

Кириченко Максим Федорович, магистрант, Кафедра региональной экономики и управления территориями, Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

ЦЕЛИ И РЕЗУЛЬТАТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Аннотация: В статье рассматривается развитие административной реформы в «Российской Федерации», этапы развития, цели и результаты, рассмотрены направления административной реформы таких как, создание многофункциональных центров (МФЦ), борьба с коррупцией, проведен анализ по данным направлениям, выявлены положительные и отрицательные стороны данных направлений.

Ключевые слова: Административная реформа, коррупция, противодействие коррупции, борьба, этапы развития, административный регламент, концепция.

Annotation: The article examines the development of administrative reform in the "Russian Federation", stages of development, goals and results, considers the directions of administrative reform, such as the creation of multifunctional centers (MFC), the fight against corruption, analyzes these areas, identifies the positive and negative aspects these directions.

Key words: Administrative reform, corruption, anti-corruption, struggle, stages of development, administrative regulations, concept.

Проводимая в России административная реформа стала объектом внимания и темой для обсуждения среди известных исследователей, которая имеет свою продолжительную историю. На каждом своем этапе развития, в ней содержится своя уникальность при ее реализации. Государственное управление

очень необходимо для решения социально-экономических вопросов, для улучшения уровня жизни общества.

Объявленная в 1996 году в России административная реформа, была направлена на кардинальную перестройку советской системы государственного управления экономикой, также на выстраивание новой структуры и системы органов государственной власти Российской Федерации. Направлениями административной реформы являлись изменения в сфере управления государством, улучшение качества государственной службы и бюджетного процесса.

Исходной точкой отсчета являлся Указ Президента РФ № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти» от 14 августа 1996 года [8]. В данном Указе была предложена установка по организации исполнительных органов федеральной власти, призванная улучшить качество государственного управления в России и ответственность власти за принимаемые решения. Причиной проведения административной реформы являлось то, что Российская Федерация по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг находилась на одном уровне с другими странами, в несколько раз уступающими ей в экономическом развитии.

Административная реформа в России проводилась в несколько этапов, решающий шаг в этом направлении был сделан в 2004 году, он заключался в создании концептуальных основ реформы. Был разработан проект Федеральной целевой программы (ФЦП) «Административная реформа», предусматривающий создание специальной Дирекции, осуществляющей разработку и реализацию мер, улучшающих качество работы госаппарата.

Первым рабочим этапом административной реформы становится принятие Указа Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 гг.». Целью первого этапа административной реформы было повышение эффективности государственного управления. По замыслу разработчиков этой концепции ее реализация должна интенсифицировать проведение административной реформы и повысить

эффективность государственного управления путем кардинального улучшения деятельности органов исполнительной власти.

В этом документе были определены основные приоритеты, куда входят:

- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти [9].

Реализация данного Указа становится фактическим осуществлением процесса запуска административной реформы.

Однако, эти задачи на первом этапе реформы не были решены полностью. Но, тем не менее, была проведена полная инвентаризация функций министерств и ведомств, прошла организационная реформа с последующим изменением структуры Правительства, был сделан определённый шаг к радикальным изменениям в структуре и функциях исполнительной власти. В целом, был завершён процесс разграничения полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти. Стало понятно, кто и за какой объём работы отвечает. Почти наполовину произошло сокращение количества государственных учреждений. И та огромная сумма, которая тратилась на их содержание, осталась в бюджете.

Таким образом, в ходе выполнения первого этапа административной реформы была реализована только небольшая часть мероприятий по её проведению, а многие направления работы даже не начинались. Прежде всего,

это механизмы реализации полномочий органов исполнительной власти, которые так необходимы для работы в новых условиях. Но, тем не менее, уже были подготовлены определённые базовые условия для проведения второго этапа административной реформы.

Разработка административных регламентов становится приоритетным направлением в реализации второго этапа административной реформы, начавшегося в 2006 году. Повышение качества предоставляемых государственных услуг, закрепление за уполномоченными государственными органами ответственности за их исполнение – вот основные административные регламенты, которые были приняты органами исполнительной власти.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р утверждаются Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах и прилагаемый к ней план мероприятий по проведению административной реформы [7].

Принятие органами исполнительной власти административных регламентов, заключалось в повышении качества и доступности предоставляемых государственных услуг, ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства (это одна из задач первого этапа реформы), а также повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

В Концепции административной реформы были поставлены задачи:

- внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
- разработка и внедрение стандартов государственных услуг;
- оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;
- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества;

- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы
- создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на территориях субъектов Российской Федерации и др.

Поставленные задачи были направлены на обеспечение более высокой «эффективности деятельности органов исполнительной власти» и в результате проведения данных мероприятий планировалось повысить эффективность государственного управления.

Исходя из поставленных задач, можно сделать вывод, что второй этап административной реформы предполагал не только продолжение структурно-функциональных изменений в органах исполнительной власти, но и модернизацию стиля и методов её деятельности. Главное отличие второго этапа административной реформы заключалось в проведении её на трёх целевых ориентирах, первым из которых было повышение качества и доступности государственных услуг. Вторым ориентиром — это дальнейшее ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства. И третий ориентир административной реформы был сформулирован как «повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти». Если первый этап административной реформы был направлен на организационное упорядочение системы исполнительной власти, то второй этап был направлен на обновление отношений исполнительной власти и общества.

В реализации административной реформы важным этапом на ее пути стало вовлечение в нее субъектов федерации, так как большая часть государственных услуг реализуется именно на этом уровне власти [3]. Разработка и реализация ведомственных программ по проведению административной реформы в регионах началась в 2006 году.

На уровне субъектов федерации основная часть предоставляемых госуслуг приходится на функцию социальной поддержки населения (по некоторым данным до 1/3). Изначальный процесс осуществлялся федеральными органами власти в форме организации конкурсов на получение федеральных средств на реализацию административной реформы в регионах (1 млрд. руб. составил объем финансирования).

Одна из целей административной реформы, обозначенной в Концепции административной реформы на 2006-2010 гг. является повышение качества и доступности государственных услуг. Создание многофункциональных центров (МФЦ), предусмотренные принятой Концепцией, рассматривались как реализация задачи повышения качества и доступности получения государственных услуг.

Основой модернизации системы предоставления услуг в регионах явилось создание многофункциональных центров (МФЦ), по принципу «одного окна».

В список предоставляемых услуг МФЦ входят такие услуги как:

- регистрация собственности, операции с недвижимостью;
- определение гражданско-правового статуса (регистрацию по месту пребывания и проживания, выдачу удостоверяющих личность документов, услуги ЗАГСов);
- социальные выплаты и другие формы социальной поддержки и социальной защиты;
- комплексные услуги и функции, связанные с взаимодействием с бизнесом (выдача разрешений, лицензирование и т.д.).

Создание МФЦ было простимулировано в 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», принятым 27 июля 2010 г. [10].

Реализация данной цели вскрыла серьезные противоречия, которые оказали воздействие на ход и результаты административной реформы. Прежде всего, возникли вопросы разграничения компетенции между уровнями

государственной власти. При большом количестве разрабатываемых административных регламентов у разработчиков появилась проблема пограничного статуса, в значительной части, касаемо услуг и доставлявшего затруднения их регламентации из круга региональной власти. Большие трудности возникали в вопросе осуществления не простых услуг, рассчитанных на участие большого круга ведомств с нечетко выраженной степенью ответственности за нарушение норм, заложенных в административный регламент.

Одновременно, заложенные в административных регламентах сроки в исполнении и ожидании услуг, а также санкции за нарушение этих сроков от властей региона требуют строгой локализации сферы ответственности и однозначного толкования соответствующих норм законодательства [6].

Важной проблемой является разграничение полномочий между органами, как федеральной и региональной власти, в исполнении определенных мер регламентации государственных функций. Полномочия, находящиеся на федеральном уровне, во многих случаях реализуются на уровне субъектов федерации, что создает определенные рамки ограничения для уполномоченных органов субъектов РФ в решении вопросов регламентации определенной услуги.

При работе с регламентами возникает большое количество существенных вопросов. Административные регламенты часто механически дублируют положения других нормативных актов, регламентирующих те же административные процедуры, а также не содержат логически структурированного последовательного описания административных процедур, вследствие чего не обеспечивается их упорядочение и конкретизация. Также в административных регламентах отражается устаревшая информация или информация, не соответствующая действительности, осуществляющая несвойственную ей функцию.

Эти проблемы влияют на административные регламенты, на эффективность их применения, где теряется свойство документа и лишения

правового смысла. Альтернатива решения сложившихся проблем зависит, прежде всего, от обеспечения качества разработки административных регламентов, а также контроля разработчиков, находящихся под их полной ответственностью.

С 2008 года начинается третий этап в развитии административной реформы. На данном этапе важной необходимостью является повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг. Направлением этого этапа становится переход федеральных органов исполнительной власти на оказание государственных услуг в электронном виде с использованием общероссийского государственного информационного центра.

К сожалению, качество и доступность государственных и муниципальных услуг, оставляет желать лучшего [12].

В процессе предоставления государственных и муниципальных услуг, было обнаружено много недостатков, что стало причиной неудовлетворенности населения качеством и доступностью предоставляемых услуг. Среди них такие, как:

- необходимость довольно часто обращаться по одному и тому же вопросу;
- в течение долгого времени ожидание результата услуги;
- не пунктуальность и невнимательность сотрудников;
- недостаток полученной информации по данной процедуре получения услуги;
- необходимость заранее занимать очередь перед открытием госучреждения;
- сбор большого количества документов на бумажных носителях, для подачи заявления;
- нуждаемость многократного обращения заявителя в орган местного самоуправления;

- низко развитая система межведомственного взаимодействия между различными органами власти [4].

Еще одним из стратегических направлений административной реформы являлась борьба с коррупцией.

В период президентства Д.А. Медведева задача борьбы с коррупцией, угрожающая национальной безопасности и существованию любого государства, стала одной из приоритетных для главы государства. Это была одна из самых острых проблем, которая обсуждалась тогда во всём мире. Формирование условий, противодействующих незаконному обогащению лиц, ответственных за принятие публичных решений – главная её цель. Россия предпринимает реальные шаги и в 2008 году выходит в свет Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года, который определяет нормы, обеспечивающие выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений [13].

Согласно статье № 6 Федерального закона № 273-ФЗ, профилактика коррупции осуществляется путем применения следующих основных мер:

- формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;
- предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;
- установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений

о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

- внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении;

- развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

В этом же году был впервые утвержден Национальный план противодействия коррупции, утверждённый Президентом Российской Федерации от 31 июля 2008 года № Пр-1568, принята Национальная стратегия противодействия коррупции (утверждена Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 года №460) [5; 10]. Национальный план противодействия коррупции рассчитывался на два года и переиздавался порядка 6 раз до 2018 года.

В настоящее время можно выявить несколько основных причин возникновения коррупции:

- экономические - это, взаимосвязано с низкой заработной платой государственных служащих, и возможность острого влияния на деятельность фирм и граждан;

- институциональные – возникает из-за возрастания высокого уровня закрытости работы государственных ведомств, большого количества отчетности, слабой кадровой политики государства, которая допускает в

различные сферы управления не компетентных граждан и возможность продвижения по службе, независимо от результатов работы.

Рост коррупции влечёт за собой ряд других преступлений экономической и коррупционной направленности [1].

- социально-культурные – причиной является деморализация общества, малая недостаточность организованности и информированности граждан, в совокупности дающие слабость в отношении своеволия "власть имущих" [2].

Особое внимание к коррупционным проявлениям уделено в осуществлении государственных и муниципальных закупок, также усилению борьбы с хищениями [3].

Таким образом, в настоящее время нельзя однозначно сказать о результативности административной реформы. В ее реализации прослеживались и положительные, и отрицательные результаты. Если говорить о положительных результатах, то они отчетливо проявились на региональном уровне в предоставлении государством социальных услуг. Среди них можно назвать следующие:

- повышение доступности и комфортности получения государственных и муниципальных услуг;
- расширение электронного документооборота;
- разработка и внедрение административных регламентов;
- предоставление их на базе многофункциональных центров;
- мероприятия по снижению административных барьеров.

Всё это формирует благоприятный фон для дальнейшего внедрения мероприятий профилактического характера.

Проводя анализ этого периода времени (реформы) можно констатировать, что, во-первых, степень организации межведомственного электронного взаимодействия можно считать удовлетворительной. У всех органов социальной защиты есть возможность использовать электронные сервисы на федеральном, региональном, муниципальном уровнях по настоящее время. Но стоит отметить, что работа сервисов ещё не совершенна, происходят

постоянные сбои и возникают трудности в получении необходимого результата. Также остаются нерешённые проблемы, связанные с социальной защитой населения и вопросами разграничения компетенции между уровнями государственной власти.

Во-вторых, что касается борьбы с коррупцией, то в последнее время в стране борьба с ней активизировалась. Однако если говорить в целом, несмотря на принятые меры, каких-либо значимых результатов в данном направлении не достигнуто. Не реализованы многие антикоррупционные меры, а выполненные практического эффекта не дали. Причиной является то, что меры, предпринимаемые органами прокуратуры РФ, органами федеральной службы безопасности и органами внутренних дел оказались недостаточными чтобы устранить главные причины коррупции, так как основные факторы, порождающие ее, находятся в области функционирования государственного и хозяйственно-экономического механизмов, а также в социальной и культурной сферах.

Библиографический список:

1. Алехин В.П. Уголовно-правовая борьба с терроризмом в современных условиях // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. - 2016. - № 118. С. 891.
2. Алехин В.П. Способы борьбы с коррупцией в России // Научный журнал КубГАУ. – 2017. - № 129. С. 1–12.
3. Курочкин А.В. Правовое регулирование финансовой основы местного самоуправления в Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – 2003.
4. Малышева Д.С. Достоинства и недостатки предоставления муниципальных услуг в многофункциональных центрах // Научно-практический электронный журнал Аллея Науки. – 2018. - № 1. С. 1–5.

5. Национальный план противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы " (утв. Президентом РФ от 31.07.2008 N Пр-1568) (ред. от 14.01.2011) // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс».

6. Рой О.М. Роль административной реформы в повышении качества исполнения функций органов исполнительной власти в России // Вестник Омского университета. - 2012.- № 2. С. 80–85.

7. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р (ред. от 10.03.2009) (О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах) // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс».

8. Указ Президента РФ от 14.08.1996 N 1176 (ред. от 06.09.1996) "О системе федеральных органов исполнительной власти" // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс».

9. Указ Президента РФ от 23 июля 2003 года №824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 гг.» // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс».

10. Указ Президента РФ от 13.04.2010 N 460 (ред. от 13.03.2012) "О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы" // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс».

11. Федеральный закон "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" от 27.07.2010 N 210-ФЗ (последняя редакция) // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс».

12. Фархутдинова Л.Н. Актуальные проблемы повышения качества государственных и муниципальных услуг населению // Вестник Уфимского юридического института МВД России. – 2013. - № 1. С. 91–97.

13. Федеральный закон "О противодействии коррупции" от 25.12.2008 N 273-ФЗ (последняя редакция) // Правовая справочно-информационная система «Консультант Плюс».