
АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА КАК СПОСОБ ПОВЫШЕНИЯ ЛЕГИТИМНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

С.Н. Гараев

Кафедра политологии

Рязанский государственный университет им. С.А. Есенина

ул. Семинарская, 15, Рязань, Россия, 390000

Статья посвящена исследованию административной реформы в контексте влияния ее результатов на условия взаимодействия населения с государственным аппаратом. Анализируются проблемы существования в Российской Федерации административных барьеров и возможности их ограничения путем введения административных регламентов, повышения качества государственных услуг, создания информационных центров.

Современный этап развития России характеризуется повышенным вниманием к проблеме эффективности государственной власти и управления. Одной из наиболее острых проблем нашей страны остается повышение уровня доверия населения к власти. Реформирование органов власти является одним из важнейших инструментов для решения этой проблемы. Проводимая в стране последние пять лет административная реформа направлена на повышение эффективности государственного управления на основе строгого соблюдения государственным служащими законности, предоставления ими качественных публичных услуг населению, обеспечения права граждан на объективную информацию.

Процесс проведения административной реформы характеризуется своей неоднородностью. На ранних стадиях реформирования — 2003—2005 гг. — основными целями назывались анализ системы функций органов управления с дальнейшей ликвидацией избыточных и дублирующих, а также реорганизация высшего эшелона федеральных органов исполнительной власти. На начальном этапе оценкой своих функций занимались сами федеральные органы исполнительной власти в порядке обновления собственных положений. В рамках данной работы по текстам положений Правительство упразднило 22 функции и по-новому определило содержание 16 функций государственного регулирования. Позднее анализом указанных функций на предмет их избыточности и дублирования занималась Правительственная комиссия по проведению административной реформы.

Задачи, которые решались в процессе анализа, оценки и упорядочения функций федеральных органов исполнительной власти, состояли в следующем:

- избавить аппарат от старых функций, взятых из прошлого;
- четко разграничить функции между федеральными органами исполнительной власти, исключив их дублирование, параллелизм и «провисание»;
- упразднить ненужные структурные подразделения и (или) органы в целом.

Правительственная комиссия по проведению административной реформы проанализировала 5300 функций федеральных органов исполнительной власти. Из них 800 были признаны полностью или частично избыточными, 500 — дубли-

рующими, в отношении 300 функций предложено изменить масштаб исполнения. Кроме того, выявлены группы функций, которые предлагалось либо упразднить, либо передать саморегулируемым организациям, либо по-новому определить их содержание.

Тем не менее, несмотря на то, что более чем пятая часть функций была признана необоснованной, лишь незначительная их часть была упразднена. Основной массив избыточных функций, содержащихся в федеральных законах, указах Президента и актах Правительства, был сохранен.

Кроме того, Комиссией была проведена «деполитизация» большого числа функций федеральных органов исполнительной власти за счет изъятия их из компетенции федеральных министерств и передачи на «нижние этажи» — в компетенцию служб, агентств, что должно способствовать повышению эффективности их реализации.

В итоге для действующей системы федеральных органов исполнительной власти оставлено приблизительно 15% прежнего объема государственных функций (см.: [1]).

В отношении реорганизации управленческих структур в 2004 г. в рамках административной реформы была создана трехуровневая структура федеральных органов власти (министерство — служба — агентство), позволяющая четко определить сферы ответственности органов исполнительной власти, оптимизировать их состав и механизмы функционирования.

В результате административных преобразований структура федеральных органов исполнительной власти по состоянию на 1 июля 2005 г. включала один орган общей компетенции (Правительство) и 83 органа отраслевой (специальной) компетенции: 16 министерств, 34 службы и 33 агентства, каждый из которых мог находиться в ведении или Правительства, или Президента.

Отметим, однако, что уже в 2007 г. структура государственного управления, реорганизованная четыре года назад, подверглась серьезной критике со стороны высшего руководства страны.

Так, министр культуры А. Соколов отмечал в этой связи: «Практика показывает, что даже инициаторы и авторы этой реформы не хотят упускать из своих рук реальные функции управления и это «одеяло» потихонечку тянут на себя, по сути нарушая те самые принципы, которые декларировали. И это создает определенные сложности и в управлении, и в контактах с Правительством... министерства, обладая функциями и полномочиями, не имеют возможности финансово обеспечивать те или иные решения, поскольку финансовыми ресурсами распоряжаются федеральные агентства» (см.: [8]).

В начале 2008 г. Президент В.В. Путин обозначил необходимость в очередном изменении структуры управления — связки «министерство — агентство — службы» — в связи с тем, что многие агентства и службы «тянут одеяло на себя» и не вписываются в структуру, в которой находятся. Находясь в министерстве или в прямом подчинении Председателю Правительства, они, тем не менее, пытаются проводить политику, во многом не соответствующую предла-

гаемой вышестоящими инстанциями стратегии. В.В. Путин отмечал также, что вопреки задачам административной реформы ее практическая реализация отразилась на общем количестве государственных служащих отрицательно, в сторону увеличения: сегодня их свыше полутора миллионов, что в полтора раза больше, чем в 1995 году.

По мнению В.В. Путина, необходимо ввести самостоятельные на сегодня агентства и службы в структуру самих министерств, а часть функций, которые сегодня выполняются службами, могут быть переданы страховщикам и саморегулируемым организациям. Отметим, что подобный шаг, если он будет сделан, в той или иной мере перечеркнет достижения первой стадии реформы, заключающиеся, прежде всего, в перераспределении функций между разными уровнями государственной исполнительной власти.

Первый этап административной реформы был важен, прежде всего, для самого управленческого аппарата и нацелен не на решение сиюминутных проблем, а на долгосрочную оптимизацию системы исполнительной власти. На этом этапе впервые был апробирован алгоритм сокращения государственного вмешательства в экономику, даны рациональные функциональные основания структуре исполнительной власти, которые нашли свое воплощение в новых типах органов. Однако эти шаги, как отмечают не только исследователи, но и сами авторы реформы, не могли дать каких-то ощутимых результатов для граждан, поскольку преобразования касались лишь организации исполнительного аппарата, а не его деятельности.

Второй же этап (с 2006 г.) ориентирован на граждан и бизнес. Основное внимание на этой стадии уделяется оптимизации процессов в органах исполнительной власти в соответствии с потребностями общества. Эти процессы, основанные на анализе и рационализации бюрократических процессов, с уточнением правомерности и обоснованности различных платежей в государственных органах и учреждениях, напрямую связаны с взаимодействием граждан с властью.

Второй этап административной реформы было решено проводить на четко обозначенной концептуальной основе, определяющей содержание и ожидаемые результаты преобразований во всей системе исполнительной власти России — федеральной, региональной и муниципальной. Для этого «Центром стратегических разработок» при участии Министерства экономического развития и торговли была выдвинута концепция административной реформы, реализация которой возлагалась на сами органы исполнительной власти при координирующей роли Правительственной комиссии по административной реформе. Разработка такой концепции была обоснована необходимостью повысить эффективность государственного управления путем кардинального улучшения деятельности органов исполнительной власти.

Под эгидой Правительственной комиссии по проведению административной реформы в 2006 г. был проведен конкурс проектов федеральных органов исполнительной власти и высших органов государственной власти субъектов Федерации, направленных на реализацию положений Концепции административной ре-

формы. Для этого федеральные органы исполнительной власти и высшие органы государственной власти субъектов основные мероприятия реформы сформулировали в виде проектов, имеющих ограниченный срок реализации (1—3 года) и осязаемые для граждан и бизнеса результаты (см.: [4]). В конкурсных заявках были определены и названы ответственные как за реализацию мероприятий административной реформы в целом, так и за проведение отдельных проектов: от заместителя руководителя ведомства или заместителя губернатора до рядовых исполнителей.

Главной задачей на 2007—2008 гг. было названо создание многофункциональных центров, которые будут представлять собой единые помещения, в которых граждане смогут получить комплекс взаимосвязанных государственных и муниципальных услуг, которые им окажут представители различных ведомств. В первую очередь, это будут социальные выплаты и другие формы социальной поддержки и социальной защиты, регистрация собственности, операции с недвижимостью, определение гражданско-правового статуса (регистрация по месту пребывания и проживания, выдача удостоверяющих личность документов, услуги ЗАГС), а также комплексные услуги и функции, связанные с взаимодействием с бизнесом (выдача разрешений, лицензирование и так далее).

Планируется, что возможности многофункциональных центров будут расширяться и в ближайшие годы они смогут оказывать около 120 государственных и муниципальных услуг. Организовано это будет по принципу «одного окна».

Важной вехой реформы стоит признать разработку и принятие административных регламентов.

Административные регламенты — относительно новое в российской действительности явление. В них описаны процедуры, которые чиновник может и должен совершать в процессе своей работы; четко указано, сколько времени ему отпущается на выполнение процедуры; определены сроки рассмотрения документов. То есть административные регламенты являются детальным описанием схемы функционирования органа власти, определяющим «технологию» его деятельности, что сводит к минимуму необходимость личного общения госслужащего с обратившимся к нему за помощью лицом.

До начала второго этапа административной реформы государственному управлению были присущи следующие недостатки: отсутствие должностных инструкций у большинства сотрудников ведомств, принимающих участие в процессах оказания государственных услуг, нехватка схем взаимодействий между различными административными уровнями одного и того же органа власти, нечеткость межведомственных взаимодействий. Подобная совокупность приводила к возникновению организационной неразберихи, невозможности контроля процессов принятия решений, полной бесконтрольности ценообразования государственных услуг, а также создавало основу для взяточничества и коррупции. Для ликвидации вышеперечисленных негативных явлений в контексте административной реформы недостаточно только регламентировать должностные обязанности сотрудников ведомств и схемы принятия административных решений, но и эффективно контролировать их выполнение.

Задачу контроля эффективности функционирования государственных инстанций на каждом из административных уровней предполагается решить посредством внедрения административных регламентов.

Особенность административных регламентов состоит в обособлении и детализации административно-управленческих процессов, которые базируются на подробных описаниях форматов процессов, связывают воедино цели и задачи с ресурсами (кадровыми, финансовыми, информационными), определяют порядок исполнения полномочий и предоставления государственных услуг, а также порядок целеполагания, контроля исполнения, устанавливают режим открытости информации. Значимость административных регламентов обусловлена и возможностью измерения эффективности функционирования органов власти, что особенно важно при отсутствии рыночных механизмов определения эффективности (см.: [3]).

Планируется создать около 500 регламентов. На конец 2007 г. на уровне правительственной комиссии по административной реформе одобрено около половины из этого числа, а примерно 90 регламентов официально зарегистрированы в Минюсте и вступили в силу.

Фиксация требований к административным процессам является кропотливой задачей. Часто на предварительных слушаниях проектов регламентов в рабочей группе идут острые споры: ведомства отстаивают свои интересы, а эксперты, в меру своего понимания, — интересы граждан и бизнеса. Правительственная комиссия по проведению административной реформы заседает в ежемесячном режиме и рассматривает наиболее общественно значимые регламенты вместе с замечаниями, поступившими от рабочей группы, из министерств и от членов комиссии.

Работа не заканчивается одобрением того или иного регламента. Его необходимо внедрить в бюрократический обиход не только как нормативный акт, но и как реально работающую процедуру. Это требует изменения сложившейся практики, роли тех или иных государственных служащих, дополнительных средств и времени, например, на модернизацию информационного портала, документооборота, повышение комфортности мест приема посетителей и др. Поэтому реальное полномасштабное внедрение оптимизированного процесса может растягиваться во времени.

Тем не менее, обсуждение и утверждение административного регламента, исчерпывающе описывающего улучшенный административный процесс, уже является определенным результатом с точки зрения требований прозрачности исполнительной власти со стороны гражданского общества.

Среди основных результатов внедрения административных регламентов можно отметить, что срок ожидания и срок исполнения административных процедур в среднем сократился на 30% процентов. В частности, наибольших успехов по данному показателю удалось добиться в пилотных подразделениях ФМС России, где сроки ожидания в очереди для подачи документов сократились с 2 часов до 15 минут. Также благодаря организации возможности предварительной записи

на прием по телефону ожидание в очереди существенно сократилось в пилотных подразделениях Роструда и Роснедвижимости (в отдельных случаях — в 1,5—2 раза) (см.: [4]).

Однако само по себе введение «бумажных» административных регламентов немногим отличается от введения должностных инструкций и не всегда позволяет эффективно контролировать выполнение административных предписаний. Анализ достигнутых показателей, равно как и отклонений от запланированных величин, постфактум не всегда возможен, кроме того, точность такого анализа зачастую сомнительна. Решить данную проблему позволяет использование электронной формы административных регламентов.

Использование информационных технологий позволяет придать административным регламентам необходимую гибкость, контролировать процессы принятия решений на уровне отдельных элементов, кроме того, возможной становится систематизация и периодизация накопленной информации и, как следствие, более глубокий факторный анализ эффективности функционирования органов государственной власти.

В этой связи перед авторами реформы и, в целом, перед руководством страны встает задача расширения достаточно узкого сегодня поля информационных технологий в стране. Это утверждение подтверждает исследование, проведенное Всемирным экономическим форумом. По его результатам Россия по уровню развития информационно-консультационных технологий занимала в 2007 г. лишь 70-ю строчку (см.: [2]), уступив большинству стран Восточной Европы и Прибалтики и оказавшись в одной группе с Филиппинами, Тринидадом и Тобаго, Азербайджаном и Болгарией.

Административная реформа в своей второй фазе призвана повысить качество государственных услуг, оптимизировать функции органов исполнительной власти, ликвидировать возможности для коррупции. Она напрямую касается всех жителей страны, так как ее цель — сделать взаимодействия граждан с органами власти как можно более эффективным и простым.

Успешная реализация административной реформы возможна только при условии понимания и поддержки гражданами и бизнесом ее целей и задач. Она требует постоянной обратной связи с населением для получения информации о том, как люди воспринимают проведенные мероприятия и насколько повысилась их удовлетворенность деятельностью органов власти.

На современном этапе можно констатировать, что правильное проведение административной реформы — реальный шанс снять многочисленные административные барьеры, препятствующие гражданам в реализации своих прав и бизнес-сообществу в его непосредственной деятельности. За четыре года реформы (2003—2007 гг.) в этом направлении уже сделано несколько важных шагов. Так, в целях сокращения административных барьеров при ведении бизнеса количество лицензируемых видов деятельности сокращено с более чем 1000 до 89; решение о сокращении в 2005 году лицензируемых видов деятельности снизило затраты бизнеса на 3 млрд. руб. ежегодно. В настоящее время из всех зарегистрирован-

ных в стране юридических лиц и индивидуальных предпринимателей лишь 8% юридических лиц и 1% индивидуальных предпринимателей осуществляют лицензируемые виды деятельности.

Тем не менее, согласно проведенному исследованию «ОПОРЫ РОССИИ» «Условия и факторы предпринимательской деятельности. 2007 год», предприниматели оценивают уровень административных барьеров как в 10 раз превышающий приемлемый для них уровень.

Сегодня у большинства граждан страны сформирован устойчивый образ российской бюрократии как «малоэффективного института, причем образ этот не нарушается ни собственным благополучием людей, ни позитивными сдвигами в экономике, ни даже личным положительным опытом взаимодействия граждан с этой самой бюрократией» (см.: [7]). Несмотря на это, административная реформа не может быть осуществлена только силами самой бюрократии без вовлечения в этот процесс институтов гражданского общества. Участие граждан в вопросах реализации реформы позволит обеспечить такие существенные характеристики исполнительной власти правового государства, как публичность, открытость, взаимодействие с демократическими институтами, ориентация на общественную поддержку, предотвращение конфликтов в общественных отношениях (см.: [5]). Публичная политика и управление вынуждены строиться с учетом усиления влияния многообразия культурных, экономических и политических интересов. В этих условиях возрастает значение проблемы взаимодействия государства, бизнеса, ассоциаций гражданского общества.

В этом смысле не потеряли актуальности слова Президента в Послании Федеральному Собранию на 2005 г.: «Быть с обществом в ответственном диалоге — политически целесообразно. И поэтому современный российский чиновник обязан учиться разговаривать с обществом не на командном жаргоне, а на современном языке сотрудничества, языке общественной заинтересованности, диалога и реальной демократии» (см.: [6]).

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Административная реформа в России / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. — М., 2006.
- [2] Коротков А. Позади планеты всей // Российская газета (Федеральный выпуск). — 2007. — № 4365.
- [3] Кузьминов Я.И., Клименко А.В. Реформа государственного управления и электронные административные регламенты. — М., 2006.
- [4] Некоторые результаты российской административной реформы в 2006—2007 гг. // Информационно-аналитический вестник Уральской академии государственной службы «ЧиновникЪ». — 2007. — № 5 (51).
- [5] Ноздрачев А.Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке // Журнал российского права. — 2005. — № 9.
- [6] Путин В.В. Ежегодное Послание Федеральному Собранию, 25 апреля 2005 г.
- [7] Седова Н. Эффективность бюрократии // Социологические исследования. — 2006. — № 3.
- [8] Столкновение культур // Российская газета. — 2007. — № 264.

**THE ADMINISTRATIVE REFORM
AS A WAY TO INCREASE LEGALITY OF STATE
AUTHORITY IN MODERN RUSSIA**

S.N. Garaev

The Department of Political Science
The Ryazan State University
Seminarskaya str., 15, Ryazan, Russia, 390000

The article is devoted to research of administrative reform in context of influence of its results on conditions of interaction of the population with the state apparatus.

In the article are analyzed the problems of existence in Russian Federation of administrative barriers and opportunities of their restriction by introduction of the administrative rules, increase of quality of state services, creation of informational centers.