение функций: стратегическое и оперативное управление

## **Функции по принятию нормативных актов**

Издание на основании и во исполнение Конституции и федеральных законов обязательных для исполнения правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц

## **Функции по контролю и надзору**

За соблюдением нормативно-правовых актов, выдача разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрации актов

## **Функции по управлению государственным имуществом**

Осуществление полномочий собственника, управление государственным имуществом, в том числе акциями

## **Функции по оказанию государственных услуг**, прямо или через подведомственные госучреждения для граждан и организаций в области здравоохранения, социальной защиты и др. областях



# Четкое определение институтов

## ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»)

- **Федеральное министерство** – это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере.
- **Федеральная служба** – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности.
- **Федеральное агентство** – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору



# Государственные комитеты

(Указ Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».)

- выполняют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, если это предусматривается положением об указанном федеральном органе исполнительной власти (по делам молодежи и рыболовству)

На февраль 2008 г. в структуре органов исполнительной власти было:

16 федеральных министерств

34 федеральные службы

35 федеральных агентств

2 государственных комитета



# Проблемы первого этапа Административной реформы

2. Правовое положение государственных корпораций  
Федеральные законы:  
от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О государственной корпорации по  
строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как  
горноклиматического курорта»,  
23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О государственной корпорации  
“Ростехнологии”»,  
от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О государственной корпорации по  
атомной энергии “Росатом”».

В отношении некоторых госкорпораций полномочия расширены до  
функций государственного управления, в том числе в аспекте  
нормативно-правового регулирования в установленной сфере  
деятельности (Росатом)





# Проблемы первого этапа Административной реформы



3. Проблема совершенствования управленческих процедур, к которым относятся:


- внедрение в органах исполнительной власти методов и процедур управления по результатам;
- разработку стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти;
- регламентацию процедур деятельности органов исполнительной власти;
- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества;
- модернизацию информационного обеспечения органов исполнительной власти.



# Новые принципы реализации управленческих процедур

- Управление по результатам (Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» )
- Разработка стандартов государственных услуг (Постановление от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»)
- Формализация процедур деятельности органов исполнительной власти (Постановления правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» и от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти», с уточнениями и дополнениями), включает: регламенты федерального органа исполнительной власти, административный регламент государственной функции, регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, регламенты осуществления отдельных управленческих функций, должностные регламенты государственных служащих

- 
- Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества (в том числе разработка концепции «электронного правительства»);
  - Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти
- 




# Проблемы первого этапа Административной реформы

4. Проблема создания комплексной нормативно-правовой основы государственной службы

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации»

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации».


Введено понятие «государственная служба» (гражданская, военная, правоохранительная)



# Статус государственной гражданской службы

- Определен конфликт интересов
- Введено понятие «кадровый резерв» (конкурсная основа, но с множеством ограничений и прямых назначений)
- Карьера чиновника увязывается с его личными результатами
- Управление развитием государственной службы
- Разработан механизм рассмотрения индивидуальных служебных споров

По большинству положений незавершенность, отсутствие нормативной проработки.



# Проблемы первого этапа Административной реформы

5. Перераспределение полномочий между уровнями публичной власти

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», действующим с изменениями и дополнениями (ст.26.3).

Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти»



# Итоги первого этапа Административной реформы

- Реформа затронула в основном федеральный уровень, преобразования осуществлялись и координировались госаппаратом, недостаточно было политической воли, отсутствовал единый подход к проводимым реформам
- Сохраняется несбалансированность в системе органов публичного управления в аспекте функционала и ресурсов для его обеспечения
- Необходимо совершенствование нормативно-правовой базы



## Задачи второго этапа (Концепция административной реформы в РФ 2006-2010 от 25 октября 2005 г.)


- Информатизация и дебюрократизация,
- Введение принципов нового государственного менеджмента
- Децентрализация (деконцентрация и применение аутсорсинга)
- Введение экономических элементов регулирования управленческих процессов
- Сервисное администрирование






## Исполнение Концепции административной реформы в Российской Федерации

	Исходные	Планируемые на 2010	Сегодня
Степень удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг	<b>14%</b> 2004 г. «Фонд общественное мнение»	→ <b>70%</b> 2010 г. →	<b>81,2%</b> 2014 г. Минэкономразвития
Издержки бизнеса на преодоление административных барьеров, от выручки предприятия	<b>8,5%</b> 2004 г. «Опора России, ВЦИОМ»	→ <b>3%</b> 2010 г. →	Нет данных. Экспертные оценки – 7,5% (Опора)
Индикатор GRICS: эффективность государственного управления	<b>48,1%</b> 2004 г. Всемирный банк, каждые 2 года, из 100 возможных, 209 стран	→ <b>70%</b> 2010 г. →	<b>51,4%</b> 2014 г.
Индикатор GRICS: качество государственного регулирования	<b>30,5%</b> 2004 г. Всемирный банк, каждые 2 года, из 100 возможных, 209 стран	→ <b>70%</b> 2010 г. →	<b>36,5%</b> 2014 г.
Индикатор GRICS: контроль за коррупцией	<b>28,2%</b> 2003 г. Всемирный банк, каждые 2 года, из 100 возможных, 209 стран		<b>19,7%</b> 2014 г.
Индекс восприятия коррупции	<b>90 место</b> 2004 г. из 146 стран, Транспэрэнси Интернэшнл		<b>119 место</b> 2015 г. из 167 стран, Транспэрэнси Интернэшнл»



# Особенности реализации Концепции административной реформы

- 2006 г. – нормативная и законодательная работа по организации взаимодействия органов государственной власти с населением, апробация в ряде пилотных проектов
- 2007 г. – упорядочивание функционала органов государственной власти
- 2008 г. – оптимизация системы предоставления государственных услуг (принцип «одного окна»), развитие практики оказания услуг в электронной форме.
- 2009-2010 г. – окончательный переход к клиентоориентированному принципу оказания государственных услуг



# Реальность реализации второго этапа

- Первые нормативные акты, регламентирующие процессы оказания госуслуг были приняты в 2008, 2009
- Не определено понятие «государственная услуга» (функции государственной власти, закрепляемые в заявительном порядке), 16 видов услуг (в основном разрешительно-регистрационные). По законодательству госуслуги направлены не на удовлетворение потребностей граждан, а на установление отношений граждан с органами государственной власти.
- Затягивание исполнения концепции, бюрократизации], необходимость коррекции направлений реформы в майских указах Президента РФ (2012)
- Типовые административные регламенты созданы лишь к 2010.



# Основные результаты второго этапа

- Создана законодательная база представления государственных услуг
- Создана система мониторинга результативности
- Поставлена задача реформирования всего государственного сектора (создание Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 гг.)
- Оптимизировано число государственных служащих и поставлены задачи реформирования системы управления персоналом
- Административная реформа получила циклический характер



## Исполнение показателей Указа № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»

Целевые значения

Текущие значения

Уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации (далее – граждане) качеством предоставления государственных и муниципальных услуг

не менее  
**90%** к 2018 году



**81,2%** 2014 г.

Минэкономразвития



Доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг

не менее  
**90%** к 2015 году



**94,24%** 2016 г.  
апрель



Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме

не менее  
**70%** к 2018 году



**35,2%** 2014 г.



Снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности

до **2** к 2014 году  
обращений



Текущее значение 2015 г. – **2,0 раза**,  
по данным публичной отчетности  
субъектов Российской Федерации


Сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг

до **15** к 2014 году  
МИНУТ




**ЗНАЧЕНИЯ НЕТ**

Внесены изменения в адмрегламенты. В 2014 г. очереди продолжали оставаться основной трудностью получения услуг для граждан (33,7%).



## Реализация административной реформы в РФ в настоящее время осуществляется в режиме «ручного управления»

- Упрощение процедуры оказания государственных услуг (выдача паспортов, техпаспортов), снижение избыточного регулирования в 2015 составило 73%
- Усиление общественной экспертизы нормотворческой деятельности Правительства – в модели Открытого Правительства и Экспертного Совета при Правительстве (450 экспертов)
- Активное использование бизнес-практик в системе государственного управления (процессное управление, моделирование, бюджетирование по результатам)



# Стратегическое планирование и целеполагание в системе публичного управления

- Задачи формулируются в результате поручений Президента и Председателя правительства, целеполагание предполагает обеспечение ожиданий населения и потребностей экономики и выделение приоритетов среди множества поручений. «Майские указы» являются приоритетом (200 прямых поручений для составления программ и дорожных карт)

Указы Президента РФ «О политике в сфере здравоохранения», «О политике в области образования и науки», «О демографической политике», «О социальной политике», «Об обеспечении граждан доступным жильем и повышении качества услуг ЖКХ»

## Апрель 2014 г. => Апрель 2016 г.

В 2012 году В.В. Путин определил перечень приоритетных задач развития страны.

Какие из них, по вашему мнению, уже решены, для решения каких принимаются активные меры, для решения каких из них ничего не предпринимается?

Какие из перечисленных задач, с вашей точки зрения, являются особо важными с точки зрения развития страны?

Цветом выделены поручения с существенным (переход в другой квадрант) изменением важности и/или наличия результатов в период с апреля 2014 по апрель 2016 г., в скобках указано изменение оценки важности и наличия результатов соответственно.





## ПРОТИВОРЕЧИЯ ВО МНЕНИЯХ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЭЛИТЫ ОТНОСИТЕЛЬНО МЕР СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Для успешного выполнения майских Указов существенное значение могут иметь различные меры совершенствования государственного управления. Насколько они – необходимы, желательны, бесполезны или не желательны – с этой точки зрения?

*Источник: опрос федеральной элиты, выборка 300 респондентов, апрель 2014. База расчета: все опрошенные*

	ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЭЛИТА		
	ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ	РУКОВОДИТЕЛИ ПРЕДПРИЯТИЙ	ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ
Повышение исполнительской дисциплины и персональной ответственности за невыполнение указов	БЕСПОЛЕЗНАЯ МЕРА (20%)		НЕОБХОДИМАЯ МЕРА (91%)
Постоянный мониторинг выполнения указов, введение более дробной и регулярной отчетности	НЕЖЕЛАТЕЛЬНАЯ МЕРА (13%)		НЕОБХОДИМАЯ МЕРА (57%)
Уточнение методик оценки результатов работы по исполнению указов для предотвращения имитации достижений за счет оперирования отчетностью		НЕОБХОДИМАЯ МЕРА (55%)	БЕСПОЛЕЗНАЯ МЕРА (36%)
Усиление общественного контроля за работой по выполнению указов	БЕСПОЛЕЗНАЯ МЕРА (28%)	НЕОБХОДИМАЯ МЕРА (53%)	
Уточнение «дорожных карт» и других плановых документов	НЕОБХОДИМАЯ МЕРА (27%)		БЕСПОЛЕЗНАЯ МЕРА (32%)
Усиление материального стимулирования госслужащих за выполнение указов	НЕОБХОДИМАЯ МЕРА (33%)	НЕЖЕЛАТЕЛЬНАЯ МЕРА (24%)	