**Пути преодоления кризиса в исполнительной власти**

Анализ изменения структуры федеральных органов исполнительной власти в период с 1992 по 2003 гг. [1], опыта функционирования и организационного развития ряда центральных федеральных органов исполнительной власти, критериев социальной эффективности государственного управления позволяет сформулировать комплекс целей модернизации исполнительной власти это:

1. Достижение эффективности функционирования системы исполнительной власти с помощью:

- анализа функций, совершенствования структур, совершенствования планирования и оценки деятельности, совершенствования финансирования органов исполнительной власти;

- модернизации исполнительной власти на основе дерегулирования, т.е. ликвидации излишних функций управления, и децентрализации, т.е. передачи функций на соответствующий уровень управления;

- утверждения системы ответственности представителей государственной власти за исполнение обязанностей.

2. Соответствие деятельности системы исполнительной власти запросам и ожиданиям общества, обеспечение активной роли исполнительной власти в механизме управления государственными делами.

3. Обеспечение единства правового регулирования государственного управления в стране.

4. Повышение уровня деятельности управленческих органов, упорядочение организации и процедур деятельности аппарата правления.

5. Укрепление законодательной основы исполнительной власти.

6. Углубление демократических начал построения и деятельности органов исполнительной власти и упрочение их связей с гражданским обществом.

Комплекс мер по совершенствованию системы осуществления исполнительной власти в Российской Федерации включает в себя:

- упорядочение системы органов государственного управления;

- упорядочение функций органов государственного управления;

- формирование регламентов деятельности органов государственного управления и их подразделений;

- разработку организационно-экономических механизмов функционирования системы государственного управления (планирование, организация и оценка деятельности, финансирование и управление бюджетными средствами);

- определение (уточнение) правового статуса государственных служащих;

- совершенствование материального стимулирования труда государственных служащих;

- совершенствование материально-технического обеспечения деятельности органов государственного управления.

Ключевой идеей любых преобразований системы федеральных органов исполнительной власти должно стать последовательное разведение политической и управленческой составляющих их деятельности, что неизбежно потребует существенных структурных изменений.

Структуры федеральной исполнительной власти должны быть распределены по трем основным уровням:

1) исполнительно-распорядительный уровень, включающий Президента РФ, Председателя Правительства РФ, его заместителей, руководителя Администрации Президента РФ, федеральных министерств. Эти должностные лица осуществляют общеполитическое руководство вверенными им сферами государственной жизни, определяют, исходя из объемов своих полномочий, направленность действий возглавляемых ими государственных органов, выполняют свои функции на строго определенной правовой базе, включающей Конституцию РФ, федеральные законы и иные нормативно-правовые акты федерального уровня (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ). Для более полного выполнения ими своих функций, усиления коллегиальных начал в процессе принятия решений в системе федеральных органов исполнительной власти создаются специальные структуры (например, Совет Безопасности в рамках президентской вертикали. Президиум Правительства или различные комиссии для «разгрузки» Правительства). В любом случае, решения этих органов имеют обязательную юридическую силу, что достигается, в первом случае, их оформлением указами Президента РФ, а во втором - постановлениями и распоряжениями Правительства РФ.

2) организационный государственный уровень, включающий как консультативно-координационные (без права принятия обязательных решений) органы при Президенте РФ и Правительстве РФ (например, советы и комиссии при Президенте РФ, Председателе Правительства РФ, межведомственные правительственные комиссии советы и т.д.), так и аппаратные структуры, в частности Администрацию Президента РФ и Аппарат Правительства РФ.

Как известно, Администрация Президента РФ и Аппарат Правительства РФ выполняют значительный объем работы по подготовке ответственных государственных решений, обеспечивает текущую деятельность Президента РФ и Правительства РФ, осуществление ими своих полномочий по руководству страной. Противодействовать такому положению можно лишь одним способом - путем перевода всех аппаратных структур Президента РФ и Правительства РФ на чисто функциональную основу своей деятельности без какой-либо их «привязки» к конкретным отраслям народного хозяйства или сферам деятельности, для руководства которыми созданы соответствующие специальные государственные органы.

Следует признать целесообразным проведение структурных преобразований Администрации Президента РФ на основе вычлененных функций (аналитическая, контрольная, обеспечивающая):

- управления и иные подразделения, образующие аналитико-стратегический уровень, должны находиться в непосредственном подчинении руководителя Администрации Президента РФ;

- оперативно-тактический уровень образуют подразделения, обеспечивающие повседневное функционирование непосредственно Президента РФ и его ближайшего аппарата. Предлагается ввести в управленческий оборот понятие «Резиденция Президента Российской Федерации» как структуры, обеспечивающей выполнение Президентом его обязанностей;

- контрольный уровень должны составить управления и иные подразделения, осуществляющие контроль и надзор за выполнением решений Президента РФ.

Необходима тщательная ревизия функций и структуры Аппарата Правительства РФ, с целью устранения функций и структур, дублирующих ведомственные. Это в полной мере относится и к институту заместителей Председателя Правительства РФ.

При таком подходе часть аппаратных структурных подразделений Администрации Президента РФ и Правительства РФ могла бы быть упразднена вообще (резерв для сокращения расходов на содержание государственного аппарата), а остальные - перепрофилированы. Естественно, за исключением тех, которые уже сегодня соответствуют своему предназначению (кадровые, информационно-аналитические, контрольные и иные службы). В отдельных случаях могут быть созданы отделы «ad hoc», то есть временные аппаратные структуры для целенаправленной реализации краткосрочных задач (обеспечение выполнения отдельной государственной программы и т.д.).

К данной сфере относят также проблему усиления координации между министерствами и ведомствами. Сегодня эти функции выполняют «отраслевые» заместители Председателя Правительства РФ и, отчасти, Аппарат Правительства РФ. Однако такой порядок недостаточно эффективен, способствует разрастанию аппарата и бюрократизации согласительных процедур. Куда целесообразнее было бы пойти по пути создания так называемых постоянных правительственных коллегий из числа федеральных министров и руководителей федеральных ведомств, которые имеют отношение к определенной сфере деятельности правительства (экономика, социальная сфера, региональная политика и т.д.). Коллегии могли бы возглавить федеральные министры-координаторы (в ранге вице-премьеров), которых назначает Председатель Правительства. Полномочия федеральных министров-координаторов должны быть ограничены организационно-координирующими функциями, они не обладают исполнительно-распорядительными полномочиями, т.е. властью над коллегами-министрами.

3) административный государственный уровень, включающий аппаратные структуры федеральных министерств и ведомств, которые практически осуществляют функции по управлению соответствующей отраслью (сферой деятельности). Эти структуры образуют так называемый «управленческий блок» федерального министерства (ведомства).

Сегодня первостепенное значение приобретает правильное определение и использование функций и полномочий исполнительных органов. В этой связи предстоит решить ряд задач:

Во-первых, необходимо на основе типовых классификаторов функций пересмотреть положения обо всех звеньях исполнительных органов и их структурных подразделениях. Особое внимание должно быть уделено новым функциям в экономической сфере: прогнозированию, нормативному регулированию, государственной поддержке, информационному обеспечению и др.

Во-вторых, целесообразно точнее определить методы воздействия органов исполнительной власти на деятельность предприятий, учреждений и организаций. Гарантируя их самостоятельность и поддерживая полезные начинания, гибко регулируя хозяйственную и иную деятельность путем регистрации, лицензирования, налоговых и иных льгот, государственные органы должны всемерно содействовать росту реального сектора экономики, среднему и малому бизнесу.

В-третьих, желательно продолжить курс на обеспечение правильного соотношения централизации и децентрализации, разгружая федеральные органы от конкретно-оперативных вопросов и усиливая ответственность региональных органов за их решение. Это касается преимущественно сфер, закрепленных в ст. 72 Конституции РФ.

В-четвертых, оправданно ввести гибкие процедуры взаимного делегирования полномочий между органами исполнительной власти разных уровней. Правительство РФ могло бы утвердить подготовленные Министерством юстиции и другими министерствами соответствующие типовые соглашения.

В-пятых, надо преодолеть такое отрицательное явление, как вмешательство одних органов в компетенцию других, бездействие и непринятие решений.

Волков Валерий Георгиевич, инспектор по особым поручениям Главного правового управления МВД России, Академия управления МВД России

**Список литературы**

[1] Указы Президента Российской Федерации от 30.09.1992 г. № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти»; от 10.01.1994. № 66; от 14.98.1996 г. № 1177; от 17.03.1997 г. № 249; от 30.04. 1998 г. № 1142; от 25.05.1999 г. № 651; от 17.08.1999 г. № 1062; от 17.05.2000 г. № 867 (ред. от 11 марта 2003 г.) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» с внесенными изменениями и дополнениями.