Грохотов Александр Николаевич

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В КОНТЕКСТЕ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ В РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В настоящей статье рассматривается влияние процесса централизации власти в России на проведение административной реформы. Анализируются предпосылки, причины и основные направления административной реформы. Также рассмотрены результаты административной реформы и возможные меры по дальнейшей еѐ реализации.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2011/7-2/16.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2011. № 7 (13): в 3-х ч. Ч. II. С. 58-61. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2011/7-2/

© Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 342.6

В настоящей статье рассматривается влияние процесса централизации власти в России на проведение административной реформы. Анализируются предпосылки, причины и основные направления административной реформы. Также рассмотрены результаты административной реформы и возможные меры по дальнейшей её реализации.

Ключевые слова и фразы: административная реформа; централизация власти; государственные институты; коррупция; административные регламенты; государственные и муниципальные услуги; вертикаль власти.

Александр Николаевич Грохотов
Кафедра конституционного права
Юго-Западный государственный университет
New_vehi@mail.ru

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В КОНТЕКСТЕ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ В РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ©

Масштабность российского государства, неоднородность территорий, сложная структура экономики страны в различные периоды её существования требовали эффективного государственного управления. И как следствие, приводили к неизбежным административным реформам. В настоящей статье рассматривается современная административная реформа в России. Научная новизна работы заключается в рассмотрении реформы через призму процесса централизации власти, который определил её специфику.

Прежде всего, необходимо определить дефиницию административной реформы.

Если обратиться к этимологии терминов «реформа» и «административная реформа», то первый из них означает изменение, переустройство, преобразование чего-нибудь в какой-либо сфере общественной жизни, области знаний; «административный» означает «осуществляемый администрацией или по ее распоряжению» [6, с. 78].

С учетом указанных понятий административную реформу кратко можно определить как комплекс мероприятий государственной власти по совершенствованию организации исполнительного аппарата государства.

Помимо прочего, для понимания причин проведения административной реформы на современном этапе важно определить её временные границы.

С. Е. Нарышкин считает, что административная реформа ведется непрерывно с 1991 г. [1, с. 113]. По мнению М. А. Лапиной, современная реформа системы государственного управления – это один из шагов в развитии очередного этапа Российского государства. Она представляет собой непрерывно развивающийся длительный процесс видоизменения органов государственной власти и, в первую очередь, органов исполнительной власти, института государственной службы, приведение их в адекватное состояние с происходящими процессами в обществе и политике. На начальной стадии этого процесса наблюдалась децентрализация государственной власти с передачей значительного числа полномочий на уровень субъектов РФ (1993-2000 гг.), затем – централизация государственной власти, усиление роли Президента, выстраивание так называемой вертикали власти при помощи создания федеральных округов, реализация функций государства происходила в значительной мере с помощью федеральных органов исполнительной власти (2000 – март 2004 г.). И, наконец, новый этап – резкое уменьшение реализуемых федеральными органами исполнительной власти функций государства, их передача на уровень субъектов Российской Федерации, а также органам местного самоуправления и саморегулируемым организациям или вообще ликвидация отдельных функций федеральных органов исполнительной власти за их избыточностью (март 2004 г. – по настоящее время) [4, с. 94].

Трудно согласиться с данной точкой зрения. На наш взгляд, под современной административной реформой необходимо понимать преобразования в сфере государственного управления, начатые в 2004 г. и выступавшие как элемент процесса построения вертикали власти и централизации государства. Децентрализацию и централизацию государственной власти, при которых административная реформа определяет инструментарий этих процессов, нельзя считать двумя стадиями одного. Они имеют различную идеологическую, стратегическую основу, выполняют зачастую антагонистические цели и задачи.

По мнению М. П. Петрова, для административных реформ, как повторяющегося в истории российской государственности явления, характерно наличие определенных закономерностей, отражающих объективность процесса государственного управления в конкретных условиях реализации публичной власти. Закономерности административного реформирования – это наиболее общие, повторяющиеся подходы, цели, средства, формы и методы, определяющие национально-государственные черты и особенности причинно-следственных связей в сфере построения оптимальной системы государственного управления как необходимого в конкретно-исторических условиях результата развития, а также характер структуры, продолжительности и успешности самих реформ, в частности, объем и интенсивность модернизационных программ, приживаемость нововведений [7, с. 6].

Очередной современный виток административной реформы также имеет свои предпосылки, вытекающие из общих закономерностей развития российской государственности.

© Грохотов А. Н., 2011

После первого постперестроечного либерального десятилетия система государственного управления находилась в глубоком кризисе. Объявленный властью тренд по ограничению государства в экономической и иных сферах был гипертрофирован и привел к разрушению институциональной основы государственного управления.

С распадом СССР и переходом к быстрому формированию рыночных отношений, по существу, резко ослаб весь механизм государственного управления. Иллюзии стихийного регулирования привели к отказу от двойного подчинения органов и вертикали власти, к явному преобладанию методов менеджмента над методами управления государственными делами. И это отрицательно отразилось на экономике и социальной сфере, приведя к разрыву устойчивых связей между регионами и предприятиями, организациями.

Особо стоит отметить, что уже к 2000 году в стране сформировалась коррупционная система как способ управления. По данным на 2004 г., в рейтинге международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума Российская Федерация по показателю «качество государственных институтов» опустилась с 81-го на 89-е место.

Согласно индексу GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), который определяется 1 раз в 2 года Всемирным банком и оценивает эффективность государственного управления в 209 странах, Россия по таким показателям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль над коррупцией, находится в нижней части рейтинга.

По индексу восприятия коррупции, рассчитываемому международной организацией «Транспэренси Интернэшнл», в 2004 году Россия среди 146 стран занимала 90-е место [1, с. 114].

Система исполнительной власти является весьма закрытой для граждан и бизнеса. По данным международных исследований, по индексу непрозрачности Россия среди 48 крупнейших держав занимает 40-е место. При таком уровне непрозрачности дополнительные расходы российских и иностранных инвесторов в связи с увеличением рисков составляют 5,64% вкладываемых средств. В то же время, по данным экспертов, сокращение уровня непрозрачности, в среднем, на 1 пункт коррелирует с увеличением среднегодового валового внутреннего продукта на душу населения на 986 долларов США, прямых иностранных инвестиций по отношению к валовому внутреннему продукту на 1% и сокращением инфляции на 0,46%.

Результаты российских исследований состояния системы государственного управления также свидетельствуют о низкой эффективности государственной власти, коррумпированности государственного аппарата, падении доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим. Данные опросов, проведенных фондом «Общественное мнение» в 2004 году в 7 субъектах Российской Федерации, свидетельствуют об отрицательной оценке гражданами деятельности государственных служащих по оказанию государственных услуг (более 71% опрошенных). Более 76% опрошенных сталкивались с проявлениями коррупции в государственном аппарате [3, с. 4720].

Следует признать: прежняя система организации федеральной исполнительной власти России, в которой все функции были сосредоточены в министерствах, контролирующих самих себя, была глубоко неэффективной. В 2000-х гг. пришлось воссоздавать новую практику государственного управления и укреплять иерархические связи его звеньев [2, с. 3].

Стратегические задачи и направления современной административной реформы были сформулированы Президентом Российской Федерации в его ежегодных Посланиях Федеральному Собранию на 2003, 2005, 2006 гг. как основа программы кардинальных изменений в системе исполнительной власти. В Послании Президента на 2003 г. основным препятствием на пути экономических реформ названа недостаточная эффективность государственного аппарата, несоответствие его полномочий качеству власти.

Первоочередными задачами развития государственного управления назывались сокращение функций, осуществляемых государственными органами, и формирование эффективного механизма разрешения споров между гражданами и государством за счет совершенствования административных процедур и судебных механизмов.

В Послании Президента на 2005 г. чиновничество названо замкнутой и подчас надменной кастой, понимающей государственную службу как разновидность бизнеса. По существу, сфера государственного управления превратилась в ограничивающий фактор для социально-экономического развития страны и повышения ее мировой конкурентоспособности. К сожалению, эта жесткая и объективная оценка выражает не «разложение» отдельных бюрократических кланов, а фиксирует масштабный результат, так сказать, традиционной стратегии управления, которая подвергается критике в науке государственного управления. Так, уже в качестве естественного процесса «сегодня отчетливо наблюдается два вектора в состоянии и динамике субъектов и объектов управления практически всех видов: зажиточность и дальнейшее обогащение субъектов управления (с поправкой, разумеется, на их иерархическую структуру) и оскудение, запустение, деградация большинства управляемых объектов», однако «управляемые объекты для качественной реализации своего предназначения тоже должны иметь соответствующий и сравнимый уровень удовлетворения своих материальных, социальных и духовных запросов», уровень, определяющий «их потенциал созидания и творчества».

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 г. по этому поводу сказано: «С переменами начала 90-х были связаны большие надежды миллионов людей, однако ни власть, ни бизнес не оправдали этих надежд. Более того, некоторые представители этих сообществ, пренебрегая нормами закона и нравственности, перешли к беспрецедентному в истории нашей страны личному обогащению за счет большинства граждан».

Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 гг.» определены 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 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.

Решение указанных задач было возложено на Правительственную комиссию по проведению административной реформы, образованную Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 451.

В результате реализации начального этапа административной реформы к 2005 году были созданы необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления.

Основополагающим документом, определяющим основные направления проведения административной реформы, была Концепция административной реформы на 2006-2010 г.

Согласно ей, целями административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах 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.

Для достижения этих целей были поставлены следующие задачи:

- 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;
- реализация единой вертикально интегрированной автоматизированной системы мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по достижению важнейших показателей социально-экономического развития Российской Федерации и исполнения ими своих полномочий (ГАС «Управление»);
- создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;
- организация предоставления государственных услуг в электронной форме;
- 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.

Одним из первых направлений административной реформы стало проведение анализа и классификация функций, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти. Всего в рамках работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы было проанализировано 5634 функции, из них признано избыточными 1468, дублирующими – 263, требующими изменения – 868. Приняты и готовятся нормативные правовые акты по отмене ряда избыточных и дублирующих функций. В то же время перераспределение функций имеет критическое отношение со стороны части научного сообщества.

По мнению А. Б. Новикова, изменение структуры органов управления и их функций некоторыми авторами вообще не рассматривается как какое-либо стратегическое движение по пути совершенствования государственного аппарата: «бесконечное перераспределение функций в различных комбинациях является одним из основных направлений всех административных реформ», проводимых в таких целях, как обеспечение эффективности (реальности и непосредственности) управления, выполнение особых задач, которые в силу развития событий приобретают на короткий или длительный срок особую важность, удовлетворение политических интересов, учет субъективных качеств руководителей, удовлетворение стремлений групп давления и т.п.

Взятые в отдельности, изменения структуры органов исполнительной власти, оптимизация их функций не раскрывают комплексное содержание административных реформ и, более того, непосредственно не указывают на их стратегический характер [5, с. 11].

Тем не менее, без упорядочивания функционального распределения между органами государственной власти невозможно было проводить дальнейшие мероприятия.

Как уже отмечалось выше, система министерского самоконтроля достаточно часто и обоснованно подвергалось критике со стороны научного и экспертного сообщества.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» образованы новая система и структура федеральных

органов исполнительной власти. Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возложены на федеральные министерства, функции контроля и надзора – на федеральные службы, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом – на федеральные агентства.

Таким образом, административная реформа Президента В. В. Путина обозначила диаметрально противоположную точку зрения на существо системы государственного управления, став составным элементом процесса централизации государственной власти.

Приведенные оценки показывают, что главным вопросом административной реформы выступают содержание и стратегия взаимоотношений власти и общества, реализация новой концепции государственного управления.

Необходимо отметить, что в наибольшей степени реализованы следующие направления административной реформы. Прежде всего, проведена серьезная работа по регламентации и стандартизации. Стоит признать, что большинство государственных услуг на федеральном уровне осуществляется в соответствии с разработанными административными регламентами, которые, в свою очередь, достаточно подробно прописывают алгоритм выполнения должностных обязанностей в сфере оказания государственных услуг. На региональном уровне также проводится данная работа. Так, администрацией Курской области разработано около 160 административных регламентов. В то же время это не означает окончательное решение проблемы качества оказания публичных услуг. Административные регламенты не совершенны, содержат пробелы и коллизии, что не может не сказываться на качестве оказываемых гражданам услуг.

Стоит отметить, что в дальнейшем предстоит совершенствовать реализацию направления, связанного с обеспечением доступа к информации граждан, переходу к «электронному правительству». В настоящий момент есть лишь несколько видов услуг, которые можно получать посредством электронного документооборота. И даже оказание этих услуг находится в тестовом режиме.

Создание многофункциональных центров по оказанию государственных и муниципальных услуг, в которых действует принцип одного окна, также далеко от завершения.

Происходит дальнейшее проведение реформирования государственной службы, ключевыми направлениями которого будет являться борьба с коррупцией и решение вопроса кадрового обеспечения.

Несмотря на то, что концепция административной реформы разработана до 2010 г., считаем реформу не проведенной до конца (т.е. до достижения поставленных целей). Именно поэтому в настоящий момент необходимо подвести промежуточные итоги и скорректировать стратегию и тактику проведения административной реформы.

Дальнейшая реализация административной реформы должна протекать в русле формирования профессионального класса управленцев, открытости государственной службы, борьбы с коррупцией, что неминуемо скажется на эффективности всей вертикали власти.

Список литературы

1. **Административная реформа в России**: научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2006. 549 с.
2. **Баранов И. А., Федосеева Н. Н.** Административная реформа в современном Российском государстве: концепция реализации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 9. С. 3-8.
3. **Концепция административной реформы Российской Федерации**: одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 г. № 1789-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46.
4. **Лапина М. А.** Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие. М.: Изд-во Института проблем риска, 2006. 417 с.
5. **Новиков А. Б.** К вопросу о конституционном обосновании административной реформы в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10. С. 6-11.
6. **Ожегов С. Н.** Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 2005. 800 с.
7. **Петров М. П.** Закономерности административной реформы в России: история и современность // История государства и права. 2010. № 12. С. 6-10.

ADMINISTRATIVE REFORM IN THE CONTEXT OF POWER CENTRALIZATION IN RUSSIA IN MODERN TIMES

Aleksandr Nikolaevich Grokhotov
Department of Constitutional Law
South-West State University
New_vehi@mail.ru

The author discusses the influence of power centralization process in Russia on administrative reform implementation, analyzes the background, reasons and basic directions of administrative reform and considers administrative reform results and possible measures for its further implementation.

Key words and phrases: administrative reform; power centralization; state institutions; corruption; administrative regulations; state and municipal services; vertical power structure.