

Особенности и некоторые итоги административной реформы в современной России

The features and some of the results of administrative reform in contemporary Russia

(Материалы X Всероссийской научно-практической конференции «Управление и общество: от традиций к реформам». Тамбов. 2.04.2015.)

Агеев Олег Владимирович, кандидат политических наук, доцент. Нижний Новгород, Нижегородский институт управления - филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, НИУ РАНХиГС

Ageyev O.V., Candidate of political sciences, Associate Professor. Nizhny Novgorod, Nizhny Novgorod Institute of management - a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

E-mail: oleg_ageyev@mail.ru

УДК 32.01

Аннотация: Статья посвящена политическому анализу особенностей и некоторых итогов реформирования государственной бюрократии в период с 2003 по 2013 годы. Исследованы основные этапы, достижения и проблемы административной реформы.

Abstract: The article is devoted to the political analysis of the features and some of the results of reform of the state bureaucracy in the period from 2003 to 2013. Investigated major milestones, achievements and problems of administrative reform.

Ключевые слова: Государственное управление, государственный аппарат, государственная бюрократия, административная реформа.

Keywords: Public administration, civil service, state bureaucracy, administrative reform.

Эффективность функционирования государственного аппарата в нашей стране, к сожалению, до сих пор является достаточно низкой, несмотря на неоднократные попытки его реформирования в постсоветский период. Очевидно, что от успеха модернизации бюрократической машины зависят перспективы развития России, конкретные результаты исполнения политических решений в сфере внутренней и внешней политики.

С нашей точки зрения, проведение административной реформы в современной России хронологически можно разделить на три основных этапа: 1) 2003 – 2005 гг.; 2) 2006 – 2010 гг. и 3) 2011 – 2013 гг.

Необходимость первого этапа в основном заключалась в анализе (инвентаризации) функций федеральных органов исполнительной власти, их эффективном разделении и классификации [5, ст. 1].

Второй этап был связан с реализацией «Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.» и направлен главным образом на повышение качества государственных услуг и эффективности государственного управления [3]. На наш взгляд, наиболее успешными мероприятиями в рамках данного этапа стали разработка административных регламентов, формирование правовой базы в сфере противодействия коррупции и организации предоставления государственных и муниципальных услуг, создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, запуск Портала государственных услуг РФ.

Следует отметить, что ни один из трех официально запланированных показателей достижения целей административной реформы так и не был достигнут: ни по повышению степени удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг не менее чем до 70 процентов, ни по снижению доли издержек бизнеса на преодоление административных барьеров (в выручке предприятия) до 3 %, ни по кардинальному улучшению места России в рейтинге Worldwide Governance Indicators – WGI (Международные индикаторы государственного управления).

Так, по таким выбранным авторами указанной выше концепции показателям WGI, как эффективность государственного управления (Government Effectiveness) и качество государственного регулирования (Regulatory Quality), Россия в 2004 году имела соответственно 44 и 50 единиц (Percentile Rank, из 100 возможных, при этом 100 – лучший показатель) [2]. А в 2010 году по обоим показателям – 40 (прогноз в концепции – не менее 70 единиц), что означает регресс и довольно плачевный итог.

Разработчики концепции административной реформы, как мы предполагаем, умышленно проигнорировали остальные четыре показателя, входящие в WGI: 1) право голоса и подотчетность (Voice and Accountability), 2) политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence), 3) верховенство закона (Rule of Law) и 4) уровень коррупции (Control of Corruption).

По первому и последнему из них наша страна, к сожалению, также продемонстрировала полный провал: в 2004 году 30 (состояние с правами и свободами) и 25 единиц (коррупция) соответственно, а в 2012 – 20 и 16.

Однако, за этот же период времени Россия улучшила свои позиции по второму и третьему показателям: в 2004 году 8 (стабильность) и 19 единиц (верховенство закона) соответственно, а в 2012 – 21 и 24. Таким образом, самый большой прогресс в российской системе государственного управления произошел в обеспечении политической стабильности, которая в соответствии с методологией WGI характеризуется весьма низкой вероятностью резких перемен и смены политического курса, а также небольшими рисками свержения правительства с использованием насильственных методов.

Третий этап административной реформы начался в 2011 году, когда Правительство РФ своим Распоряжением от 10.06.2011 N 1021-р утвердило Концепцию снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы (далее – концепция) [4]. По сути, этот документ является «наследником» и отчасти новой редакцией Концепции административной реформы в РФ в 2006-2010 годах, поскольку цели обоих документов практически идентичны.

В концепции справедливо отмечалось, что административная реформа должна объединить модернизацию системы управления и государственной службы, совершенствование электронного правительства и бюджетную реформу.

Среди мероприятий, обозначенных в концепции, следует безусловно поддержать оптимизацию численности государственных и муниципальных служащих и дальнейшее развитие системы межведомственного электронного взаимодействия.

С нашей точки зрения, концепция написана, во многом, в общих выражениях и снова содержит неосуществимые целевые показатели реализации запланированных мероприятий.

Так, вновь по WGI к 2014 году прогнозировалось: по эффективности государственного управления РФ должна была получить 65 единиц (получила на самом деле - 43); по качеству государственного регулирования - 60 единиц (набрала в реальности - 37).

В отличие от концепции административной реформы, в новой концепции противодействие коррупции удивительным образом перестало быть отдельным направлением реформирования государственного аппарата, хотя этот вопрос, как известно, по-прежнему остается одним из самых острых.

Несмотря на совершенствование антикоррупционного законодательства, введение контроля за крупными расходами чиновников, запрещение последним владеть иностранными счетами, в Индексе восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index,

CPI) Россия до сих пор находится в нижней части рейтинга – по итогам 2014 года заняла 136 место из 174 возможных [1].

7 мая 2012 года в день своей инаугурации Президент В.В. Путин подписал Указ № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», в котором предписал Правительству РФ обеспечить реализацию ряда мероприятий, развивающих или дополняющих основные направления указанных выше концепций. Среди них следует обратить внимание на внедрение механизмов «российской общественной инициативы» (публичное рассмотрение органами власти инициатив, получивших поддержку в течение одного года 100 тысяч граждан), введение дисквалификации за нарушение чиновниками стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг, повышение прозрачности функционирования судебной системы.

Данный Указ обязывает Правительство РФ обеспечить достижение ряда показателей, например, повысить к 2018 году степень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг до 90 процентов, а долю граждан, получающих эти услуги в электронной форме, – до 70 процентов. Очевидно, что это крайне оптимистический прогноз и невыполнимые требования.

Таким образом, оценка реализации административной реформы вызывает смешанные чувства. С одной стороны, имеются указанные выше определенные успехи по ряду направлений. С другой – очевидны низкий темп реформы, стремление бездумно копировать опыт стран Запада (управление по результатам, сокращение избыточного государственного регулирования, создание автономных саморегулирующихся организаций, внедрение механизма аутсорсинга административно-управленческих процессов), саботирование бюрократией ущемляющих ее интересы преобразований (введение эффективного контроля за расходами чиновников и др.).

Список источников и примечания

1. *Corruption Perceptions Index - CPI* [Электронный ресурс]. URL: www.transparency.org/research/cpi/overview (дата обращения: 01.04.2015).
2. *Worldwide Governance Indicators – WGI* [Электронный ресурс]. URL: info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home (дата обращения: 01.04.2015).
3. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах (одобрена распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р (ред. от 10.03.2009)) // "Собрание законодательства РФ", 14.11.2005, N 46, ст. 4720.
4. Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы (утв. распоряжением Правительства РФ от 10.06.2011 г. N 1021-р (ред. от 28.08.2012)) // "Собрание законодательства РФ", 27.06.2011, N 26, ст. 3826.
5. Указ Президента РФ от 23.07.2003 N 824 "О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах" // "Российская газета", N 148, 25.07.2003.