ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

УРАЛЬСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Филиал в г. Ижевске

Кафедра теории и практики управления

**Государственная власть и реформы в истории России на примере петровских реформ: опыт и проблемы**

Выпускная квалификационная работа

Пименова Владислава Валерьевича

Студента курса ГМУ-33 гр. ГМУ 332

Научный руководитель:

Т.В. Замостьянова

кандидат исторических наук

Ижевск

2009

Содержание

Введение

Глава 1. Политико-административные реформы первой четверти XVIII в.

1. Основные идеи петровских преобразований и особенности перехода от традиционной к рациональной модели государственного управления в начале XVIII в.

2. Преобразования в системе высшего и центрального управления. Попытка создания новой системы государственной службы. Табель о рангах

3. Перестройка системы местного управления. Городские реформы Петра I

Глава 2. Основные этапы и направления современных административных реформ

1. Основные этапы административных реформ конца 20-начала 21 вв.

2. Комплекс мероприятий по обеспечению административной реформы

Заключение

Список использованных источников и литературы

Введение

Управление государством как процесс и государственная политика при всей своей предопределенности объективными условиями развития экономики, научно-технического, информационного прогресса, социальных и политических отношений обладает очевидной самостоятельностью. Этот процесс имеет и собственную логику, закономерности, тенденции, в которых отражаются его природа, взаимосвязь внутренних элементов.

Государственное управление — сложное явление, осмысление которого требует разносторонних знаний о государстве, политике, власти, управлении, праве. Будущему государственному и муниципальному управленцу важно не только знать историю своей страны, но и обладать знаниями и навыками политической деятельности, понимать механизм функционирования политики и властных отношений в обществе, хорошо разбираться в процессах, которые происходили и происходят в административной системе государства.

Одна из наших бед — неуважение к историческому прошлому. Не будет преувеличением сказать, что западническое происхождение идеалов большей части нашей современной политической и экономической элиты по-прежнему определяет ход и направление российской мысли и политической практики. И это при том, что Россия имеет богатейший тысячелетний опыт строительства самобытной национальной модели государственного управления, который может быть плодотворно использован в современных условиях.

Этот опыт отмечен не только крупными провалами и неудавшимися социальными экспериментами, но и выдающимися достижениями. Он свидетельствует о сложном, порой драматическом процессе продвижения страны от авторитаризма к демократии, процессе постоянного совершенствования системы органов государственной власти и управления, модернизации социальных отношений.

Русская история знала не только гнет деспотического самодержавия, но и яркие примеры демократического развития, коренившегося в чувстве соборности русского народа, в длительном сосуществовании в политической жизни страны государственного (монархического), общинного и земского начал. Можно сказать, что в некотором смысле история нашей страны — это история упущенных возможностей.

Западники очень долго внушали нашему народу мысль о том, что все русское хуже западного. Между тем этот устойчивый стереотип подвергался справедливой критике уже в средневековой Московской Руси, в частности в сочинениях находившегося на русской службе ученого хорвата Ю. Крижанича, который видел главную беду русских в «чужебесии» — преклонении перед чужим при неуважении к своей собственной культуре и традициям.

Наглядный пример — реформы Петра I, удачно названного русским поэтом М.А. Волошиным «первым большевиком» в России (за методы, использовавшиеся русским царем в своей преобразовательской деятельности).

Согласно мнению Н.М. Карамзина, Петр I, желавший сделать из России Голландию, не понимал, что государство повисает в воздухе, если оно не укоренено в традициях народа, и что подлинную прочность государству создает духовная основа, дух народный. Выдающийся русский историограф заметил главное: петровские реформы, сопровождавшиеся насильственным разрушением традиционных ценностей и основ народного быта, привели к тому, что россияне, став на определенном этапе «гражданами мира», «перестали быть, в некоторых случаях, гражданами России»[[1]](#footnote-1).

Эту же мысль иначе выразил русский философ Г.П. Федотов, писавший, что начиная с Петра I русский народ перестал понимать свое государство. Именно с Петра I берет начало культурное отчуждение между образованным классом и остальной частью народа, между «верхами» и «низами», которое определяло весь ход развития России в XVIII и XIX вв. и во многом предопределило разрушительный характер революции 1917 г., закончившейся крушением российской государственности.

Прав был не В.И. Ленин, а скорее русский философ С.Л. Франк, утверждавший, что «классовая» ненависть русского крестьянства к дворянам-помещикам подкреплялась в России более глубоким чувством культурно-бытовой отчужденности. По словам философа, русский мужик не принимал в помещике в первую очередь «барина», а не только помещика-эксплуататора, видел в нем существо иной культуры, ему чуждое (вплоть до платья и внешнего обличья), непонятное и потому внутренне неоправданное[[2]](#footnote-2).

Таким образом, актуальность дипломной работы определяется тем, что без знания и правильного использования исторического опыта, без опоры на него, невозможно выстроить систему государственного управления в России, обеспечивающую целеустремленный и динамичный характер развития.

Объектом исследования является система органов государственной власти и управления в эпоху Петра I. Предметом исследования является процесс становления (модернизации) органов государственной власти и управления в петровскую эпоху. Органы государственной власти и местного самоуправления рассматриваются в контексте общего реформационного процесса.

Целью дипломной работы является изучение реформ и анализ новых институтов государственной власти и управления в эпоху Петра I.

В соответствие с целью определены следующие задачи дипломной работы:

1. Изучить систему органов государственной власти и управления при Петре I, их структуру, функции и компетенцию.

2. Раскрыть систему МСУ на основе городской реформы.

3. Дать анализ системы государственной службы и ее правовой основы.

4. Выявить основные особенности формирования системы политических и административных органов в контексте новой российской государственности, а также основные проблемы государственного управления с учетом российского исторического опыта.

Степень изученности темы. Для изучения поставленной проблемы нами была изучена следующая учебная и научная литература. Это, прежде всего работы отечественных дореволюционных историков: Карамзина Н.М.[[3]](#footnote-3), Ключевского В.О.[[4]](#footnote-4), Соловьева С.М.[[5]](#footnote-5). В них представлен глубокий анализ реформ Петра 1, в том числе, и административно-управленческих. Большой вклад в анализ правовой основы и системы органов государственной власти в эпоху Петра 1 внесли русские ученые Градовский и Ерошкин Н.П.[[6]](#footnote-6).

В советское время было опубликовано большое количество работ по интересующей нас теме. Среди них следует выделить работы Павленко Н.И. Анисимова Е.В. Буганова В.И. Эти труды насыщены богатым историческим материалом. Однако в современном звучании они подвержены некоторым идеологическим штампам. На наш взгляд, в них не уделяется достаточного внимания управленческим аспектам.

Период перестройки характеризовался появлением работ, импульсом для которых служили изменения в политической системе государства. Появились работы, большинство из которых характеризовалось обращением к историческому прошлому, более глубокому осмыслению реформ Петра 1, в том числе и в области государственного и муниципального строительства.

Наибольшую значимость для изучения данной проблемы представляет для нас учебная литература по истории государственного управления России, истории государства и права России, а так же монографические работы по данной проблематике. Здесь следует отметить таких авторов, как Игнатов В.Г.[[7]](#footnote-7), Омельченко Н.А.[[8]](#footnote-8), Пихои Р.Г.[[9]](#footnote-9) и др.

Достоинством данных работ является цельная систематизация административных реформ Петра I, современный научный язык, полнота представленного материала по данной проблеме, дискуссионная постановка вопросов.

Исторический характер исследования основывается на принципах историзма и объективности, а также всестороннем анализе фактов, которые позволили еще раз обратиться к анализу системы государственного управления в эпоху Петра 1. Указанные принципы обусловили использование совокупности общенаучных (сравнительно- исторический, историко- системный, проблемно-хронологический, институционально-управленческих) методов исследования.

Перед автором работы стояла достаточно трудная проблема нахождения параллелей в Петровских управленческих реформах и современных преобразованиях в системе органов власти и управления. Специфика получаемой специальности поставила автора перед необходимостью нарушить принцип историзма и соединить в исследовании казалось бы несовместимые эпохи. Однако, изучая работы российских и зарубежных историков государства и права, политологов, теоретиков государственного управления, можно с уверенностью сказать, что история России – это цепь непрерывных реформ и контрреформ, необходимость которых не всегда осознавала политическая элита страны. Преобразования Петра 1 коснулись всех областей государственного управления. Они были подготовлены всем ходом развития страны в предшествующем столетии. Орудием преобразований стало государство (государь), которое одновременно реформировало себя само. Преобразования госуправления, осуществленное Петром 1, имели прогрессивное значение для России. Созданные им институты государственной власти просуществовали более двух веков. Сегодня, как и при Петре 1, современная Россия осуществляет преобразования в различных областях госуправления.

К сожалению, не представляется возможным охватить весь спектр управленческих реформ, ввиду ограниченности работы определенными рамками. Поэтому автор вынужден ограничиться анализом лишь основных положений административной реформы, реализуемой на современном этапе.

Глава 1. Политико-административные реформы первой четверти XVIII в.

1. Основные идеи петровских преобразований и особенности перехода от традиционной к рациональной модели государственного управления в начале XVIII в.

Петр I (1689—1725) был, безусловно, самым ярким и самым противоречивым правителем на российском престоле. Одни называли его великим реформатором, «диссидентом на троне», другие — беспощадным тираном. Несмотря на эту полярность в оценках, все признавали грандиозность переворота, осуществленного Петром I, и связывали с его именем начало новой эпохи в истории России. Своими реформами Петр I превратил Россию из полуазиатского государства в передовую европейскую державу. Проведенные им преобразования сопровождались рационализацией всех сторон жизни общества, подъемом экономики и культуры. Созданные в ходе петровских реформ новые институты власти и управления оказали значительное влияние на политическое развитие России и модернизацию ее государственной системы в дальнейшем. Одним из важнейших результатов петровских реформ стало образование целостного унифицированного имперского пространства с единой централизованной системой управления.

Создание в России современной системы государственного управления Петр I связывал с европеизацией России — сознательным заимствованием европейских ценностей и адаптацией их к российским условиям. Однако европейские ценности использовались властью по преимуществу утилитарно. Государство нуждалось в сильной армии и развитой системе управления, поэтому заимствования производились в основном в тех областях, которые сегодня принято называть военно-промышленным комплексом и государственной бюрократией, и использовались прежде всего для усиления мощи государства, централизации и бюрократизации государственного аппарата. Гордясь ролью «европейца» по отношению к азиатским окраинам, Российская империя не восприняла многих европейских ценностей, таких, как права человека, ограничение власти законом, неприкосновенность частной собственности. Можно сказать, что, создав мощное государство, Петр I использовал европейские ценности для укрепления как раз неевропейских элементов русской политической культуры (централизм, деспотизм, бесконтрольность власти).

Петр I пытался заимствовать технику и технологию в отрыве от социальных и экономических институтов, в рамках которых они действовали на Западе. Поэтому часто использование зарубежных технологических образцов и институтов приводило к результатам, прямо противоположным тем, которые достигались в других странах. Как пример обычно приводят развитие мануфактурного производства при Петре I. Если в странах Западной Европы рост мануфактур сопровождался распадом феодальных структур, то в России насаждение мануфактур «сверху» лишь дало дополнительный импульс такому институту феодализма, как крепостное право. Поскольку многие нововведения, осуществленные Петром I, не были подготовлены предшествующим развитием страны, они нередко имели искусственный характер и, как справедливо заметил один из современных авторов, во многом явились продуктом «административного восторга» перед Европой.

Неустанно трудясь над тем, чтобы превратить Россию в могучую, уважаемую Европой державу, Петр I ничего не сделал для раскрепощения общества, не предпринял никаких шагов в пользу политической свободы. Как писал в этой связи В.О. Ключевский, Петр I хотел «грозою власти вызвать самодеятельность в порабощенном обществе», хотел, чтобы «раб, оставаясь рабом, действовал свободно и сознательно». Совместное действие деспотизма и свободы, просвещения и рабства, по словам историка, — это «квадратура круга, загадка, разрешавшаяся у нас со времен Петра I два века и доселе не разрешившаяся»[[10]](#footnote-10).

При Петре I государство сохраняло преимущественно земледельческий и военный характер. Хотя петровские реформы внесли целый ряд изменений в господствовавшие до этого сословный строй и сословные отношения, само положение основных сословий русского общества (за исключением боярского сословия, которое окончательно ушло с исторической сцены) оставалось неизменным, они только получили более совершенную организацию для выполнения государственных повинностей. Крестьянство, как и раньше, относилось к государству через землевладельцев, находилось подлинной властью помещика и постепенно сливалось с холопством в одну податную категорию. Исключение составляло малочисленное городское сословие, получившее наибольшее число привилегий и совершенно новую организацию благодаря особой заботе Петра I о развитии национальной промышленности и торговли. Прежней осталась и социальная основа государственного управления, находившегося исключительно в руках дворянского сословия, которое уже в XVII в. играло ведущую роль в системе государственной администрации.

В ходе петровских преобразований государственная власть в России приобрела характер абсолютной монархии, опиравшейся на развитый, полностью зависимый от монарха бюрократический аппарат. По сути, устанавливался новый государственный строй, который, в отличие от прежнего московского самодержавия, означавшего суверенитет верховной власти, ее независимость от боярства и церкви, утверждал новый принцип самовластия, основанный на неограниченности и полной бесконтрольности власти монарха. Если самодержавие московских государей строилось на «византийских» представлениях о богоустановленности верховной власти, то петровский абсолютизм исходил из совершенно иного, рационалистического обоснования властных отношений в обществе.

При Петре I была предпринята первая серьезная попытка создания правовой базы российской государственности, впервые верховная власть монарха получила юридическое закрепление в светских законах, основу которого составляли западно-европейская государственно-правовая традиция и понятия естественного права.

Характерно, что в составленном в 1716 г. при личном участии царя 20-м артикуле Воинского устава, законодательно оформившем принцип абсолютной власти монарха, новое определение верховной власти было целиком заимствовано Петром I из западных законодательных источников (шведского права): «Его Величество есть самовластный Монарх, который никому на свете о своих делах ответу дать не должен; но силу и власть имеет свои Государства и земли, яко Христианский Государь, по своей воле и благонамерению управлять»[[11]](#footnote-11). 11 октября 1721 г. Петр I принял новый титул императора и стал именоваться Великим. В подготовленном незадолго до этого идеологом петровской реформации Феофаном Прокоповичем Духовном регламенте подчеркивалось: «Монархов власть есть самодержавная, которой повиноваться сам Бог за совесть повелевает».

Законодательное оформление абсолютной власти монарха неизбежно вело к изменению отношений между государством и церковью. Существовавшие длительное время в допетровской Руси канонические представления о «симфонии властей» как двуединстве светской и церковной власти при Петре I окончательно были вытеснены новым принципом подчинения церкви государству - в чем некоторые ученые видят прямое следствие увлечения Петра I идеями и принципами западноевропейского протестантизма.

Осуществляя модернизацию «вдогонку», власть была вынуждена делать ставку на активное использование мощи и рычагов государства, являвшегося в условиях России основным орудием всех проводимых преобразований. При Петре I был создан настоящий культ государственных учреждений, административных инстанций, бесцеремонно вмешивавшихся в частную и личную жизнь. К самим государственным учреждениям Петр I относился как к воинским подразделениям, считая армию лучшим образцом для государственного устройства. Законам он также придавал значение воинских уставов, нарушение которых должно было караться самым суровым образом. Придав Воинскому уставу 1716г. характер общегосударственного законодательного акта, определявшего деятельность всех без исключения государственных учреждений, Петр I ввел порядок, при котором все чиновники, как и военные, должны были принимать присягу при занятии государственной должности. Тем самым государство приобретало военно-бюрократический и полицейско-патерналистский характер.

При Петре I усиливается личное начало в управлении. Как никто из его предшественников, царь стремился вникать во все мелочи административной работы, вмешивался во все дела лично. Он хотел управлять государством через систему личных поручений, используя для этого созданный в 1704 г. специальный Кабинет — личную канцелярию царя, являвшуюся на протяжении всего его царствования своеобразным штабом по оперативному управлению государственными делами. В значительной мере этой же цели было подчинено создание Петром I лично подчиненного ему Сената — высшего государственного учреждения во главе с генерал-прокурором. Таким образом, стремясь рационализировать систему государственного управления, перенеся с этой целью западную модель государственного устройства на русскую почву, Петр I, в сущности, ничего не изменил в характере и принципах управления, которые продолжали оставаться патримониальными в своей основе[[12]](#footnote-12). Отличительной чертой петровской модели управления являлось то, что она изначально строилась на преобладании неформальных отношений в структурах власти. В такой системе приказания правителя всегда имеют приоритет перед любыми формальными правилами, которые могут произвольно нарушаться или вообще игнорироваться.

В своей преобразовательской деятельности Петр I опирался как на заимствованный опыт и знания, которые он вынес из личного знакомства с европейской практикой государственного строительства и управления, так и на собственные представления о правильном устройстве государства. Новым было его стремление разграничить государственные ведомства, создать систему действенного контроля за государственной бюрократией. Новой представлялась Петру I и коллегиальная система центрального управления, сменившая московскую приказную.

Хотя проводимые Петром I реформы государственного управления не отличались систематичностью и строгой последовательностью, при внимательном их рассмотрении нетрудно заметить две задачи, которые оставались для него всегда приоритетными и неоспоримыми, а именно[[13]](#footnote-13): 1) унификация органов государственного управления и всей системы администрации; 2) проведение через всю администрацию коллегиального начала, которое вместе с системой гласного (прокурорского) и тайного (системы фискалитета) контроля должно было, по убеждению царя, обеспечить законность в управлении.

Петр I был захвачен идеей создания в России государства совершенной регулярности, в котором каждый человек имел бы точно обозначенное место и строго подчинялся регламенту. Его модель идеального (регулярного, правомерного) государства строилась на убеждении, что государство может эффективно функционировать только на основе установленных сверху законов и правил и только с помощью правильно устроенной системы государственной бюрократии, поставленной под жесткий контроль верховной власти и свободной от произвола чиновников.

С точки зрения практической реализации модель регулярного государства нашла свое воплощение в законодательном регулировании всех сторон общественной жизни, активном государственном вмешательстве в общественные отношения, государственном протекционизме (активной государственной поддержке приоритетных отраслей народного хозяйства) вплоть до введения государственной монополии в ряде отраслей тогда еще молодой национальной промышленности. С этим же связано стремление Петра I создать действенную систему борьбы против коррупции и приказной волокиты.

Основным принципом государственной политики Петра I был принцип пользы, государственной выгоды. В утверждаемой им новой системе ценностей государственные, державные интересы преобладали над идеологическими постулатами и догмами. Государство, ставшее в эпоху Петра I предметом нового культа, воспринималось как самодостаточная сущность и, в конечном счете, как новая основа российской идентичности. Религиозные ценности также были поставлены на службу государству. Такой государственный максимализм неизбежно должен был вступить в противоречие с христианской идеей духовного суверенитета личности. Как последовательный прагматик, Петр I не мог воспринимать нравственные абстракции христианства. Можно сказать, что именно с Петра I политика в России лишается всякого морального содержания.

Главной задачей государственных реформ Петра I являлась радикальная перестройка государственного аппарата, так как сформировавшиеся в московский период традиционно организованная власть и управление не могли обеспечить мобилизацию всех ресурсов — экономических, военных, технологических в условиях начавшейся модернизации общества. Модернизация государственного аппарата предполагала совершенно новые принципы его построения. В качестве основных из них обычно выделяют[[14]](#footnote-14):

1) институционализацию управления, нашедшую свое выражение в создании новой системы учреждений;

2) повышение эффективности управления, достигавшееся за счет унификации (единообразия), централизации, дифференциации аппарата управления и его милитаризации;

3) изменение принципов комплектования аппарата новых учреждений (коллегий, губерний).

Одной из особенностей петровской государственной реформы стало внедрение в практику государственного управления принципов западноевропейского камерализма — нового для России явления. Получившая широкое распространение в Европе в XVI—XVII вв. камералистика (от позднелат. camera — казна, учреждение) и связанное с ней развитие камеральных наук означали выделение административного управления в самостоятельную сферу, отделение ее от судопроизводства, что не было характерно для традиционной бюрократии. Как принцип и практика административного управления камерализм заключал в себе новые подходы к деятельности аппарата государственных учреждений, наиболее важными из которых являются[[15]](#footnote-15):

1) функциональность в управлении учреждений;

2) специализация учреждений государственной администрации и канцелярского труда в каждой из сфер государственного управления;

3) регламентация обязанностей чиновников;

4) унификация штатов и жалованья чиновников.

Модернизация общества в условиях «догоняющего» развития могла быть осуществлена только с помощью серии радикальных реформ сверху, включающих коренную реорганизацию всей системы социальных отношений и управленческих структур. В ходе проведенных Петром I реформ была преобразована на новых основаниях система центрального и местного управления, изменен принцип комплектования аппарата новых учреждений, реорганизована армия, подверглись серьезной реорганизации сословные отношения, впервые в истории России создавались органы государственного контроля и надзора.

Таким образом, проведенные Петром 1 преобразования сопровождались рационализацией всех сторон жизни общества, подъемом экономики и культуры. Созданные в ходе петровских реформ новые институты власти и управления оказали значительное влияние на политическое развитие России и модернизацию ее государственной системы в дальнейшем. Но следует признать, что, создав мощное государство, Петр I использовал европейские ценности для укрепления как раз неевропейских элементов русской политической культуры (централизм, деспотизм, бесконтрольность власти).

Неустанно трудясь над тем, чтобы превратить Россию в могучую, уважаемую Европой державу, Петр I ничего не сделал для раскрепощения общества, не предпринял никаких шагов в пользу политической свободы.

В ходе петровских преобразований государственная власть в России приобрела характер абсолютной монархии, опиравшейся на развитый, полностью зависимый от монарха бюрократический аппарат.

При Петре I усиливается личное начало в управлении, желание управлять государством через систему личных поручений. Для этого используется специальный Кабинет — личная канцелярия царя.

Хотя проводимые Петром I реформы государственного управления не отличались систематичностью и строгой последовательностью, при внимательном их рассмотрении нетрудно заметить две задачи, которые оставались для него всегда приоритетными и неоспоримыми, а именно: 1) унификация органов государственного управления и всей системы администрации; 2) проведение через всю администрацию коллегиального начала, которое вместе с системой гласного (прокурорского) и тайного (системы фискалитета) контроля должно было, по убеждению царя, обеспечить законность в управлении.

Главной задачей государственных реформ Петра I являлась радикальная перестройка государственного аппарата. В качестве основных принципов обычно выделяют:

1) институционализацию управления, нашедшую свое выражение в создании новой системы учреждений;

2) повышение эффективности управления, достигавшееся за счет унификации (единообразия), централизации, дифференциации аппарата управления и его милитаризации;

3) изменение принципов комплектования аппарата новых учреждений (коллегий, губерний).

2. Преобразования в системе высшего и центрального управления. Попытка создания новой системы государственной службы. Табель о рангах

Свои преобразования Петр I осуществлял не по строго определенному, заранее составленному плану, а отдельными мерами, путем частных нововведений в центральном и местном управлении. Подтверждением этому может служить то обстоятельство, что первоначально внимание царя было занято преимущественно переустройством областных учреждений, только затем он приступил к организации центрального управления. Из этого обстоятельства некоторые авторы делают вывод, что Петр I намеревался всю тяжесть управления перенести из центра государства в созданные им губернии, но, потерпев неудачу вследствие отсутствия на местах достаточного числа способных людей, обратился к устройству центральных органов администрации, которым подчинил все местные учреждения и передал все области государственного управления.

Преобразования в системе высшего и центрального управления Петр I начал с реорганизации Боярской думы (были отменены пожалования думными чинами), закончившейся упразднением этого высшего аристократического органа Московского государства. К XVIII в. она прекращает свое существование как постоянное учреждение и заменяется созданной при ней в 1699 г. Ближней канцелярией, заседания которой, ставшие с 1708 г. постоянными, назывались Консилией (Советом) министров. Этому новому учреждению, включавшему в свой состав глав важнейших государственных ведомств, Петр I первоначально поручал ведение всех государственных дел во время своего отсутствия.

В 1711 г., отправляясь в Прутский поход, Петр I учредил вместо упраздненной Консилии министров новый правительственный орган — Правительствующий сенат, который со временем превратился в постоянно действующий высший административный и контрольный орган в системе управления государством.

Создавая Сенат, Петр I наделил его весьма широкими правами. Как высший административный орган в государстве он ведал всеми отраслями государственного управления, осуществлял надзор за правительственным аппаратом и должностными лицами всех уровней, исполнял законосовещательные и исполнительные функции, руководил расходами и сбором налогов, ведал торговлей, к нему же перешли функции Разрядного приказа. В конце правления Петра I Сенату были также присвоены судебные функции, сделавшие его высшей судебной инстанцией в государстве. В отличие от прежней Боярской думы, являвшейся сословным органом и делившей власть с царем в Московском государстве, Сенат изначально был создан как чисто бюрократическое учреждение, все члены которого назначались лично Петром I и были ему подконтрольны. По мнению исследователей, именно эта несамостоятельная, подчиненная роль Сената в новой системе власти, его замкнутость лично на самого царя явилась одной из основных причин кризиса высшего государственного управления после смерти Петра I, в «эпоху дворцовых переворотов»[[16]](#footnote-16).

Хотя первоначально Сенат имел некоторое отношение к законотворчеству (издавал «генеральные определения», приравниваемые к законам), в отличие от прежней Боярской думы, он не был законодательным органом. Петр I не мог допустить существование рядом с собой учреждения, наделенного правом творить законы, поскольку считал себя единственным источником законодательной власти в государстве. Став императором (1721) и реорганизовав Сенат в 1722 г., он лишил его всякой возможности заниматься законодательной деятельностью.

Первоначально Сенат состоял из назначаемых государем знатных особ (трое из девяти членов Сената были раньше членами Боярской думы), которым вверялось управление государством во время многочисленных «отлучек» царя. Присутствие Сената собиралось три раза в неделю (понедельник, среда, пятница). Для производства дел при Сенате существовала канцелярия, первоначально возглавляемая (до учреждения должности генерал-прокурора) обер-секретарем (названия должностей и званий по большей части были немецкими), которому помогал экзекутор, следивший за порядком в здании, рассылавший и регистрировавший указы Сената. При сенатской канцелярии находились нотариус, актуариус (хранитель документов), регистратор и архивариус. Такие же должности были (и поэтому определялись одним Генеральным регламентом) в созданных позже коллегиях.

До создания коллегий Сенат осуществлял непосредственное руководство местными правительственными учреждениями в губерниях и уездах через находившихся при нем комиссаров от губерний, что не только существенно снижало возможность эффективного управления территориями огромного государства, но и создавало большие проблемы для нормальной деятельности самого Сената. Своеобразным выходом из положения стало создание при Сенате и в провинциях должности фискалов, в обязанность которых входил негласный надзор за деятельностью государственных учреждений. Уже в 1711 г. при Сенате была введена должность обер-фискала. В 1714 г. был издан специальный указ о распределении фискалов по разным уровням управления. При Сенате состояли обер-фискал и 4 фискала, при губернских правлениях — 4 фискала во главе с провинциал-фискалом, при каждом городе — по 1—2 фискала, позже при каждой коллегии также были учреждены должности фискалов. Фискалы должны были тайно проведывать обо всех нарушениях и злоупотреблениях чиновников, о взятках, разворовывании казны и доносить обер-фискалу[[17]](#footnote-17). Доносительство поощрялось и даже вознаграждалось материально (часть штрафа, накладываемого на нарушителя или мздоимщика, доставалась донесшему на него фискалу). Введение института фискалов явилось отражением полицейского характера петровской системы управления, стало олицетворением недоверия правительства к органам государственной администрации.

Одним из главных нововведений Петра I стало учреждение в 1718— 1720 гг. новых органов центрального управления, получивших название коллегий. Тем самым правительство решало проблему недостающего звена между Сенатом и местными правительственными учреждениями. Коллегии заменили собой старые приказы и были построены по западноевропейским образцам. За основу было взято шведское коллегиальное устройство, которое Петр I считал наиболее удачным и пригодным для условий России. Работа по созданию коллегий была особенно тщательной и основывалась на внимательном изучении европейских бюрократических форм и канцелярской практики. Для организации новых учреждений из-за границы были выписаны опытные специалисты-практики, хорошо знакомые с канцелярским трудом и особенностями коллегиального устройства («в правостах искусных»).

Преимущество коллегиальной системы Петр I видел в более оперативном и в то же время объективном решении дел: «правление соборное в государстве монаршеском есть наилучшее». Кроме того, царь надеялся, что коллегиальное устройство государственных учреждений позволит существенно ограничить произвол высших чиновников и, что не менее важно, изжить один из главных пороков прежней приказной системы — повсеместное распространение взяточничества и казнокрадства. Коллегиальная система значительно упрощала (с точки зрения устранения прежней путаницы в системе приказного управления) и делала более эффективным государственный аппарат управления, придавала ему некоторое единообразие, более четкие компетенции. В отличие от приказной системы, в основе которой лежал территориально-отраслевой принцип управления, коллегии строились по функциональному принципу и не могли вмешиваться в сферу деятельности других коллегий.

Всего было создано одиннадцать коллегий: Иностранных дел, Военная, Адмиралтейская (морская), Штатс-контор (ведомство государственных расходов), Камер-коллегия (ведомство государственных доходов), Ревизион-коллегия (осуществлявшая финансовый контроль), Юстиц-коллегия, Мануфактур-коллегия (промышленность), Берг-коллегия (горное дело), Коммерц-коллегия (торговля) и Вотчинная коллегия, ведавшая, как и в свое время Поместный приказ, различного рода земельными делами (земельными спорами, делами о наследовании земли и т.д.). На правах коллегий находились также учрежденный в 1720 г. в Петербурге Главный магистрат и образованный в 1721 г. Синод. Формально коллегии были подчинены Сенату, контролировавшему их деятельность и посылавшему им свои указы. Однако в действительности какого-то четкого единообразия в субординации там не было: не все коллегии одинаково подчинялись Сенату (Военная и Адмиралтейская обладали значительно большей самостоятельностью по сравнению с другими коллегиями). К тому же коллегии не заменили всех старых приказов. Рядом с ними продолжали существовать приказные учреждения, именуемые либо канцеляриями, либо, как и прежде, приказами (Тайная канцелярия, Медицинская канцелярия, Преображенский приказ, Сибирский приказ).

Указ от 28 апреля 1718 г. постановлял сочинить регламент всем коллегиям на основании Шведского устава, применяя последний к «положению Русского государства». В 1720 г. был также издан Генеральный регламент, вводивший единую для всей страны систему делопроизводства в государственном аппарате. Он состоял из 156 глав и являлся общим для всех коллегий. Коллегии состояли из общего присутствия и канцелярии. Присутствие состояло из президента, вице-президента, четырех (иногда пяти) советников и четырех асессоров (в целом не более 13 человек). Президент коллегии назначался царем (позже императором), вице-президент — Сенатом с последующим утверждением императором. Коллежскую канцелярию возглавлял секретаръ, в подчинении которого находились нотариус или протоколист, актуариус, переводчик и регистратор. Все другие канцелярские чиновники назывались канцеляристами и копиистами и занимались непосредственным производством дел по назначению секретаря. Все вопросы, обсуждавшиеся на заседании присутствия, решались большинством голосов. Правила требовали, чтобы при обсуждении вопроса мнения высказывались всеми членами присутствия по очереди, начиная с младших, а протокол и решение подписывались всеми присутствующими. Это не означало, что коллегиальный принцип полностью исключал личное начало в управлении, лежавшее в основе старой приказной системы. Так же как и в приказах, во вновь созданных коллегиях последнее слово часто оставалось за начальствующими лицами, в данном случае за президентами коллегий, которые вместе с приставленными к коллегиям для контроля за их деятельностью прокурорами своим вмешательством подменяли коллегиальный принцип принятия решений единоличным.

С созданием коллегий были внесены изменения в деятельность Сената, его структуру и функции. При Сенате появились новые должности генерал-рекетмейстера (1720), герольдмейстера (1722), которым Петр I придавал особое значение. Так, генерал-рекетмейстер должен был принимать все жалобы на неправильное решение дел в коллегиях и канцелярии Сената и в соответствии с ними либо понуждать подведомственные Сенату государственные учреждения к справедливому решению дел, либо докладывать о жалобах Сенату. В обязанность ему вменялось также строго следить, чтобы жалобы на низшие органы управления не поступали прямо в Сенат, минуя коллегии. Основными обязанностями герольдмейстера были сбор данных и составление именных послужных списков дворянского сословия, внесение в родословные дворянские книги лиц нижних чинов, дослужившихся до унтер-офицерского чина[[18]](#footnote-18).

Изменился и состав самого Сената. Первоначально его членами являлись все президенты созданных коллегий. Однако вскоре выяснилось, что такая практика не только создавала неудобства в работе Сената, лишая его возможности контролировать деятельность коллегий («ныне сами будучи в оных, как сами себя могут судить»), но и противоречила бюрократическому принципу подчиненности нижестоящих учреждений вышестоящим. Указом от 22 января 1722 г. была проведена реформа Сената. Президенты коллегий были выведены из его состава, их заменили специально назначаемые, независимые по отношению к коллегиям лица (право заседать в Сенате было оставлено лишь за президентами Военной коллегии, Коллегии иностранных дел и на время — Берг-коллегии).

При Петре I начинает формироваться новый для России институт прокуратуры. В 1722 г. при Сенате была учреждена высшая в государстве должность генерал-прокурора, в подчинении которого находились другие агенты правительственного надзора: обер-прокуроры и прокуроры при коллегиях и в губерниях. В обязанности прокуратуры, в отличие от сохранявшегося института фискалов, входило осуществление гласного надзора за деятельностью Сената и коллегий. Особое значение придавалось деятельности генерал-прокурора Сената, названного Петром I «оком государевым» и «стряпчим в делах государственных». Он должен был осуществлять контроль за деятельностью Сената, лично докладывать царю о делах в Сенате, передавать Сенату волю верховной власти. Генерал-прокурор мог остановить любое решение Сената, в его подчинении находилась канцелярия Сената. Все указы Сената получали силу только с его согласия, он же следил за исполнением этих указов. Все это не только ставило генерал-прокурора над Сенатом, но и делало его, по мнению многих, первым лицом в государстве после монарха.

Одним из несомненных достижений петровской реформации и одновременно законодательным закреплением проведенных Петром I преобразований в области государственного управления явилось принятие в 1722 г. Табели о рангах. Она вводила новый порядок прохождения службы. Отныне не знатность и не происхождение должны были стать главным критерием для служебной карьеры, а личные способности и профессиональные навыки служащего.

Новый принцип назначения на должности и продвижения по службе открывал доступ к высшим должностям в государстве более широким слоям населения, в первую очередь представителям мелкого и среднего дворянства. При Петре I дворянство (именовавшееся теперь шляхетством) становится основным сословием, из которого черпались кадры для государственной гражданской службы. По Табели о рангах дворяне как наиболее образованный слой русского общества получали преимущественное право на государственную службу. Если на государственную должность назначался недворянин, он приобретал права дворянства. Петр I самым жестким образом требовал от дворян отбывания государственной службы как их прямой сословной обязанности: все дворяне должны были служить либо в армии, либо на флоте, либо в государственных учреждениях.

Центральная власть стремилась поставить чиновников под жесткий контроль государства. С этой целью был утвержден фиксированный размер оклада государственных чиновников в соответствии с занимаемой должностью, сурово каралось использование должностного положения с целью получения личной выгоды («взяткобрательство» и «взяткодательство»). Вся масса служилых дворян была поставлена в прямое подчинение Сенату (ранее они находились в ведении Разрядного приказа), который осуществлял все назначения по гражданской службе (за исключением первых пяти высших классов). Учет годных к службе дворян и кадровое обеспечение государственной службы были возложены на находившегося при Сенате герольдмейстера, который должен был вести списки дворян и предоставлять Сенату необходимые сведения по кандидатурам на вакантные государственные должности, строго следить, чтобы дворяне не уклонялись от службы, а также по возможности организовывать профессиональную подготовку чиновников.

Табель о рангах устанавливала 14 классных чинов (рангов), дающих право занимать ту или иную классную должность. Занятие классных должностей, соответствующих чинам с XIV по V, происходило в порядке продвижения по службе (карьерного роста), начиная с низшего; высшие чины (с I по V) присваивались по воле императора за особые заслуги перед отечеством и монархом (см. табл. 1)[[19]](#footnote-19).

Следует указать на одну важную особенность петровской Табели о рангах, которая отличала ее от аналогичных актов европейских государств. Она заключалось в том, что присвоение чинов в Табели о рангах тесно увязывалось с конкретной службой тех или иных лиц. Для тех, кто не находился на государственной службе, классные чины не предусматривались. Важно, что в основу продвижения по должности был положен не принцип заслуг, а принцип выслуги (необходимо было начинать службу с самого нижнего чина и служить в каждом из чинов установленное количество лет).

Очевидно, таким путем Петр I намеревался решить одновременно две задачи:

1) заставить дворян поступать на государственную службу;

2) привлечь к государственной службе выходцев из других сословий, для которых оказаться на государственной службе означало единственную возможность получения дворянства, сначала личного, а в перспективе и потомственного (по достижении VIII классного чина).

Однако установленный Табелью о рангах принцип выслуги как основы карьерного роста имел своим следствием развитие ряда негативных явлений в государственной службе, нашедших выражение в распространении в чиновничьей среде психологии чинопочитания. Почитание чина, а не службы, со временем ставшее образом жизни русского чиновничества, разъедало бюрократический аппарат, заставляло служащих государственных учреждений, чтобы продвинуться по служебной лестнице, служить не делу, а начальству.

Таблица I

Петровская Табель о рангах

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Класс  | Гражданские чины  | Военные чины  | Морские чины  | Придворные чины  |
| I  | Канцлер  | Генерал-фельдмаршал  | Генерал-адмирал  |   |
| II  | Действительный тайный советник  | Генерал от кавалерии; генерал от инфантерии; генерал от артиллерии (в XVIII в. — генерал-аншеф)  | Адмирал  | обер-камергер; обер-гофмаршал; обер-шталмейстер; обер-егермейстер; обер-гофмейстер; обер-шеик; обер-церемониймейстер; обер-форшнейдер (1856)  |
| III  | Тайный советник  | Генерал-лейтенант  | Вице-адмирал  | Гофмаршал; шталмейстер; егермейстер; гофмейстер  |
| IV  | Действительный статский советник  | Генерал-майор  | Контр-адмирал  | Камергер  |
| V  | Статский советник  | Бригадир  | Капитан-командор (XVIII в.)  | Церемониймейстер (с 1884 г)  |
| VI  | Коллежский советник; военный советник  | Полковник  | Капитан 1-го ранга  | Камер-фурьер (до 1884 г)  |
| VII  | Надворный советник  | Подполковник  | Капитан 2-го ранга  | Камер-фурьер (до 1884 г.)  |
| VIII  | Коллежский асессор  | Майор (до 1884 г.)  | Капитан-лейтенант (до 1884 г.)  |   |
| IX  | Титулярный советник  | Капитан; ротмистр (кавалерия)  | Лейтенант  | Камер-юнкер  |
| X  | Коллежский секретарь  | Штабс-капитан; штабс-ротмистр  | Мичман (с 1884 г.)  |   |
| XI  | Корабельный секретарь  |   |   |   |
| XII  | Губернский секретарь  | Поручик  | Мичман (до 1884 г.)  |   |
| XIII  | Провинциальный секретарь; сенатский регистратор; синодский регистратор; кабинетский эегистратор  | Подпоручик; корнет (кавалерия)  | Мичман (до 1884 г.)  |   |
| XIV  | Коллежский регистратор  | Прапорщик (с 1884г. только в военное время)  |   |   |

Таким образом, потребности развития и международного положения страны требовали дальнейшей централизации управления. Учреждение Сената и преобразование приказов в коллегии явилось важным этапом в формировании абсолютной монархии в России. Коллегиальная система управления, построенная по западноевропейским образцам, решила проблему недостающего звена между государственными и местными правительственными учреждениями.

Введенная в 1722 году Табель о рангах ввела новый порядок прохождения службы. Отныне не знатность и не происхождение должны были стать главным критерием для служебной карьеры, а личные способности и профессиональные навыки служащего.

3. Перестройка системы местного управления. Городские реформы Петра I

Реформированию местного управления Петр I придавал первостепенное значение с самого начала своего царствования и на протяжении всей своей реформаторской деятельности. Во многом такое внимание царя-реформатора к положению дел в системе местных учреждений объяснялось прагматическими задачами, которые стояли перед государством, пытавшимся найти средства для проведения активной внешней политики и втянувшимся в длительную борьбу за выход к Балтийскому морю. Старая система местного управления не могла обеспечить решение возросших в условиях ведения войны фискальных задач государства, связанных со своевременным сбором налогов и выполнением воинских повинностей. Насущной задачей являлось также внесение порядка в отношения приказного управления и земских властей, которые на протяжении всего XVII в. оставались неупорядоченными.

Реформы местного управления проводились путем дальнейшей централизации и бюрократизации возникших в предшествующий период областных учреждений и органов власти на местах. Уже в начале правления Петра I был упразднен институт выборных губных старост, главная роль в местном управлении окончательно перешла к назначаемым центральной властью воеводам. В то же время, в отличие от проведенных Петром I реформ высшего и центрального управления, преобразования в местном управлении не отличались сколько-нибудь строгой последовательностью и оказались менее успешными. Стремясь выстроить жесткую вертикаль управления, превращавшую всех должностных лиц местного управления в исполнителей и проводников воли центральной власти, Петр I одновременно пытался в духе западноевропейского камерализма ввести элементы некоторого разделения властей на местном уровне, создать рядом с бюрократическими ведомствами самоуправляющиеся сословные учреждения. По мнению ученых, это основное противоречие, заключавшееся в попытке центральной власти сочетать два взаимоисключающих начала в местной администрации, в значительной мере предопределило неуспех всех многочисленных перестроек местного управления, предпринимавшихся в правление Петра I.

18 декабря 1708 г. вышел указ царя «Об учреждении губерний и о росписи к ним городов», который положил начало одной из самых значительных административных реформ Петра I — губернской, или областной. Реформа растянулась более чем на 10 лет, много раз корректировалась и дополнялась, но в целом так и не была доведена до логического завершения. В ходе реформы была введена новая трехуровневая система управления на местах: губерния — провинция — уезд. Вся территория России была разделена на 8 огромных губерний: Московскую, Ингерманландскую (с 1710 г. — Санкт-Петербургскую), Киевскую, Смоленскую, Азовскую, Казанскую, Архангелогородскую и Сибирскую. В 1713—1714 гг. добавились Рижская, Нижегородская и Астраханская губернии[[20]](#footnote-20).

Губернии возглавлялись губернаторами (Санкт-Петербургская и Азовская — генерал-губернаторами), которые назначались царскими указами и были наделены широкими полномочиями. Губернаторы сосредоточили в своих руках всю административную власть в губернии, осуществляли полицейские и судебные функции, контролировали доходы и расходы губернии, командовали войсками, расположенными на территории подведомственных им губерний. В их подчинении находились четыре помощника, ведавшие различными отраслями управления: обер-комендант, возглавлявший военное ведомство, обер-комиссар и обер-провиантмейстер, отвечавшие за денежные и хлебные сборы. Позже была учреждена должность ландрихтера, управлявшего судебными делами. Провинции и уезды управлялись воеводами с уездными канцеляриями. Уездные воеводы в пограничных городах назывались комендантами. Надзор за губернским управлением осуществляли фискалы.

До создания коллегий губернаторы подчинялись непосредственно Сенату, который осуществлял управление губерниями посредством губернских комиссаров (по два комиссара от каждой губернии), постоянно находившихся при Сенате. Позже эти функции перешли к экзекутору. С учреждением коллегий местные органы управления стали зависеть от них. Однако не все коллегии имели отношение к областным органам управления. Над местными властями в качестве прямой высшей инстанции стояли только Камер- и Юстиц-коллегии и Главный магистрат. Это означало, что местные органы управления, так же как и центральные, не представляли строгой и стройной иерархии.

Характер петровских преобразований в системе местного управления, отразивший стремление центральной власти совместить бюрократическое начало в местной администрации с выборными сословными учреждениями, ясно виден на примере создания в 1713 г. института ландратов, которые выбирались из дворян и составляли своего рода совет при губернаторе. Предусматривалось, что без их согласия губернатор не должен был предпринимать никаких дел, был лишен права суда над ними (ландраты судились только в Сенате). В действительности же ландраты не избирались дворянами, а назначались Сенатом или самим губернатором, подбиравшим нужных себе людей. Просуществовав менее пяти лет, они были упразднены. Тогда же была предпринята первая попытка отделить суд от администрации путем создания самостоятельных судебных учреждений. В 1715 г. в уездных городах суд был изъят из ведения воевод и вверен особым чиновникам — ландрихтерам (местным судьям). Являясь для условий России весьма необычным, можно сказать, смелым предприятием, эта попытка также не увенчалась успехом. Деятельность провинциальных судов с самого начала находилась под жестким контролем губернаторов и воевод. В 1722 г. провинциальные суды были вообще упразднены.

Рассчитывая усилить местное управление с целью улучшения сбора налогов и выполнения казенных повинностей, правительство провело в 1719 г. новую областную реформу, в ходе которой была изменена структура местной администрации. Губернии были разделены на 50 провинций, которые становились теперь основными административно-территориальными единицами и возглавлялись воеводами. Провинции делились на дистрикты (уезды). Для привлечения к делам управления местного дворянства был учрежден новый институт избираемых из дворян земских комиссаров, на которых возлагалось все финансовое и полицейское управление в уездах. Находясь в подчинении камериров, ведавших по поручению Камер-коллегии всеми доходами в губерниях, земские комиссары следили за правильным сбором введенной в 1724 г. подушной подати. Им же было вверено следить за состоянием дорог и мостов, осуществлять полицейские функции, наблюдать за нравственностью крестьян. Однако, как и в случае с ландратами, эта реформа не дала ожидаемых результатов. Дворянство, занятое на государственной и военной службе, не могло и не желало обременять себя новыми заботами.

На примере реформ местной администрации можно видеть одну из основных особенностей петровской системы управления, выражавшуюся в милитаризации аппарата управления[[21]](#footnote-21). Наряду с гражданской администрацией большую роль в губерниях играла военная администрация, полковое начальство расквартированных в губерниях полков, следившее за порядком в губерниях и выполнявшее ряд полицейско-административных функций. В 1724 г. был издан указ, запрещавший крестьянам уходить от помещиков на заработки без их письменного разрешения. Тем самым было положено начало паспортной системе в России. Ответственность за соблюдение паспортного режима возлагалась на военные власти на местах. Нередко полковое начальство занимало главенствующее положение в губерниях и уездах, подчиняя и подавляя земскую администрацию. Власть использовала военные полки для проведения переписи населения 1718— 1724 гг., по окончании которой в России подворное обложение было заменено подушной податью. Ее сбор также находился под контролем местной военной администрации.

Петру I принадлежит первая серьезная попытка организации городского сословия в России, нашедшая свое воплощение в наделении городов новым статусом и правами, приближающими русские города к западноевропейским[[22]](#footnote-22). Преобразование русских городов имело для Петра I, видевшего в подъеме городского торгово-промышленного класса, по примеру западных меркантилистов, главный фактор процветания страны, принципиальное значение. В 1699 г. в целях предоставления больших прав купечеству, а также в связи с подготовкой к войне со Швецией Петром I была задумана и проведена первая городская реформа, которая вводила для городского населения самоуправление, отменявшее подчинение воеводам на местах и приказным учреждениям в центре. Управление в большинстве городов передавалось избираемым посадским населением бурмистрам. В Москве была учреждена Бурмистерская палата, вскоре переименованная в Ратушу, которой подчинялись местные бурмистры. Управление в других городах осуществлялось земскими избами с выборными бурмистрами. Однако действительного городского самоуправления не получилось. Реформа была подчинена главной цели — организации эффективной системы сбора государственных налогов, а сама Ратуша вскоре была превращена в центральное казначейство, ответственного сборщика прямых налогов, таможенных и иных пошлин.

В последние годы своего правления Петр I провел ряд новых преобразований, завершавших реформу городского сословного управления, но так и не создавших подлинного городского самоуправления в России. По сути, создаваемые в городах выборные органы, как и раньше, являлись дополнением местного административного аппарата, выполнявшего государственно-фискальные функции. Созданному (на правах коллегии) в 1720 г. Главному магистрату были подчинены избираемые во всех крупных городах городские магистраты. В составленном в следующем году регламенте Главного магистрата были изложены основы нового городского устройства. Города разделялись по числу жителей на пять классов, а население городов — на регулярных и нерегулярных (низкого происхождения, или «подлых») граждан. Регулярные граждане делились на две гильдии. К первой принадлежали банкиры, купцы, доктора и аптекари, шкиперы, живописцы и ювелиры, художники и ученые, которые обладали рядом привилегий, были избавлены от обязательной рекрутской повинности. Вторую гильдию составляли мелкие торговцы и ремесленники, которые объединялись в цехи. В выборах городских магистратов могли участвовать только регулярные граждане. Нерегулярные избирали своих старост, которые должны были представлять их интересы в магистрате.

При Петре I городское население по-прежнему являлось сословной группой феодального общества. С введением подушной подати все жители города были прикреплены к городскому посаду. Магистраты, состоявшие из выборных бурмистров и ратманов, ведали всем городским хозяйством, контролировали сбор налогов, осуществляли полицейские и судебные функции, обеспечивали безопасность города, ведали созданием школ, богаделен, госпиталей. В их ведении находилось цеховое управление, возглавляемое избираемыми из цеховых мастеров старшинами (альдерманами), представлявшими каждый ремесленный цех.

Сформировавшаяся при Петре I военно-бюрократическая модель управления государством мало способствовала развитию демократических начал в виде местного самоуправления. Централизм не собирался уступать свои позиции общественному самоуправлению. В конце правления Петра I усиливается противостояние между учреждениями бюрократическими (губернаторы, воеводы) и земскими (в уездах и городах). Бюрократический элемент постепенно подавлял и подчинял деятельность выборных органов местного управления. Источники приводят массу примеров полного бесправия выборных городских органов перед произволом воевод, притеснявших местные магистраты, отнимавших у них здания ратуш, построенные на купеческие мирские деньги, в связи с чем они вынуждены были искать защиты в Главном магистрате.

Таким образом, реформы местного управления проводились путем дальнейшей централизации и бюрократизации возникших в предшествующий период областных учреждений и органов власти на местах. Была введена новая трехуровневая система управления на местах: губерния — провинция — уезд.

Многие исследователи отмечают, что в целом, реформы центрального и местного управления создали достаточно стройную иерархию учреждений от Сената в центре до воеводской канцелярии в уездах.

Однако, Петру не удалось разрешить во всей полноте занимавшую его проблему местного управления. А.А. Кизеветтер, например, видит в «добровольном абсинтизме» дворянства, почти поголовно занятого на военной службе и лишь случайно и мимолетно заглядывающего в свои родные усадьбы: «только раскрепощение общества и взаимное сближение сословий могло бы оживить самодеятельность русской провинции, но задачи этого рода были еще чужды эпохе Петра»[[23]](#footnote-23).

Петру I принадлежала первая серьезная попытка организации городского сословия в России.

Однако, органы местного самоуправления, созданные Петром 1, на практике постепенно превращались в орудие фискальной политики правительства и быстро бюрократизировались.

Сформировавшаяся при Петре I военно-бюрократическая модель управления государством мало способствовала развитию демократических начал в виде местного самоуправления. В конце правления Петра I усиливается противостояние между учреждениями бюрократическими (губернаторы, воеводы) и земскими (в уездах и городах). Бюрократический элемент постепенно подавлял и подчинял деятельность выборных органов местного управления.

Глава 2. Основные этапы и направления современных административных реформ

1. Основные этапы административных реформ конца 20-начала 21 вв.

После принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. в административной сфере страны была начата комплексная системная реформа органов власти всех уровней. Анализ, основанный на изучении динамики законодательства, хода реформирования деятельности органов власти позволил аналитикам выделить несколько этапов комплексной системной реформы административной сферы[[24]](#footnote-24). Эти этапы достаточно условны, ибо процесс реализации и развития наиболее значимых системных реформ органов государственной власти продолжается до сих пор.

Для первого этапа (1994-1999 гг.) был характерен процесс трансформации действовавших до принятия Конституции органов власти в новую систему с выделением двух уровней государственной власти (федерального и субфедерального), отделением от государства местного уровня и формированием органов местного самоуправления.

В связи с появлением нового механизма Президентом России в его посланиях Федеральному Собранию была поставлена задача осуществить административную реформу[[25]](#footnote-25). В Послании говорилось, что при установленном новом механизме власти сохранились многие из прежних принципов построения госаппарата и методов управленческой деятельности. В наибольшей степени это проявлялось в работе исполнительной власти. В Послании речь шла о дальнейшей разработке программы государственного строительства как «продуманной системы мер модернизации различных институтов власти».

Мы рассматриваем в данном случае эту программу в качестве примера системообразующей деятельности руководства государства с учетом достижений теории и практики государственного управления.

«Стержнем» программы являлась концепция административной реформы по преобразованию системы исполнительной власти. Она включала обоснование необходимости реформы, т.е. создания нужной для государства «системы исполнительной власти, структуры ее органов, четкой дифференциации их правового статуса»[[26]](#footnote-26).

Прежде всего, требовалось разграничение собственно управления и функции оказания государственных услуг, чем должны заниматься не органы власти, а государственные учреждения, работающие, как правило, на самоокупаемости. Следовало также уточнить классификацию и сделать стабильной структуру органов исполнительной власти. Предполагалось создать более четкий механизм принятия и исполнения решений и не допускать произвольные реорганизации государственных органов.

Административная реформа должна была сопровождаться изменениями подходов к ресурсному обеспечению органов управления. Она включала формирование государственного аппарата на основе «системы заслуг и достоинств».

В рамках достраивания общегосударственной системы управления, усиления ее системного характера и повышения эффективности политическим руководством страны были разработаны административные реформы, реформы государственной службы, местного самоуправления, военная и судебная реформы и ряд других крупных преобразований.

Таким образом, суть начавшейся административной реформы можно определить как построение единой и целостной системы исполнительной власти, способной справляться с системными кризисами и решать задачи развития страны.

Однако она не сводится лишь к реформированию исполнительной вертикали власти, а предполагает согласование интересов, полномочий и функций всех ветвей и уровней власти, упорядочение и совершенствование системы федеративных отношений, в конечном счете — стратегическую согласованность развития страны[[27]](#footnote-27).

В рамках второго этапа (2000-2004 гг.) осуществлялся процесс становления новой системы органов власти с одновременным накоплением опыта, осознанием недостатков, попытками совершенствования структуры и функций отдельных составляющих системы. В эти годы был проведен комплексный анализ деятельности федеральных органов исполнительной власти, на основе которого были выработаны новые подходы и принципы решения накопившихся проблем, разрабатывалась и законодательно оформлялась реформа органов местного самоуправления.

В рамках реализации реформы государственной службы исследователь В. Лобанов выделил две основные проблемы[[28]](#footnote-28):

а) слабость большинства институтов государственной власти и управления;

б) невысокий уровень подготовки и обучения государственных служащих.

В органах исполнительной власти РФ в 2003 г. трудилось 971,2 тыс. человек, в том числе в федеральных – 386,1 тыс. Если добавить занятых в аппаратах законодательной и судебной власти, то общее число работников в органах госуправления и власти достигало 1093 тыс. человек. Речь шла о том, чтобы повысить эффективность работы этой группы служащих и соответственно более рационально использовать государственные ресурсы.

Дальнейшее развитие идеи совершенствования государственного строительства, модернизации институтов власти получили в Указе Президента РФ В.В. Путина от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах»[[29]](#footnote-29), в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию в 2002-2004 гг. и ряде других документов, где были определены следующие приоритетные направления.

На пути формирования планируемой системы было формирование правительства, которое бы функционировало как кабинет министров.

В вышеназванных документах называлась и необходимость перехода к управлению на основе «собственной компетенции», что означало установление и безусловное соблюдение рамок компетенции и предполагало ответственность за решения и действия.

Это - 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; завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской федерации; оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти[[30]](#footnote-30).

Значительным шагом на пути реализации административной реформы в России явился переход к трехзвенной структуре федеральных органов исполнительной власти, давно с успехом используемой во многих западноевропейских странах. Реформирование федеральных министерств было осуществлено в соответствии с Указом президента РФ В.В. Путина от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»[[31]](#footnote-31).

Согласно указу в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. Федеральное министерство на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ[[32]](#footnote-32). При этом министерство не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами президента РФ. Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных органов, выполняя в этих целях функции, конкретно прописанные в данном указе.

Федеральная служба, как записано в Указе Президента РФ[[33]](#footnote-33), является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральная служба в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов президента РФ, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы.

Федеральная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ, а федеральная служба по надзору- также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ, федеральных министерств, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства. Федеральное агентство ведет реестры, регистры и кадастры; не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ[[34]](#footnote-34).

Порядок взаимоотношений федеральных министерств и находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также порядок осуществления ими своих функций устанавливаются в положениях об указанных органах исполнительной власти.

На основании Указа Федеральная служба и федеральное агентство подведомственны Президенту РФ.

Таким образом, вышеназванный документ дает нам понимание категории «функция» и четко разграничивает чем могут и должны заниматься министерства, чем службы и чем агентства.

Следует также обратить внимание на то, что в Указе Президента установлено, что функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, определяются указом Президента РФ, функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ,- постановлением Правительства РФ[[35]](#footnote-35).

В данном указе дается определение следующих функций Правительства РФ[[36]](#footnote-36): 1) функции по принятию нормативных правовых актов; 2) функции по контролю и надзору; 3) правоприменительной функции; 4) функции по управлению государственным имуществом; 5) функции по оказанию государственных услуг.

В ходе реализации Указа президента РФ, направленного на реформу системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, в 2004-2006 гг. численность федеральных министерств в России сократилась почти вдвое - с 23 до 16, были преобразованы или переименованы, прекратив функционирование в прежнем виде, 6 госкомитетов, 2 федеральных надзора, с 6 до 1 сократилась численность вице-премьеров, увеличившаяся затем в 2007 г. до 4. Однако число федеральных служб увеличилось к 2007 г. с 13 до 70, федеральных агентств- с 8 до 40, а общее количество федеральных органов исполнительной власти увеличилось с 52 до 106. Да и сокращение численности высших чиновников произошло по сути дела номинально - ими фактически стали не только все 16 министров и их заместителей, но и руководители агентств и служб, возглавившие подконтрольные им «суперведомства». Они наделены сейчас весьма весомыми полномочиями, а численность их резко выросла[[37]](#footnote-37).

Конечно, новая система и структура федеральных органов исполнительной власти продолжает совершенствоваться и дополняется адекватными изменениями на уровне территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в субъектах РФ и федеральных округах. Предстоит еще немало сделать для достижения главных целей административной реформы - дебюрократизации, изменения идеологии государственного аппарата, перехода его от служения начальству к служению обществу.

Отметим принципиально важный акцент, содержащийся в концепции административной реформы. Речь шла не о разрушении механизма управления страной в процессе реформирования, а о цепи последовательных, поэтапных шагов, которые бы позволяли внедрить новые принципы, методы, структуры без нарушения управляемости. Данный подход в полной мере соответствует общеметодологическим принципам экономии и эффективности деятельности госаппарата.

В рамках третьего этапа (2003-2006гг.) с продолжающимся процессом реформирования системы федеральных органов власти, коренным изменением их структуры, разделением законодательных, распорядительных и контрольных функций, изменением организации и технологии текущей деятельности органов исполнительной власти получило свое развитие одна из важнейших составляющих административной реформы – реформа государственной гражданской службы, о которой было заявлено на ежегодном послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2003 году.

Реформа предполагала формирование такой государственной службы, в основу которой была бы положена «система заслуг и достоинств», антикоррупционная программа, а также усиление ответственности региональной и местной власти[[38]](#footnote-38). «Система заслуг и достоинств» не только в теории, но и на практике показала свою эффективность во многих странах мира.

Особое значение для организации деятельности аппаратов государственной власти и управления и формирования их кадров имели федеральные законы: Федеральный закон от 23 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (принят Государственной Думой Российской Федерации 25 апреля 2003 г.; одобрен Советом Федерации Российской Федерации 14 мая 2003 г.; действует в редакции Федерального закона от 11 ноября 2003 г. № 141-ФЗ)[[39]](#footnote-39) и Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (принят Государственной Думой Российской Федерации 7 июля 2004 г.; одобрен Советом Федерации Российской Федерации 15 июля 2004 г.; действует в редакции Федерального закона от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ)[[40]](#footnote-40).

Эти законы сформулировали следующие требования[[41]](#footnote-41): превращение государственной службы из службы «государевой» (как это традиционно было и сохраняется в нашей стране) в службу подлинно гражданскую, гибкую, не ориентированную на иерархию систему формирования и обновления государственного аппарата; отбор (преимущественно конкурсный), продвижение и удержание на государственной службе наиболее квалифицированных и добросовестных людей; более ясную дифференциацию статуса «карьерных» и «политических» чиновников («политических назначенцев»); строгую определенность должностных обязанностей; создание режима, обеспечивающего, с одной стороны, подконтрольность института государственных служащих, с другой - его правовую защищенность от произвола и некомпетентности руководителей и необъективных нападок средств массовой информации; рационализацию затрат на содержание аппарата, власти и управления, прежде всего увеличение доли прямых материальных стимулов и снижение косвенных, ликвидацию «теневых» привилегий. Суммарное уменьшение бюджетных затрат на государственный аппарат должно быть обеспечено за счет перевода на самоокупаемость многочисленных служб обеспечивающего характера; расширение и изменение практики контрактов. В частности вместо штатного расписания основой кадровой работы должна была стать смета расходов на выполнение соответствующих функций органа власти и управления. В свою очередь, это неизбежно должно было привести к сокращению численности аппарата и повышению уровня оплаты труда государственных служащих при одновременной интенсификации их работы; повышение внимания к вопросам административной этики, оживление практической ценности понятия служебной репутации.

Особое значение имеет закрепление в законах принципов государственной службы. Впервые в подобного рода документах закреплены принципы, соответствующие конституционным нормам. В их числе: обязанность служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, приоритет этих прав и свобод; единство системы государственной власти и местного самоуправления, разграничение предметов ведения между Российской федерацией и субъектами РФ; равный доступ граждан к гражданской службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой. Следует подчеркнуть и такие принципы государственной службы как внепартийность государственной службы; отделение религиозных объединений от государства; обязательность для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством РФ; единство основных требований, предъявляемых к государственной службе; ответственность служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

Работа, проведенная в стране по реализации Федеральной программы реформирования государственной службы Российской федерации и Указа президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы»[[42]](#footnote-42), привлекла внимание ко многим болевым точкам в сложившейся системе государственного управления и государственной службы и способствовала улучшению ситуации. Однако она не привела к значительному повышению их эффективности, улучшению деятельности, качества и результативности работы органов власти и управления и занятых в них работников[[43]](#footnote-43).

13 сентября 2004 г., выступая на расширенном заседании Правительства с участием глав субъектов Российской Федерации, Президент России предложил новую реформу политической власти, продиктованную необходимостью повышать эффективность органов власти в решении всего комплекса стоящих перед страной проблем. Реформа была продиктована захватом террористами школы в Беслане и другими террористическими актами, которые были осуществлены на территории страны. Суть предложений, высказанных Президентом, свелась к следующим преобразованиям[[44]](#footnote-44):

1. Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации избираются законодательными собраниями территорий по представлению главы государства. Такой принцип формирования высшей исполнительной власти в регионах соответствует принципам образования Правительства Российской Федерации.

2. Одним из механизмов, обеспечивающих реальный диалог и взаимодействие общества и власти в борьбе с террором должны были стать общенациональные партии. В интересах укрепления политической системы страны была введена пропорциональная система выборов в Государственную Думу.

3. Образована Общественная палата как площадка для широкого диалога, обсуждения гражданских инициатив, проведения общественной экспертизы ключевых государственных решений и законопроектов, которые касаются перспектив развития всей страны, имеют общенациональное значение. В январе 2006 г. Общественная палата приступила к работе.

В Послании Федеральному собранию РФ 25 апреля 2005 г. В.В. Путин вновь акцентировал внимание на чиновничестве, сказав, что оно в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса. И потому задачей номер один по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению. «Особенностью последнего времени стало то, что наша недобросовестная часть бюрократии - как федеральной, так и местной- научилась потреблять достигнутую стабильность в своих корыстных интересах, стала использовать появившиеся у нас благополучные условия и появившийся шанс для роста не общественного, а собственного благосостояния»[[45]](#footnote-45).

Такое положение дел в сфере государственного и муниципального управления, государственной и муниципальной службы в Российской Федерации и окончание срока, на который были рассчитаны меры, осуществляемые в связи с реализацией вышеназванных Указов Президента РФ, обусловили разработку и одобрение распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р исключительно важного документа - «Концепции административной реформы Российской федерации в 2006-2008 годах»[[46]](#footnote-46).

Поэтому многие вопросы организации государственной и муниципальной службы и кадровой политики до сих пор еще не решены до конца. Сложившееся к настоящему времени положение дел пока еще не стимулирует эффективную деятельность служащих, не дает им достаточно ясных перспектив служебного роста, не решает вопросы контроля и применения мер ответственности за некачественную, недобросовестную работу, за неисполнение решений.

Все это резко затрудняет деятельность органов власти и управления, отчасти делает их, с одной стороны, безвластными, с другой- неуправляемыми со стороны общества, неподконтрольными ему, а действия их нередко нелегитимными, противоправными и порой опасными для настоящего и будущего России. Власть, не ограниченная правом, опасна. Право, не обеспеченное властью, бессильно. Первое много раз подтверждалось нашей историей. Второе становится очевидным сегодня. Однако, на наш взгляд, все более очевидно было и тогда, и сегодня не только второе, но и первое. То, что власть, не ограниченная правом опасна, убедительно подтверждается далеко не только давней нашей историей, но и событиями на рубеже веков. Более того, все более очевидной и распространенной является ситуация, когда становится опасной для законопослушных граждан и общества в целом даже власть, ограниченная правом, но зачастую не считающаяся с ним, действующая по своему смотрению, с позиций своих субъективных интересов. Не случайно борьба с коррумпированностью власти, в том числе высоких должностных лиц, с откровенными и грубыми нарушениями законов РФ, субъектов РФ, нормативных документов, элементарных прав и свобод граждан со стороны многих властных структур приобретает сейчас характер одной из важнейших государственных задач.

Реформирование государственной службы нацеливает на решение следующих проблем, имеющих исключительно важное значение для повышения эффективности всей системы государственного управления[[47]](#footnote-47):

-нарушение принципа единства государственной службы и системы управления ею на федеральном и региональном уровне;

-неразработанность законодательных механизмов взаимосвязи государственной и муниципальной службы;

-несоответствие социального и правового положения государственного и муниципального служащего степени возлагаемой на него ответственности;

-низкая эффективность деятельности государственных и муниципальных органов;

-слабое использование современных технологий государственного и муниципального управления, в том числе отвечающих задаче реализации масштабных государственных программ и проектов;

-низкая эффективность правовых и организационных мер контроля деятельности государственных и муниципальных органов со стороны гражданского общества;

-недостаточная эффективность кадровой политики в сфере государственной и муниципальной службы;

-сохранение консервативной системы подготовки и профессионального развития государственных и муниципальных служащих и т.д.

Все эти проблемы тесно связаны между собой и не могут быть решены в отдельности. Реформирование государственной и муниципальной службы проводится сегодня в рамках концепции административной реформы и проводится последовательно и постепенно.

Также последовательно и постепенно для повышения эффективности государственной службы, государственного управления должны быть решены задачи ограничения роста численности государственного аппарата, выработаны единые для федерального и регионального уровней, правила должностного роста служащих, механизм эффективного использования кадрового резерва и ротации кадров в единой системе гражданской службы, создана нормативная основа и современная инфраструктура подготовки, повышения квалификации и оценки труда государственных служащих, установлены четкие основания, а также процедуры привлечение к дисциплинарной и материальной ответственности, введен институт дисциплинарного разбирательства.

В рамках четвертого этапа реформы (2006-2008гг.) сформулированы 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; 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[[48]](#footnote-48).

Определены также и показатели достижения целей административной реформы. В качестве таковых определены следующие три комплексных показателя: оценка гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг; уровень издержек бизнеса на преодоление административных барьеров; место Российской Федерации в международных рейтингах показателей качества государственного управления.

При этом относительно введенных показателей достижения целей административной реформы даны следующие пояснения. Подчеркнуто, что в настоящее время существуют социологические методы определения удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг, которые в значительной мере формируют отношение населения к деятельности органов исполнительной власти, как на федеральном, так и на региональном уровнях. Основным инструментом для исследования качества и доступности государственных услуг, признанным в мировой практике, является проведение социологических опросов.

Предусмотрено в рамках периода 2006-2008 гг. три самостоятельных годовых этапа с выделением основных направлений реформы на каждом из них[[49]](#footnote-49).

Так, на первом этапе в течение 2006 г. предусмотрены следующие направления: разработка нормативно-правовой и методической базы для проведения административной реформы, в частности, создание организационных, нормативно-правовых и методических основ разработки, принятия и применения процедур управления по результатам, стандартов государственных услуг и административных регламентов, механизма досудебного обжалования гражданами и организациями действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц, модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти; разработка стандартов массовых общественно значимых государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти, их внедрение на федеральном и региональном уровнях; разработка и принятие нормативных правовых актов, упраздняющих избыточные и дублирующие функции, осуществляемые органами исполнительной власти, позволяющих передавать ряд государственных функций саморегулируемым организациям и создавать механизмы, предотвращающие появление новых избыточных функций у органов исполнительной власти, а также закрепляющих процедуры раскрытия информации о деятельности государственных органов; разработка и принятие нормативных правовых актов и разработка методической базы для совершенствования действующей системы контроля и надзора, процесса закупок для государственных нужд, механизма аутсорсинга административно-управленческих процессов, создание механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти, развития механизмов взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом, создания системы мониторинга по направлениям административной реформы и информирования общества о ее реализации; реализация пробных проектов по созданию и внедрению процедур управления по результатам в федеральных органах исполнительной власти; разработка, апробация и начало реализации программ подготовки кадров по основным направлениям административной реформы; разработка типовых программ административной реформы для федеральных органов исполнительной власти (министерств, служб, агентств) и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; подготовка типовых антикоррупционных программ для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, разработка ведомственных антикоррупционных программ; внедрение практики антикоррупционной экспертизы законопроектов и иных нормативных правовых актов; разработка и утверждение ведомственных и региональных программ (планов мероприятий) проведения административной реформы на 2007 г. и последующие годы; начало реализации программ проведения административной реформы в субъектах Российской Федерации; формирование механизма управления мероприятиями административной реформы.

На втором этапе в 2007 г. планировалась реализация следующих направлений административной реформы: продолжение ликвидации избыточных функций федеральных Органов исполнительной власти; оптимизация функционирования органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации; завершение разработки нормативно-правовой базы и внедрение процедур управления по результатам в федеральных органах исполнительной власти; внедрение приоритетных стандартов государственных услуг, административных регламентов и электронных административных регламентов; внедрение механизма досудебного обжалования гражданами и организациями действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц; совершенствование действующей системы контроля и надзора, пробное внедрение механизмов аутсорсинга административно-управленческих процессов, развитие механизмов взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом, в том числе участия его представителей в подготовке и принятии общественно значимых решений, информирования общества о ходе административной реформы; обеспечение информационной открытости федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; пробное внедрение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти, начало реализации антикоррупционных программ в органах исполнительной власти; внедрение практики антикоррупционной экспертизы законов проектов, иных нормативных правовых актов; завершений разработки и внедрение систем информационного обеспечения федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: поэтапное развертывание систем мониторинга результативности деятельности органов исполнительной власти, качества и доступности государственных услуг, уровня коррупции и антикоррупционных мероприятий информационной открытости, процесса закупок для государственных нужд, распространения успешного опыта государственного управления, результативности административной реформы; реализация программ обучения кадров по основным направлениям административной реформы; внедрение механизмов, обеспечивающих распространение успешного опыта государственного управления, взаимодействие с общественностью по вопросам административной реформы; реализация программ проведения административной реформы в субъектах Российской Федерации.

На третьем этапе в 2008 г. в рамках административной реформы осуществлялась деятельность по следующим направлениям: разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов (в том числе электронных административных регламентов) в органах исполнительной власти в ходе реализации ведомственных и региональных программ проведения административной реформы; ликвидация избыточных функций федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; реализация процедур управления по результатам в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации; проведение мероприятий, направленных на оптимизацию деятельности по осуществлению функций контроля и надзора; внедрение системы аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти; обеспечение широкого внедрения успешного опыта государственного управления на региональном уровне; развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти, мониторинге мероприятий административной реформы; корректировка нормативно-правовой базы с учетом анализа накопленного опыта проведения реформы.

В обеспечении административной реформы предусмотрено шесть комплексов мероприятий (направлений) для обеспечения административной реформы[[50]](#footnote-50):

управление по результатам;

стандартизация и регламентация;

оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции;

повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества;

модернизация системы информационного обеспечения органов

исполнительной власти;

обеспечение административной реформы.

Специалисты в области теории и практики государственного управления (сноска) анализируя первые результаты реализации административной реформы (2006-2008гг.), приводят следующие данные по оценке российских реформ, выполненные международными и национальными экспертными организациями.

По эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Российская Федерация находится на одном уровне со странами, намного уступающими ей в экономическом развитии. А по ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, Россия значительно уступает не только развитым стран, но и большинству стран Восточной Европы. В частности, в рейтинг международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за последний год Российская Федерация по показателю «качество государственных институтов» опустилась с 81-го на 89-е место»[[51]](#footnote-51).

Согласно индексу GRICS (Governance Research Indicate

Country Snapshot), который определяется один раз в два 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 за коррупцией, находится в нижней части рейтинга[[52]](#footnote-52).

По индексу восприятия коррупции, рассчитываемому международной организацией «Транспэренси Интернэшнл», в 2004г. Россия среди 146 стран занимала 90-е место[[53]](#footnote-53).

По данным международных исследований, по индексу непрозрачности Россия среди 48 крупнейших держав занимает 40-е место[[54]](#footnote-54).

При таком уровне непрозрачности дополнительные расходы российских и иностранных инвесторов в связи с увеличением рисков составляют 5,64 процента вкладываемых средств. В то же время, по данным экспертов, сокращение уровня непрозрачности в среднем на один 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 один процент и сокращением инфляции на 0,46 процента.

Концепция обращает внимание и на то, что результаты российских исследований состояния системы государственного управления также свидетельствует о низкой эффективности государственной власти, коррумпированности государственного аппарата, падения доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим.

Данные опросов, проведенных Фондом «Общественное мнение» в 2007 г. в семи субъектах Российской Федерации, свидетельствуют об отрицательной оценке гражданами деятельности государственных служащих по оказанию государственных услуг (более 71 процента опрошенных). Более 76 процентов опрошенных сталкивались с проявлениями коррупции в государственном аппарате[[55]](#footnote-55).

Потому задачей номер по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению.

Для ликвидации указанных недостатков определены следующие приоритеты современного этапа административной реформы: повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования и общее повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

В настоящее время разработана методика исследования опенки гражданами качества и доступности предоставляемых государственных услуг. Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России» совместно с Всероссийским центром исследования общественного мнения (ВЦИОМ) провела и 2004 г. в 80 субъектах Российской Федерации исследование издержек малых предприятий на преодоление административных барьеров[[56]](#footnote-56).

По данным этих исследований, их размер составил в среднем 8,5 процента выручки предприятия. Целевым показателем реализации мероприятий административной реформы является снижение доли издержек бизнеса на преодоление административных барьеров в выручке к 2008 г. до 5 процентов, к 2010 г. — до 3 процентов[[57]](#footnote-57).

Основные мероприятия административной реформы должны были быть реализованы в 2006-2008 годах. Однако, экспертные данные и проведенный нами анализ еще раз свидетельствуют о том, что преждевременно говорить о завершенности реформы.

Далее мы более подробно рассмотрим основные положения, связанные с внедрением комплекса мероприятий по обеспечению административной реформы.

2. Комплекс мероприятий по обеспечению административной реформы

Накопленный опыт показывает, что результативность в проведении реформ в значительной степени зависит от использования эффективного механизма реализации, соответствующего сложности задач кадрового обеспечения.

В связи с этим «целью мероприятий по данному направлению являются формирование необходимого организационного, информационного, кадрового и ресурсного обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления»[[58]](#footnote-58).

Для достижения этой цели в предполагается: создание типовых программ административной реформы для федеральных министерств, федеральных служб и агентств; создание типовой программы административной реформы в субъекте Российской Федерации; разработка методических рекомендаций по проведению административной реформы в муниципальном образовании; разработка программ обучения новым процедурам государственного управления для их реализации в рамках образовательных программ и курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих; мониторинг результативности мероприятий административной реформы на федеральном и региональном уровнях; совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления; взаимодействие с общественностью по вопросам реализации административной реформы; формирование эффективного механизма управления мероприятиями по проведению административной реформы.

В части кадрового обеспечения реформы предусмотрено, что в ходе создания учебно-методических материалов, новых форм обучения и организации учебного процесса будут созданы типовые программы подготовки по основным вопросам административной реформы. Их целью является создание широкомасштабной, единой по своим принципам системы передачи знаний, умений и навыков, необходимых для достижения целей административной реформы. Эта система позволит в первоочередном порядке подготовить организатором экспертов и иных участников административной реформы.

Подготовку должны пройти руководители и специалисты федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, обеспечивающие организацию исполнения задач административной реформы, а также привлекаемые к реализации мероприятий административной реформы эксперты и представители гражданского общества.

В рамках данного направления предполагается также создать механизм мониторинга и оценки хода административной реформы, достижения поставленных ею целей, запланированных показателей результативности, который должен обеспечить своевременную и достоверную оценку выполнения циана мероприятий административной реформы и восприятия обществом административной реформы, ее результатов и проблем.

Для решения этой задачи предполагается осуществить: обеспечение информационной и экспертно-методологической поддержки реализации административной реформы путем проведения публичных обсуждений основных ее целей и результатов; сбор и анализ данных в ходе проведения государственных статистических наблюдений в сфере государственного управления, характеризующих ход административной реформы, достижение показателей ее результативности в целом, по отдельным органам исполнительной власти и субъектам Российской Федерации; разработку и внедрение объединенной базы данных по мероприятиям административной реформы; разработку методики оценки эффективности проведения административной реформы на уровне отдельных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации; внедрение системы рейтингов качества государственного управления, позволяющую проводить сравнение достигнутого уровня целей административной реформы в различных органах исполнительной власти, определять причины неудач и поощрять успехи; проведение систематической работы по поиску лучших примеров государственного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации; создание базы данных лучших примеров и успешного опыта государственного управления; организацию систематического обмена опытом с обсуждением и выработкой совместных решений по новым методам и механизмам управления, организационным решениям, структурным преобразованиям, оптимизации административно-управленческих процессов, применению стандартов государственных услуг; формирование системы поощрения органов исполнительной власти, получающих высшие рейтинги качества государственного управления, а также тех, чей опыт проведения административной реформы по конкретным направлениям признается лучшим; организацию полноценного информирования общественности о целях, задачах и ходе реализации административной реформы; формирование заинтересованности в реализации мероприятий административной реформы, в ее поддержке различными слоями российского общества[[59]](#footnote-59).

В заключение отметим одно из важных нововведений, впервые предусмотренных Концепцией в рамках реализации направления «Оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции», — административный аутсорсинг[[60]](#footnote-60).

Обеспечение широкого применения аутсорсинга предполагает создание механизма выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе.

Мировой опыт позволяет говорить о том, что аутсорсинг позволяет повысить эффективность осуществления адмистративно-управленческих процессов, более эффективно контролировать издержки деятельности, фокусировать внимание органов исполнительной власти на основной деятельности, повысить качеств услуг, обеспечить доступность новых технологий, сократить капитальные затраты, сократить число административного и управленческого персонала, что приведет к существенной экономии бюджетных средств.

Предполагается, что для реализации механизмов аутсорсинга необходимо «провести полный учет всех расходов на выполнение функций, сравнить их с затратами в случае аутсорсинга этих функции и определить целесообразность продолжения их выполнения... реши задачи по разработке критериев выявления административных и управленческих процессов, подлежащих аутсорсингу, создать перечь функций и видов деятельности, не подлежащих аутсорсингу, разработать и внедрить прозрачную систему учета расходов на внутреннее обеспечение исполнения функций структурными подразделениями разработать типовые процедуры и технологии проведения аутсорсинга, разработать процедуры и механизмы контроля эффективности ayтсорсинга, мониторинга выполнения условий контрактов, разработав и реализовать механизмы, стимулирующие государственные органы проводить аутсорсинг»[[61]](#footnote-61).

Таким образом, основными задачами административной реформы являются повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение государственными служащими законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению, обеспечение права граждан на объективную информацию. Концепция включает в себя и план конкретных мероприятий по проведению административной реформы в Российской федерации, четкое определение ее целей и задач.

В Приложении к концепции реформы обозначены показатели, на достижение которых нацелена административная реформа. В качестве целевых ориентиров предполагается использовать значения, близкие к ровню государств Восточной Европы. Предполагается использовать значения показателя эффективности государственного управления 55 единиц, эффективности государственного регулирования - 60 единиц, а в 2010 г.- не ниже 70 единиц по каждому из показателей[[62]](#footnote-62).

Завершая рассмотрение проблемы, отметим, что только при научном подходе к выявлению и реализации «болевых точек» современного состояния теории и практики государственного управления, изучении и внедрении передового отечественного и зарубежного опыта, возможно эффективное и успешное государственное управление.

Многие субъекты РФ, федеральные министерства, службы, агентства, опираясь на глубокое познание современной теории и практики государственного и муниципального управления и в целом теории управления, используя разнообразные методы научных исследований, ищут и удачно находят приоритеты успешного решения стоящих перед ними задач, выступают пионерами по ряду направлений, в том числе и в сфере реализации административной реформы, осуществляемого в стране политического, экономического и социального реформирования.

Одновременно необходимо объединить активные усилия всех государственных гражданских служащих, органов власти и управления всех уровней, укреплять и развивать их взаимодействие между собой, с вызревающим в нашей стране гражданским обществом.

По мнению аналитиков, несмотря на продолжающиеся в обществе политические дискуссии, сегодня уже никто не ставит под сомнение основополагающие результаты процесса формирования новой российской государственности: политическую демократию и частную собственность как основу политического и экономического порядка.

В марте 2008 г. состоялись выборы Президента РФ. Президентом РФ был избран Д.А. Медведев.

Исследователи на момент переизбрания Президента РФ в 2008 году видели несколько возможных источников дестабилизации в России XXI в.[[63]](#footnote-63):

- приход к власти нового поколения политической и деловой элиты, не имеющей, в отличие от современной правящей, прочных антикоммунистических установок;

- возможная смена правящей группировки в случае, если не будет реализован активно обсуждаемый сегодня механизм «наследного президента» (назначение Путиным своего «наследника»);

- изменение социальной опоры власти, если сохраняющие могущество силовые структуры окажутся под влиянием оппозиционных власти социальных элит;

- экономическая дестабилизация как основа политического кризиса (изменения конкурентоспособности отраслей и секторов отечественной экономики в результате повышения цен на энергоносители, резкого увеличения открытости российской экономики в случае вступления России в ВТО, существенного роста реального курса рубля);

- реальное отделение государства от собственности и связанный с этим процесс развития гражданского общества, его коммерческого сектора.

Одним из источников дестабилизации, по мнению специалистов, может стать перераспределение власти на региональном и муниципальном уровнях, где сегодня идет борьба за контроль над властью и собственностью между губернаторами и мэрами крупных городов, наблюдается усиление вмешательства в дела регионов финансово-промышленных групп, стремящихся к установлению контроля над отдельными регионами страны.

Таковы лишь некоторые прогнозы развития российской государственности в долгосрочной перспективе.

Как считает Н.А. Омельченко, сложность ситуации усугубляется тем, что сегодня правящая элита России не имеет сколько-нибудь определенной, концептуально обоснованной национально-государственной идеи, что не может не мешать ясному осознанию направления и стратегии развития общества, выработке оптимальных путей дальнейшего его реформирования[[64]](#footnote-64). Поэтому очень важным представляется, во-первых, достижение элитного согласия относительно общих целей развития страны и средств их достижения; во-вторых, всемерное развитие гражданского общества в России как главного условия стабильности демократического процесса, что, в свою очередь, предполагает достижение и сохранение гражданского согласия, прежде всего наличие консенсуса по основополагающим вопросам модернизации российского общества[[65]](#footnote-65).

Аналитические исследования политологов, социологов, экономистов, а так же зарубежных специалистов, не позволяют пока делать оптимистические выводы. Нам кажется, что реализация административной реформы потребует еще значительных усилий и воли, прежде всего, со стороны политической и управленческой элиты нашего общества.

Заключение

Россия постоянно живет под давлением реформ. Начиная с петровских времен преобразования практически не останавливались ни на год.

Проведенные Петром 1 преобразования сопровождались рационализацией всех сторон жизни общества, подъемом экономики и культуры. Созданные в ходе петровских реформ новые институты власти и управления оказали значительное влияние на политическое развитие России и модернизацию ее государственной системы в дальнейшем. Но следует признать, что, создав мощное государство, Петр I использовал европейские ценности для укрепления как раз неевропейских элементов русской политической культуры (централизм, деспотизм, бесконтрольность власти).

В ходе петровских преобразований государственная власть в России приобрела характер абсолютной монархии, опиравшейся на развитый, полностью зависимый от монарха бюрократический аппарат.

Проводимые Петром I реформы государственного управления не отличались систематичностью и строгой последовательностью. При внимательном их рассмотрении можно заметить две основные задачи, которые оставались для него всегда приоритетными и неоспоримыми, а именно: 1) унификация органов государственного управления и всей системы администрации; 2) проведение через всю администрацию коллегиального начала, которое вместе с системой гласного (прокурорского) и тайного (системы фискалитета) контроля должно было, по убеждению царя, обеспечить законность в управлении.

Петр I был захвачен идеей создания в России государства совершенной регулярности, в котором каждый человек имел бы точно обозначенное место и строго подчинялся регламенту.

Главной задачей государственных реформ Петра I являлась радикальная перестройка государственного аппарата. В качестве основных принципов обычно выделяют:

1) институционализацию управления, нашедшую свое выражение в создании новой системы учреждений;

2) повышение эффективности управления, достигавшееся за счет унификации (единообразия), централизации, дифференциации аппарата управления и его милитаризации;

3) изменение принципов комплектования аппарата новых учреждений (коллегий, губерний).

Свои преобразования Петр I осуществлял не по строго определенному, заранее составленному плану, а отдельными мерами, путем частных нововведений в центральном и местном управлении.

Одним из главных нововведений Петра I стало учреждение в 1718— 1720 гг. новых органов центрального управления, получивших название коллегий. Тем самым правительство решало проблему недостающего звена между Сенатом и местными правительственными учреждениями. Коллегии заменили собой старые приказы и были построены по западноевропейским образцам. Преимущество коллегиальной системы Петр I видел в более оперативном и в то же время объективном решении дел.

При Петре I начинает формироваться новый для России институт прокуратуры.

Петр 1 заложил основы новой системы государственной службы.

Реформированию местного управления Петр I придавал первостепенное значение с самого начала своего царствования. Старая система местного управления не могла обеспечить решение возросших в условиях ведения войны фискальных задач государства, связанных со своевременным сбором налогов и выполнением воинских повинностей.

Реформы местного управления, несмотря на то, что в первую очередь они были направлены на решение фискальных задач государства, централизацию и бюрократизацию всей системы государственного управления, привели к созданию вертикали власти, вызванной потребностями внутреннего и внешнего положения России.

Петру I принадлежит первая серьезная попытка организации городского сословия в России. В ходе городских реформ 1699 и 1720 годов было введено городское самоуправление. Управление в большинстве городов передавалось избираемым посадским населением бурмистрам.

Однако действительного городского самоуправления не получилось. Реформа была подчинена главной цели — организации эффективной системы сбора государственных налогов.

Сформировавшаяся при Петре I военно-бюрократическая модель управления государством мало способствовала развитию демократических начал в виде местного самоуправления. В конце правления Петра I усиливается противостояние между учреждениями бюрократическими (губернаторы, воеводы) и земскими (в уездах и городах). Бюрократический элемент постепенно подавлял и подчинял деятельность выборных органов местного управления.

Анализ изученного нами материала позволяет с уверенностью сказать, что история России – это цепь непрерывных реформ и контрреформ.

Преобразования госуправления, осуществленное Петром 1, имели прогрессивное значение для России. Созданные им институты государственной власти просуществовали более двух веков. Сегодня, как и при Петре 1, современная Россия осуществляет преобразования в различных областях госуправления.

Сегодня, безусловно, выше скорость движения и уровень развития общества, его изменений. Современная парадигма – это мирная реализация демократической альтернативы, которая логически увязана с законодательно установленным согласием всех политических сил, вовлечением всех субъектов управления государственной сферы в поле конструктивного сотрудничества. При Петре 1 подобная парадигма не могла быть реализована. На местах отсутствовала достаточное количество способных людей, которые бы осознавали необходимость перемен, да и в условиях абсолютистского государства, при отсутствии демократии, не могли быть реализованы многие установки Петра 1. Состояние дел внутри системы государственного управления при Петре 1 задавалось следующими переменными: формой правления и балансом полномочий органов власти, типом административного режима, правовой культурой должностных лиц, правовой обеспеченностью деятельности органов государственного и местного управления.

Сегодня, в рамках новой российской государственности и в ходе реализации административной реформы все вышеназванные механизмы созданы и требуется лишь их совершенствование. Задачей номер один по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению.

Сегодня, как никогда ранее, управление должно быть производительным, эффективным. Этого можно добиться, если управленческие действия будут ориентированы не на процесс, а на конечные результаты.

Повышение эффективности деятельности органов власти, перехода на новый качественный уровень и взаимодействия между собой, с гражданами и организациями сегодня стоит, как никогда остро[[66]](#footnote-66). По мнению первого вице-премьера, эту задачу можно решить «только за счет внедрения современных информационных технологий»[[67]](#footnote-67). «Это позволит существенно повысить качество выполнения органами власти своих полномочий, улучшить и расширить спектр услуг предоставляемых гражданам».

Возвращаясь к «Концепции административной реформы...» и реализации предложенных мероприятий следует отметить, что в стране уже ведется работа по оптимизации сети подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных учреждений. Правительственной комиссией по проведению административной реформы подготовлены предложения, касающиеся оптимизации сети подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, одобренные Правительством РФ.

Концепция административной реформы обращает наше внимание и на то, что уже приняты изменения для внесения в кодекс Российской федерации об административных правонарушениях, связанные с устранением функций федеральных органов исполнительной власти по внесудебному приостановлению работы организаций, отдельных производственных подразделений и оборудования при выявлении угрожающих жизни и здоровью людей нарушений требований Законодательства Российской Федерации.

Внесены изменения в федеральные законы «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и в Кодекс Российской федерации об административных правонарушениях, предусматривающие поэтапную отмену лицензирования 49 из 123 видов деятельности.

На сегодняшний день реализации достигла лишь относительно небольшая часть мероприятий административной реформы.

В ходе административной реформы в 2006-2008 гг. было принято более 500 административных регламентов, внедрение которых позволит существенно продвинуться, в том числе и в борьбе с коррупцией. На сегодняшний день принят закон «О коррупции»…..[[68]](#footnote-68)

Система мероприятий по проведению административной реформы предусматривает их реализацию по шести основным направлениям: 1) стандартизация и регламентация; 2) оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции; 3) повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества; 4) модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти; 5) формирование необходимого организационного, информационного, кадрового и ресурсного обеспечения административной реформы; 6) совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Среди относительно новых, хотя и частных направлений реализации административной реформы, которые осуществляются в современных условиях обращают на себя особое внимание, во-первых, разработка и принятие нормативных правовых актов и методической базы механизма аутсорсинга административно-управленческих процессов - передача отдельных функций, осуществляемых органами исполнительной власти и их подведомственными организациями субъектам предпринимательства, которые могут сами эффективно осуществлять эти функции; выведение определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе.

Второе, также частное, но весьма важное направление, связанное с широким внедрением управления по результатам - создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности. Разработка такой системы должна осуществляться с внедрением новых комплексных механизмов целеполагания и бюджетирования, ориентированных на результат.

Как видим, в процессе реализации административной реформы уже в ближайшие годы существенно изменятся полномочия и виды деятельности многих органов власти и управления, государственных и муниципальных служащих, служащих различных предприятий, учреждений, организаций, их взаимодействие с элементами гражданского общества и т.д.

И это очень важно учитывать органам власти и управления, лицам, занимающим государственные и муниципальные должности, в своей деятельности.

В сегодняшних российских условиях административную реформу можно рассматривать как национальный ресурс, которым необходимо разумно распорядиться в интересах общества.

Список использованных источников и литературы

1. Нормативно-правовые акты

Конституция Российской Федерации. М., 1993.

Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2003—2006 годов // Официальный сайт «Президент России» // http: www.president. kremlin.ru

Стенографический отчет о заседании Государственного совета Российской Федерации «О механизмах взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов» (21 июля 2006 г., Москва, Большой Кремлевский дворец) // Официальный сайт «Президент России» // http: www.president.kremlin.ru

Постановление Правительства Российской Федерации от 26. июня 1995 г. № 594 «О реализации федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (в ред. от 28 июля 2005 г. № 455).

Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического paзвития Российской Федерации» (в ред. от 9 июля 1999 г. № 159-ФЗ).

Федеральный закон от 23 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 11 ноября 2003 г. № 141-ФЗ).

Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах».

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

Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы»

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 мая 2004г. № 681-р (действует в ред. от 21 декабря 2005 г. № 2262-р).

Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2004 г. № 248 «О внесении изменений в Положение, о Правительственной комиссии по проведению административной реформы».

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ).

Приказ Минфина России от 10 декабря 2004 г. № 114н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной

Постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ».

Письмо Минфина России от 27 июня 2005 г. № 02-ал/2008 «О направлении Методических рекомендаций по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006—2008 годы».

Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р (Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах).

Приказ Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 8 ноября 2005 г. № 536 «О Типовой инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти».

Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Указ Президента Российской федерации от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы».

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006г. № 467-р (одобрена Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006—2008 годах).

2. Литература

Анисимов, Е. В. Время петровских реформ. Л., 1989.

Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М., 2005

Афонин Ю. А Иванов В. Н., Мельников С. Б. и др. Россия: объединяющая идея, путь выхода из кризиса, улучшение жизни каждого. М. 2006

Багер, X. Реформы Петра Великого: обзор исследований. М., 1989.

Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право 1997. №3.

Венгеров А. Теория государства и права. М., 2006

Глазунова Н. И. Система государственного управления. М.: ЮНИТИ, 2002.

Государственное управление. Основы теории и организации. Т. 1 /Под ред. В. А. Козбаненко. М.: Статус, 2005

Дмитриев Ю.А., Черемных Г.Г. Судебная власть в механизме разделение властей и защите прав и свобод человека // Государство и право. 1997. №8.

Доклада ВБ «Качество управления имеет значение: показатели эффективности госуправления в мире за 1996-2006 годы» // http://www.kpe.ru

Ерошкин, Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России (XV — начало XX в.). М., 1989.

Зеркин Д. П., Игнатов В. Г. Основы теории государственного управления. М.: Тесса. 2005. 344с.

Иванов В.Н. Управленческая парадигма XXI века. Т. 1. М.: МГИУ, 2006

История государственного управления в России: учебник / под общ. ред. Р.Г. Пихои. М., 2003.

Ключевский, В. О. Соч.: в 9 т. Т. 4. Курс русской истории. М., 1989.

Козбаненко В. А. Государственное управление. Т. 1. М.: Статут, 2006

Котелевская И.В. Современный парламент // Государство и право. 1997. №3.

Медушевский, А. Н. Административные реформы в России XVIII—XIX вв. М., 1990.

Мигранян. А. Россия в поисках идентичности (1985—1995). М., 1997.

Никонов В. Современная российская политика: Курс лекций / Под ред. В.Никонова. М., 2003.

Оболонский А. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы. Россия, США, Англия, Австралия. - М.: Дело, 2002.

Омельченко, Н.А. История государственного управления в России: учебник. М., 2007.

Повышение эффективности деятельности органов государственной власти: подходы к проведению административной реформы в Российской Федерации. М.: Алекс, 2005.

Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я.Хабриевой. М., 2005.

Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Ростов-на-Дону: Ростовское книжное издательство, 2006.

Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление: учебник. М.: ИНФРА-М, 2002.

Сморгунов Л.В. Административные реформы в западных странах: сравнительный анализ // Сравнительное государственное управление: теория, реформы эффективность. СПб., 2000.

Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт /Под ред. В.И.Дрожжинова. - М.:Эко-Трендз, 2002.

Согрин В. Политическая история современной России. 1985—2001: От Горбачева до Путина. М., 2001.

Чиркин В. Е. Государственное управление. М.: Юристъ, 2006

Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. - М.: Экономика, 2003.

Шепелев, Л. Е. Чиновный мир России. XVIII — начало XX в. СПб., 1999.

3. Интернет-ресурсы

Шадрин А.Е. Административная реформа и информатизация

государственного управления // http://www.kpe.ru

Реформа власти в России: состояние и перспективы. Доклад ГУ ВШЭ

(http://www.hse.ru/temp/2002/preskonf1009/pressrelease.htm).

Проблемы теории и практики управления // http://www.ptpu.ru

Лобанов В. Административные реформы: вызов и решения //

http://www.ptpu.ru

Лобанов В. Реформирование государственного аппарата: мировая

практика и российские проблемы // http://www.kpe.ru

Иванов С. Качество госуправления можно повысить путем внедрения

современных информтехнологий // http://e-rus.ru

Зиновьев А.. Россия все ближе к гибели и полному исчезновению //

http://www.za-nauku.ru

1. Карамзин, Н.М. Записка о древней и новой России в ее политическом и граждан­ском отношениях. М., 1991. С. 35. [↑](#footnote-ref-1)
2. Франк, С. Л.Из размышлений о русской революции // Русская мысль. 1923. Кн. VI-VIII. С. 246-247. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ключевский, В. О. Соч.: в 9 т. Т. 4. Курс русской истории. М., 1989. [↑](#footnote-ref-3)
4. Карамзин, Н.М. Записка о древней и новой России в ее политическом и граждан­ском отношениях. М., 1991. [↑](#footnote-ref-4)
5. Соловьев С.М. Сочинения. Кн. 5. М., 1989. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ерошкин, Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России (XV — начало XX в.). М., 1989. [↑](#footnote-ref-6)
7. История государственного управления в России / Под ред. В.Г. Игнатова. – Ростов н/Д.: Феникс, 2005. [↑](#footnote-ref-7)
8. Омельченко, Н. А. История государственного управления в России: учеб­ник. М., 2007. [↑](#footnote-ref-8)
9. История государственного управления в России: учебник / под общ. ред. Р.Г. Пихои. М., 2003. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ключевский, В. О. Соч.: В 9 т. Т. 4. Курс русской истории. Ч. 4. М., 1989. С. 203. [↑](#footnote-ref-10)
11. Омельченко, Н. А. История государственного управления в России: учеб­ник. М., 2007. С.67. [↑](#footnote-ref-11)
12. Омельченко, Н. А. История государственного управления в России: учеб­ник. М., 2007. С.68. [↑](#footnote-ref-12)
13. Омельченко, Н. А. История государственного управления в России: учеб­ник. М., 2007. С.70. [↑](#footnote-ref-13)
14. Медушевский, А. Н. Административные реформы в России XVIII—XIX вв. М., 1990. С.121. [↑](#footnote-ref-14)
15. Медушевский, А. Н. Административные реформы в России XVIII—XIX вв. М., 1990. С.123. [↑](#footnote-ref-15)
16. Ерошкин, Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России (XV — начало XX в.). М., 1989. С77. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ерошкин, Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России (XV — начало XX в.). М., 1989. С.78. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ерошкин, Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России (XV — начало XX в.). М., 1989. С.80. [↑](#footnote-ref-18)
19. Омельченко, Н. А. История государственного управления в России: учеб­ник. М., 2007. С.82. [↑](#footnote-ref-19)
20. Омельченко, Н. А. История государственного управления в России: учеб­ник. М., 2007. С.84. [↑](#footnote-ref-20)
21. Омельченко, Н. А. История государственного управления в России: учеб­ник. М., 2007. С.85. [↑](#footnote-ref-21)
22. Омельченко, Н. А. История государственного управления в России: учеб­ник. М., 2007. С.85. [↑](#footnote-ref-22)
23. История государственного управления России / Под ред. В.Г. Игнатова. Р н/Д. 2002. С.131. [↑](#footnote-ref-23)
24. Мокрый В.С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ. – М.: КНОРУС, 2008. С.45. [↑](#footnote-ref-24)
25. Там же. С.46. [↑](#footnote-ref-25)
26. Мокрый В.С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ. – М.: КНОРУС, 2008. С.46. [↑](#footnote-ref-26)
27. О стратегии российского развития: аналитический доклад / под ред. В.И. Толстых. М., 2003. С. 43. [↑](#footnote-ref-27)
28. Лобанов В. Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы // http://www.kpe.ru [↑](#footnote-ref-28)
29. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. Ст.2343. [↑](#footnote-ref-29)
30. Лобанов В. Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы // http://www.kpe.ru [↑](#footnote-ref-30)
31. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. С.1543. [↑](#footnote-ref-31)
32. Там же. [↑](#footnote-ref-32)
33. Там же. [↑](#footnote-ref-33)
34. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. С.1543. [↑](#footnote-ref-34)
35. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. С.1543. [↑](#footnote-ref-35)
36. Там же. [↑](#footnote-ref-36)
37. Лобанов В. Административные реформы: вызов и решения // http://www.ptpu.ru [↑](#footnote-ref-37)
38. Лобанов В. Административные реформы: вызов и решения // http://www.ptpu.ru [↑](#footnote-ref-38)
39. Федеральный закон от 23 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. №1298. Ст.675. [↑](#footnote-ref-39)
40. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» // СЗ РФ.

 2004. №298. Ст.398. [↑](#footnote-ref-40)
41. Мокрый В.С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ. – М.: КНОРУС, 2008. С.49. [↑](#footnote-ref-41)
42. Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы» // СЗ

 РФ. 2003. - №4532. Ст. 1265. [↑](#footnote-ref-42)
43. Мокрый В.С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ. – М.: КНОРУС, 2008. С.50. [↑](#footnote-ref-43)
44. Лобанов В. Административные реформы: вызов и решения // http://www.ptpu.ru [↑](#footnote-ref-44)
45. Лобанов В. Административные реформы: вызов и решения // http://www.ptpu.ru [↑](#footnote-ref-45)
46. Лобанов В. Административные реформы: вызов и решения // http://www.ptpu.ru [↑](#footnote-ref-46)
47. Мокрый В.С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ. – М.: КНОРУС, 2008. С.52. [↑](#footnote-ref-47)
48. Мокрый В.С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ. – М.: КНОРУС, 2008. С.54. [↑](#footnote-ref-48)
49. Мокрый В.С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ. – М.: КНОРУС, 2008. С.55. [↑](#footnote-ref-49)
50. Мокрый В.С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ. – М.: КНОРУС, 2008. С.56. [↑](#footnote-ref-50)
51. Проблемы теории и практики управления // [↑](#footnote-ref-51)
52. Проблемы теории и практики управления [↑](#footnote-ref-52)
53. Там же. [↑](#footnote-ref-53)
54. Там же. [↑](#footnote-ref-54)
55. Там же. [↑](#footnote-ref-55)
56. Проблемы теории и практики управления // http://www.ptpu.ru [↑](#footnote-ref-56)
57. Там же. [↑](#footnote-ref-57)
58. Мокрый В.С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ. – М.: КНОРУС, 2008. С.61. [↑](#footnote-ref-58)
59. Мокрый В.С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ. – М.: КНОРУС, 2008. С.62. [↑](#footnote-ref-59)
60. Иванов С. Качество госуправления можно повысить путем внедрения современных информтехнологий //

 http://e-rus.ru [↑](#footnote-ref-60)
61. Там же. [↑](#footnote-ref-61)
62. Проблемы теории и практики управления // http://www.ptpu.ru [↑](#footnote-ref-62)
63. Шадрин А.Е. Административная реформа и информатизация государственного управления //

 http://www.kpe.ru [↑](#footnote-ref-63)
64. Омельченко Н.А. История государственного управления в России. М., 2007. С.320. [↑](#footnote-ref-64)
65. Там же. С.321. [↑](#footnote-ref-65)
66. Иванов С. Качество госуправления можно повысить путем внедрения современных информтехнологий // http://e-rus.ru/site.shtml?id=11&n\_id=10743 [↑](#footnote-ref-66)
67. Там же. [↑](#footnote-ref-67)
68. [↑](#footnote-ref-68)