**Содержание**

Введение

1. Административная реформа в России

1.1 Предпосылки административной реформы

1.2 Влияние административной реформы на законодательство

2. Реализация административной реформы в России

2.1 Оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти

2.2 Оптимизация структуры федеральных органов исполнительной власти

2.3 Реформа государственной службы

Заключение

Библиографический список

**Введение**

**А**ктуальность темы курсовой работы заключается в то, что в последние годы в нашей стране ведутся реформы во многих сферах государственной и общественной жизни. Не обошли они стороной и сферу управления. Проводимая административная реформа направлена, в первую очередь, на создание оптимальной системы государственного управления. Эффективная государственная власть необходима для решения неотложных социально-экономических проблем, для повышения уровня и качества жизни населения.

В современном мире заметны тенденции нового понимания роли государства, его функций, взаимоотношений общества и государства, его органов. В результате этого в ряде стран возникла необходимость проведения административных реформ. Их опыт показывает, что это длительная, сложная работа, требующая усилий всего общества и, что важно, открытости власти для диалога с ними. В то же время поспешные и непродуманные решения могут привести к значительным экономическим и социальным потерям.

Реформирование управления – это не только и не столько изменение структуры и штатов, сколько пересмотр полномочий органов исполнительной власти, совершенствование механизмов реализации этих полномочий и функций. С другой стороны, перераспределение полномочий, устранение дублирования, ликвидация излишних функций – не самоцель, а объективно необходимая составляющая административной реформы. В тоже время эта сложная и ответственная задача должна решаться с учетом недопустимости «потери» важных и необходимых обществу функций.

Проводимые преобразования должны способствовать сокращению административного давления на предпринимательскую структуру, наведению должного порядка в сферах, где присутствует избыточное государственное вмешательство. Эффективность деятельности государства определяется не столько широтой охвата контролируемых им сфер, сколько реальным соблюдением общественных интересов, действенностью политических и правовых механизмов в стране.

Предметом исследования является административная реформа, проводимая в России на данном этапе.

Объектом исследования является реформирование управления. Целью курсовой работы является рассмотрение административной реформы в России на современном этапе развития государства. Необходимость достижения поставленной цели обусловливает структуру работы.

Задачи:

- рассмотреть основные предпосылки административной реформы;

- изучить влияние административной реформы на законодательство;

- ознакомится с реализацией административной реформы в России.

Данная курсовая работа состоит из введения, двух частей, заключения и библиографического списка.

Теоретической основой работы явились труды известных ученых: Зайцевой Г.А., Ливеровского А.А., Нарышкина С.Е., Новикова А.Б., Тихомирова Ю.А., Филиппенко Е.Д., Хабриевой Т.Я., Черкасова К.В., Шарова А.В. и др. Так же были использованы: распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789; Указы Президента РФ № 110;112; 11336 и др.

**1. Административная реформа в России**

* 1. **Предпосылки административной реформы**

Термин "административная реформа" на слуху уже много лет. Но только в конце 2003 г. и особенно в 2004 - 2005 гг. этим словам придан характер реального, радикального и масштабного государственного дела. Смысл "реформаторских" мероприятий в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2005 год охарактеризован следующим образом: "...в течение последних пяти лет мы были вынуждены решать трудные задачи по предотвращению деградации государственных институтов. Но в, то, же время обязаны были создавать основы для развития на годы и десятилетия вперед..."[[1]](#footnote-1).

Каковы предпосылки административной реформы, когда она началась, ее содержание, законопроекты, связанные с проведением, и другие нормативные правовые акты, результаты и ожидания – таков круг вопросов, которые требуют сейчас научно-правового осмысления.

Административная реформа - самая трудная в истории современной России - идет непрерывно и постепенно с 1991 г., с момента прекращения советского общественного и государственного строя и преобразования социалистической плановой экономики в рыночную. Революционный образ действий по преобразованию России предполагал коренную перестройку всего государственного механизма. Отсюда - формирование новой системы законодательной власти и проведение судебной реформы, которая продолжается и по сей день. Настала пора приступить к реорганизации государственного управления и, прежде всего, исполнительной власти[[2]](#footnote-2).

Государственные служащие нужны в любом государстве. От эффективности исполнения ими своих должностных обязанностей зависит на самом деле эффективность всего государственного управления. Поэтому реального сокращения численности государственных служащих не произошло, льготы и привилегии не упразднены. Тогда как ненормированный рабочий день, повышенная ответственность, небезопасный для жизни и здоровья характер служебной деятельности и т.д. являются веским обоснованием наличия льгот. Задача состоит в их законодательно регламентированном и реальном предоставлении.

Осознавая все это, политическая элита проводила административную реформу, приспосабливая советский исполнительный аппарат к потребностям проводимых в стране политических и экономических преобразований. Общий вектор этого приспособления характеризовался словами: если что-то менять, то по минимуму.

Конституция РФ определила исполнительную власть как самостоятельную ветвь государственной власти, ввела понятие единой системы исполнительной власти, установила в самых общих чертах порядок формирования Правительства РФ и оставила открытыми вопросы о системе и структуре исполнительной власти и ее функциональной ориентации. По этим вопросам вокруг Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" развернулась острая дискуссия. Именно поэтому разработка законопроекта продолжалась в течение четырех лет.

Многие юристы, в том числе составители законопроекта, имея в виду отсутствие надлежащей конституционной основы исполнительной власти, предлагали в нем:

- закрепить принципы организации органов исполнительной власти;

- определить существо органа исполнительной власти;

-обозначить критерии определения каждого вида органов исполнительной власти;

- установить назначение каждого вида органов исполнительной власти и их место в системе;

- сформулировать задачи и функции каждого вида органов исполнительной власти;

- отразить соответствие наименования органа характеру и содержанию его деятельности и т.д.

Но и в Законе о Правительстве РФ[[3]](#footnote-3) эти вопросы оставлены открытыми. И это не случайно. Замысел законодателя состоял в том, чтобы предоставить полный простор для формирования исполнительного аппарата, адаптированного к новому типу экономики.

Ясность была только в одном вопросе: решить политическую задачу ухода от системы глобального государственного воздействия на экономику. Законодатель отказался от государственно-правового и социального понятия "управление" и принял его толкование в узком гражданско-правовом смысле - применительно к государственной собственности. Это породило немало сложностей в реализации полномочий исполнительной власти и создало комплекс проблем, требовавших решения как в нормативном, так и в организационном порядке: совмещение функций регулирования и хозяйствования, властных полномочий и "рыночной власти", обязанностей по развитию конкуренции и прав по контролю и надзору за деятельностью бизнес-структур и т.д.

С самого начала рыночных реформ решению этих проблем уделялось наиболее пристальное внимание. Цель всех решений была неизменной: формирование исполнительного аппарата, соответствующего условиям и потребностям нового экономического строя. Таким образом, административная реформа изначально рассматривалась как существенный и самый трудный элемент экономических и социальных реформ, проводимых в России с 1990 г.

Каждый год федеральная структура исполнительной власти изменялась, а в отдельные периоды - и два раза в год. Если мы сравним структуру федеральной исполнительной власти, утвержденную Указом Президента РФ от 30.09.1992 N 1148, и структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Указом N 314, то увидим, что между ними мало общего. В период с 1992 по 2005 гг. редакция указов, закрепляющих структуру федеральных органов исполнительной власти, менялась около 100 раз. Последние изменения структуры федеральных органов исполнительной власти осуществлены Указами Президента РФ от 20.05.2004 N 649, от 28.07.2004 N 976, от 13.09.2004 N 1168, от 18.11.2004 N 1453, от 03.10.2005 N 1158, от 01.12.2005 N 1383, от 24.09.2007 N 1274, от 12.05.2008 N 724, от 23.04.2009 N 441 и др.

Что означает изменение структуры органов исполнительной власти? Это - изменение функций государственного регулирования, его объектов и "объемов", видов органов исполнительной власти, их компетенции, форм и порядка реализации полномочий, штатов, видов государственных должностей, квалификационных требований к государственным служащим, обеспечивающим реализацию соответствующих полномочий органов исполнительной власти, и т.д.

Не существовало и не существует официальной концепции проведения административной реформы как единого официального документа. Наиболее острые проблемы развития исполнительной власти и в самых общих чертах меры по ее реформированию и логике их осуществления намечались в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию начиная с 1996 г. Однако понятие "административная реформа" употребляется лишь в Послании на 2001 год. При этом в качестве основной поставлена задача: "...пересмотреть не только и не столько структуру и штаты, но главным образом - функции органов власти". И только в Послании на 2002 год говорится "...о необходимости административной реформы" и определяются основные направления модернизации исполнительной власти, охватываемые в настоящее время понятием "административная реформа"[[4]](#footnote-4).

Итак, можно сделать следующие выводы, что административная реформа рассматривалась как существенный и самый трудный элемент экономических и социальных реформ, проводимых в России с 1990г. Проведение этой масштабной реформы продиктовано, прежде всего, необходимостью приведения не только системы органов государственной власти, но и самих принципов государственного управления в соответствие с уровнем развития экономических, политических и общественных отношений в стране.

**1.2 Влияние административной реформы на законодательство**

Проводимые в России реформы направлены на создание реального фундамента для перехода к формированию единой и эффективной системы власти, способной оперативно принимать решения высокого качества, т.е. адекватные требования времени, согласованные по целям и непроворечивые по содержанию, и добиваться их неукоснительного исполнения. При этом происходящие в последние годы преобразования в исполнительной власти существенно влияют на содержание и методы государственного управления, не меняя применения давно известных правовых средств: законодательного регулирования и подзаконного нормотворчества.

Вместе с тем, как показал анализ, в России в последнее время меняется соотношение в применении правовых средств (законов и подзаконных актов) по обеспечению административнойреформы. Так, если на первом этапе в основном использовались правовые акты Президента РФ[[5]](#footnote-5), определяющие главные направления реформы: перераспределение и сокращение функций органов исполнительной власти, модернизирование системы исполнительной власти и т.д., а Правительство РФ возлагалось обязанность проводить указанные мероприятия, то последующие этапы планируются Правительством РФ. Им одобрена Концепция административнойреформы в РФ на 2006-2010 годы.[[6]](#footnote-6)

Изменения, произошедшие в исполнительной власти на федеральном уровне, не могли не затронуть и уровень субъектов Российской Федерации. Тем более что конституионно-правовая реформа, проводимая в субъектах, теперь напрямую связана с административной.

Принятие Федерального закона от 04.07.2003 N 95-ФЗ « О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», решающего вопросы государственного устройства в субъектах РФ, создало условия для уточнения объема полномочий органов власти по предметам совместного ведения, что и было закреплено Федеральным законом от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

Иными словами можно сказать, что укрепление системы власти на всех уровнях повлекло развитие процессов по разграничению полномочий, в том числе между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это, так сказать, «звенья одной цепи», что, по всей видимости, не учитывалось при планировании административной реформы. Поэтому изъятие у органов исполнительной власти субъектов РФ большей части управленческих функций. Таких как, координация, планирование, прогнозирование, учет, сбор информации, организация, обеспечение и др., осуществленное Федеральным законом от 22.08.2004 N 122-ФЗ, во-первых, существенно изменило административно-правовой статус органов исполнительной власти на региональном уровне[[7]](#footnote-7).

В областях и краях стали создаваться министерства с отраслевой компетенцией, в республиках – службы и агентства по оказанию государственных услуг; органы исполнительной власти субъектов РФ в основном потеряли способность своевременно и качественно осуществлять региональное управление, поскольку были разрушены взаимные связи (между федеральными и региональными органами власти) и органы исполнительной власти субъектов РФ остались, что называется, «наедине со своими проблемами».

Во-вторых, в субъектах РФ резко возросло количество территориальных структур федеральных органов исполнительной власти. Например, в сфере экологии и охраны окружающей среды территориальные управления Министерства природных ресурсов РФ стали «дробится» по объектам управления (территориальное управление по водным ресурсам, территориальное управление лесного хозяйства, территориальное управление по недропользованию и т.д.)

В-третьих, появилась неясность в объемах полномочий некоторых отраслевых органов исполнительной власти – федеральных и субъектов РФ по проведению государственного контроля и различного рода экспертиз. Например, из законодательства стало непонятно, какие именно органы исполнительной власти ответственны за проведение экологического контроля и экологической экспертизы. Более того, используема при установлении объема полномочий органов исполнительной власти терминология вносит путаницу в определение субъекта управления.

При употреблении в Федеральном законе от 20.12.2004 N 166 –ФЗ « О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» понятия «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контроль в области рыболовства и сохранения биоресурсов, а также среды их обитания» нельзя определить, речь идет о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору или о Пограничной службе Федеральной службы безопасности РФ.

В-четвертых, федеральные законы, принятые как результат разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов и, по сути, являющиеся уже результатом административной реформы, меняют содержание (предмет) правового регулирования.

Например, изменение объема полномочий органов исполнительной власти, предусмотренное объема полномочий органов исполнительной власти, предусмотренное в Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22.07.1993, повлекло изменение правового статуса получателей бюджетных средств. В Основах законодательства ранее употреблялось понятие « учреждение в области охраны здоровья граждан», и эти учреждения имели статус государственных и муниципальных. Данное понятие заменено на понятие «организации в области охраны здоровья граждан», которые, как известно, могут быть и частными. Следовательно, получателями бюджетных средств теперь выступают и частные организации, осуществляющие свою деятельность в области охраны здоровья граждан. Такие же коррективы коснулись и сферы образования[[8]](#footnote-8).

Законодательством в области культуры изменены формы собственности на объекты культурного наследия (памятники истории и культуры). Ранее они принадлежали только государству и муниципалитетам, теперь, и это закреплено Федеральным законом от22.08.2004 N 122-ФЗ, указанные объекты могут принадлежать частным лицам.

В-пятых, в результате влияния административной реформы на законодательство меняются методы правового регулирования.

Например, федеральные органы исполнительной власти получили право осуществлять государственный контроль, регулируя порядок его проведения ведомственными актами. Определение такого порядка при отсутствии законодательно установленных основ о процедурах контроля неизбежно повлечет использование различных подходов к его проведению. Подобная ситуация в России уже была в 90-х гг. прошлого века и привела к массовому нарушению прав граждан и субъектов предпринимательской деятельности, потребовалось немало усилий, чтобы изменить ситуацию.

В-шестых, административная реформа не совсем адекватно отразилась на процессах реализации нормотворческой функций Правительства РФ.

По административно-правовому статусу Правительство РФ является высшим органом исполнительной власти, поэтому на него возлагается организации исполнения законодательства. Но современный законодатель идет по другому пути: на Правительство РФ ложится основная нагрузка по установлению порядков, перечней, тарифов, ставок, квот и т.д. во исполнение федеральных законов, что существенно усложняет организацию его деятельности. В результате - основную часть времени Правительство РФ должно посвятить нормотворчеству, а не основной своей задаче- организации исполнения законодательства.

Например, во исполнении Федерального закона от 20.08.2004 N 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» Правительство РФ обязано издать не менее 30 нормативных правовых актов, на разработку и подготовку которых должен уйти не один год (в связи с их сложностью), поэтому пока не принята и половина таких актов.

Если административная реформа будет и дальше влиять на законодательство таким образом, то возникнет необходимость приводить его в более или менее стройную систему. Этого можно избежать, если при проведении следующих этапов административной реформы предусмотреть:

1. ее достаточное правовое обеспечение.

Для проведения следующих этапов административной реформы необходимо принять: законы общего характера, исходя из которых можно будет определить: (установить на подзаконном уровне) процедуры для осуществления определенных функций органов государственной власти (по организации и обеспечению деятельности, решению функциональных задач, принятию решений, порядку информационного обеспечения органов власти, ведения контроля, преодоления юридических коллизий и т.д.), механизмы взаимодействия между органами власти всех уровней (федерального, регионального, местного) и иными субъектами управления; законы направленного воздействия, в том числе устанавливающие ответственность органов исполнительной власти за результаты своей деятельности;

1. планирование мероприятий по административной реформе на базе законодательно установленных норм и положений.

Сохраняя преемственность имеющегося законодательства об органах исполнительной власти, необходимо новое законодательство, связанное с административной реформой, взаимоувязывать с основными целями (задачами) деятельности исполнительной власти, а принимая его, учитывать, что любые непродуманные действия наносят огромный урон системе государственного управления. Поэтому мероприятия по административной реформе следует проводить в нескольких этапов, постепенно меняя процедуры, режимы, объем полномочий органов о исполнительной власти и т.д.;

1. прогнозирование последствий проводимых мер для законодательства о компетенции органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ;
2. постоянное информирование органов власти и населения о проводимых в рамках административной реформы мероприятиях, планируемых мерах и ожидаемых результатах;
3. мониторинг правовых актов, применяемых в ходе проведения административной реформы;
4. постоянное обучение гражданских государственных служащих и муниципальных служащих по вопросам законопроектной и нормотворческой деятельности, связанной с проведением административной реформы[[9]](#footnote-9).

Итак, происходящие в последние оды преобразования в исполнительной власти существенно влияют на содержание и методы государственного управления. Если административная реформа будет и дальше влиять на законодательство таким образом, то возникнет необходимость приводить его в более или менее стройную систему. Этого можно избежать, если предусмотреть выше перечисленные этапы проведения административной реформы.

**2. Реализация административной реформы в России**

**2.1 Оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти**

Указом Президента РФ от 09.03.2004 N 314 оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти определена в качестве приоритетного направления административной реформы.

Понятие «функция федерального органа исполнительной власти» означает нормативно установленный вид властной деятельности указанного органа государства, постоянно осуществляемый им в масштабах Российской Федерации.

Указом Президента N 314 установлено, что функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации, определяются указом Президента Российской Федерации, функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство Российской Федерации, - постановлением Правительства РФ.

В административном законодательстве не существовало официально установленной типологии функций органов исполнительной власти. В результате реализации указов Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 и от 20 мая 2004 г. № 649 и пересмотра функций федеральных органов исполнительной власти, проведенного Правительственной комиссией по проведению административной реформы[[10]](#footnote-10), принята следующая типология функций органов исполнительной власти:

1) функции по принятию нормативных правовых актов;

2) функции по контролю и надзору;

3) функции по управлению государственным имуществом;

4) функции по оказанию государственных услуг[[11]](#footnote-11).

Признано, что эти функции являются «неотъемлемо государственными» и осуществляются федеральными органами исполнительной власти. Характерно, что в контексте Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «политические» составляющие, такие как выработка государственной политики, планирование результатов деятельности, прогнозирование и другие элементы государственной политики, не отделены, скажем, от правотворческой деятельности, проверки выполнения действующих требований, финансового отчета и т. д. Таким образом, следует считать, что в каждой функции государственного управления презюмируются элементы политики и именно поэтому эти виды функций отнесены к числу государственных.

В целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти признано необходимым оптимизировать функции федеральных органов исполнительной власти.

В контексте Указа Президента РФ от 23.06.2003 №824[[12]](#footnote-12) оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти означает:

- упразднение функций избыточного государственного регулирования;

- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

-передачу функций федеральных органов исполнительной власти саморегулируемым организациям в области экономики;

-организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом;

- завершение процесса разграничения функций между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В период с января по август 2003 г. оценкой своих функций занимались сами федеральные органы исполнительной власти в порядке обновления собственных положений. В рамках данной работы по текстам положений Правительство РФ упразднило 22 функции и по-новому определило содержание 16 функций государственного регулирования (данные неофициального характера).

Анализом функций федеральных органов исполнительной власти на предмет их дальнейшей судьбы, в том числе на предмет их избыточности и дублирования, с августа 2003 г. занимается Правительственная комиссия по проведению административной реформы.

При всем сходстве причин, целей и характера мероприятий по адаптации исполнительного аппарата к рыночной экономике, проводимых в предшествующие годы и в настоящее время, важно отметить качественно новый акцент в подходах к решению проблемы. Основной акцент сделан на тщательном анализе и всесторонней оценке именно функций исполнительного аппарата, их адекватности требованиям развития рыночной экономики.

Таким образом, задачи, которые решались в процессе анализа, оценки и упорядочения функций федеральных органов исполнительной власти, состояли в том, чтобы на более веских основаниях:

- избавить аппарат от старых функций, взятых из прошлого;

-четко разграничить функции между федеральными органами исполнительной власти, исключив дублирование, параллелизм и «провисание»;

-упразднить ненужные структурные подразделения и/или органы в целом.

Тем самым предполагалось, что удастся, наконец «пресечь» бесконечную реорганизацию государственного аппарата, рационалы: реализовать веками апробированный принцип «трех определений» организации исполнительного аппарата: «функции, структура, штаты» — и приступить к осуществлению эффективного государственно го управления.

Результаты работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы обсуждались на заседаниях Правительства РФ, которое принимало окончательные решения по оптимизации функций федеральных органов исполнительной власти.

В ходе анализа деятельности федеральных органов исполнительной власти выявлены группы функций, которые предлагается упразднить либо передать саморегулируемым организациям, либо по-новому определить их содержание.

Правительственная комиссия по проведению административной реформы в целом проанализировала 5300 функций федеральных органов исполнительной власти. Из них:

-800 признаны полностью или частично избыточными;

-500 - дублирующими;

- в отношении 300 функций предложено изменить масштаб исполнения.

Однако лишь незначительная часть, которая была закреплена только актами Правительства или положениями о ведомствах, была упразднена. Основной массив избыточных функций, содержащихся в федеральных законах и указах Президента Российской Федерации и в принятых актах Правительства, по-прежнему сохранен (более чем 300 законов, десятки указов Президента Российской Федерации, сотни постановлений Правительства и актов ведомств).

Функции федеральных органов исполнительной власти рассматривались Правительственной комиссией и с других точек зрения:

-их типизации - политические, регулятивные, контроля, надзора, мониторинга деятельности, предоставления государственных услуг и т. д.;

- возможности их передачи в негосударственный сектор, на более низкий уровень власти - субъектам РФ и муниципальным образованиям.

Комиссией также проводилась оценка масштабов реализации государственных функций. В результате такой оценки определенные государственные функции были «рационализированы» - определенные их компоненты сняты с бюджетного финансирования, переданы государственным организациям, приватизированы и т. д.

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

В итоге для действующей системы федеральных органов исполнительной власти оставлено приблизительно 15% прежнего объема государственных функций.

Практика работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы поставила перед наукой административного права важный вопрос о критериях оценки функций государственного управления. В оценке функций «...важно не упустить главного,: каков критерий оценки реальной социальной полезности этих функций. Иначе «потеря» функции может, в конечном счете, привести к ослаблению публичных интересов, например, в сфере стандартизации и строительного контроля»[[13]](#footnote-13).

Между тем применяемые критерии избыточности функций государственного управления не являются очевидными и часто имеют «размытый» характер.

В решениях об упразднении функций критерии избыточности выражались такими, например, терминами: «необходимость функции не очевидна», «это функция собственника», «может осуществляться субъектами рынка», «это административный барьер», «накладывает дополнительную нагрузку на предприятия», «функция не реализуется», «может быть передана на аутсорсинг» и т. д.

В ходе анализа выявлены функции, которые предлагается передавать саморегулируемым организациям, аккредитованным при соответствующих федеральных органах исполнительной власти, либо участникам рынка.

Но готовы ли саморегулируемые организации к выполнению публичных функций? Их еще надо практически создать, провести их регистрацию, аккредитацию и т.д. Не окажутся ли они проводниками частных корпоративных интересов?

Выполняя публичные функции, они будут, находится в сфере гражданского законодательства и в этом смысле вольны действовать так, как им позволяет ГК РФ. А как же быть с публичными функциями, жизненно необходимыми для общества в случае реорганизации, упразднения или самоликвидации таких субъектов?

Опасение по данному поводу высказывают многое авторы - Ю.А. Тихомиров, Л.К. Терещенко, Е.А. Павлодский и др[[14]](#footnote-14). Поэтому представляется необходимым тщательное соблюдение баланса интересов в процессе оценки государственных функций и передачи их саморегулируемым субъектам рынка.

По существу, речь идет о «разгосударствлении» государственного управления. Было время «огосударствления» общественной жизни, сейчас крен в другую сторону – ограничение вмешательства государства в дела общества и особенно экономики. А что нужно гражданам? Закон и эффективное государство! На социальную защиту и заботу предпринимателя рассчитывать нельзя – только на функции социального государства. Об актуальности этих стратегических целей свидетельствует выступление Президента РФ о модернизации главных социальных сфер в интересах человека[[15]](#footnote-15).

Передача функций государства вне его управленческих структур – это конституционный вопрос, затрагивающий интересы всего общества. В конституциях европейских государств этот вопрос регламентируется. Обратимся, например, к § 124 главы 11 Конституции Финляндии. Данный параграф называется « Передача управленческих функций субъектам, не являющимся органами публичной власти». Параграф ограничивает передачу управленческих функций государства вне управленческих структур и устанавливает необходимые к такой передаче требования. Главные из них: управленческие функции государства могут быть переданы субъектам, не являющимся органами публичной власти, только законом либо на основании закона, если это необходимо для целесообразного выполнения данных функций.

Вопросы о судьбе функций государственного регулирования должны решатся на основании закона и посредством закона. Функции федеральных органов исполнительной власти предусмотрены более чем в 500 федеральных законах. В них необходимо вносить изменения. Оценка формально избыточных и условно избыточных функций государственного регулирования – прерогатива законодателя.

**2.2 Оптимизация структуры федеральных органов исполнительной власти**

До марта 2003 г. функции федеральных органов исполнительной власти осуществлялись в «нерасчлененном виде». Каждое министерство, государственный комитет, служба, агентство сочетали в себе политические, регулятивные, правотворческие, контрольные, надзорные функции и функции оказания государственных услуг.

«Перемешанность» функций, a, следовательно, прав и обязанностей федеральных органов исполнитель - « ной власти, порождала сложный механизм согласований при принятии Правительством РФ решений, £ а при их выполнении - сложный механизм координации отношений между различными органами-соисполнителями.

Кроме того, понятием «государственные функции» охватывались и чисто технические функции, и обеспечивающие функции федеральных органов исполнительной власти, что вело к «раздуванию» их штатов и одновременно к снижению эффективности выполнения этих функций. Включение в компетенцию федеральных органов исполнительной власти не только регулятивных, но и контрольных и надзорных функций создавало организационные основы для коррупции. В бюджетном и нормотворческом процессах федеральные органы исполнительной власти выступали не с общегосударственных позиций, а как небескорыстные «проводники» интересов подведомственных предприятий, организаций, учреждений.[[16]](#footnote-16)

Один из важнейших выводов, сделанный Комиссией Правительства РФ по проведению административной реформы, состоял в том, что необходимо не только расчленить разные государственные функции, типизировать их, но надо и разделить их между разными типами федеральных органов исполнительной власти. То есть на основе типизации государственных функций нужно типизировать и федеральные органы исполнительной власти.

Такой подход был впервые предусмотрен в Концепции реформирования государственной службы РФ, утвержденной распоряжением Президента РФ от 15.08.2001 № ПР-1496. В разделе 12 Концепции предусматривались меры по оптимизации и стабилизации структуры органов исполнительной власти на основе:

- классификации по характеру функций – политические, ресурсно-распорядительные, контрольные, учетные, аналитические и т.д.

- деление государственных функций на основе и обеспечивающие и на этой основе – на исключительно государственные и полностью или частично делегируемые функции, не связанные с государственным управлением.

На основе типизации выполняемых функций предполагалось выделить четыре типа федеральных органов исполнительной власти:

- федеральное министерство – орган, выполняющий функции выработки государственной политики и координирующий деятельность агентств, служб и надзоров, действующих в соответствующей сфере;

- федеральное агентство – орган, оказывающий государственные услуги, как за счет бюджетных средств, так и на платной основе;

- федеральная служба – орган, оказывающий услуги, связанные с реализацией властных полномочий государства, и финансируемый исключительно за счет бюджета либо установленных законом обязательных платежей хозяйствующих субъектов и населения;

- федеральный надзор – орган, реализующий контрольные функции государства по отношению к хозяйствующим субъектам и населению.

Разделение функций государственного управления между различными типами федеральных органов исполнительной власти реализовано в Указе Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

20 мая 2004 г. Указом Президента РФ № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» в Указ № 314 были внесены существенные изменения.

В новой редакции Указа выделены следующие типы функций:

- регулятивные;

- контроля и надзора;

- управления государственным имуществом;

- оказания государственных услуг.

Правительством приняты постановления по вопросам деятельности вновь образованных и преобразованных федеральных органов исполнительной власти, установлено количество заместителей руководителей и структурных подразделений министерств, служб и агентств, позволявшее сформировать компактный корпус ответственных руководителей исполнительной власти на федеральном уровне, персонально отвечающих за все сферы государственного регулирования.

Положения о федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, утверждаются Правительством РФ.

Рационализация типологии федеральных органов исполнительной § власти сопровождается изменением их внутренней структуры, суть « которой в переходе к новому принципу построения. Основным структурным подразделением федерального органа исполнительной власти становится департамент, наделенный определенным кругом самостоятельных полномочий[[17]](#footnote-17).

Для правового обеспечения преобразований в сфере исполнительной власти и стабилизации новой системы и структуры федеральных органов исполнительной власти необходимо:

- неукоснительно соблюдать положения Закона об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, закона об общих принципах организации местного самоуправления;

- принять типовое соглашение о передаче осуществления части полномочий органов в системе исполнительной власти;

- последовательно осуществлять компетенционные нормы отраслевых кодексов и законов (Бюджетного, Налогового, Земельного, Лесного, Водного и др.);

- ускорить подготовку проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов об оптимизации государственного регулирования и прекращении осуществления федеральными органами исполнительной власти функций, признанных избыточными или дублирующими;

- усовершенствовать статус хозяйствующих субъектов, ускорив принятие федерального закона «О саморегулируемых организациях», внеся изменения в Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ « О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», Закон об акционерных обществах и другие, в части их взаимоотношений с государственными и муниципальными органами[[18]](#footnote-18);

- принять федеральный закон «О доступе граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Важными новыми нормативными правовыми актами являются: Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 № 30, и исполнительной власти, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 № 452. Эти акты установили общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий, в том числе правила организации взаимодействия федеральных министерств службами и федеральными агентствами.

Важным направлением административной реформы является реальное повышение эффективности деятельности органов исполнитель ной власти. Решение этой задачи диктуется необходимостью обеспечить высокую организованность всех звеньев исполнительной власти и государственных служащих, четкость и деловитость в осуществлении их компетенции и главное - позитивное влияние на деятельность производителей материальных и духовных благ - организаций, предприятий и учреждений.

Постановлениями Правительства РФ от 22.05.2004 №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» и от 27.04.2005 №259«Об утверждении положения о разработке сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006-2008 годы» управленческие структуры ориентируются на достижение высоких конечных результатов. В соответствии с этим в Положениях о федеральных министерствах закреплены их обязанности по предоставлению в Правительство Российской Федерации проектов планов работы и прогнозных показателей деятельности министерства. Теперь предстоит освоить новую технологию государственного управления.

И в научном плане предстоит решить ряд новых задач. Введение механизмов правового мониторинга и диагностики деятельности органов исполнительной власти означает, во-первых, разработку оптимальных способов осуществления компетенции государственных органов и совершения ими комплекса организационных, правовых, финансовых и материальных действий для реализации нормативных целей и функций.

Во-вторых, надо последовательно реализовывать статус государственного служащего в соответствии с Законом «О государственной гражданской службе» и решительно искоренять проявления коррупции.

В-третьих, необходимо исследовать корреляцию между целями, функциями и действиями государственных органов и реальными переменами в отраслях и сферах, в уровне деятельности организаций и предприятий. Следует усилить внимание к локальным актам.

В-четвертых, важно продолжить разработку механизма действия законов и иных правовых актов, используя позитивные и устраняя негативные факторы и добиваясь расширения сфер правомерного поведения граждан.

Тогда можно с уверенностью вести речь о реальном повышении уровня государственного управления в стране и деятельности всех органов исполнительной власти.

**2.3 Реформа государственной службы**

История государств со всей убедительностью доказывает, что от компетентности государственных служащих, их способности к мобилизации зависит, насколько государственные институты будут способны соответствовать потребностям страны. Именно поэтому реформа государственной службы признана решающим фактором. Это единственное направление административной реформы, по которому Президентом Российской Федерации утверждена специальная «Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации» от 15.08.2001 № Пр-1496. Указом Президента от 19.11.2002 № 1336 утверждена также Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 гг.)».

Концепция содержит перспективные для разработки идеи и положения о том, какой должна быть государственная служба России. И эти идеи обретают свою правовую форму в соответствии с упомянутой Федеральной программой, предусматривающей «...создание комплексной нормативно-правовой основы регулирования государственной службы Российской Федерации». 27.05.2003 принят Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации». Закон впервые определил систему государственной службы и ее виды.

Впервые реально оформлен и юридически и организационно обособленный вид государственной службы — государственная гражданская служба.

27 июля 2004 г. принят Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», регулирующий прохождение государственным служащим государственной гражданской службы от поступления на службу до ее прекращения, включая более четкие и прозрачные процедуры подбора кадров (конкурс), кодекс поведения и материальное поощрение по результатам работы. 1 февраля 2005 г. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» вступил в силу.

В соответствии с ним приняты Указы Президента РФ от 01.02.2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации», от 01.02.2005 №111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)», от 01.02.2005 №112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», от 01.02.2005 №113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим», от 30.05.2005 №609 «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела», от 18.07.2005 №813 «О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих», от 31.12.2005 №1574 « О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» и др.

Таким образом, в России постепенно создается комплексная нормативная правовая основа регулирования государственной службы в соответствии с установленной системой.

В отношении военной службы в советское время и в постсоветской России всегда признавалась необходимость сохранять особое законодательство и особый порядок правового регулирования прохождения военной службы. Для отдельных видов правоохранительной службы, скажем в органах внутренних дел, в таможенных органах и др., также признается необходимость особого регулирования.

Общее правовое регулирование прохождения государственной правоохранительной службы РФ, а также вопросов правовой и социальной защиты сотрудников, граждан, уволенных с государственной правоохранительной службы, и их семей будет осуществляться специальным федеральным законом, проект которого подготовлен. Для отдельных видов правоохранительной службы, скажем в органах внутренних дел, в таможенных органах, сохраняется необходимость особой регламентации.

Многие вопросы требуют дополнительного нормативного регулирования и разъяснения. По нашим подсчетам, предстоит еще принять около 8 федеральных законов (в том числе, ряд законов о видах государственной службы), более 20 указов Президента Российской Федерации (среди них — о размерах и порядке выплаты единовременного поощрения за безупречную и эффективную федеральную государственную гражданскую службу; об обеспечении транспортного обслуживания или компенсации за использование личного транспорта федерального государственного служащего; о порядке исчисления стажа государственной службы), 15 постановлений Правительства Российской Федерации (о порядке прохождения диспансеризации, перечне заболеваний, препятствующих поступлению или прохождению государственной гражданской службы; о порядке и условиях получения федеральным государственным служащим единовременной субсидии на приобретение жилой площади и др.), изменены будут и ведомственные акты[[19]](#footnote-19).

Из данной главы можно сделать следующие выводы, что в целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти признано необходимым оптимизировать функции федеральных органов исполнительной власти; важным направлением административной реформы является реальное повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. Решение этой задачи диктуется необходимостью обеспечить высокую организованность всех звеньев исполнительной власти и государственных служащих, четкость и деловитость в осуществлении их компетенции и главное - позитивное влияние на деятельность производителей материальных и духовных благ - организаций, предприятий и учреждений.

**Заключение**

Административная реформа - самая трудная в истории современной России - идет непрерывно и постепенно с 1991 г., с момента прекращения советского общественного и государственного строя и преобразования социалистической плановой экономики в рыночную.

Как видно из первой главы данной курсовой работы - изменение структуры органов исполнительной власти - изменение функций государственного регулирования, его объектов и "объемов", видов органов исполнительной власти, их компетенции, форм и порядка реализации полномочий, штатов, видов государственных должностей, квалификационных требований к государственным служащим, обеспечивающим реализацию соответствующих полномочий органов исполнительной власти, и т.д.

Укрепление системы власти на всех уровнях повлекло развитие процессов по разграничению полномочий, в том числе между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Если административная реформа будет и дальше влиять на законодательство, таким образом, то возникнет необходимость приводить его в более или менее стройную систему. Этого можно избежать, если при проведении следующих этапов административной реформы предусмотреть: ее достаточное правовое обеспечение; планирование мероприятий по административной реформе на базе законодательно установленных норм и положений; прогнозирование последствий проводимых мер для законодательства о компетенции органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ.

В целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти признано необходимым оптимизировать функции федеральных органов исполнительной власти; важным направлением административной реформы является реальное повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. Решение этой задачи диктуется необходимостью обеспечить высокую организованность всех звеньев исполнительной власти и государственных служащих, четкость и деловитость в осуществлении их компетенции и главное - позитивное влияние на деятельность производителей материальных и духовных благ - организаций, предприятий и учреждений.

Успешность реализации административной реформы во многом зависит от понимания и поддержки гражданами и бизнесом целей и задач административной реформы, заинтересованности гражданского общества в результатах реформы, с одной стороны, и наличия объективной информации о ходе ее реализации, с другой. Необходимым фактором успешного проведения реформы также является заинтересованность в ней государственных служащих, призванных обеспечить ее реализацию.

**Библиографический список**

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993// Российская газета. 1993. №237

2. Административная реформа в России. Научно-практическое пособие/ под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2008.

3.Административное право: Учебник / Под. ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2007. – 697 с.

4.Административное право: Учебник (издание второе, переработанное и дополненное), под ред. Л.Л. Попова / Юристъ, 2008

5.Административное право: часть первая. Учебник. – М.: ЦОКР МВД России, 2009.

6.Административное право Российской Федерации. Изд. А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: «ЗЕРЦАЛО ТЕИС», 2007.

7.Административное право. Учебник./ под ред. Д.Н. Бахрах, - М.: БЕК, 2008.

8.Административное право России. Учебник. / под ред. Д.Н. Бахрах. - М.: НОРМА, 2007.

9.Административное право. /под ред. Б.Н.Габричидзе, А.Г.Чернявский. – М.: Проспект, 2008.

10.Административное Право. Учебник для вузов./ под ред. Ю.М.Козлова, Л.Л.Попова. - М.:ЮРИСТЪ, 2007.

11.Административное право России. Конспект лекций. - М.: НОРМА, 2009.

12.Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г., Ким-Кимэн А.Н. Административное права: Учебник. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.

13.Зайцева Г.А. Повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти РФ в контексте задач административной реформы // Государтвенная власть и местное самоуправление.2008.№5

14.Кикот В.Я. Административное право. – М: Юнити-Дана, 2008

15.Курс административного права и процесса. / под ред. Ю.А. Тихомиров. - М., 2009.

16.Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. // Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2007.

17.Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки //Журнал российского права.2006.№11.

18.Практикум по административному праву. / под ред. Д.Н. Бахраха. - М.: БЕК, 1995.

19.Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 // СЗ РФ. 2003. № 31. Ст. 3150.

20.Распоряжение правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 28.03.2008) « О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах» // СЗ РФ.2005.№46 ст.4720.

21.Старилов Ю. А. Предисловие // Административная реформа в России: политико-правовое и управленческое измерение: Сб. науч. трудов. Вып. 16. Воронеж: Изд-во Воронежского госуниверситета, 2004. С. 3.

22.Тихомиров Ю. А. Правовые аспекты административной реформы // Законодательство и экономика. 2004. № 4. С. 29.

23.Указа Президента РФ от 23.06.2003 №824 «О мерах проведения административной реформы 2003-2004г.// «Российская газета» от 25.06.2003г. №148

24.Филиппенко Е.Д. Административная реформа и государственная регистрация юридических лиц // Современное право.2008.№4

25.Черкасов К.В. Еще раз о «назначении» глав регионов, или о повышении эффективности функционирования территориальных органов президентской власти в ракурсе административной реформы // Конституционное и муниципальное право.2008.№8.

26.Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права.2005.№4.

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.04.2005"Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ" // "Российская газета", N 86, 26.04.2005 [↑](#footnote-ref-1)
2. Тихомиров Ю. А. Правовые аспекты административной реформы // Законодательство и экономика. 2004. № 4. С. 29. [↑](#footnote-ref-2)
3. ФКЗ -№2 от 17.17.1997 « О правительстве Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-3)
4. Послание Президента РФ 2008г// Российская газета 19.04.2002№71 [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Программа действий Президента РФ на 1997-2000 годы «Человек. Семья. Общество. Государство»;- ежегодные послания Президента РФ, начиная с 1998г. «Общими силами к подъему России (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации); Указ N 824. [↑](#footnote-ref-5)
6. См. распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р. [↑](#footnote-ref-6)
7. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. // Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2007 [↑](#footnote-ref-7)
8. Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права .2005.№4 [↑](#footnote-ref-8)
9. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки //Журнал российского права.2006.№11 [↑](#footnote-ref-9)
10. Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 // СЗ РФ. 2003. № 31. Ст. 3150. [↑](#footnote-ref-10)
11. Практикум по административному праву. / под ред. Д.Н. Бахраха. - М.: БЕК, 2007 [↑](#footnote-ref-11)
12. Указа Президента РФ от 23.06.2003 №824 «О мерах проведения административной реформы 2003-2004г.// «Российская газета» от 25.06.2003г. №148 [↑](#footnote-ref-12)
13. Тихомиров Ю. А. Правовые аспекты административной реформы // Законодательство и экономика. 2004. № 4. С. 29. [↑](#footnote-ref-13)
14. «Саморегулирование по-русски»//Законодательство и экономика.2004.№ 3.с.32. [↑](#footnote-ref-14)
15. «Это курс инвестиций в человека, а значит, и в будущее России»: выступление Президента РФ В.Путина на встрече с членами Правительства, руководством Федерального собрания и членами президиума Государственного совета // Российская газета.2005.7 сентября. [↑](#footnote-ref-15)
16. Административное право России. Конспект лекций. - М.: НОРМА, 2009. [↑](#footnote-ref-16)
17. Филиппенко Е.Д. Административная реформа и государственная регистрация юридических лиц // Современное право.2008.№4 [↑](#footnote-ref-17)
18. Тихомиров Ю.А. Указ ст.С.30. [↑](#footnote-ref-18)
19. Административная реформа в России. Научно-практическое пособие/ под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2008 [↑](#footnote-ref-19)