

Б.Г. Ивановский

**РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ:
ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ**

Встраивание российского государства в систему мировых хозяйственных связей, качественно изменяющуюся под влиянием глобализации, возникновения информационных «сетевых структур» и ряда аналогичных явлений, задающих стандарты, которым должно следовать любое государство, претендующее на достойное место в мировом сообществе, требует изменения самой сути государственного управления. Новые условия предъявляют более высокие требования к компетентности, квалификации и профессионализму государственного аппарата, особенно к гибкости и эффективности исполнительной власти.

Роль государства в современном обществе не только не ослабевает, но становится все более значимой. Общество развивается, усложняются его связи и отношения, однако необходимость организации и координации различных социальных элементов и структур не исчезает. Признано, что эффективность функционирования системы государственного управления является одним из факторов эффективной деятельности других социально-экономических систем. Совершенствование государственного управления во всех странах мира рассматривается как одно из условий обеспечения устойчивого социально-экономического развития и повышения благосостояния населения.

В частности, ряд эмпирических исследований показывает, что качество государственного управления влияет на приток иностранных инвестиций в страну, а прозрачность государственных органов и эффективность их функционирования тесно связаны с

показателями экономического роста. Наконец, существует взаимосвязь между качеством государственных услуг и уровнем бедности¹.

Уже более 15 лет в России проводятся реформы самой различной направленности. При этом многие из них позволили, по мнению А.М. Шестоперова (24), достичь «существенных результатов, которые коренным образом изменили общественные отношения в целом и хозяйственную сферу в частности». В данных условиях особенно четко проявляются недостатки государственного управления, рассматриваемого как процесс принятия управленческих решений в пределах компетенции и полномочий должностных лиц. По эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Российская Федерация находится на одном уровне со странами, намного уступающими ей по уровню экономического развития. По ряду интегральных показателей Россия значительно уступает не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы.

Структура и деятельность государственного аппарата в России не соответствуют экономическим реалиям. Управленческий аппарат обладает сложной структурой, функции ведомств дублируются, при этом среди них преобладают в основном контрольные. На основе властного положения и служебной информации органы управления принимают решения, зачастую исходя лишь из своих ведомственных интересов (18, с. 19). Низкая эффективность работы государственного аппарата и органов исполнительной власти в целом, а также несовершенство механизма принятия государственных решений выступают все более значимыми факторами ограничения экономической конкурентоспособности и социально-экономического развития страны.

Ошибочные решения и административная нераспорядительность оказывают мультипликативное негативное воздействие на экономику, приводя к спаду деловой активности. Результативность всего комплекса социально-экономических преобразований в России во многом определяется ходом административной реформы и реформы государственной службы (24). Вместо громоздкой многоступенчатой структуры государственных органов требуется создание более гибкой системы с ясно определенными функциями и полномочиями каждого из входящих в нее звеньев.

¹ Добролюбова Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: Возможные подходы (рабочие материалы) / Всемирный банк. – 2000. – 22 с. – Режим доступа: http://www.politanaliz.ru/articleprint_568.html

Административная реформа: Задачи и этапы реализации

Начало реформы относится к 2000 г., когда была начата разработка Концепции государственного строительства, определившая следующие задачи:

- укрепление федерального центра, а также вертикали власти;
- создание нового уровня во взаимоотношениях государства и бизнес-элиты – отстранение «олигархов» от принятия политических решений;
- внедрение либерально-демократических новаций в экономическую и социальную политику;
- продолжение курса открытой экономики и интенсификации участия страны в международных процессах;
- создание институциональных условий для длительного экономического роста.

Как отмечает Е.В. Логинова, в 2000–2002 гг. были выработаны основные принципы государственного управления, которые предусматривали: предоставление государственным агентствам свободы действий по распоряжению государственными ресурсами; введение косвенных методов государственного регулирования; передачу на условиях аутсорсинга в частные руки тех функций государственных органов, которые бизнес сочтет для себя выгодным (9, с. 99). В 2003–2006 гг. на основе указанных концептуальных положений были приняты важные решения по реализации реформы федеральных органов исполнительной власти. На этом этапе основными целями были провозглашены:

- обеспечение свободы экономической деятельности; внедрение адекватного механизма управления рыночным сектором экономики с целью повышения его эффективности; переход от преимущественно прямых методов регулирования рынка к косвенным; упразднение избыточных функций государственного регулирования;
- упразднение функций органов исполнительной власти, не связанных непосредственно с регулированием хозяйственной деятельности и контролем (надзором);
- повышение эффективности работы государственного аппарата, устранение дублирования функций различными ведомствами, снижение издержек, связанных с межведомственными взаимодействиями;
- проведение в жизнь принципов разделения властей, сдержек и противовесов, раскрытия информации, недопущения конфликтов

интересов (в первую очередь, разделение правоустанавливающих и правоприменительных функций), обеспечение открытости принятия решений.

В число основных направлений административной реформы входило также формирование эффективно работающего механизма по решению споров между гражданином и государством за счет более совершенных административных процедур и судебных механизмов.

В результате реализации этого этапа административной реформы к 2005 г. были проведены инвентаризация, анализ и классификация функций федеральных органов исполнительной власти. Всего в рамках работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы проанализировано 5634 функции, из них признано избыточными 1468, дублирующими – 263 (9, с. 100–101). Приняты нормативные правовые акты по отмене ряда избыточных и дублирующих функций. Так, внесены изменения в Федеральные законы «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающие поэтапную отмену лицензирования 49 видов деятельности из 123, а также в ряд других законопроектов.

В то же время признается, что стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть мероприятий реформы (там же, с. 103). Реформа в основном затронула федеральный уровень исполнительной власти, в то время как на региональном уровне она реализовалась лишь в виде эксперимента.

На следующем этапе реформирования системы органов исполнительной власти РФ (2006–2007) предусматривалось наряду с прочим разработать меры, направленные на:

- дальнейшее сокращение административных ограничений в предпринимательстве на основе повышения эффективности государственного контроля и надзора, других форм государственного регулирования административного характера;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- модернизацию системы информационного обеспечения органов управления исполнительной власти и повышение эффективности их деятельности;

– разработку механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти.

На данном этапе административной реформы проводились масштабные мероприятия по пересмотру функций органов исполнительной власти, построению их новой системы и структуры, создавались необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления и самоуправления. Вместе с тем становилось все более очевидным, что сфера государственного управления превратилась в ограничивающий фактор для социально-экономического развития страны и повышения ее международной конкурентоспособности (9, с. 104). В целях преодоления разрыва между состоянием государственного управления и существующим социально-экономическим потенциалом страны разработана Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., которая предусматривает:

– внедрение в органах исполнительной власти принципов и механизмов управления по результатам;

– разработку и внедрение стандартов государственных услуг, а также регламентов в органах исполнительной власти;

– оптимизацию функций исполнительной власти и введение особых механизмов регулирования в коррупционно опасных сферах деятельности исполнительной власти;

– формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы.

Осознание российской политической элитой взаимосвязи между перспективами экономического роста и качеством государственного администрирования стало ведущим стимулирующим фактором активизации процесса реформирования системы органов государственного и хозяйственного управления. Однако до сих пор еще не существует официальной оценки результатов и эффективности этой деятельности, отмечает Е.В. Логинова (9, с. 151–152).

В 2008–2009 гг. основными направлениями административной реформы стало внедрение административных регламентов, проведение антикоррупционных мер и реализация инновационных решений. Начиная с 2006 г. регулярно проводятся конкурсы на финансирование проектов федеральных и региональных органов исполнительной власти. Государством предпринимаются определенные меры для повышения качества оказываемых услуг. Одним из главных направлений административной реформы в настоящее

время становится переход федеральных органов исполнительной власти на оказание государственных услуг в электронном виде, а также создание интернет-порталов с информацией о перечне предоставляемых ими государственных услуг.

Тем не менее по большинству приоритетных направлений работы только начались. К нерешенным задачам реформирования системы федеральных органов власти Е.В. Логинова относит (там же):

- отсутствие разработанных стандартов качества и доступности государственных услуг;

- недостаточность мер, направленных на сокращение административных ограничений в предпринимательстве при усилении государственного контроля и надзора;

- отсутствие действенного механизма противодействия коррупции и оптимизации взаимодействия федеральных органов государственной власти, их территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов РФ, а также взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом;

- низкий уровень использования современных информационных технологий, необходимых для повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Важным концептуальным недостатком административной реформы А. Щелкин и А. Свиридов (23) считают ее форсированный характер и отказ разработчиков учесть опыт эволюционной модернизации госуправления, накопленный другими странами. В большинстве крупных европейских стран, а также в США и Канаде, подобные реформы начались значительно раньше. В 70-е годы XX в. стартовала административная реформа в Великобритании. Реорганизация госуправления в США началась в 1978 г. с принятием Конгрессом закона о реформе государственной службы. Во Франции решение о реформе государственной службы было принято в 1981 г. Законодательная основа административной реформы в ФРГ была заложена принятым в феврале 1997 г. законом о реформе права публичной службы. Однако ни в одной развитой стране административная реформа еще не завершилась. Так, правительство Великобритании, постоянно присутствующей в «первой десятке» формируемого ЕБРР рейтинга стран – лидеров эффективного госуправления, лишь в 1984 г. (на седьмой год административной реформы) приступило к разделению функций министерств; причем работа эта была завершена британским правительством лишь в 1996 г.

Направления реформы государственной службы

Для формирования эффективного государственного аппарата требуется решить вопросы его численности и структуры, организации труда и заработной платы. Но критерии оценки содержания и объема функций, исполняемых органами государственной власти и конкретными служащими, пока определены недостаточно четко. Существенным препятствием для повышения качества государственных услуг служит низкий уровень профессионализма государственных и муниципальных служащих. В частности, руководители министерств и их заместители перед своим назначением не проходят предварительной подготовки. Повысить качество предоставления государственных услуг только за счет регламентации полномочий ведомств невозможно, полагает Р.М. Халилов (20). Необходима также соответствующая подготовка и переподготовка государственных служащих с использованием высокоэффективных образовательных технологий и стандартов.

Значимым недостатком в сфере оказания государственных услуг является отсутствие механизмов контроля (там же, с. 2333). До сих пор не определен круг лиц и институтов, осуществляющих контроль качества этих услуг. Различные ведомства в России работают разобщенно, не обмениваются информацией, что обуславливает необходимость создания многофункциональных информационных центров. При проведении реформы государственного аппарата необходимо ориентироваться на систему целей общественного развития, опирающихся на прогнозы социально-экономического развития страны. Однако пока это не удается сделать, как и определить оптимальные для их реализации организационные ресурсы, сформировать целесообразный государственный аппарат, в том числе и систему органов исполнительной власти, являющуюся важнейшей его частью (там же, с. 2335).

Административная реформа задумывалась как одна из неотъемлемых составляющих процесса формирования в России благоприятного делового климата, который должен привести к росту инвестиций и ускорению экономического роста. Поэтому одна из основных ее целей – создание максимально простой и прозрачной системы взаимоотношений предпринимателей и госструктур (15). Тем не менее до сих пор около 10% оборота малого бизнеса уходит на преодоление легальных и нелегальных административных барьеров. Это и расходы по оформлению документов, и взятка чинов-

нику просто за то, чтобы он делал свое дело. Решение вопроса осложняется тем, что чиновничество недостаточно контролируется обществом и законодательной властью. В условиях постоянного контроля со стороны парламента и политических партий чиновники вынуждены действовать строго по регламенту. В России же такое давление отсутствует.

Снизить административные издержки малого бизнеса с 10 до 3% можно за три-пять лет. Для этого необходимо ликвидировать ряд административных функций и контролировать, чтобы они не возродились. Гораздо сложнее научить чиновников эффективно работать и снизить уровень коррупции.

Отсутствие целевого государственного управления порождает, по мнению О. Сергеева (17), условия, которые множат число коррумпированных чиновников – монополистов. В результате так называемого «структурно-функционального методологического подхода» к формированию системы управления министерства и ведомства, вырабатывающие политику государства в соответствующих областях, не объединены общими целями и задачами. Перманентные изменения в административной сфере в большей мере дезорганизуют управленческие отношения, чем организуют их (11). Данное положение усугубляется состоянием психологической неуверенности руководителей органов исполнительной власти в своем ближайшем будущем, что, в свою очередь, подталкивает их на различные должностные правонарушения, в том числе и коррупционные.

По существу, в России идет нежелательный для любого демократического государства процесс слияния власти и денег. В частности, эта ситуация затрудняет принятие закона о прогрессивном налоге на сверхбогатых, который действует во многих странах с развитой рыночной экономикой.

В числе правовых мер противодействия коррупции выделяется Указ Президента РФ № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» от 12.08.2002 г. (в ред. от 20.03.2007)¹, а также Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27.07.2004 г. (в ред. от 25.12.2008 г.)² и целый пакет документов, принятых в мае 2009 г. Однако все они имеют ряд недостатков. Так, на уровне доверительного управления принадлежащими гос-

¹ Собрание законодательства РФ. – М., 2002. – № 33, ст. 3196.

² Собрание законодательства РФ. – М., 2004. – № 31, ст. 3215.

служащим ценными бумагами и акциями должностные лица могут создавать своими действиями или бездействием преимущества в экономической деятельности в ущерб законным интересам иных юридических лиц (21, с. 307). Не предусмотрен контроль расходов должностных лиц, находящихся на государственной службе. А без этого контроль их доходов (и доходов ближайших родственников) не может служить заслоном коррупции.

Ускорению антикоррупционных процессов способствует, по мнению В.В. Четверикова, подписание Россией международной Антикоррупционной конвенции, десятилетие принятия которой отмечалось в Риме в конце 2007 г. Кроме того, важным является проведение постоянных мероприятий по информированию общественности в целях создания атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также формирование условий для публикации и распространения информации о коррупции (там же).

Преодоление коррупции в органах исполнительной власти связано, считает Л. Якобсон, с четким определением функций чиновников, а в пределах функций – с жесткой регламентацией деятельности и ее прозрачности (15). Данный автор считает необходимым сосредоточиться на решении следующих задач:

- разработать четкие стандарты госуслуг: гражданин должен понимать, что ему следует получить от госорганов и за какое время;
- разработать систему регламентов для госорганов и госслужащих;
- обеспечить нормальное стимулирование труда чиновника, чтобы у него была заинтересованность следовать выработанным регламентам. Предлагается повысить зарплату рядовому чиновнику, а также привязать размер вознаграждения к качеству работы.

В обеспечении этих задач большую роль может сыграть реализация концепции Электронного правительства. Подавляющее большинство чиновников – это сотрудники, выполняющие техническую работу. С одной стороны, их много, с другой – их недостает. Проблема состоит в том, что технологии управленческой работы катастрофически устарели.

Изменение системы финансирования государственных органов

В настоящее время система бюджетирования, ориентированного на результат (БОР или result oriented budgeting), выступает важнейшим элементом результативного государственного управ-

ления (10, с. 65–69). Впервые этот подход был применен в США в середине XX в., а в дальнейшем он стал использоваться и в других развитых странах. Но до сих пор не существует ни единой терминологии БОР, ни единого подхода к его внедрению в различных странах. В большинстве случаев под термином БОР понимается более прогрессивная – по сравнению с затратным методом – методология подготовки и исполнения бюджета, где акцент переносится с затрат на результаты. При этом термины «бюджетирование по результатам» и «программно-целевой подход» применяются как равнозначные.

Основным побудительным мотивом внедрения БОР является возможность более эффективного распределения бюджетных средств между конкурирующими статьями расходов. Это достигается благодаря получению более полной и точной информации о результатах реализации как отдельных ведомственных программ, так и всей их совокупности, направленной на достижение общих социально и экономически значимых целей. При этом следует подчеркнуть, что сама по себе система БОР не решает вопрос оптимального распределения бюджетных ресурсов между приоритетными направлениями, она лишь создает для этого благоприятные условия, перенося акцент с разделения бюджетных ресурсов на достижение конечных результатов, на которые эти ресурсы выделяются.

При переходе к системе БОР возникают следующие проблемы:

- измерение социально-экономических результатов деятельности государственных учреждений;
- выработка единой системы целей и показателей, отражающих степень их достижения;
- устранение различий в структуре программ и финансовой отчетности различных ведомств;
- совершенствование информационного обеспечения и систем учета;
- повышение внимания к мониторингу и оценке результатов.

Переход к системе БОР требует стратегического планирования деятельности органов государственной власти и перспективного бюджетного планирования. Практическое применение БОР также должно сопровождаться соответствующими институциональными изменениями, так как предполагает большую управленческую самостоятельность подразделений органов государственной власти и их ответственности за достижение результатов. П. Брук, консультант компании Bannock Consulting и ведущий эксперт проектов

«Реформа государственного бюджета» и «Административная реформа II: совершенствование управления государственными расходами» в России, предложил представить ход реформ в виде последовательного формирования ряда «платформ» (8, с. 80). Платформа представляет собой совокупность конкретных промежуточных результатов и служит устойчивой базой для дальнейшего реформирования. Переход от одной платформы к другой обеспечивается комплексом дополняющих друг друга мероприятий.

В настоящее время внедрение БОР в России ограничивается бюджетным планированием. При этом накопленный опыт свидетельствует о необходимости доработки схемы и механизмов внедрения данной системы. Актуализировались также проблемы управления на уровне отдельных ведомственных структур (там же, с. 82). Создание эффективного финансового менеджмента должно быть увязано с изменением и других аспектов деятельности органов государственного управления (в том числе формирование иной культуры управления) в результате административной реформы и реформы государственной службы.

Проблемы совершенствования государственного регулирования

Как отмечает В. Кушлин, перед Россией стоит задача создания национальной схемы организации общественного производства, более состоятельной, чем «западный» социально-экономический механизм. Этот механизм должен исключать перепотребление, не допускать финансовых пирамид, делать не только аморальными, но и ненужными акты коррупции (7, с. 10). В прикладном смысле задача заключается в обеспечении быстрого перехода нашей страны к режиму результативной экономической стратегии и тактики, опирающихся на современные технологические решения и на разумную эксплуатацию в национальных интересах имеющихся ресурсных преимуществ. Отсюда возникает необходимость формирования такой системы государственного управления, которая учитывала бы вызовы времени и использовала бы адекватные приемы регулирования.

«Кризис, пережитый Россией в 1990-е годы, показал, что концептуальные решения, связанные с переустройством экономики и общества, нельзя поручать внешним проектировщикам и консультантам. Такого рода проекты реализуются до конца и приносят положительные результаты только тогда, когда воспринимаются

обществом как плоды собственных поисков. С учетом этого должна быть существенно усилена творческая компонента во всех разработках, касающихся системы государственного управления экономикой и обществом, для чего требуется постоянный приток в центры проектирования и принятия управленческих решений отечественных творческих сил» (там же).

Наконец, в управлении экономикой надо исходить из полного, а не урезанного спектра форм и методов воздействия. Не оправдало себя представление, что рыночной системе якобы соответствуют лишь косвенные методы управления. Набор эффективных методов и форм регулирования на самом деле весьма широк. Гораздо полнее следует, в частности, использовать современные организационные технологии, а также административные методы. Тем более что подавляющее число болевых точек существующего экономического механизма вообще не устранимо без четкого и жесткого администрирования. Среди них – обеспечение полной собираемости налогов, противодействие коррупции и иным формам теневых экономических отношений, гарантированное доведение бюджетных денег до адресатов, исключение утечек ассигнований при реализации целевых программ и т. д.

Модернизация информационного обеспечения системы государственного управления

В настоящее время внедрение информационно-коммуникационных технологий признается стратегическим направлением оптимизации управленческих процессов. Во многом это связано с концепцией «информационного общества» (12, с. 9–11).

Использование современных информационных технологий улучшает работу государственных органов управления и их связь с населением. При этом речь идет не столько о технической стороне (компьютерах, средствах связи), сколько о построении качественно новой системы отношений. Трансформируется сам процесс принятия управленческих решений: он смещается на более низкий уровень, децентрализуется и становится интерактивным.

На формирование в России соответствующей институциональной среды и инфраструктуры современного информационного общества направлен ряд нормативных документов, важнейшим из которых является Федеральная целевая программа «Электронная

Россия (2002–2012 гг.)»¹. Однако в сфере государственного управления по отношению к использованию информационных технологий во многом действуют устаревшие стереотипы. Основные средства идут на приобретение вычислительной техники, а на обучение чиновников тратятся во много раз меньшие суммы (12, с. 16–17).

Дефицит достоверной и своевременной информации ощущается все более остро на всех уровнях управления. Но далеко не всегда ясно, какая нужна информация, где и как ее искать. Существует ряд объективных факторов, препятствующих движению информации от ее производителя к потребителю.

В частности, сложным остается межведомственное информационное взаимодействие, которое ограничено законодательно («коммерческая тайна», «право обладателя информации» и т.д.), технически (разность стандартов, регламентов и т.д.) и финансово-экономически (кадровый потенциал и материальные ресурсы). В связи с этим возрастает значимость формирования единой межведомственной информационно-статистической системы и создания эффективных поисковых систем для органов государственной власти.

По данным за 2004 г., высокий уровень развития информатизации отмечался только в 23% субъектов РФ. Институтом развития информационного общества был определен индекс готовности регионов РФ к информационному обществу, по данным за 2005–2006 гг. (12, с. 22–23). Наиболее высокий рейтинг согласно этому исследованию имеют Москва (6,29 балла по 7-балльной шкале) и Санкт-Петербург (4,93 балла соответственно), а самый низкий – Республика Ингушетия (1,5 балла). Обобщение опыта регионов РФ по использованию статистических информационных ресурсов и способов их предоставления показывает, что только в Мособлстате функционирует автоматизированная система формирования государственного заказа на выполнение информационных и аналитических работ для органов государственной власти. В других субъектах РФ имеют место следующие способы формирования и использования информационных ресурсов: создание проблемно ориентированных баз данных в территориальном органе статистики, разработка интегрированных информационных ресурсов, предоставление статистических информационных ресурсов для наполнения региональных информационных систем органов власти, загрузка

¹ Постановление Правительства РФ от 28.01.02 № 65 (ред. от 10.03.2009) // Собрание законодательства РФ. – М., 2002. – № 5, ст. 531.

статистических показателей в аналитический комплекс «Прогноз» региональных органов государственной власти (там же, с. 322–325).

Автор указанного исследования считает, что на современном этапе для повышения эффективности работы специалистов региональных органов власти целесообразны разработка и внедрение региональных статистических информационно-аналитических систем. На примере Волгоградской области показано, что внедрение такой системы дает возможность предоставлять статистическую и аналитическую информацию в режиме on-line, а также увеличить объем предоставления информации пользователям. Информационные ресурсы органов статистики в последнее время становятся, по его мнению, стратегическим фактором развития страны и ее регионов, экономическое и социальное благосостояние которых напрямую определяется уровнем применения информационно-коммуникационных технологий.

Совершенствование государственного регулирования в сфере науки и образования

В современных условиях высокие результаты производительности труда и доходность инвестиций во многом определяются развитием научно-технической деятельности. Государственной властью России принят ряд программных и нормативно-правовых документов, отражающих цели и основные направления государственной политики в научной сфере.

В том числе на уровне государства стимулируется процесс интеграции науки и образования. Интеграцию предлагается осуществлять как путем создания научными организациями на базе вузов лабораторий, осуществляющих научную и научно-техническую деятельность, так и посредством создания вузами на базе научных организаций кафедр, осуществляющих образовательный процесс.

Вместе с тем многие исследователи выступают против соединения науки с процессом образования. Научные сотрудники, оказавшись в структуре «исследовательских университетов», большую часть своего рабочего времени будут тратить на адаптацию к педагогическому процессу в ущерб науке, предполагает Е.В. Водопьянова (3). А учебная нагрузка преподавателей российских вузов настолько велика, что им «не до науки». Поэтому, по мнению данного автора, наиболее вероятным последствием реализации таких проектов будет дальнейшее разрушение российской науки и образования.

При этом подчеркивается, что огромный ущерб в области высшего образования наносится в результате невыполнения контрольных функций Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, которая допускает выдачу дипломов организациями, не имеющими соответствующей аккредитации; подделку дипломов; выдачу гражданам дипломов об образовании несуществующими учебными заведениями (11).

Научная деятельность призвана занять одно из главенствующих мест в экономике РФ. При этом чем эффективнее будут механизмы административно-правового управления наукой, тем быстрее это произойдет, считает А.В. Востриков (4, с. 2335, 2338). Исходя из осуществляемой государственной политики в области управления принадлежащим ему имуществом, данный автор выделяет следующие экономические и организационные вопросы, которые необходимо решить применительно к научной сфере.

1. Формирование государственного научно-технического имущественного комплекса в соответствии с государственными задачами и бюджетными возможностями.
2. Повышение ответственности соответствующих органов за возникновение длительных негативных социально-экономических процессов в научной сфере.
3. Формирование условий, при которых научно-техническая деятельность научных организаций стала бы основным источником их доходов.
4. Повышение эффективности использования государственной собственности путем законодательного регулирования и формирования целеполагающих управленческих решений.
5. Установление соответствия между свободой выбора научным сообществом способов решения научных задач и правовыми ограничениями по использованию государственного имущества в хозяйственных целях.

Существующие в настоящее время сложные и недостаточно гибкие механизмы государственного управления в научной сфере (налоговые, таможенные, денежно-кредитные) не отвечают потребностям стимулирования научно-технического прогресса, заключает данный автор.

Вопросы регулирования природопользования на региональном и местном уровнях

В настоящее время реформы государственного управления перемещаются на уровень регионов, для чего принят ряд нормативных документов. В ходе реформ предполагается оптимизировать функции структурных подразделений органов исполнительной власти субъектов РФ, повысить их открытость и эффективность

взаимодействия с населением. Но ряд проблем остается вне поля зрения. В том числе на современном этапе остро проявляется несовершенство механизма участия муниципальных образований в решении вопросов, связанных с природопользованием.

Нормы действующего законодательства не предусматривают разграничение собственности на недра на федеральную собственность, собственность субъектов федерации и муниципальную. Таким образом, в границах РФ недра находятся в федеральной собственности. В связи с тем, что пользование недрами стало главным источником роста национального богатства, необходимо изменить конституционно-правовые отношения в области пользования природными ресурсами между государственной властью и органами местного самоуправления, считают Л.В. Емельдеева и В.К. Нехайчик (5, с. 1066–1067). Данные авторы полагают, что целесообразно законодательно наделить органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере недропользования и принять соответствующие нормативно-правовые акты, которые обеспечивали бы налоговые и бюджетные права органов местного самоуправления в части платежей за пользование недрами.

Промежуточные результаты реформ

Подводя итоги административных преобразований, Ю. Болдырев указывает, что не достигнута главная цель – повышение эффективности деятельности государственного аппарата с точки зрения общественных потребностей (2). Более того, наблюдается постепенный отход от ряда формальных требований, в том числе увеличивается число заместителей министров, происходит смешение функций между некоторыми службами, агентствами, министерствами и т.д. «На фоне усиления пропагандистской работы увеличивается информационная закрытость государственных органов, а качество подготовки, принятия и реализации решений снижается».

Предварительным итогом проводимой административной реформы можно считать, по мнению В.Б. Слатинова, создание условий для модернизации системы управления, что является фактором успешного социально-экономического развития страны (18, с. 119). Вместе с тем слабо изучается общемировой опыт в данной области. Не обобщается и накопленный положительный отечественный опыт осуществления аппаратных преобразований.

Результаты реформирования системы государственного управления в России весьма противоречивы (1). Удалось провести разграничение полномочий и предметов ведения между федеральной, региональной и муниципальной властью, продвинуть реформу государственной службы, а также реформу функций и структуры исполнительной власти. Было проведено функциональное исследование всех органов власти, в результате чего выявлены и упразднены избыточные, нелегитимные и дублирующие функции ведомств. После завершения третьего этапа реформы в 2010 г. реализацию всех государственных функций предполагается осуществлять в соответствии с административными регламентами – нормативно закрепленными моделями поведения чиновников в тех или иных ситуациях.

Однако из-за отсутствия подробно разработанных и законодательно утвержденных стандартов государственных услуг и административных регламентов их предоставления в настоящее время разграничение полномочий и ответственности между министерствами, агентствами и службами носит в значительной мере формальный характер (11). Кроме того, деятельность ряда агентств носит фактически фиктивный характер. А целый ряд других агентств и госкомпаний, наоборот, открыто игнорируют указания профильных министров. Это в особенности характерно для системы Минтранса, где министр фактически утратил оперативный контроль над Федеральным агентством воздушного транспорта (Росавиацией), Федеральным агентством железнодорожного транспорта и ОАО «РЖД». Подобная ситуация характерна и для взаимоотношений Минфина России с Федеральной налоговой службой и пр.

Авторами (23) отмечается беспрецедентный случай двойного подчинения федеральной службы. Так, Федеральная таможенная служба находится в ведении Минэкономразвития, контролирующего нормативно-правовое регулирование в таможенной сфере. Кроме того, в ведении Минфина осталось право определять таможенную стоимость товаров (на основе которой и устанавливается размер пошлины) и контролировать поступление таможенных платежей через систему Федерального казначейства. Таким образом, за ФТС остались только функции надзора за выполнением законодательства участниками внешней торговли.

Сокращение в результате реформы числа федеральных органов исполнительной власти путем механического объединения некоторых из них, а также пренебрежение целями и задачами при хаотичном сложении функций прежних органов привело к созда-

нию причудливых образований – министерств-монстров. В них соединили плохо совместимые с точки зрения управления транспорт и связь, экономику и торговлю, образование и науку, медицину и труд, культуру и массовые коммуникации, промышленные отрасли и энергетику (17).

На современном этапе формирование и распределение функций между органами власти в России еще далеко от завершения. Созданы министерства и ведомства разного характера, разной «силы» и подчиненности. Новая система исполнительной власти имеет более сложную ступенчатую структуру и две «ветви» – президентскую и правительственную. Очевидно, что «управленческое поле» расширяется, усложняется, приобретает новые качественные особенности. Это ведет к усложнению механизма принятия решений или, по крайней мере, к долгому процессу наладки и дополнительным издержкам применения этого механизма.

«Еще в начале административной реформы эксперты предупреждали об опасности монополизма надзорных органов и их подчинения министерствам. Однако потребовался кризис в обеспечении лекарствами и серия авиакатастроф, чтобы убедиться в этом. Действительность превзошла все ожидания, когда Генеральной прокуратурой РФ было установлено, что соответствующие органы не столько регулируют рынки лекарств и авиаперевозок с позиций интересов государства и населения, сколько участвуют в недобросовестной конкуренции и переделе этих рынков» (там же).

И российское общество в целом, и элита в частности оценивают перемены в административной сфере как провалившийся проект (1). В административную реформу не вошли ни перестройка отношений законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, ни реформа административно-территориального устройства государства. В результате такого «урезания» не были достигнуты основные цели реформ: создание ответственного общества и эффективного государства. В том числе не был реализован один из главных принципов реформы – принцип субсидиарности (выполнение центральными органами власти только тех функций, которые не могут быть выполнены на местах). Более того, за последние годы в России резко усилилась централизация власти и бюджета, а объем функций государства не только не уменьшился, но даже возрос. Самодостаточные институты гражданского общества, которые могли бы выполнять многие задачи публичной администрации, так и не были созданы.

Трудности проведения реформ государственного управления в России, по мнению А.М. Шестоперова (24), связаны с неразвитостью институтов гражданского общества, необходимостью коренных изменений в системе бюджетного финансирования, а также с определенными ошибками реформаторов, наличием внутренних и внешних противоречий реформы. Система «нового государственного управления» предполагает изменение взаимоотношений между обществом и государством, преобразование их по модели отношений между клиентом и сервисной службой. Однако остается не до конца определенным вопрос, сможет ли проводимая реформа, несмотря на свой «экономизм» (который проявляется в ориентации на бизнес-сообщество как главного заказчика реформы и в критериях оценки успешности ее проведения), реализовать в рамках отечественной системы государственного управления те элементы менеджмента, на которые ориентирована эта идеология. Ведь реализация новой системы государственного управления требует еще модернизации культуры, моделей поведения и установок государственных служащих.

Чего больше дают преобразования в административной сфере – вопросов или ответов – покажет будущее, но уже ясно, что оптимизация системы государственного управления в России скорее только начинается, чем заканчивается (там же). Но осознание недостатков – это первая ступень к их устранению. Некоторые авторы предлагают восстановить дореформенные структуры федеральных органов исполнительной власти, т.к. усовершенствовать их, по мнению А. Ковалева (6), невозможно в силу возникновения в аппарате управления все большего числа паразитарных звеньев и вирусов саморазрушения. И только после анализа и экспертизы содеянного разработать и принять современную, программно ориентированную концепцию административной реформы. Но представляется, что при таком подходе Россия будет отброшена еще дальше назад и, с учетом потерянного времени, вряд ли сможет вырваться из числа «догоняющих» стран.

Современные кризисные условия повышают требования к эффективности работы госаппарата. В связи с этим, по мнению Ю. Болдырева, назрела необходимость реформирования Администрации Президента РФ с передачей Правительству РФ всех функций хозяйственного управления и, возможно, создания некоего аналога ФБР (по одной из версий, Федеральной службы расследований), способного декриминализовать остальные силовые струк-

туры (2). «Эти действия не должны быть оторванными от государственной административной политики в целом. Сложившаяся ситуация требует возобновления широкой общественной дискуссии по вопросам совершенствования государственного управления с выработкой и последующим применением органами власти принципов и решений, соответствующих интересам всех граждан России».

Список литературы

1. Административная реформа по-русски // Эксперт Украины. – Киев, 2007. – № 21(118). – Режим доступа: http://www.expert.ru/pritussues/ukrain/2008/21/reforma_po_russki
2. Болдырев Ю. Уроки и итоги административной реформы: Какой должна быть структура исполнительной власти? // Российская власть и промышленность. – М., 2006. – 01.19. – Режим доступа: http://www.informprom.ru/news_full.html?id=8469
3. Водопьянова Е.В. Наука в России: Куда? Как долго? Что потом? // Современная Европа. – М., 2005. – № 1. – С. 121–132.
4. Востриков А.В. Административно-правовые аспекты управления наукой в Российской Федерации в условиях рынка // Власть и управление = Law a. politics. – М., 2008. – № 10. – С. 2335–2349.
5. Емельдеева В.К., Нехайчик В.Д. Проблемы правового регулирования участия органов местного самоуправления в решении вопросов природопользования // Власть и управление = Law a. politics. – М., 2008. – № 5. – С. 1061–1067.
6. Ковалев А. Промежуточные результаты административной реформы // Отечественные записки. Журнал для медленного чтения. – М., 2004. – № 5 (17). – С. 156–170.
7. Кушлин В. Факторы экономического кризиса и базис его преодоления // Экономист. – М., 2009. – № 3. – С. 3–11.
8. Ларина С., Рыбакова О. Реформирование бюджетного процесса и модернизация управления финансами в бюджетных организациях // Государственная служба. – М., 2008. – № 1 (51). – С. 77–87.
9. Логинова Е.В. Формирование системы федеральных органов исполнительной власти в РФ / Рос. экон. акад. им. Г.В. Плеханова. Каф. нац. экономики. – М., 2008. – 168 с.
10. Миролобова Т.В. Теоретические и методологические аспекты государственного регулирования экономики в субъекте федерации / Перм. гос. ун-т. – Пермь, 2008. – 399 с.

11. О ходе административной реформы // Русская доктрина: (текст): Колл. монография. Ч. 3: Русское государство. Гл. 7: Какой административный аппарат нужен России. 2. – М., 2005. – Режим доступа: <http://www.rusdoctrina.ru/index.php?subject=4&t=91>
12. Олейник О.С. Информатизация процессов управления развития региона: Общество, статистика, власть / Волгогр. гос. ун-т. – Волгоград, 2008. – 423 с.
13. Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу: Письмо Президента РФ В.В. Путина от 03.30.2002. – Режим доступа: <http://www.xrumer.nanonewsnet.ru/news/2002>
14. Попов Л.Л. Административное право. – М.: Юрист, 2005. – 703 с.
15. Проректор ВШЭ: Снизить расходы малого бизнеса на взятки можно за 3–5 лет, а вот уменьшить коррупцию в государстве гораздо труднее [Интервью Л. Якобсона газете «Время новостей»]. – М., 2005.05.07. – Режим доступа: <http://www.allmedia.ru/newsitem.asp?id=744610>
16. Слатинов В.Б. Промежуточные итоги административной реформы: От структурного хаоса к государственному менеджменту // Вестник МГУ. Сер. 21. – М., 2006. – № 4. – С. 18–27.
17. Собянин С.С. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // Журнал российского права. – М., 2006. – № 10. – С. 3–11.
18. Халилов Р.М. О некоторых факторах осуществления административной реформы // Право и политика = Law a. politics. – М., 2008. – № 10. – С. 2329–2334.
19. Четвериков В.В. Административно-правовые меры противодействия коррупции в деятельности исполнительной власти // Право и политика = Law a. politics. – М., 2008. – № 2. – С. 303–308.
20. Шадрин А.Е. Административная реформа и политическая модернизация. – М.: ИЭПП, 2004. – 69 с. – Режим доступа: <http://www.politlab.org/reports/shadrin01pdf>
21. Щелкин А., Свиридов А. Хроника пикирующей реформы // Невское время. – СПб., 2006. – 05.20. – Режим доступа: http://www.nevskoevremya.spb.ru/vlast/3656/hronika_pikiruyushej_reformue
22. Шестоперов А.М. Административная реформа и экономика России: Пределы совместимости и противоречия развития (аналитический обзор) / НИСИПП. – М., 2005. – Режим доступа: http://www.nisse.ru/bussiness/article/article_436.html?effort=2
23. Эволюция государственной политики в области дерегулирования и дебюрократизации экономики, устранения административных ограничений в предпринимательстве / Шеховцев А.О. и др.; НИСИПП. – М., 2005. – Режим доступа: http://www.nisse.ru/bussiness/article/article_392.html?effort