**Содержание**

Введение

1. Теоретические основы и основные этапы реализации административной реформы в современной России

1.1. Сущность, основные задачи и компоненты административной Реформы

1.2. Предпосылки к административной реформе в России

1.3. Основные этапы реализации административной реформы в современной России

1.4. Основные элементы административной реформы в Российской Федерации

2. Основные элементы административной реформы в Российской Федерации

2.1. Идентификация избыточных функций

2.2. Упразднение избыточных функций

2.3. Реформа контрольно-надзорных органов

2.4. Структура и система органов исполнительной власти

2.5. Защита от появления новых избыточных функций

3. Административная реформа в субъектах Российской Федерации

4. Административная реформа в России и зарубежных странах: общее и особенное

Заключение

Литература

**Введение**

Проведение административных реформ в России имеет длительную историю. Перестройки центрального аппарата государственного управления проводились и в Российской империи, и в годы советской власти. Но после распада СССР предстояло по-новому осмыслить положение и роль исполнительной власти, преодолеть упрощенный взгляд на государство как совокупность органов и учреждений, понять, что исполнительная власть является самостоятельной ветвью государственной власти, неразрывно связанной с интересами общества, и вся ее работа должна быть направлена на максимальное удовлетворение потребностей различных групп населения. В связи с этим к концу 90-х гг. прошлого века окончательно утвердилась мысль о необходимости проведения в России реформ и, прежде всего, реформы административной.

Общеизвестно, что для проведения масштабной реформы необходимо определить ее цель, что подлежит реформированию, этапы проведения реформы, необходимые средства.

Под "административной реформой" принято понимать преобразования в системе органов исполнительной власти с целью создания реально действующей единой системы исполнительной власти, работающей в "автоматическом режиме" в интересах общества. Объектом реформы стали федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, государственные организации при органах исполнительной власти, иные системы управления, обладающие государственно-властными полномочиями. Административную реформу предполагалось проводить в несколько этапов.

В 2004 г. вновь была утверждена структура федеральных органов исполнительной власти, в соответствии с которой количество федеральных органов исполнительной власти существенно сократилось. Ранее Президентом РФ были созданы семь федеральных округов и проведены крупные мероприятия по усилению единства исполнительной власти. В дальнейшем была проведена специализация федеральных органов исполнительной власти и создана их новая типология. Появились федеральные министерства, основной целью деятельности которых являются определение государственной политики в порученной им сфере деятельности и нормотворчество; федеральные службы, основной функцией которых являются государственный контроль и надзор; федеральные агентства, призванные организовать оказание государственных услуг и управление государственным имуществом. В результате наряду с сокращением числа федеральных органов исполнительной власти произошло перераспределение полномочий между ними, упразднена часть дублирующих и избыточных функций этих органов власти.

Цель курсовой работы – расскрытие основных направлений, выдвинутых в процессе проведения административной реформы и оптимизации механизма управления.

Для реализации цели работы необходимо решить ряд задач:

Глубже понять сущность и последовательность проводимых преобразований в сфере государственного управления, дать представление о том, как продвигалась административная реформа, какие вопросы удалось решить, над чем еще предстоит серьезно работать.

Для этого в работе рассматриваются вопросы:

- Теоретические основы и основные этапы реализации административной реформы в современной России;

- Основные элементы административной реформы в Российской Федерации;

- Административная реформа в субъектах Российской Федерации;

- Административная реформа в России и зарубежных странах: общее и особенное

Часть включенных в курсовую работу вопросов в определенной мере уже реализованы, но это не снижает их актуальности. Работа по реформированию управления продолжается как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ, а ее углубленное изучение весьма полезно для успешного достижения поставленных целей и задач при написании данной работы.

**1. Теоретические основы и основные этапы реализации административной реформы в современной России**

**1.1 Сущность, основные задачи и компоненты административной Реформы**

В соответствии с протоколом заседания Правительства РФ от 21 октября 2004 г. Минэкономразвития России была разработана и представлена в Правительство РФ Концепция Федеральной целевой программы (ФЦП) "Административная реформа".

Концепция ФЦП предусматривала реализацию комплекса мер в области внедрения в деятельность органов исполнительной власти механизмов управления по результатам проектного управления, внедрение стандартов государственных и муниципальных услуг, разработку и внедрение административных и электронных административных регламентов, повышение эффективности системы закупок для государственных и муниципальных нужд, создание и реализацию особых механизмов регулирования в коррупционно опасных сферах, создание механизмов досудебного обжалования и административного судопроизводства (административной юстиции), завершение пересмотра избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти и устранения неэффективного государственного вмешательства в экономику, реформу контрольно-надзорных органов, развитие системы аутсорсинга административно-управленческих процессов, реформирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, обеспечение прозрачности и эффективности взаимодействия органов исполнительной власти со структурами гражданского общества.

В соответствии с утвержденной концепцией Минэкономразвития России 3 ноября 2004 г. разработало и внесло в Правительство РФ проект целевой программы (ФЦП) "Административная реформа", рассчитанной на 2005-2010 гг.

Программа нацелена прежде всего на повышение способности исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления обеспечить достижение конкретных результатов в экономике и социальной сфере, а также на повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг, на снижение издержек от неэффективности государственных закупок.

Минэкономразвития России определено государственным заказчиком федеральной программы "Административная реформа (2005-2010 годы)".

Реализация федеральной программы "Административная реформа (2005-2010 годы) будет осуществляться в соответствии с Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденным постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. N 594 "О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд", с особенностями, установленными данной федеральной программой.

Финансирование федеральной программы "Административная реформа (2005-2010 годы) "осуществляется за счет средств федерального бюджета. Главной целью ФЦП является преодоление разрыва между состоянием государственного и муниципального управления и существующим социально-экономическим потенциалом страны путем кардинального повышения эффективности и результативности работы органов исполнительной власти и местного самоуправления, повышения качества государственного и муниципального управления.

**1.2 Предпосылки к административной реформе в России**

Административная реформа - самая трудная в истории современной России - идет непрерывно и постепенно с 1991 г., с момента ликвидации 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[[1]](#footnote-1).

Что касается исполнительного аппарата государственной власти - наиболее сложного и громадного по своим масштабам, людским, материальным и финансовым ресурсам, то часть реформаторов выдвигала лишь одну задачу: всячески сокращать бюрократический аппарат, лишать его льгот и привилегий, руководствуясь постулатами Паркинсона, согласно которым:

чиновник множит подчиненных;

чиновники работают друг для друга.

Но "бюрократы" нужны в любом государстве. От эффективности исполнения ими своих должностных обязанностей зависит 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 в направлении приспособления советского исполнительного аппарата к потребностям проводимых политических и экономических реформ. Общий вектор этого приспособления характеризовался принципом: 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 от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "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 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. Кто мог ответить на вопрос о том, какой должна быть детальная организация исполнительной власти, отвечающая потребностям нового экономического строя? В каких функциях государственного регулирования будет нуждаться нарождающийся бизнес?

У законодателя была ясность 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 проведения рыночных реформ решению этих проблем уделялось самое серьезное внимание. Цель всех решений была неизменной: формирование исполнительного аппарата, соответствующего условиям и потребностям нового экономического строя. Таким образом, административная реформа с самого начала 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 сентября 1992 г. N 1148, и структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314, то увидим, что между ними мало общего. В период с 1992 по 2004 г. редакция указов Президента, закрепляющих структуру федеральных органов исполнительной власти, менялась около 80 раз. Последнее изменение структуры федеральных органов исполнительной власти осуществлено Указами Президента РФ от 20 мая 2004 г. N 662, от 27 июля 2004 г. N 951, от 13 сентября 2004 г. N 1168, от 18 ноября 2004 г. N 1453.[[2]](#footnote-2)

Изменение структуры органов исполнительной власти означает изменение функций государственного регулирования, объектов и "объемов" регулирования, 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. 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 2001 г. 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 Президента РФ 2002 г. говорится "...о необходимости административной реформы" и определяются основные направления модернизации исполнительной власти, охватываемые в настоящее время понятием "административная реформа".

**1.3 Основные этапы реализации административной реформы в современной России**

Административную реформу предполагается осуществить в четыре этапа. Первый этап реализации программы (2005 г.) - разработка и принятие нормативных правовых актов, упраздняющих избыточные и дублирующие функции органов исполнительной власти, и другие мероприятия; второй этап (2006 г.) - передача ряда государственных функций саморегулируемым организациям; передача части государственных организаций с федерального на региональный уровень; третий этап (2007 г.) - завершение ликвидации или приватизации избыточных государственных организаций, разработка и внедрение большинства административных регламентов в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Федерации; четвертый этап (2008-2010 гг.) - корректировка нормативно-правовой базы реформы с учетом анализа накопленного опыта; целевое содействие реформированию органов исполнительной власти в наиболее проблемных регионах.

Для решения поставленных в Программе задач предусмотрены мероприятия по следующим разделам - "управление по результатам", "стандартизация и регламентация", "оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции", "повышение эффективности взаимодействия государства и общества", "модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти и мониторинг административной реформы" и др.

Предполагается, что реализация Программы позволит достичь следующих непосредственных результатов:

1) создание системы государственного управления, способной достигать общественно значимых измеримых целей;

2) снижение издержек на ведение бизнеса за счет сокращения административных барьеров (не менее чем в три раза);

3) создание новых рынков услуг для частного бизнеса в результате ухода государства из сфер экономики, где его присутствие нецелесообразно;

4) повышение качества и доступности государственных услуг для граждан;

5) повышение доверия граждан и бизнеса к государственным институтам.

**1.4 Основные элементы административной реформы в Российской Федерации**

Реформа функций и структуры исполнительной власти представляет собой административную реформу в собственном смысле слова. Она состоит из двух частей: оперативной и институциональной.

Оперативная составляющая заключается в отказе от избыточных функций, совершенствовании порядка реализации необходимых государственных функций, построении системы и структуры исполнительной власти, соответствующей новым функциям, исключающим конфликт между ними.

Институциональная часть реформы состоит в создании механизмов предотвращения появления новых избыточных функций, установлении процедур исполнения необходимых функций, обеспечении информационной открытости власти, закреплении стандартов качества оказания государственных услуг.

Таким образом, административная реформа в узком смысле может быть определена как процесс пересмотра функций исполнительной власти, закрепления необходимых и упразднения избыточных функций, создания адекватной функциям структуры и системы исполнительной власти, а также институциональных изменений в системе государственного управления. Целью реформы является создание системы эффективного исполнения государственных функций, обеспечивающей высокие темпы экономического роста и общественного развития.

**2. Основные элементы административной реформы в Российской Федерации**

**2.1 Идентификация избыточных функций**

Ключевое значение в административной реформе принадлежит процессу идентификации и упразднения избыточных функций.

Чтобы идентифицировать избыточные, каждая функция должна быть проверена на:

1) соответствие целям и задачам государственной политики в определенной сфере общественных отношений;

2) адекватность формы и методов реализации функции целям и задачам государственной политики в определенной сфере общественных отношений;

3) легитимность;

4) соответствие минимально необходимому уровню власти.

Для определения избыточности функции необходимо сопоставить цели и задачи указанной функции с целями и задачами, предусмотренными нормативными правовыми актами и политическими документами[[3]](#footnote-3).

Анализ на адекватность форм и методов реализации функции целям и задачам государственной политики выявляет, насколько способы реализации функции позволяют достигнуть заявленной цели и решить поставленные задачи государственного регулирования.

Значение легитимности функции состоит в том, что на основе данного критерия функция может быть признана избыточной безотносительно к двум вышеуказанным критериям, поскольку отсутствие надлежащей правовой формы делает ее исполнение лишенным правовых оснований.

Проверка на легитимность функции состоит в:

1) установлении нормативных правовых актов, закрепляющих функцию;

2) анализе достаточности юридической силы нормативных правовых актов, закрепляющих функцию;

3) определении соответствия содержания функции, закрепленной в законе, полномочиям органа исполнительной власти по ее реализации в подзаконном и ведомственном нормативном акте.

Функция, закрепленная нормативным правовым актом, может быть отнесена к избыточным, если юридическая сила правового акта недостаточна. Типичными примерами являются функции, установленные:

- исключительно ведомственными нормативными актами, не основанными на делегировании функции правовым актом более высокой юридической силы;

- подзаконными актами вместо законодательных актов.

Сопоставление содержания функции, закрепленной в законе, с полномочиями по ее реализации в подзаконном и ведомственном нормативном акте позволяет выявить избыточные права ведомства, прямо не вытекающие из содержания законно установленной функции. Такой анализ наиболее эффективен для выявления нелегитимных избыточных функций, присваиваемых себе ведомствами через расширительное или вольное толкование закона.

Функция может быть признана избыточной для данного уровня власти: федеральной или региональной, если ее исполнение наиболее эффективно может осуществляться на нижестоящем уровне власти, - принцип субсидиарности. Так, функция Государственной пожарной службы МЧС России по тушению пожаров в населенных пунктах, исходя из принципа субсидиарности, в большей своей части, может быть передана на региональный и муниципальный уровень.

**2.2 Упразднение избыточных функций**

Идентификация избыточных функций завершается их упразднением. Можно выделить основные варианты упразднения функций:

1) ликвидация функции;

2) сокращение масштаба исполнения функции;

3) передача функции участникам рынка;

4) передача функции саморегулируемым организациям профессиональных участников рынка;

5) передача функции на минимально необходимый уровень власти;

6) передача функции на аутсорсинг;

7) придание функции процессуального характера.

Ликвидация функции означает исключение указанной функции из нормативно-правового акта без замены иными государственными функциями либо без передачи ее осуществления иным субъектам правоотношений с прекращением ее исполнения, либо прекращение исполнения функции, не закрепленной нормативными правовыми актами.

Ликвидация функции происходит в четырех типичных случаях:

- функция формально закреплена нормативным правовым актом, но реально не исполняется в течение длительного времени без ущерба для регулирования в определенной сфере общественных отношений;

- функция не закреплена нормативным правовым актом;

- функция закреплена нормативным правовым актом, противоречащим акту большей юридической силы;

- функция закреплена актом недостаточной юридической силы.

В указанных случаях функция относится к числу формально избыточных и подлежит ликвидации.

Сокращение масштаба исполнения функции состоит в исключении из объекта государственного регулирования или оказания государственных услуг определенных правоотношений, уменьшении оснований исполнения функции. В остальной части функция признается необходимой. Так, функция органа исполнительной власти по регистрации внебюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти, государственных научных учреждений и коммерческих организаций подлежит сокращению масштаба исполнения за счет исключения из объекта регулирования внебюджетных фондов коммерческих организаций.

Полный отказ государства от функций имеет место в тех случаях, когда они имманентно присущи участникам рынка, закреплены за ними гражданским законодательством и не нуждаются в государственном регулировании. В основном это относится к государственным услугам либо несвойственным государству функциям:

- регулирование ценообразования в организациях отрасли;

- координация деятельности организаций отрасли;

- проведение рекламных, маркетинговых исследований и др.

Передача функций участникам рынка, соответствующим определенным в законе требованиям и под контролем государства, необходима в случае, если указанные функции имеют в качестве адресата неопределенный круг лиц, не содержат в себе властных полномочий и могут эффективнее осуществляться участниками рынка.

Передача функций саморегулируемым организациям возможна в тех случаях, когда функции направлены на регулирование взаимоотношений между участниками рынка и контроль их деятельности в определенной сфере, а полный отказ от функций повлечет риск нанесения ущерба правоотношениям в данной сфере. Типичные функции, передаваемые саморегулируемым организациям, - проверка компетентности участников рынка (аттестация, сертификация, квалификационные экзамены), контроль за участниками рынка (проверки качества оказания услуг и соблюдения стандартов деятельности), выработка стандартов качества оказываемых услуг; создание системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в определенной сфере правоотношений. Общие требования к саморегулируемым организациям будут закреплены федеральным законом.

Функции контроля за участниками рынка со стороны их саморегулируемых организаций зачастую заменяют собой функции лицензирования и лицензионного контроля. Так, вместо государственной функции по лицензированию оценочной деятельности и последующему лицензионному контролю вводится контроль за оценщиками со стороны саморегулируемых организаций оценщиков. Соответствующие федеральные законы, учитывающие изложенные принципы, подготовлены и одобрены Правительством Российской Федерации.

Передача функции на минимально необходимый уровень власти, исходя из принципа субсидиарности, происходит в случае, если функция не относится к исключительному предмету ведения Российской Федерации и может более эффективно, с меньшими затратами ресурсов осуществляться на региональном или муниципальном уровне.

Передача функции на аутсорсинг состоит в покупке готового товара (услуги) на рынке либо размещении заказа на исполнение функции среди участников рынка.

Передаче на аутсорсинг подлежат функции мониторинга состояния дел в определенной сфере общественных отношений, проведение научно-исследовательских работ, ведение кадастров, реестров, не связанных с надзорными функциями, IT. Властные функции не могут быть переданы на аутсорсинг.

Придание функции процессуального характера означает ликвидацию избыточности государственного регулирования, которое возникает при отсутствии четких оснований и процедур принятия индивидуальных решений либо вмешательства в деятельность участников правоотношений и (или) применения к ним мер принуждения. Такой способ устранения избыточности функции характерен прежде всего для надзорных функций, в том числе функций правоохранительных органов. Устранение избыточности функций МВД по проведению проверок законности предпринимательской деятельности, позволяющих изымать во внепроцессуальном порядке документы, отбирать образцы, производить осмотр помещения, приостанавливать деятельность предприятий торговли (Федеральный закон "О милиции"), происходит путем введения указанных функций в рамки процедур, установленных Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом "Об оперативно-розыскной деятельности" и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Передача функций судебным органам состоит в исключении из компетенции органов исполнительной власти действий, приводящих к приостановлению или прекращению деятельности организаций (агрегатов, зданий, сооружений), наложению административных взысканий, приостановлению либо прекращению действия лицензий (разрешений) и закреплении указанных полномочий за федеральными судами. В настоящее время Правительственной комиссией по административной реформе подготовлен перечень актов (федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации), которые необходимо изменить, чтобы упразднить избыточные функции.

**2.3 Реформа контрольно-надзорных органов**

Реформа контрольно-надзорных органов должна обеспечить решение следующих задач:

создание единого правового поля реализации контрольно-надзорных функций со стороны государства;

упрощение разрешительных процедур;

сокращение лицензионных видов деятельности;

передача части функций контроля и надзора на уровень субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также создаваемым саморегулируемым организациям;

создание системы контроля за переданными саморегулируемым организациям контрольно-надзорными полномочиями;

организационное и нормативное обеспечение взаимодействия и координации деятельности различных контрольных и надзорных органов всех уровней власти.

Предмет надзора должен быть ограничен обязательными требованиями к безопасности товаров, работ и услуг, закрепленными в технических регламентах. До их принятия надзорные органы вправе проводить проверки действующих обязательных требований только в части безопасности, что необходимо закрепить в соответствующих нормативных правовых актах. Все действующие обязательные требования должны быть опубликованы в информационных системах общего пользования и их получение должно быть бесплатным.

Количество лицензируемых видов деятельности должно быть сокращено до минимума, обеспечивающего безопасность. Необходимо наладить мониторинг эффективности мер государственного надзора, включая лицензионный. Лицензирование ряда видов деятельности следует передать на региональный уровень.

Функции контроля и надзора должны быть разграничены. Их разграничение позволит избежать конфликта, возникающего в результате смешения функций оказания услуг и властных функций. Надзор должен быть сосредоточен в государственных органах, а контрольные мероприятия - проводиться компетентными аккредитованными специалистами и организациями частного сектора по заказу надзорных органов. Для этого предстоит принять закон об аккредитации, выделить из действующих надзорных органов лаборатории, исследовательские и испытательные центры, сократить численность государственных служащих, а также преобразовать государственные учреждения, исполняющие надзорные функции, в государственные (муниципальные) органы, придав их работникам статус государственных (муниципальных) служащих.

Предстоит распределить компетенцию надзорных органов таким образом, чтобы надзор в отношении одного предмета (совокупность однородных обязательных требований) осуществлял один орган определенного уровня власти (федерального, регионального, муниципального).

Требуется пересмотр действующего законодательства о проверках предпринимательской деятельности, предполагающий уменьшение числа изъятий из сферы его действия, введение судебного порядка приостановления деятельности организаций.

Предстоит закрепить в нормативных правовых актах коллегиальные принципы управления надзорными органами, эффективные механизмы досудебного обжалования их действий и решений.

**2.4 Структура и система органов исполнительной власти**

Структура и система исполнительной власти должна обеспечивать:

1) специализацию органов исполнительной власти;

2) организационное обособление функций, исполнение которых создает конфликт;

3) внутреннюю управляемость исполнительной власти;

4) оперативную разработку и согласование политики между органами исполнительной власти.

Этим требованиям отвечает трехуровневая система исполнительной власти. Она состоит из органов исполнительной власти разной специализации с организационным обособлением правоустанавливающих, правоприменительных (контрольно-надзорных) функций и функции оказания государственных услуг и управления государственным имуществом: федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств.

Федеральные министерства разрабатывают политику в определенной сфере государственного регулирования (концепции, программы, федеральные целевые программы, бюджет), разрабатывают и принимают нормативные правовые акты, а также осуществляют международное сотрудничество (переговоры, международные договоры и соглашения). Они не должны обладать контрольно-надзорными полномочиями (проведение проверок, наложение взысканий, выдача лицензий, разрешений, квотирование и т.п.) в отношении граждан и организаций, функциями оказания государственных услуг и управления имуществом (управление подведомственными организациями, представление интересов государства в нестратегических акционерных обществах с участием государства и др.). Процесс выработки политики, таким образом, отделяется от процесса исполнения политики.

Федеральные службы должны осуществлять контрольно-надзорные или правоохранительные функции и не обладают полномочиями по подготовке и принятию нормативных правовых актов, управлению государственным имуществом. Их предназначение - реализация политики, разработанной федеральными министерствами и одобренной Правительством Российской Федерации, пресечение нарушения законодательства, обеспечение безопасности в определенной сфере общественных отношений.

Федеральные агентства специализированы на исполнении функций управления государственным имуществом, реализации государственных программ и оказании государственных услуг. Они не могут обладать контрольно-надзорными полномочиями и правом разработки и принятия нормативных правовых актов.

Функциональная специализация исключает конфликт между функциями выработки политики, исполнением политики и контролем за исполнением политики.

При такой модели организации исполнительной власти количество министерств значительно сокращается, федеральные службы укрупняются (увязываются с объектом и предметом контроля), количество агентств, напротив, возрастает. Трехуровневая система органов исполнительной власти была закреплена Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти".

Управляемость функционально специализированной системы исполнительной власти достигается, с одной стороны, четким разграничением компетенции органов исполнительной власти, относительной их автономностью, с другой - соподчинением между органами исполнительной власти. Федеральные службы, за исключением подведомственных Президенту Российской Федерации, и федеральные агентства по ряду вопросов подчинены федеральным министерствам.

Порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти определен Регламентом Правительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. N 260, и Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. N 30.

**2.5 Защита от появления новых избыточных функций**

Важной законодательной мерой, позволяющей не допускать появление нецелесообразных и неэффективных функций органов власти, является закрепление федеральным законом многоступенчатой процедуры доказательства ведомством целесообразности и эффективности вводимых функций и оценка таких доказательств независимыми экспертами по критериям допустимости государственного регулирования, включенным в закон. Этим законом вводится презумпция нецелесообразности государственного регулирования в социально-экономической сфере, если в соответствии с процедурой ведомством не доказано иное. Аналогичные законы показали свою эффективность в Австралии, Мексике и США.

Важным элементом совершенствования механизма реализации функции является закрепление процедур исполнения необходимых функций в административных регламентах - нормативных правовых актах, содержащих последовательность действий (деловых процессов) органов исполнительной власти, должностных лиц при осуществлении функций, объем их прав, полномочий и обязанностей, сроки осуществления каждого действия, варианты поведения граждан и организаций как адресатов функций, порядок обжалования действий государственных органов гражданами и организациями. Это позволит обеспечить прозрачность осуществления функций для граждан и организаций, регламентировать деятельность органов исполнительной власти, устранит необоснованную дискреционность при принятии решений, обеспечит лучший контроль за деятельностью должностных лиц со стороны как руководителя государственного органа, так и гражданского общества.

Обеспечение информационной открытости власти - самостоятельная задача в рамках административной реформы. Ее решение позволит не только добиться своевременного информирования граждан и организаций о деятельности государственных органов, но и обеспечит постоянный контроль за деятельностью власти.

Закрепление стандартов качества оказания государственных услуг служит цели гарантирования получения гражданином услуг заданного качества в минимально необходимый для этого срок, в условиях комфортности и доступности. Общие требования к государственным услугам, виды государственных услуг, содержание стандартов качества, порядок компенсации гражданам и организациям в случае оказания услуг ненадлежащего качества, порядок разработки и принятия стандартов качества государственных услуг, принципы их финансирования должны быть закреплены в федеральном законе "О стандартах качества государственных услуг", а стандарты качества конкретных государственных услуг - утверждены актами Правительства Российской Федерации.

**3. Административная реформа в субъектах Российской Федерации**

Проведение в субъектах РФ административной реформы - это новый этап в совершенствовании государственного управления, необходимый для укрепления единства системы исполнительной власти в РФ, провозглашенного Конституцией РФ одним из принципов функционирования государственной власти.

В качестве наиболее заметных задач в совершенствовании законодательства субъектов РФ можно назвать:

определение и правовое закрепление принципов и порядка взаимодействия органов исполнительной власти в субъектах Федерации между собой, а также с органами местного самоуправления;

структурное и организационное перераспределение полномочий между органами исполнительной власти в соответствии с принципами административной реформы;

правовое закрепление правил о порядке исполнения органами исполнительной власти и их должностными лицами государственных функций.

Критерием общей эффективности нормативных правовых актов, принимаемых субъектами Федерации для обеспечения мероприятий административной реформы, может служить достижение тех целей, которые были поставлены перед началом работы по созданию концепции реформы в каждом конкретном субъекте Федерации.

Законодательство в сфере административной реформы можно будет признать эффективным, если оно:

будет содействовать реальной охране прав и свобод человека и гражданина;

способствует преодолению административных барьеров;

стабилизирует и сделает предсказуемыми отношения между государственными органами и гражданами (хозяйствующими субъектами);

послужит искоренению коррупции в сфере государственной административной деятельности.

Реформирование системы государственного управления в России в настоящее время предполагает включение субъектов РФ в проведение административной реформы по таким основным направлениям, как:

упорядочение полномочий органов исполнительной власти;

разработка административных регламентов;

регулирование процедур оказания публичных услуг;

противодействие коррупции.

Упорядочение полномочий органов исполнительной власти. Функциональный анализ природы исполнительной власти характеризует ее как ветвь власти, необходимую в системе государства, поскольку ею обеспечивается реализация задач государственного управления. Содержание функций исполнительной власти говорит о масштабах деятельности - ею охватываются все сферы государственной жизни. Объем функций органов исполнительной власти отражается в их компетенции и зависит от состояния дел в той или иной сфере. Например, в условиях административной реформы происходит уточнение пределов регулирования исполнительной властью экономики и социальной сферы.

Несмотря на масштабы проделанной работы, еще преждевременно говорить о завершении формирования сбалансированной схемы разграничения полномочий, позволяющей находить правильное соотношение между централизацией и децентрализацией.

Современный этап разграничения полномочий (равно как и предыдущие этапы) охватывает не только собственно разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектами Федерации, но и передачу осуществления полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ.

Но нестабильность правового регулирования полномочий органов исполнительной власти субъектов Федерации в этих сферах продолжает порождать определенные недостатки, в том числе по той причине, что в законодательных актах субъектов Федерации отсутствует единообразие в подходах и приемах определения компетенции органов исполнительной власти[[4]](#footnote-4).

Дальнейшая оптимизация разграничения полномочий предполагает продолжение работы по:

исключению из компетенции органа исполнительной власти субъекта Федерации полномочий, не имеющих правовых оснований для их исполнения, т. е. не имеющих юридического закрепления в законодательстве;

совершенствованию ресурсного обеспечения исполнения переданных органам исполнительной власти субъектов РФ полномочий.

Субъектам Федерации в целях окончательного исключения дублирующих или избыточных функций органов исполнительной власти следовало бы завершить инвентаризацию законодательства о компетенции органов исполнительной власти и привести региональное законодательство в соответствие с федеральным, устанавливающим компетенцию органов государственной власти субъектов Федерации.

Юридическое оформление совершенствования ресурсного обеспечения осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации целесообразно осуществлять путем внесения изменений, прежде всего, в законы субъектов Федерации общего регулирования и отраслевое законодательство субъектов Федерации.

Административные регламенты. К административным регламентам в системе исполнительной власти необходимо подходить как к выработке обеспечительных правовых средств и институтов, которые позволят улучшить процесс публичного управления в нашей стране. Административные регламенты должны позволить решить целый ряд задач: повысить управляемость в органах власти, усилить контроль за их деятельностью со стороны общества, создать исчерпывающие требования к решениям и содержанию работ государственных служащих, снизить административное усмотрение и коррупционный потенциал управленческих решений.

Однако надо признать, что количество разработанных и планируемых к разработке административных регламентов не соответствует реальному объему полномочий региональных органов власти. Субъекты Федерации в пределах имеющихся полномочий осуществляют организацию и предоставление гражданам разнообразных государственных услуг в различных областях жизнедеятельности. Подсчитано, что в ходе административной реформы еще предстоит разработать свыше двух тысяч регламентов государственных услуг.

Анализ регионального законодательства подтверждает вывод о том, что практика разработки административных регламентов в регионах Российской Федерации в настоящий момент разнородна и недостаточно унифицирована. В регионах пока лишь формируются подходы к административным регламентам, их разработке и реализации.

Унификация деятельности по подготовке административных регламентов и упорядочения процесса оказания публичных услуг является важным способом обеспечения реализации приоритетных направлений административной реформы. Поэтому необходимы правовые решения, прежде всего, по концептуальным вопросам, таким, как более четкое отграничение функции по оказанию услуг от иных государственных функций и определение субъектов, принимающих регламент, объектов регламентирования и др., как на федеральном, так и региональном уровнях.

*Проблемы оказания публичных услуг в субъектах РФ.* Анализ действующего законодательства показывает, что на органы государственной власти и органы местного самоуправления возложен значительный объем полномочий, связанных с институтом публичных услуг. Большинство услуг, организация предоставления которых возложена на региональный уровень государственной власти, реализуются в социальной сфере, т.е. сочетают в себе признаки как публичных, так и социальных услуг.

В то же время, если при урегулировании государственных услуг в части предоставления информации, консультировании, содействии (например, в трудоустройстве) необходимо совершенствование именно административных процедур, то в регламентировании социальных услуг наметилась тенденция разработки и принятия стандартов (например, стандарты медицинских услуг) наряду с имеющимися актами, регулирующими порядок и правила оказания услуг.

Для государственных услуг характерна универсальность, гарантированность их предоставления. Универсальность услуг заключается не только в их предоставлении любому лицу на всей территории Российской Федерации, но и в том, что основные параметры такой услуги будут одинаковыми независимо от места ее оказания (качество, сроки, доступная цена). Однако наметившиеся подходы к процессу стандартизации государственных услуг отличаются от складывающейся практики принятия стандартов социальных услуг. При регулировании последних преобладает метод децентрализации: значительными полномочиями по принятию стандартов социальных услуг обладают субъекты РФ.

Полагаем, что на федеральном уровне могли бы быть разработаны методические рекомендации по подготовке стандартов в сфере оказания социальных услуг, которые бы ориентировали органы исполнительной власти субъектов Федерации на такую регламентацию данных отношений, при которой бы количественные показатели дополнялись регулированием взаимодействия потребителя услуг и лиц, оказывающих эти услуги.

Важным направлением совершенствования процедур предоставления услуг является регламентация технологии "одного окна". Предложенная федеральными органами государственной власти модель непосредственным образом ориентирована на упрощение процедуры обращения в органы государственной власти и минимизацию времени, потраченного гражданином на эти цели. Учитывая комплексный характер функций, реализуемых органами государственной власти, необходимость взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (особенно с учетом процесса передачи полномочий на муниципальный уровень и наоборот), на региональном уровне необходимо не только воспринять рекомендованную федеральным центром модель в отношении функций и услуг, урегулированных регламентами органов исполнительной власти субъектов Федерации, но и предусмотреть участие региональных органов исполнительной власти в процессе оказания публичных услуг органами местного самоуправления.

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. N 1789-р[[5]](#footnote-5) должен быть создан не только перечень общественно значимых массовых государственных услуг, включающий описание процедур их оказания, но и предусмотрена разработка на его основе единой информационно-справочной системы.

Пока на уровне субъектов Федерации имеется незначительное количество актов, устанавливающих более или менее полный перечень государственных услуг, а при отсутствии норм материального права качественно урегулировать процедурные моменты невозможно.

*Административная реформа в Оренбургской области.*

Координационным органом по управлению и контролю за ходом реализации мероприятий по проведению административной реформы в Оренбургской области является Комиссия по проведению административной реформы в Оренбургской области. Руководитель Комиссии – председатель Правительства Оренбургской области С.И. Грачев.

Уполномоченным органом исполнительной власти Оренбургской области, осуществляющим текущее управление и методическую поддержку мероприятий по проведению административной реформы является Министерство экономического развития, промышленной политики и инноваций Оренбургской области.

В рамках проводимой реформы в Российской Федерации на территории Оренбургской области были принятыследующие нормативно - правовые акты:

Указ Губернатора Оренбургской области от 29.12.2009 г. № 258-ук "О первоочередных мерах по переходу к предоставлению государственных (муниципальных) услуг (функций) в электронном виде в Оренбургской области"

Постановление Правительства Оренбургской области от 07.04.2008 г. № 139-п "О создании многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Оренбургской области"

Постановление Правительства Оренбургской области от 28.12. 2009 № 676-п "О порядке использования средств областного бюджета на проведение мероприятий в рамках административной реформы в 2009 году"

**4. Административная реформа в России и зарубежных странах: общее и особенное**

В теории административного права в зависимости от основного содержания выделяют функциональные, процедурные и структурные административные реформы[[6]](#footnote-6). Между этими реформами нет четких границ, и вряд ли можно утверждать, что где-нибудь такие реформы проводились "в чистом виде" обособленно друг от друга.

Функциональные административные реформы в зарубежных странах были обусловлены рядом факторов. Набор этих факторов для каждой страны был свой. Но, по сути, повсеместно страны, проводящие административные реформы, стремились сократить государственные расходы и улучшить качество оказываемых государственных услуг.

Можно выделить несколько основных направлений изменений, предпринятых в ряде стран, которые условно относятся к функциональным реформам:

1) передача ряда функций децентрализованным учреждениям - независимым агентствам, публичным корпорациям, публичным учреждениям;

2) перераспределение функций внутри министерской (ведомственной) системы, создание надведомственных структур, изменение в связи с этим функций министерств (ведомств);

3) перераспределение функций между органами централизованной государственной администрации и местным самоуправлением.

Как показывает опыт зарубежных стран, одна из основных задач функциональных реформ состоит в деконцентрации и децентрализации государственного управления, а также в передаче децентрализованным учреждениям или даже частным структурам широкого круга полномочий по оказанию публичных услуг.

Децентрализованные учреждения получили широкие управленческие полномочия и стали субъектами публичного права. Вместе с тем в их задачи входит и коммерческая деятельность, поэтому они действуют и как субъекты частного права. Эти учреждения напрямую не входят в систему какого-либо государственного органа и, напротив, организационно обособлены от них. Вместе с тем децентрализованные учреждения подотчетны одновременно органам законодательной власти и министрам, а в некоторых случаях и - главе государства.

В процессе административной реформы децентрализованные учреждения были созданы для помощи министерствам. Они сочетают методы деятельности, характерные для государственных органов и хозяйствующих субъектов. Независимые агентства, государственные корпорации, публичные корпорации лучше приспособлены к работе в условиях рынка и поэтому весьма успешно оказывают гражданам и юридическим лицам публичные услуги.

В государственном управлении министерства традиционно выражают отраслевое начало. Отраслевой принцип управления имеет несомненные достоинства: возможность концентрировать ресурсы на ключевых для экономики и социального развития направлениях, строить классические исполнительные вертикали с четким механизмом принятия и реализации управленческих решений. Вместе с тем недостатки этого принципа являются прямым продолжением его достоинств. Если управление строится строго по отраслевому принципу, то без ущерба для развития территорий не обойтись.

Еще одна тенденция развития системы министерств - создание так называемых суперминистерств, которые образуются на основе объединения ряда отраслевых министерств или министерств и служб, действующих в смежных областях. Например - Министерство внутренней безопасности США. Оно было создано в 2003 г. и объединило 22 различные службы, отвечающие за безопасность: береговую охрану, пограничную охрану, аварийные службы и др. Задача этого суперминистерства - координация усилий по борьбе с террористическими угрозами в США.

Меняются и функции самих министерств (ведомств)[[7]](#footnote-7). В их деятельности управление и руководство сменяются на регулирование, координацию и контроль. Государство стремится оставить за собой вопросы стратегического управления и избавиться от всех избыточных функций, которые могут осуществлять хозяйствующие субъекты и саморегулируемые организации. Кроме того, центральные органы управления устраняют дублирующие функции с тем, чтобы избежать неэкономной и неэффективной траты управленческого труда.

В процессе административных реформ ведется поиск оптимальной модели взаимосвязи местного самоуправления с государственной властью. Одно из направлений современных административных реформ - децентрализация, при которой полномочия, выполняемые ранее централизованной администрацией, передаются на местный уровень.

Для Российской Федерации важнейшим фактором, обусловившим необходимость проведения преобразований, стали малая эффективность и низкое качество публичного управления.

Согласно индексу GRICS (Governance Research Indicator 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. По свидетельству международных экспертов, 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 странам, но и большинству стран Восточной Европы. В частности, в рейтинге международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за 2004 г. Российская Федерация по показателю "качество государственных институтов" опустилась с 81-го на 89-е место. По индексу восприятия коррупции, рассчитываемому международной организацией "Транспэренси Интернэшнл", в 2004 г. Россия среди 146 стран занимала 90-е место.

Система исполнительной власти является весьма закрытой для граждан и бизнеса. По данным международных исследований, по индексу непрозрачности Россия среди 48 крупнейших держав занимает 40-е место. При таком уровне непрозрачности дополнительные расходы российских и иностранных инвесторов в связи с увеличением рисков составляют 5,64% вкладываемых средств.

Одним из первых нормативных правовых актах, в котором были очерчены контуры административной реформы, стал Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. N 824 "О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах".

Учитывая опыт зарубежных стран, к актам административной реформы следует отнести федеральные законы, устанавливающие общие принципы разграничения полномочий между Российской Федераций и ее субъектами, а также федеральные законы, определяющие предметы местного ведения и порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Речь идет о федеральных законах от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации", действующих с изменениями и дополнениями.

Кроме того, идеи административной реформы отражены в новом законодательстве о государственной службе: федеральных законах от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" и от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

Анализ нормативных правовых актов показывает, что в Российской Федерации, если и произошло перераспределение функций, то оно не вышло за пределы системы исполнительной власти. Была проведена работа по отмене ряда избыточных и дублирующих функций. При этом дублирующими, как правило, признавались одноименные функции, выполняемые несколькими федеральными органами исполнительной власти, а избыточными - просто ненужные.

**Процедурные реформы.** В ходе процедурных реформ меняются порядок принятия управленческих решений и соответственно место и роль государственных служащих в этом механизме.

Можно выделить следующие виды процедур: распорядительные, организационные, контрольные, координационные, юрисдикционные. Разнообразие административных процедур велико, поэтому в литературе называют и иные виды таких процедур: поощрительные, разрешительные, согласительные, коллизионные, регистрационные и др.

В процессе процедурных административных реформ в зарубежных странах:

1. Совершенствуется правовая регламентация административных процедур. Приблизительно до 1950-х гг. специального регулирования административных процедур не существовало. Сначала такой закон появился в США (1946). В 1960-х гг. один за другим были приняты законы об административных процедурах в западноевропейских странах. Сейчас такие законы есть и во многих странах Восточной Европы и в странах, образованных в результате преобразований на территории бывшего СССР.

2. Устраняются громоздкие бюрократические процедуры. Важное направление административных реформ - упрощение административных процедур: устранение ненужных согласований, отказ от представления излишних документов, заполнения многочисленных бланков и форм.

Так, во Франции коммунальные службы, префектуры и субпрефектуры оборудованы терминалами, позволяющими осуществлять платежи по банковским карточкам при взимании налогов и сборов, при оформлении технических паспортов на автомобили, водительских удостоверений, при уплате штрафов, выдаче документов о гражданском состоянии, оформлении виз, уплате таможенных сборов. Одновременно упрощены административные формальности в отношении регистрации предприятий.

3. Усиливается прозрачность административных процедур.

Страны, проводящие реформы, стремятся к созданию "информационного государства", максимально использующего информационные технологии для повышения эффективности работы государственных учреждений. Использование компьютеров и Интернета позволяет предоставлять услуги населению непосредственно на дому. Составной частью деятельности по информатизации во многих странах является программа "Электронное правительство". Один из лидеров в этом направлении - Великобритания.

Великобритания, Канада, Германия решают задачу перевода всех государственных услуг в режим "онлайн". С той или иной степенью успешности программа "Электронное правительство" реализуется и в других странах, проводящих административную реформу. Развивается система уплаты налогов через Интернет, создаются ультрасовременные информационные порталы для граждан, электронные "универсамы".

В процессе процедурных реформ меняется статус государственного служащего. Проведенные в ряде стран преобразования на государственной службе могут рассматриваться как самостоятельная реформа. Вместе с тем, безусловно, это и часть административной реформы. Реформирование государственной службы - проблема, которая может стать предметом самостоятельного исследования. Здесь же отметим только некоторые направления преобразований в данной сфере.

Организация государственной службы в англосаксонских и романо-германских странах имеет существенные отличия. Соответственно и недостатки государственной службы, которые пытаются преодолеть в процессе реформирования, неодинаковы. Так, существенным недостатком государственной службы признаются: в англосаксонских странах - запутанность правовых основ службы и несистематизированность службы; в романо-германских странах - замкнутость, изолированность об общества, невысокая эффективность.

В ходе административной реформы:

1. На государственной службе ставятся задачи повышения качества предоставления услуг. В результате реформ упрощаются процедуры приема населения государственными служащими, облегчается доступ граждан к административным документам, улучшается информирование граждан о предоставляемых услугах.

Например, во Франции государственные служащие обязаны принимать любое заявление от граждан под расписку, при этом они должны представляться гражданам, указывая свою фамилию и должность. Срок ответа исчисляется со дня отправления заявления, указанного на почтовом штемпеле, или по электронной почте. Граждане должны быть приняты по их просьбе для изложения своих соображений до того, как по их вопросу будет принято отрицательное решение. Создаются центры юридической и правовой помощи. Такие учреждения, как правило, открываются на окраинах городов, в проблемных кварталах, где живут безработные и малообеспеченные слои населения. В этих центрах жители могут получить юридическую консультацию, в том числе бесплатную консультацию адвоката, обеспечивается круглосуточное дежурство представителей ассоциаций помощи пострадавшим, службы Красного Креста.

2. Разрабатываются механизмы противодействия коррупции и бюрократизму.

Большое внимание на государственной службе уделяется вопросам этики. С этой целью разрабатываются кодексы поведения государственных служащих. Так, в Великобритании гражданские служащие обязаны проявлять лояльность к государству, избегать конфликтов между официальными обязанностями и частными интересами, воздерживаться от деятельности, дискредитирующей гражданскую службу.[[8]](#footnote-8)

3. Развитие контроля общества за деятельностью государственных служащих. Этой цели служат разнообразные мероприятия, направленные на усиление прозрачности государственной службы. Развиваются возможности судебного обжалования актов и действий публичной администрации.

4. Оценка деятельности государственного служащего ставится в зависимость от результатов его деятельности.

Так, в США в каждом административном ведомстве действуют собственные системы оценки, разрабатываемые на основе рекомендаций Службы управления персоналом. Аттестации служащих проходят ежегодно.

5. Вводятся системы непрерывной подготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Задачи, решаемые в процессе процедурных административных реформ, в Российской Федерации только ставятся. Конечно, и в этой сфере есть определенные сдвиги. Разработан ряд административных регламентов. Так, приняты постановления Правительства РФ от 19 января 2005 г. N 30 "О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти" и от 28 июля 2005 г. N 452 "О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти" и др. Ведется работа над административными регламентами исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Вместе с тем в Российской Федерации нет административно-процессуального кодекса; рассмотрение споров, вытекающих из публичных правоотношений, рассредоточено между судами общей юрисдикции и арбитражными судами; создание административных судов затягивается. Нет и федерального закона об административных процедурах. Вряд ли полноценной заменой такого закона можно считать Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

В зарубежных странах, как уже отмечалось, законы об административных процедурах очень распространены. Процессуальным нормам там уделяется гораздо больше внимания, нежели в нашей стране. Это касается не только англосаксонских стран, для которых процедура составляет основу публичного управления, но и стран с другими правовыми системами.

В нашей стране определенные сдвиги есть и в реализации программы создания "Электронного правительства". Так, многие государственные органы и органы местного самоуправления имеют официальные сайты, на которых граждане могут ознакомиться с официальной информацией о данном органе. В государственных органах и органы местного самоуправления вводится электронный документооборот, позволяющий экономить время и управленческий труд. Вместе с тем отсутствует необходимая координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по внедрению систем информационно-технологического обеспечения административных процессов. Уровень использования современных информационных технологий недостаточен для кардинального повышения эффективности деятельности органов государственной власти и др.

В государственно-служебном законодательстве появился ряд механизмов, эффективность которых апробирована в процессе административных реформ в зарубежных странах. К их числу можно отнести способы урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе; возможность установления по отдельным должностям гражданской службы особого порядка оплаты труда в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте; введение на гражданской службе должностных регламентов и т.д.

**Структурные реформы**. Под структурными реформами в стабилизационных программах международных финансовых организаций обычно понимаются экономические преобразования, связанные с изменением институционального базиса и правил регулирования экономики. В узком смысле структурные реформы включают направления, определяющие динамику институциональной среды развития бизнеса: приватизацию и корпоративное управление; процедуры банкротства; рынок земли и недвижимости; рынок труда; конструкцию налоговой системы; развитие финансовых институтов; внешнеэкономическую политику и политику в сфере иностранных инвестиций; регулирование специфических отраслей (естественные монополии, сельское хозяйство). В широком смысле структурные реформы включают дополнительно комплекс вопросов, связанных с "расходной" частью бюджета: бюджетный процесс, реформы в образовании, здравоохранении и жилищно-коммунальной сфере.

Термин "структурная реформа" используют и в отношении реформ, затрагивающих какую-либо одну отрасль: структурная реформа железнодорожного транспорта, электроэнергетики, образования и т.д., а также применительно в реформе отдельного государственного органа.

В российской науке административного права понятие структурной административной реформы не определено. По-видимому, под структурными административными реформами можно понимать комплексные реформы, в результате которых устанавливается структура публичного управления, разграничиваются функции стратегического руководства, текущего государственного управления и функции по оказанию публичных услуг, перераспределяются роли государственных и частных учреждений в единой системе публичного управления.

Наиболее последовательно структурные реформы были проведены в англосаксонских странах (Великобритании, Австралии, Новой Зеландии). Страны романо-германской правовой семьи идут по пути менее радикальных преобразований и не меняют основ сложившейся системы публичного управления. Тем не менее все страны ищут пути снижения государственных расходов, улучшения качества публичных услуг, повышения эффективности государственного управления, а для решения этих задач налаживают взаимоотношения между государственными и негосударственными структурами.

Отметим характерные черты таких реформ.

1. Структурные реформы носят комплексный характер. В результате таких преобразований формируется целостная система публичного управления, включающая определенные звенья или уровни, между которыми складываются устойчивые способы и формы взаимодействия.

2. В процессе структурных реформ на смену классическим управленческим вертикалям приходит децентрализованное и деконцентрированное управление. В сфере традиционного государственного управления остаются вопросы стратегического политического руководства и государственного регулировании в различных областях управления.

3. Оказание публичных услуг возлагается на децентрализованные учреждения, которые, используя рыночные механизмы, более эффективно, нежели традиционные государственные структуры, работают с потребителями таких услуг - гражданами и юридическими лицами.

В Российской Федерации создана трехзвенная структура федеральных органов исполнительной власти: федеральное министерство - федеральное агентство - федеральная служба. В основу этой структуры было положено разграничение между федеральными органами исполнительной власти функций: по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, по надзору и контролю, по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом. Однако последовательно провести эту идею не удалось. Анализ действующих положений о федеральных органах исполнительной власти показывает многочисленные отступления от этого принципа. В результате многие федеральные органы исполнительной власти, особенно силового блока, по-прежнему осуществляют все три вида функций[[9]](#footnote-9).

Таким образом, в Российской Федерации не удалось выделить функции по стратегическому управлению. Они по-прежнему перемешаны с контролем и оказанием услуг. В зарубежных странах этой задаче уделялось большое внимание. Кроме того, в отличие от зарубежных стран, федеральное агентство, созданное для оказания услуг и управления государственным имуществом, - федеральный орган исполнительной власти. Таким образом, административная реформа идет по иному пути, чем в зарубежных странах, где в процессе реформ отлаживались взаимоотношения между государством и децентрализованными учреждениями, которые могут быть как государственными, так и частными.

Таким образом, объем и сложность решаемых в Российской Федерации задач не позволяют рассчитывать на скорый успех. Пока нет и ощутимых результатов. Так, в совместном исследовании организации Heritage Foundation и газеты "The Wall Street Journal" Россия на начало 2007 г. занимала 120-е место по рейтингу экономических свобод (из 161). Этот рейтинг рассчитывается на основе десяти показателей, таких как свобода инвестиций, свобода от вмешательства государства, уровень инфляции, уровень коррупции и др.

Все говорит о том, что основная работа еще впереди. Самое главное, чтобы на практике не укоренился наиболее длительный и малоэффективный способ реформирования - путь полумер.

Условия осуществления административной реформы в каждой стране специфичны, поэтому решения, принимаемые в зарубежных странах, не должны копироваться. Вместе с тем опыт зарубежных стран, решающих аналогичные с Российской Федерацией задачи или опережающих нашу страну на пути реформ, может быть полезен как ориентир, указывающий на современные тенденции преобразований в системе публичного управления.

**Заключение**

В Послании к Федеральному Собранию Президент РФ определил важнейшие направления развития России, поставив на первое место меры по развитию государства. Созданию эффективного государства и посвящена идущая в настоящее время административная реформа.

Необходимость активизации усилий по созданию эффективного государства определяется как объективными, так и субъективными факторами.

К числу субъективных факторов относится представление многих граждан о том, что в стране царят анархия и административный произвол.[[10]](#footnote-10) Более того, реальная власть, по их мнению, сосредоточена в значительной степени в руках крупных бизнесменов и преступных группировок. При этом исполнительная власть способна эффективно влиять на происходящие процессы лишь, по мнению 44,9% граждан.

В ходе административной реформы предполагается в первую очередь определить функции и структуру исполнительной власти, далее - разграничить полномочия и предметы ведения между федеральной, региональной и муниципальной властями, затем - провести реформу государственной службы.

В наибольшей степени административная реформа продвинулась по вопросам определения функций и структур исполнительной власти.

Правда, решения, принятые в связи с этим, хотя и активизировали процесс уточнения функций органов исполнительной власти, упразднения излишних, финансово и организационно не обеспеченных государственных функций, но еще не дали необходимого эффекта, на который рассчитывали инициаторы реформ.

Проблемы выстраивания органов государственной власти, обеспечения их эффективного взаимодействия еще далеко не решены. Ряд мер, принятых для того, чтобы ликвидировать неуправляемость и организационную несогласованность, частично запоздали, частично не нашли своего завершения в аналогичных мерах, которые должны были быть приняты на уровне субъектов РФ.

Следует сказать, что большинство населения не имеет четкого представления о готовящейся административной реформе. Например, даже о реформе государственной службы имеют представление только 11,7% граждан, что является самым низким среди всех показателей, предлагаемых для оценки реформ.[[11]](#footnote-11) В то же время государственные служащие, выступающие в роли экспертов, в наибольшей степени осведомлены именно о реформе государственной службы - 76,0%.

Осведомленность и информированность о ходе административной реформы - важнейшие предпосылки ее успешности. Если о целях и смысле реформы государственной службы информированы только 76,0% работников органов исполнительной власти, то о конкретных реформах и разрабатываемых проектах государственные служащие осведомлены еще меньше. Это свидетельствует о недостаточной работе по изложению мероприятий, предусмотренных административной реформой, в информационных документах, публикациях, на семинарах и круглых столах. Адресное обсуждение предлагаемых мероприятий должно предшествовать принятию документов, разрабатываемых в ходе осуществления реформы.

На основе низкой информированности госслужащие осторожно оценивают комплексность и полезность реформ. Так, только 13,8% работников органов исполнительной власти полагают, что реформа улучшит условия их работы по большинству показателей, 39,0% - по отдельным показателям. Прогнозируют возможность ухудшения по отдельным показателям 24,3%. С учетом того, что реформа государственной службы направлена на оптимизацию работы чиновников, создание на основе стандартов и регламентов понятных и четко регулируемых процедур их деятельности, подобная позиция госслужащих свидетельствует об их недостаточной информированности.

Также проблематично, на взгляд государственных служащих, изменение к лучшему условий жизни основной массы людей в результате проведения административной реформы. Применение административных регламентов органов исполнительной власти, разработка стандартов оказания государственных услуг - все эти мероприятия находятся на такой стадии, когда социальный эффект от их внедрения еще не ясен не только гражданам, но и самим госслужащим. Так, только 27,1% из них считают, что административная реформа улучшит условия жизни людей.

В ходе административной реформы необходимо учитывать мнение прежде всего самих правоприменителей. Многие из них прогнозируют определенные риски предлагаемых в ходе реформы мероприятий. Так, 79,0% госслужащих согласны поддержать реформу лишь в определенной ее части.[[12]](#footnote-12)

Исследование деятельности органов исполнительной власти по оказанию услуг, проведенное Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в декабре 2004 г. в Тюменской области, показало: работники органов исполнительной власти считают, что для повышения эффективности оказания публичных услуг следует значительно расширить права органов исполнительной власти и местного самоуправления. Не поддерживают данную меру только 17% респондентов. Это не означает, что они являются безусловными противниками передачи функций по оказанию услуг иным субъектам. Но сама передача требует более четкой процедурной регламентации, детального определения прав и обязанностей сторон, ответственности и мер, гарантирующих права потребителей услуг.

Предпосылкой проведения успешной реформы государственной службы является высокий престиж государственных служащих. К сожалению, существует значительный разрыв в оценках граждан, с одной стороны, и в представлении работников органов исполнительной власти об отношении к ним граждан - с другой. Довольно значительная группа населения относится к государственным служащим резко отрицательно - практически каждый пятый из опрошенных. В ходе административной реформы необходимы специальные мероприятия, которые бы не только улучшили качество работы госслужащих, но и способствовали повышению их авторитета.

Одной из действенных мер, способных поднять авторитет чиновников, является открытость их действий, постоянное информирование граждан о деятельности органов исполнительной власти по реализации государственных функций. В ходе административной реформы предполагается повысить прозрачность и информационную открытость органов власти всех уровней: федерального, субъектов РФ, муниципального.

Обеспечение открытости и прозрачности государственной службы - одно из актуальнейших направлений административной реформы. В оценке причин недостаточной открытости деятельности госслужбы на первое место как правоприменители, так и граждане поставили нежелание высших чиновников. Обеспечение информационной открытости требует комплекса мероприятий, разработка которых еще не завершена. Отсутствие нормативных документов, обеспечивающих информационную открытость и доступность органов власти, воспринимается и гражданами, и самими чиновниками как нежелание высшего уровня управления ставить под контроль гражданского общества свои действия, как стремление высшего чиновничества упростить управленческие задачи. Так, в качестве меры, обеспечивающей открытость госслужбы, большинство чиновников - 69,0%, назвали четкое регулирование процедур принятия управленческих решений. Только в этом случае ни у одного из уровней власти не будет заинтересованности в закрытом принятии решений.

Информированность граждан о деятельности федеральной, региональной и местной власти явно недостаточна для обеспечения целей административной реформы. Считают, что они в основном информированы о планах и действиях властей, соответственно 32,0%, 30,5% и 37,5% опрошенных. Низкая информированность граждан связана как с недостаточной доступностью информации, так и с нежеланием граждан вникать в деятельность органов власти. И в том и другом случае можно констатировать, что не налажена система взаимодействия населения с властью.

В то же время сами граждане в общем не готовы к активному взаимодействию с органами власти, к участию в мероприятиях по контролю за их деятельностью или в иных мероприятиях, связанных с обсуждением и принятием решений. Пассивность граждан - одна из наименее решаемых в ходе административной реформы проблем. Большая часть граждан склонна участвовать в мероприятиях по выработке решений и контролю за деятельностью власти лишь в одном случае - если от их усилий будет ощутимый эффект и реальная польза. Обеспечить достижение этой цели можно лишь при выработке действенных механизмов, обеспечивающих влияние граждан посредством общественных объединений, профессиональных союзов, экономических структур, социальных институтов, профессиональных организаций, отраслевых коллективов и творческих союзов.

Абсолютное большинство граждан (68,5%) считают, что госслужащие в первую очередь защищают свои собственные интересы, даже не интересы ведомства (30,0%) и, тем более, не интересы государства (14,0%).[[13]](#footnote-13)

Иначе подходят к оценке своей деятельности сами госслужащие - они уверены, что реально защищают интересы государства. Такой позиции придерживаются 60,0% из них. Несколько меньше правоприменителей, полагающих, что их главный приоритет - защита интересов своего ведомства (55,5%). В данном случае это можно интерпретировать как ориентацию на выполнение основных государственных функций, закрепленных за ведомством.

Вызывает определенное беспокойство, что только 31% работников органов исполнительной власти указывают, что их деятельность направлена на защиту интересов граждан. Такая ориентация самым непосредственным образом сказывается на процессе реального взаимодействия чиновников с гражданами, во всяком случае - на форме этого взаимодействия.

При интерпретации этих данных важно учитывать, что даже небольшая часть чиновников, ориентирующихся на свои собственные интересы, может сформировать у граждан, взаимодействующих с ними, резко отрицательное отношение к органам государственной власти. Гражданин ассоциирует решения отдельного чиновника с деятельностью всего государственного аппарата, с органом власти, от имени которого он принимает решения, затрагивающие права и законные интересы многих.

К числу негативных моментов можно отнести сохранившуюся разницу в позициях граждан и госслужащих при оценке взаимоотношений чиновников с коммерческими структурами. Так, только 4,3% чиновников считают, что в процессе осуществления полномочий они защищают интересы коммерческих структур. В то же время придерживаются этого мнения 24,5% граждан. В определенной степени это может быть вызвано тем, что на уровне муниципальной власти, в наибольшей степени приближенной к гражданам, принимаются решения, не учитывающие интересы граждан.

Именно поэтому в ходе административной реформы поставлена задача обеспечить ориентацию деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления на потребности общества и конкретных клиентов.

Для этого предлагается оптимизировать и модернизировать административно-управленческие процессы за счет внедрения стандартов государственных и муниципальных услуг, а также административных регламентов.

В числе наиболее важных требований, предъявляемых к государственным служащим, безусловное первенство принадлежит соблюдению закона.

Одной из составляющих реформы государственной службы является формирование корпуса хорошо подготовленных, ориентированных на выполнение поставленных государственных задач чиновников. Кадровый потенциал реформы государственной службы в настоящее время недостаточен. Низкая заработная плата, возможность утраты профессиональной квалификации не способствуют привлечению профессионально успешных работников производственной сферы.

Подводя итог, скажем следующее.

Успешность проведения административной реформы во многом зависит от того, насколько она поддерживается работниками органов исполнительной власти и населением. Следует отметить, что в общественном мнении граждан и правоприменителей уже сформировано позитивное отношение к необходимости проведения административной реформы, ее целям.

Что касается отдельных мероприятий, разработанных в пределах административной реформы, то они получают неоднозначную оценку как со стороны граждан, так и со стороны государственных служащих.

Уже выявились негативные моменты, существенно затрудняющие осуществление административной реформы. Так, недостаточна степень информированности и граждан, и работников органов исполнительной власти о ходе реформы, об основных ее направлениях и мерах по ее реализации.

Важнейшей составляющей административной реформы, обеспечивающей ее эффективность, должен быть постоянный мониторинг состояния общественного мнения о готовящихся в ходе реформы решениях, о достижении показателей, свидетельствующих о результативности как отдельных мероприятий, так и административной реформы в целом. Для организации подобного мониторинга необходимо разработать систему таких показателей и решить вопрос об органах и организациях, которые будут участвовать в мониторинге, определить координирующий центр его проведения.

**Литература**

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Проспект, 1993. – С. 67.

2. Бачило, И. Л. О разделении, разграничении, единстве государственной власти Российской Федерации / И. Л. Бачило // Государство и право. - 2004. – № 4. – С.23 – 26.

3. Государственное управление и политика / под ред. Л.В. Смогунова. - С.Пб., 2002. - С. 359-414.

4. Административная реформа в субъектах Российской Федерации /С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева "Журнал российского права", N 10, октябрь 2008 г./

5. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки /С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, "Журнал российского права", N 11, ноябрь 2006 г./

6. Глушко Е.К. Административная реформа в России и зарубежных странах: общее и особенное. - Ежегодник "Административное и финансовое право", 2006. Том 1.

7 Штатина М.А. Зарубежный опыт проведения административных реформ / М.А. Штатина // Административная реформа в России. - М., 2006. - С. 60-64.

8. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: Международный опыт / Н. Мэннинг, Н. Парисон. - С. 137-139 и др.

9. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. - М., 2005. - С. 611.

10. А.В. Шаров, "Журнал российского права", N 4, апрель 2005 г.

11. Медведев, В.Н. Система исполнительной власти в Российской Федерации: правовые аспекты обеспечения принципа единства / В. Н. Медведев. 8722; М., 2004. – 234 с.

12. Морозов, И. В. Административная реформа в Российской Федерации / И. В. Морзов // Журнал российского права. 2006. – № 5; С.70 – 75.

13. Ноздрачев, А.Ф. Административная реформа: российский вариант / А.Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. – 2005. – № 8. – С.14 – 16.

14. Нарышкин, С. Е. Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / С .Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева. М.: ИНФРА-М, 2006. &#8722; 352с.

15. Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органах исполнительной власти» // Справочная правовая система «Гарант».

16. Постановление Правительства РФ от 19 января 2005г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Справочная правовая система «Гарант».

17. Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995г. № 594 "О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Справочная правовая система «Гарант».

18. Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005г. №679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Справочная правовая система «Гарант».

19. Постановление Правительства РФ от 5 октября 2005г. № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Справочная правовая система «Гарант».

20. Рой, О. М. Система государственного и муниципального управления / О. М. Рой. – СПб.: Питер, 2005. – 336с.

21. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в РФ в 2006 - 2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006 - 2008 годах» // Справочная правовая система «Гарант».

22. Старилов, Ю. Н. Административная реформа в России: политико-правовое и управленческое измерение: Сб. науч. трудов. Вып. 16. / Ю. Н. Старилов. – Воронеж: ВГУ, 2004. &#8722; С. 3 – 5.

23. Старилов, Ю. Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве / Ю. Н. Старилов // Журнал российского права.&#8722; 2005. – № 4. – С. 75-80.

1. Тихомиров Ю.А. Правовые аспекты административной реформы//Законодательство и экономика. 2004. N 4. С. 29. [↑](#footnote-ref-1)
2. СЗ РФ. - 2004. - N 21. - Ст. 2025; N 31. - Ст. 3238; N 38. - Ст. 3775; N 47. - Ст. 4635. [↑](#footnote-ref-2)
3. "Журнал российского права", N 4, апрель 2005 г. [↑](#footnote-ref-3)
4. Старилов Ю.Н. Исполнительная власть в структуре современного административно-правового регулирования: проблемы и основные направления разрешения // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2003. С. 85. [↑](#footnote-ref-4)
5. СЗ РФ. 2005. N 46. Ст. 4720. [↑](#footnote-ref-5)
6. Штатина М.А. Зарубежный опыт проведения административных реформ / М.А. Штатина // Административная реформа в России. - М., 2006. - С. 60-64. [↑](#footnote-ref-6)
7. Гурней В. Введение в науку управления / В. Гурней. - М., Прогресс, 1969. - С. 177-190 [↑](#footnote-ref-7)
8. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: Международный опыт / Н. Мэннинг, Н. Парисон. - С. 137-139 [↑](#footnote-ref-8)
9. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. - М., 2005. - С. 611. [↑](#footnote-ref-9)
10. Социология власти. 2003. N 5 [↑](#footnote-ref-10)
11. Социология власти. 2004. N 3. С. 78 [↑](#footnote-ref-11)
12. Социология власти. 2003. N 5. С. 99 [↑](#footnote-ref-12)
13. Социология власти. 2003. N 5. С. 91 [↑](#footnote-ref-13)