Реферат

Тема: Административная реформа в Российской Федерации

Челябинск, 2009 г.

Содержание

Понятие, особенности, исторический и зарубежный опыт административных реформ

Реформы государственного аппарата в западных странах

Направления и этапы административной реформы

Заключение

Список используемых источников и литературы

## Понятие, особенности, исторический и зарубежный опыт административных реформ

Все существующее нуждается в обновлении, тем более это касается такой сложной и динамично развивающейся сферы, как система государственного управления. Известно, что управляющая система не может быть менее сложной, чем управляемая система. Если общество (управляемая система) развивается постоянно, то так же динамично должно быть и государственное управление (управляющая система).

Термин "*административная реформа"* имеет несколько значений. В широком смысле слова под административной реформой понимается реорганизация системы государственного управления, иногда ведущая даже к смене государственного строя. Так, административные реформы Петра I привели не только к замене системы органов государственного управления, но и к формированию на базе сословно-монархического государства императорской России. В целом можно считать, что в Российской Федерации такого масштаба реформа была осуществлена в 90-е годы прошлого века и в ближайшем будущем речь может идти только о небольших, непринципиальных изменениях.

В узком смысле слова административная реформа - это реорганизация деятельности чиновничества, государственных органов для повышения эффективности их работы. Такая реформа нам еще только предстоит.

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".

Связь между реформой местного самоуправления и административной реформой

Государственное управление и местное самоуправление представляют две стороны публичного управления уже в силу этого тесно взаимосвязаны. Обе реформы объединяет также и то, что они направлены на повышение эффективности работы органов публичного управления. Работа аппаратов государственных и муниципальных органов однотипна и опыт эффективной работы одних может быть полезен другим. Более того, успешная административная реформа невозможна без современного местного самоуправления. Сущность реформы местного самоуправления в том, чтобы дать реальные возможности людям самим решать местные вопросы.

Местное самоуправление напрямую зависит от экономической, политической, идеологической системы в стране. Поэтому реформа местного управления в республике осуществится лишь тогда, когда она станет не только составной частью, но сердцевиной всех других проводимых преобразований - политических, экономических, земельных, судебных, бюджетно-финансовых и других.

Почему мы должны развиваться в направлении большей самостоятельности и ответственности местного самоуправления? Конечно, не потому, что так принято на Западе. Просто, с одной стороны, в современных условиях эта система гораздо более эффективна, практична, поскольку в большей мере позволяет раскрыть внутренние резервы, потенциал, особенности местных сообществ, лучше обеспечить решение вопросов местного значения. С другой стороны, современные социально-экономические процессы создают предпосылки для развития самоуправления на новой основе: формируется слой граждан, экономически независимых от государственного диктата, обладающих не только чувством собственного достоинства, но и определенными материальными возможностями, и в принципе способных стать социальной базой эффективного и самостоятельного муниципального образования.

В конечном счете, предстоит создать систему местного самоуправления, где сами граждане активно и ответственно решают местные вопросы. Пока же местное самоуправление носит скорее дарованный, иногда просто навязанный сверху характер, а не является собственным завоеванием граждан. Активное содействие становлению и развитию местного самоуправления в Российской Федерации является приоритетным направлением деятельности Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Чем более динамичным является общество, тем важнее *значение этих реформ.* Сегодня, по существу, мы должны говорить о постоянной реорганизации работы государственного аппарата. Внедрение инноваций в деятельности чиновников должно стать важнейшим критерием оценки их эффективности. Однако это сделать весьма непросто. Рыночные структуры (фирмы, корпорации), находящиеся в условиях конкуренции, вынуждены в рамках естественного отбора, "автоматически" создавать и внедрять новое в своей работе для того, чтобы обеспечить свое выживание. Государственные органы - монополисты в своей области и поэтому механизм поиска и внедрения эффективных инноваций может быть создан только сверху, со стороны главы государства и егоближайшего окружения. При этом, разумеется, глава государства должен исходить из интересов населения, общества в целом.

Россия - страна с богатыми историческими традициями, в том числе *в* области государственного строительства. Наиболее заметными реформами в этой сфере были реформы Ивана Грозного, Петра I, В.И. Ленина, И.В. Сталина. Строительство новой России в 90-хгодах прошлого века было вполне сопоставимым с вышеуказанными преобразованиями.

Обобщая *исторический опыт* реорганизации государственного управления в нашей стране, можно отметить следующие особенности:

1. Преобразования инициировались первыми лицами государства, причем далеко не всегда их инициативы были сразу поняты и поддержаны обществом.

2. Успешными (т.е. доведенными до конца) были только те реформы, где сопротивление чиновничества переменам подавлялось жестко и бескомпромиссно, часто в форме репрессий.

3. Как правило, преобразования не имели серьезной научной основы и проводились по наитию, на основе интуиции или простого здравого смысла.

4. Очень редко учитывались национально-исторические особенности российского общества, чаще имело место организационное или идеологическое заимствование иностранного опыта.

5. Практически не учитывался позитивный опыт, накопленный в рамках предыдущей системы государственного управления.

6. Даже назревшие и системные преобразования давались очень дорогой ценой, зачастую приводя к смуте или гражданской войне.

7. Население никогда не привлекалось ни к поиску путей повышения эффективности работы госаппарата, ни *к* реализации и оценке этих преобразований.

Таким образом, мы видим, что исторический опыт, "сын ошибок трудных", требует от нас более серьезно, внимательно и ответственно подходить к характеристике и оценке современной административной реформы Россия как сложное государственное образование требует к себе бережного, подчеркнул Президент РФ В.В. Путин, профессионального отношения.

## Реформы государственного аппарата в западных странах

В чем сущность и принципы этих реформ? На рубеже 70-80 годов в большинстве западных стран была осознана необходимость *коренной модернизации государственной службы* Необходимость модернизации была вызвана следующими факторами.

Вступление целого ряда стран в этап постиндустриального развития. Для нового этапа характерны более высокая динамика социально-экономических изменений, широкое внедрение в производство и другие сферы передовых информационных технологий. Под влиянием изменений значительно возросла квалификация средних слоев общества, сократилась дистанция между социальными группами и слоями. Радикально изменился контекст государственной деятельности, характерными чертами которой стати: кризис традиционного государства, приватизация государственной собственности, интернационализация экономического пространства, невиданные ранее процессы политической и экономической интеграции. Все эти изменения вызвали необходимость коренного совершенствования, перестройки существующих систем государственной службы.

Наряду с объективным сработал и субъективный фактор - осознание кризисного состояния государственной службы руководителями, политическими деятелями многих стран. Стали подвергаться критике такие стороны государственной службы, как ее чрезмерная бюрократизация, формализм, ориентация на процесс, а не на конечный результат, игнорирование интересов потребителя, затратный характер, отчуждение граждан от органов государственного управления.

Все это заставило политиков пойти на разработку и реализацию программы реформирования государственной службы, ее коренной модернизации. Не останавливаясь на специфике национальных программ, целесообразно проанализировать *принципы,* которые легли в основу *реформирования государственной службы* в большинстве развитых стран. Таких принципов несколько.

Прежде всего, это *принцип демократизации* государственного Управления и государственной службы. По мнению западных специалистов, для этого необходимо поставить государственную службу в большую зависимость от интересов общества, обеспечив ее открытость, широкую информированность, коммуникабельность.

Второй принцип - это *принцип распределения полномочий по верти-кали,* что означает установление новых, паритетных отношений между центральными, региональными и местными органами управления, создание условий общей заинтересованности в повышении эффективности государственной службы.

*Принцип ориентации на клиента.* Интересы клиента, потребителя продукции административных служб должны стать главной заботой правительства, государственных органов, госслужащих. С этой целью планируется внедрить в систему управления рыночные механизмы (конкурентная среда, оценка эффективности со стороны конечных потребителей государственных услуг и т.д.); создать такую обстановку, которая заставляла бы управленцев поставить обслуживание клиентов на такой же уровень, как и в самых передовых частных компаниях

Четвертый принцип - *принцип ориентации на конечный результат.* Прежняя система государственной службы была больше ориентирована на процесс, чем на результат. Теперь в основу оценки деятельности всех государственных служб в США и других странах поставлен иной, по сравнению с затратным, критерий - конечный результат. Если он не достигнут, значит, тот или иной государственный институт становится банкротом и подлежит упразднению, реорганизации и т.д.

Пятый принцип - *принцип рентабельности.* Принцип рентабельности находит свое выражение в экономном расходовании правительством государственных средств на свою собственную деятельность. Это достигается разными путями, например, путем сокращения штатов, рационализации управленческих процедур, передачи части управленческих функций частным компаниям, повышения стоимости товаров и услуг, предоставляемых государственным сектором, в том числе государственной службой и т.д.

*Принцип простоты управления.* Он вызван к жизни необходимостью повышения уровня оперативности управления. А это, в свою очередь, требует упрощения управленческих структур, процедур выработки и принятия решения, повышения самостоятельности оперативных единиц, ответственности исполнителей за реализацию принятых директив.

Кроме того, почти везде в мире правительства экспериментируют с идеями *нового государственного менеджмента,* что предполагает широкое использование в государственной службе методов работы, применяемых в частном секторе, Среди них, прежде всего, следует отметить методы стратегического планирования, бригадного характера работы в процессе принятия решения, оценки качества исполнения служебных обязанностей, уменьшения количества уровней руководства, приведение заработка служащих в соответствие с количеством, качеством, сложностью труда и др.

В результате преобразований создается качественно *новая модель государственной службы,* которая идет на смену рациональной модели, созданной во многих странах под влиянием теории рациональной бюрократии Макса Вебера. Качественными параметрами рациональной модели государственной службы являются порядок, более или менее совершенная структура, определенная стратегия, подготовленные кадры, целенаправленное управление. Новая модель, которую часто называют бихевиористской (поведенческой), характеризуется качественно иными параметрами, выраженными в таких категориях, как творчество, новаторство, эффективность, эмоциональная атмосфера.

Процесс реформирования государственной службы рассчитан на сравнительно длительный период, поэтому обозначенные модели государственной службы управления, по крайней мере, на ближайшую перспективу, будут дополнять друг друга и представлять некий симбиоз рациональности и творчества.

Наши теоретики административной реформы во многом повторили реформу кабинета Президента США, начатую А. Гором в 1993 году. По истечении 30 лет, эта реформа нашла свой отклик в российском правовом документе, направленным на преобразование системы федеральной исполнительной власти в Российской Федерации. Это указ Президента РФ от 9 марта 2004 года "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти".

Однако целью данной работы является не столько исследование вышеуказанного документа, сколько рассмотрение указа Президента РФ с точки зрения заимствования американского опыта организации системы органов исполнительной власти. Структура исполнительной власти США отличается удивительной стабильностью и в то же время способна на саморазвитие и внутреннее реформирование с учетом изменений во внешней среде, готова ответить на вызовы современности.

Согласно американской модели организации исполнительной власти, все руководители ведущих федеральных ведомств. В этом выражена президентская форма правления в США, которая означает, что президент сам формирует кабинет, подбирая министров, кандидаты которых затем одобряет сенат. Федеральная структура исполнительной власти США состоит из трех государственных органов;

административный аппарат Президента;

министерства (департаменты);

"независимые" агентства.

Данная структура представляется достаточно эффективной и гибкой Для решения проблем и реализации государственных программ. В целом °на соответствует принципу федерализма и президентской форме правления США.

Управления и службы административного аппарата президента непосредственно подчиняются президенту, и он контролирует их деятельность. Часть этих управлений непосредственно связана с функционированием администрации президента, наиболее значимое место среди них занимают совет по национальной безопасности и административно-бюджетное управление. Другие управления и службы включены в аппарат президента для того, чтобы подкрепить их деятельность авторитетом президента и усилить их роль в важных областях, например, в науке и технологии, космосе и др.

Относительно министерств, в Конституции США нет четкого изложения функций и структуры исполнительной власти. Это позволяет вносись в исполнительную структуру необходимые изменения и создавать новые министерства по мере необходимости. Например, в последний период увеличение министерств в США шло за счет создания государственных структур, отвечающих за социальные вопросы.

Важную роль в выполнении исполнительных функций играют "независимые" агентства, которые официально не входят в министерства. Они создаются Конгрессом США для решения отдельных вопросов, которые становятся актуальными и достаточно сложными. Чтобы их можно было бы решить лишь одними законодательными органами. Агентства можно разделить на две группы.

В первую группу входят те государственные ведомства, которые занижаются регулированием и им даются определенные права по контролю за отдельными секторами экономики. Это, например, федеральная резервная служба, федеральная комиссия по торговле, агентство по малому бизнесе. Вторая группа агентств обеспечивает специальные услуги как правительству, так и гражданам США - ЦРУ, Национальный научный фонд, агентство по управлению персоналом и т.д.

Независимые постоянные агентства являются объектом значительной критики. Многие политологи считают, что агентства находятся под влиянием тех самых отраслей промышленности, чью деятельность они должны контролировать. Дело в том, что большинство членов комиссий в прошлом были сотрудниками частных предприятий и, как говорят критики больше заинтересованы в удовлетворении интересов предпринимателей, обеспечении защиты населения. В этой критике есть доля правды, но также очевидно. Что служащие агентств должны разбираться в той отрасли промышленности, которую они представляют.

Однако система государственного управления не стоит па месте: ведется работа по улучшению структуры государственных органов и налаживанию более эффективного взаимодействия между ними. Главная цель этих усилий состоит в том, чтобы сделать исполнительную власть в США более эффективной, ориентированной на потребности и интересы граждан. *Главная цель реформы в России -* обеспечение эффективности государственного управления в современных условиях, а *основной метод -* демократизация и профессионализация этой системы, изменение на практике стиля, методов работы аппарата в соответствии с принципами эффективного правового государства (законность, приоритет прав личности и т.п.). Особо следует сказать о двух важнейших условиях, без которых реформа будет обречена на имитацию или хаотичные метания, причем даже в том случае, если в российском обществе будут сохраняться тенденции развития в сторону свободного рыночного общества. Первое условие - *наличие политической воли,* которая сводится не только к искреннему желанию первого лица государства иметь современный и эффективный госаппарат, (впрочем, в нашей стране и это немаловажно!), а к реальному и, желательно, осознанному интересу правящей политической элиты в настоящем, действительном совершенствовании государственного управления в России.

Второе условие успешной реформы - ее соответствующее *материально-организационное обеспечение.* На практике это означает создание организационного механизма, наделенного соответствующими ресурсами и полномочиями по подготовке и проведению административной реформы в стране. Вообще-то реформа должна иметь целый шлейф соответствующих условий: правовое, кадровое, политическое, информационное, социальное, техническое, международное обеспечение и т.д. Материально-организационное обеспечение особо упоминается здесь не только в силу ее номинальной значимости, но и потому, что это одно из самых узких мест в реорганизации государственного управления.

В целом можно выделить *две главные непосредственные причины* административной реформы в нашей стране:

1. Роль государства в современном обществе не только не ослабевает, но и становится все более значимой. Общество развивается, усложняются его связи и отношения, однако необходимость организации и координации различных социальных элементов и структур не исчезает. Россия в этих условиях к концу 90-х годов прошлого столетия просто стала утрачивать основные признаки единого государства, деструктивные процессы разложения государственности при развале Советского Союза перекинулись и на Российскую Федерацию.

2. Государственный аппарат России сегодня малоэффективен, он становится тормозом развития страны. Что, по существу, мешает нам выйти в число процветающих стран? Мы имеем прекрасный кадровый потенциал, наша система образования остается одной из самых лучших в мире.

У нас огромные природные богатства - это естественное конкурентное преимущество России. Мы по-прежнему сохраняем передовые позиции во многих областях науки и производства. Однако реализовать эти возможности мы не можем, в первую очередь из-за неэффективного управления данным потенциалом со стороны государства.

Каковы *важнейшие особенности* современной административной реформы?

*1. Возможность научного подхода.* Научный, объективный анализ деятельности государственного аппарата, его эффективности крайне важен для нашей страны. Однако очевидная необходимость широкого использования современных достижения административной науки сталкивается с одной стороны, с незнанием ее возможностей (а иногда и ее существования!), а, во-вторых, с тем, что научный анализ государственного управления не всегда вписывается в интересы политической верхушки. Географии и физике в этом смысле гораздо проще.

*2. Ответственность политического руководства за ход реформ.* В современных условиях, когда Россия ориентируется на стандарты западной демократии, властные, регулирующие полномочия государства предполагают соответствующий рост умения и ответственности как политических руководителей, так и чиновничества в целом.

*3. Демократическая направленность реформы.* Для России эта проблема носит глобально - исторический характер. Впервые за всю тысячелетнюю историю российское государство реорганизуется в ходе очередной смуты не как традиционная разновидность монархического или тоталитарного режима, а как действительно демократическая система, отвечающая современным международным требованиям в этой сфере. В Республике Башкортостан этот поворот более сложен не только в силу достаточно ярко выраженных восточных традиций, но и из-за того, что демократизация государственного управления должна осуществляться параллельно с развитием государственности Республики Башкортостан.

*4. Организация работы государственного аппарата на принципах рациональной бюрократии.* Традиционно выделяют восточную и западную (рациональную) бюрократию. Известно, что публичной службы как таковой в рамках восточной модели не существовало, а вся армия чиновников работала не на обеспечение нужд граждан, а на защиту интересов центральной власти и своих собственных потребностей. При этом чиновники обладали, с одной стороны, возможностями для широкого произвола, а с другой - постоянно подвергались опасности репрессий со стороны своего суверена.

В отличие от восточной, специфическими особенностями западной модели госслужбы можно было считать ее четкость, оперативность, компетентность, субординацию, преемственность, стабильность, политический "нейтралитет", относительную дешевизну и безличный характер управленческой деятельности. Рациональная бюрократия строилась осознанно, как хорошо продуманный и выстроенный управленческий механизм для решения проблем государственного управления. Одним из авторов концепции рациональной бюрократии был немецкий социолог М. Вебер.

Базовые принципы рациональной бюрократии:

1. Чиновник должен быть хорошо подготовлен, обучен, экипирован для своей деятельности.

*2.* Инструкции для чиновника должны быть предельно четкими, ясными, недвусмысленными, разумными и эффективными

3. Контроль за деятельностью чиновника должен быть не только жестким, но и осуществляться по определенным, четко зафиксированным критериям.

4. Чиновник должен быть профессиональным специалистом, работающим на пожизненной основе.

5. Обязателен политический "нейтралитет" государственного служащего.

Рациональная бюрократия, провозглашая и обеспечивая господство профессионализма над некомпетентностью, нормы над произволом, объективности над человеческой пристрастностью, за последнее столетие доказала свою дееспособность и эффективность в странах Европы и Северной Америки.

## Направления и этапы административной реформы

*Какой должна быть реформа государственного управления в России?* Прежде всего, реформа должна быть продуманной, целостной (системной) и последовательной. Причем общие, концептуальные основы ее необходимо согласовать как на федеральном, так и на региональном уровнях. Продуманность означает понимание всей глубины и сложности проблемы укрепления государственного управления и наличие реальной комплексной программы, увязывающей стратегические задачи с конкретными шагами по их осуществлению. Системность предполагает не только учет всех аспектов развития государственных органов, но и включение его в общую схему реформирования российской государственности. Методичность здесь не столько последовательность действий, сколько упорство и настойчивость в их осуществлении. По большому счету все нынешние проблемы государственного управления вполне естественны и ожидаемы для нас, поэтому нужно просто последовательно, постепенно и методично работать по их разрешению.

Эта работа может строиться по следующим направлениям.

1. *Общеполитическое направление* предполагает развитие и укрепление демократических начал нашего государства. Государственное управление - неотъемлемая часть общества и если в этой системе, скажем, будут свертываться права, свободы человека, другие принципы демократии, то бессмысленно даже говорить о современной реформе этого института.

1.1 К числу главных задач, связанных с демократизацией государственного управления, относятся:

а) отработка механизма взаимодействия государственных органов с партиями, общественными объединениями, средствами массовой информации, другими институтами гражданского общества, включая создание в рамках собственной структуры эффективно работающих служб по связям с общественностью;

б) повышение открытости, "прозрачности" системы государственной службы, ее "отзывчивости" к нуждам фаждан.

1.2 Превращение государственной службы в публичную, а граждан - в ее клиентов. Это предполагает постепенное изменение самой системы взаимодействий между государственной службой и обществом, а также господствующих в обществе ценностных установок по отношению к государственному аппарату.

1.3 Формирование новых критериев эффективности работы государственного аппарата, учитывающих материально-экономические, социальные и нравственные аспекты государственной службы.

1.4 Формирование нового стиля отношений в системе государственного управления, соответствующего требованиям современной управленческой культуры (менеджмента).

*2. Законотворческое направление.* В последние годы на федеральном и на республиканском уровнях было принято немало нормативных актов, регламентирующих деятельность органов государственного управления, принят ряд новых законов о государственной гражданской службе.

Однако создание достаточной правовой базы государственного управления далеко не завершено. Здесь имеется несколько аспектов:

2.1 Завершить работу по дополнению и конкретизации общих законов Российской Федерации и Республики Башкортостан о государственной службе в целом и о гражданской государственной службе в частности нормативными актами - не только президентскими указами, но и законами - например, о служебных расследованиях, административных судах и т.д.

2.2 Завершить регламентацию муниципальной службы, обеспечив при этом не только ее гарантии и самостоятельность, но и преемственность *с* государственной службой.

2.3 Принять и начать реализацию концепции административной реформы.

3. *Организационное направление* включает в себя:

3.1 Совершенствование организационно-управленческой структуры государственной власти, включающей:

а) структуру и перечень должностей в государственных органах;

б) структуру самих органов государственной службы. Речь идет не только об изменении их полномочий, но и о сокращении или создании новых.

3.2 Создание органа управления государственной службой и административной реформой (федеральная служба по административной реформе).

Сегодня мы имеем парадоксальную ситуацию: общество крайне нуждается в эффективной системе государственного управления, многое делается в этой области, и в то же время нет по существу ни одного органа, специально, профессионально занимающегося этим очень сложным, не признающим дилетантских подходов, делом. Не случайно даже в странах с устоявшейся государственной системой в течение десятилетий существуют соответствующие специальные ведомства - комитеты по административной реформе, министерства по делам государственной службы и государственного управления, комиссии по изучению эффективности госслужбы и т.д.

Объективная необходимость такого органа определяется по крайней мере двумя особыми обстоятельствами. Во-первых, на Западе давно уже поняли, что собственно изменять систему государственного управления сравнительно просто: она жестко централизована, иерархична, регламентирована. Главная сложность здесь - определить, какими методами, в какой последовательности и в каком направлении эти изменения осуществлять, Нужны профессионалы, способные разработать концепцию, стратегию и тактику преобразований. Во-вторых, государственные органы, которые, в отличие от коммерческих организаций, не имеют прямых, объективных и жестких критериев эффективности своей деятельности, не способны самостоятельно не только разработать стратегию радикальных реформ, но и осуществить ее.

Думается, что в России уже в ближайшее время необходимо и возможно создание аналогичного органа, целями которого будут:

• анализ системы государственного управления и государственной службы, оценка их эффективности с точки зрения соответствия долгосрочным интересам государства и общества;

• разработка и координация программ и проектов по упорядочению, удешевлению, оптимизации управленческой деятельности государства;

• подбор, оценка, передвижение и увольнение персонала государственных органов, в первую очередь государственных служащих;

• разработка и реализация антикоррупционных программ, программ, направленных на повышение имиджа государственных органов в глазах населения и т.д.

Специфика этой службы, в частности, заключается в сочетании научно-аналитических и исполнительских функций, делающей ее в этом смысле похожей на научно-производственные объединения в промышленности. Предпочтительно формирование такого органа на межведомственной основе, то есть с участием Государственной Думы, Президента, Правительства России. Только тогда он сможет получить крайне важные здесь полномочия аналитического и исполнительного органа, а также необходимую независимость от ведомств и ветвей власти. Аналогичную структуру должны выстроить и субъекты РФ, поскольку они сами формируют свои органы государственного управления и определяют особенности организации местного самоуправления в своих регионах.

4. *Развитие кадрового потенциала государственного управления.*

4.1 Ввести переходной период (3-5 лет), в течение которого все государственные служащие (кроме младших государственных должностей) могли бы получить соответствующее образование.

4.2 Смелее использовать позитивный опыт работы с кадрами, особенно в приеме граждан на государственную службу (равенство, гласность, конкурсный отбор), и при аттестации госслужащих (современные технологии оценки, объективность и постоянное стремление к совершенствованию).

4.3 Аттестацию госслужащих проводить чаще (раз в 1-2 года) и нацелить ее не только на оценку соответствия госслужащих занимаемым должностям, но и на повышение госслужбы в целом, поиск резервов и новых возможностей.

4.4 Контингент студентов и слушателей по специальности государственное и муниципальное управление должен быть более тесно связан с заказчиком.

4.5 Очень важно не только расширить число специализаций по государственному и муниципальному управлению, но и обеспечить их более глубокий характер. Подготовка государственного служащего для работы в министерстве финансов должна серьезно отличаться от подготовки инспектора управления народного образования в городской администрации.

4.5 Сформировать (или восстановить) систему повышения квалификаций государственных служащих на местах.

5. *Морально-этическое направление* сегодня является, на наш взгляд, чрезвычайно актуальным. Необходима разработка программы по повышению престижа государственных органов, включающей:

5.1. Борьбу с коррупцией и злоупотреблениями (от комитетов по этике до деклараций о доходах);

5.2. Формирование нового имиджа госслужащего (честность, демократичность, профессионализм, открытость);

5.3. Наполнение реальным содержанием прав и гарантий государственных служащих.

5.4. Разработка и принятие этического кодекса гражданских государственных служащих Республики Башкортостан. Возможно и введение присяги, как это было в досоветской России.

*6. Информационно-аналитическое направление* предполагает:

6.1 Разработка и подготовка комплексных долгосрочных стратегических преобразований, отражающих и обеспечивающих эволюцию России, в том числе и ее государственного аппарата.

6.2 Ведение и публикацию развернутого статистического учета государственного аппарата;

6.3 Организацию широкой научной деятельности в данной сфере - от социологического мониторинга госслужбы до компаративистских исследований.

6.4 Создание Реестра государственных служащих Республики Башкортостан.

6.5 Широкое использование международного и исторического опыта, а также опыта организации государственной службы в субъектах Российской Федерации. Для специалистов в области государственной службы интерес может представлять: карьерная система прохождения государственной службы; система стимулирования служащих; организация повышения квалификации государственных. служащих, их стажировки, самостоятельной работы по повышению своего профессионального уровня и многое другое.

7. "*Менеджерское" направление,* включающее в первую очередь внедрение новых управленческих технологий (принятие решений, мотивация и контроль персонала, управление конфликтами, деловое общение, стратегическое планирование и т.д.), новых критериев эффективности государственного управления.

*Первый опыт административной реформы в современной России.* В декабре 1991г. было создано Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ (Роскадры), позднее оно стало подчиняться Президенту РФ.

Роскадры должны были решать следующие задачи: *S* подготовка концепций формирования системы органов государственного управления и структур отдельных государственных органов;

*S* выработка критериев и методик создания новых органов государственного управления и определения необходимой штатной численности аппарата;

*S* создание системы подбора кадров для органов государственного управления, их подготовки, переподготовки и повышения квалификации.

Однако фактически функции этого государственного органа свелись к вопросам выработки кадровой политики на государственной службе. Кроме того, в 1994 г. данный орган был упразднен, а его функции переданы различным структурным подразделениям Администрации Президента РФ. Так завершилась первая реальная попытка приступить к проведению административной реформы.

В 1997 г. была образована Комиссия по государственному строительству, под эгидой которой была разработана Концепция административной реформы. Только с сентября 1996 г. по май 1997 г. было подготовлено 12 вариантов Концепции административной реформы. В Концепции в качестве основных обозначались следующие проблемы: *S* гражданин и власть; *S* исполнительная власть: новые функции; *S* проблемы государственной службы; *S* коррупция в системе управления.

Целью реформы государственной службы объявлялось создание не "государевой", а публичной государственной службы, которая "отвечала бы критериям эффективности, профессионализма и соответствия потребностям формирующегося 1ражданского общества". Однако поставленная в президентском Послании 1998 года задача реформирования исполнительной власти и государственной службы в целом так и осталась невыполненной.

По существу в России административная реформа началась с избрания В.В. Путина Президентом РФ. Уже на рубеже 1999-2000 годов разработка Концепции реформы государственного управления РФ в Центре стратегических разработок (Центр Г. Грефа) фигурировала в качестве составной части предвыборной программы В.В. Путина. В начале 2000 г.

Центр подготовил Концепцию государственного строительства, вобравшую в себя основные идеи Концепции административной реформы 1998 г.

Но, как и в случае с Концепцией административной реформы 1998 г., можно с сожалением констатировать, что Концепция реформы государственного управления РФ 2000 г. в основной своей части не была реализована в силу разных причин.

В дальнейшем административная реформа осуществлялась в следующих сферах:

1. Укрепление вертикали власти в государстве - создание федеральных округов, реорганизация Совета Федерации, приведение нормативных актов субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством, введение нового порядка избрания глав субъектов Российской Федерации и т.д., В целом эта задача была решена, тем более, что для России она исторически проста.

2. Реформа государственной службы в России. В 2001 году в рамках президентской администрации были сформированы две специальные рабочие группы, одна из которых (Комиссия по реформе правительства) возглавлялась премьером Михаилом Касьяновым, а другая - заместителем руководителя администрации президента РФ Дмитрием Медведевым. Изначальной задачей первой и второй групп была выработка соответственно законодательных и организационных предложений по реформированию системы госслужбы, а также плана по практическому осуществлению этих мер; В январе 2002 г. Президентом была утверждена "Концепция реформы государственной службы в Российской Федерации". На основе Концепции в ноябре 2002 г. была утверждена Федеральная Программа "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)". И Концепция, и Программа выделяют в качестве важнейшей проблемы отсутствие целостной и комплексной системы правового обеспечения государственной службы в РФ. В рамках этого направления были приняты законы "О системе государственной службы РФ" от 27 мая 2003 г. и "О гражданской государственной службе РФ" от 27 июля 2004 года, В настоящее время ведется подготовка ряда новых нормативных актов по государственной службе.

3. Реформа органов исполнительной власти. В марте 2004 года был подписан Указ Президента РФ "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти". Указ кардинально изменил систему органов исполнительной власти в России и совершенно по-другому выстроил прежнюю структуру Правительства РФ.

Анализируя Указ Президента РФ, можно выделить несколько новых положений, касающихся системы федеральных органов исполнительной власти:

1. Систему федеральных исполнительных органов образуют три вида государственных органов: федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства.

2. Новая структура правительства построена по функциональному принципу:

федеральные министерства лишь определяют государственную политику и осуществляют нормативно-правовое регулирование во вверенной им сфере;

федеральные службы осуществляют функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также некоторые специальные функции в области обороны, государственной безопасности и т.п.;

федеральные агентства оказывают государственные услуги, осуществляют управление государственным имуществом, выполняют правоприменительные функции.

3. Четко определены органы исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент РФ, и органы исполнительной власти, возглавляемые непосредственно Правительством РФ. Соответственно полномочия и функции исполнительных органов для первой группы определяются указами Президента, а для второй - постановлениями Правительства.

4. Одно из интересных новшеств заключается в том, что федеральные службы и агентства находятся в ведении федеральных министерств. Министерства осуществляют координацию и контроль подведомственных федеральных служб и федеральных агентств.

Указ "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти", принятый накануне выборов Президента Российской Федерации и существенно изменивший структуру федеральных органов исполнительной власти, вызвал бурный общественный резонанс. Наряду с положительными оценками была высказана критика в адрес принятой системы исполнительных органов государственной власти.

Действительно, при всей актуальности предложенных изменений, на мой взгляд, закрепленная в указе реорганизация исполнительных органов не лишена некоторых недостатков:

1. Федеральные органы исполнительной власти фактически поделены на две группы: подчиняющиеся Президенту и находящиеся в подчинении Правительства. Не совсем понятны такое разделение этих групп, степень их ответственности, характер взаимодействия, ведущие, по-моемУ, к образованию двух относительно самостоятельных структурных систем исполнительной власти: президентской и правительственной.

2. В новой структуре правительства функции надзора и контроля отданы федеральным службам. Вместе с тем к полномочиям федеральных министерств относится, среди прочего, контроль деятельности находящихся в их ведении служб. Таким образом, возникает явное противоречие: федеральные службы, осуществляющие надзор и контроль в определенной сфере деятельности, в том числе и за чиновниками министерства, сами находятся в подчинении этого министерства.

Система государственного управления в России на уровне центра и в субъектах федерации по существу едина, поэтому реформа центра обязательно должна предполагать соответствующие изменения в органах государственного управления субъектов федерации.

В 2003 году Указом Президента РФ создается правительственная Комиссия по административной реформе. Она является координационным органом Правительства РФ для обеспечения реализации приоритетных направлений административной реформы. На Комиссию возложено предварительное рассмотрение проектов федеральных законов, других нормативных правовых актов и предложений по вопросам исключения дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, организационного разделения функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам и др.

В целях совершенствования государственного управления, оптимизации структуры и упорядочения функций федеральных органов исполнительной власти в 2004 г. образована Комиссия при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления, которая является постоянно действующим консультативным органом. При Комиссии образованы три межведомственных рабочих группы по основным вопросам административной реформы: реформирование государственной службы и структура федеральных органов исполнительной власти и др. Комиссия осуществляет координацию деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте РФ, а также координационных и совещательных органов, образованных Правительством РФ, по вопросам совершенствования государственного управления.

В соответствии с решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы Минэкономразвития России внесло в Правительство Российской Федерации доработанные проекты *Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах и 1'Лана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах.*

Согласованные проекты были внесены в Правительство Российской Федерации и в целом одобрены на заседании Правительственной комиссии по проведению административной реформы в августе 2005 г. Официальная концепция проведения административной реформы была одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

*Целями административной реформы* в Российской Федерации в 2006-2008 годах являются:

*S* повышение качества и доступности государственных услуг; *S* снижение издержек бизнеса, возникающих в связи с государственным регулированием экономики;

*S* повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения этих целей необходимо решение следующих задач: *J* внедрение в органах исполнительной власти принципов и механизмов управления по результатам;

разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;

оптимизация функций органов исполнительной власти и введение особых механизмов регулирования в коррупциогаго опасных сферах деятельности органов исполнительной власти;

*S* повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности и открытости деятельности органов исполнительной власти;

*S* модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;

*S* формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

## Заключение

Основные мероприятия административной реформы должны быть реализованы в 2006-2008 годах.

В соответствии с целями административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах в качестве *индикаторов их достижения* предлагается использовать следующие:

*S* оценка гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг;

*S* уровень издержек бизнеса на преодоление административных барьеров, связанных с государственных регулированием экономики;

*S* место России в международных рейтингах по качеству государственного управления.

*Основные проблемы современной административной реформы.* Казалось бы, даже этот далеко не полный перечень действий руководства страны говорит об активных и действенных мерах в рамках совершенствования деятельности государственного аппарата. Однако управленческий анализ как принятых в этой области правовых актов, так и организация их подготовки и реализации показывает, что эта работа недостаточно эффективна.

По крайней мере, можно выделить три крупнейших просчета в осуществлении административной реформы. Первый заключается в том, что такого рода сложные, системные и глубокие преобразования можно реализовать только на профессиональной основе. Так, для того, чтобы провести серьезную реорганизацию своего предприятия, руководитель приглашает специалистов - управленческих консультантов. Тем более это касается гораздо более сложной системы государственного управления. Однако в России до сих пор нет государственного органа, который бы профессионально оценивал эффективность государственного и муниципального управления и соответственно готовил его преобразование. Комиссионный подход, который практикуется у нас в настоящее время, не позволяет профессионально и ответственно решать эти проблемы. Многочисленные и в принципе безответственные комиссии это достаточно наглядно демонстрируют.

Во-вторых, серьезная реформа государственного управления - это длительный, многоплановый и последовательный процесс, который просто невозможен без системного и концептуального сопровождения. Пока все действия в этой области носят эклектичный и плохо скоординированный характер. Отсутствие системности и концептуальной основы преобразований зачастую приводит только к дезорганизации госаппарата, к организационной и кадровой нестабильности государственных структур. Управленческий анализ показывает, что давно уже крайне необходима концепция и соответствующая стратегия проведения административной реформы в России, которые определили бы основные направления, приоритеты, механизм и последовательность совершенствования системы исполнительных органов в частности, и всей системы государственного управления в целом, включая не только региональный уровень государственной власти, но и местное самоуправление.

Третий просчет заключается в содержательной нацеленности реформы. Нужно иметь в виду, что реальная реформа работы государственного аппарата не может сводиться только к организационным или процедурным преобразованиям, необходим комплекс мер по корректировке статуса и условий деятельности госслужащего. Смысл реформы - создание таких организационных, мотивационных экономических, нравственных условий, такой корпоративной культуры, которые объективно вынуждали бы чиновника служить с максимальной отдачей, честно и творчески. Только такие меры могут радикально изменить отношение чиновников к своей работе, изменить качественные характеристики государственных служащих справиться с коррупцией и т.д. Это уже чисто управленческая задача, которая, кстати, вполне успешно решена на Западе и без серьезных проблем могла бы быть осуществлена у нас. Однако идеологи нашей административной реформы, видимо, в силу отсутствия достаточной управленческой компетентности, в принципе не ставят целью преобразований системное изменение условий деятельности чиновника для повышения эффективности его деятельности.

Таким образом, административная реформа в России делает пока только первые шаги.

## Список используемых источников и литературы

1. Атаманчук Г.И. Критерии социальной эффективности управления. /С б. "Проблемы повышения эффективности государственного и муниципального управления в современной России". - Ростов н/Д., 2008.

2. Халиков, М.И. Система государственного и муниципального управления.

Учебное пособие. - 2-е изд. перераб. и доп. - Уфа: РИО БАГСУ, 2005. - 310 с.

3. Виханский О.С. Менеджмент: Учебник / О.С. Виханский, А.И. Наумов. - М.: Гардарики, 1999. - 528 с.

4. Шипунов В.Г. Основы управленческой деятельности / В.Г. Шипунов. - М.: Высшая школа, 2004. - 294 с.

5. Граждан В.Д. Теория управления: Учебное пособие / В.Д. Граждан - М: Гардарики, 2004. - 418 с.

6. Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: Курс лекций. - Ростов н/Д, - С.238.