

Барабашев А.Г.

Клименко А.В.

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Аннотация

Реформы государственного управления являются необходимым условием социального и экономического развития страны, повышения конкурентоспособности национальной экономики, развития гражданского участия и ответственности. Для каждой страны определяется своя композиция реформ, отражающая уровень развития ее экономики и общества, политические и культурные особенности. Для Российской Федерации наиболее актуальными на данный момент представляются следующие направления: оптимизация функционала исполнительной власти в целом и отдельных административных процессов (функций, услуг), внедрение механизмов управления по результатам, развития кадрового потенциала государственной службы, и конечно, поиск путей решения находящихся в фокусе общественного внимания проблем коррупции и этики государственной службы.

Ключевые слова: реформы государственного управления, функции, услуги и структура исполнительной власти, система управления государственной службой, административные процессы и регламенты, инструменты управления по результатам и программно-целевые методы, эффективность служебной деятельности, коррупция и профессиональная этика.

Оптимизация функций и структуры исполнительной власти

Необходимость пересмотра функционала исполнительной власти в рамках административной реформы была вызвана тем, что государственные органы сохранили часть полномочий, свойственных советской (плановой) системе управления. В новой, рыночной экономике эти полномочия оказались избыточными, их применение не только не давало общественно полезных результатов, но становилось преградой развитию бизнеса, могло быть и было использовано для получения коррупционных доходов.

Наряду с сокращением избыточных функций необходимо перераспределить сохраняющиеся полномочия (функции) между ведомствами таким образом, чтобы избежать конфликта интересов. Этот конфликт возникал в связи с тем, что функции по определению политики, ее реализации и контролю исполнения были сосредоточены в одних и тех же органах власти. Это не позволяло давать объективную оценку их деятельности, затрудняло управление и контроль. Именно поэтому идеи инвентаризации и сокращения (отбора необходимых) функций, перестройки структуры исполнительной власти не встретили консолидированного сопротивления высшей бюрократии.

О необходимости оптимизации государственных функций говорилось в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию в 2003 и 2004 гг. Отмечалось несоответствие объема полномочий государственного аппарата качеству власти. Указывалось на то, что административная реформа должна способствовать созданию государства, адекватного потребностям гражданского общества и целям, стоящим перед страной.

Приоритетные направления административной реформы, определенные Указом Президента РФ «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»¹, предполагали:

- ограничение вмешательства государства в деятельность предпринимателей;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение исполнения функций по регулированию экономики, надзору и контролю, управлению государственным имуществом и предоставлению услуг гражданам и организациям;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В июле 2003 г. Постановлением Правительства Российской Федерации² для координации административной реформы была образована Правительственная комиссия. Ее работа (вначале под руководством Б.С. Аleshina) вполне логично началась с проведения инвентаризации и анализа функций федеральных органов исполнительной власти в целях отбраковки избыточных и дублирующих друг друга функций. Масштаб работы потребовал создания при Правительственной комиссии нескольких рабочих

групп и привлечения большого числа экспертов из научных учреждений, бизнеса и общественных организаций.

Впервые в России был составлен перечень всех функций федеральных органов исполнительной власти, разработаны критерии их оценки на избыточность и необходимость. В качестве таких критериев выступали: отсутствие при исполнении функции ограничений конституционных прав и свобод, соответствие функции органа власти целям и задачам государственной политики в сфере его ведения, наличие оснований исполнения функции в федеральных законах. Проводилась оценка уровня материально-технических и финансовых затрат государства на исполнение функций.

Особенность функционального анализа, реализованного Правительственной комиссией, состояла в том, что каждый федеральный орган власти должен был доказывать необходимость своих функций (полномочий), их соответствие установленным критериям. Действовала своеобразная «презумпция виновности», согласно которой практически все функции «подозревались» в расширительной трактовке законодательства в пользу бюрократии. Государственный орган должен был представить убедительные доказательства того, что конкретная функция не может быть выполнена на основе саморегулирования или аутсорсинга.

Всего в 2003–2004 гг. было проанализировано 5634 функции, из них признано избыточными – 1468, дублирующими – 263, требующими изменения масштабов реализации – 868.

Методики и технология анализа функций учитывали международный опыт, накопленный в данной области. В этой части методическую помощь оказала группа Всемирного банка, обобщившая международную практику функционального анализа. Предложения этой группы были использованы Министерством экономики России и опубликованы для более широкого использования прежде всего на уровне регионов³.

Результаты функционального анализа были учтены при формировании новой структуры государственных органов и определении их специализации. В соответствии с Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴ были выделены типы функций по:

- выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию;
- контролю и надзору;
- управлению государственным имуществом;
- оказанию государственных услуг.

Выделенные типы функций были разнесены по трем типам федеральных органов исполнительной власти⁵. Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возложены на федеральные министерства. Функции по контролю и надзору – на федеральные службы. Функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом – на федеральные агентства. Устанавливалось, что министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, правда без уточнения, в чем конкретно координация и контроль будут со-

стоять. Предполагалось, что созданная «трехуровневая» модель позволит обеспечить специализацию деятельности, исключит конфликт интересов при исполнении в одном органе разных типов функций. Эти надежды «трехуровневая» организационная система в значительной степени оправдала, что подтверждается ее сохранением с некоторыми модификациями до настоящего времени. Обновленная структура федеральных органов исполнительной власти, утвержденная Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724, базируется в основном на ранее принятой функциональной структуре, хотя однозначной привязки типов функций к типам органов уже не соблюдается.

Эффективность работы специализированной по типам функций федеральной структуры исполнительной власти критически зависит от качества межведомственного взаимодействия. Интенсивность межведомственных согласований усилилась. В то же время культура и технологии межведомственного взаимодействия не могли быть модернизированы в короткий срок. Это привело к дезорганизации в период после формирования новых федеральных органов власти весной 2004 г.

Новые правила взаимодействия были установлены лишь в конце января 2005 г.⁶ Они, в частности, определяли полномочия и механизмы осуществления министерством координации и контроля подведомственных ему агентств и служб (утверждение планов деятельности и отчетов об их исполнении, назначение и освобождение от должности заместителей руководителей агентства и служб, премирование руководителей, утверждение регламентов исполнения подведомственными органами их функций и пр.).

Для большей унификации внутренних административных процедур был введен Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти⁷. В нем установлены полномочия руководителей органа власти и его подразделений, порядок исполнения поручений, взаимодействия органа власти с законодательной и судебной властью. Дана типовая схема планирования деятельности, отражены принципы организации работы с территориальными органами и обращениями граждан.

Введенные правила функционирования и взаимодействия органов власти, безусловно, не исключили всех межведомственных проблем, но в некоторой степени унифицировали процедуры и сократили поле неопределенности в бюрократических процессах.

Процедура глобальной оптимизации функционала федеральной исполнительной власти была проведена один раз, хотя для предотвращения появления новых избыточных функций это необходимо делать периодически, поскольку бюрократия «склонна к размножению». Мониторинг административных регламентов, выполненный ГУ–ВШЭ в 2008–2009 гг., показал, что после некоторого сокращения в 2003–2004 гг. количество функций (полномочий) федеральных органов исполнительной власти вновь увеличилось. Однако на данный момент точное число функций не известно⁸.

Состав полномочий некоторых федеральных органов исполнительной власти менялся до 16 раз. Принятая в 2004 г. система распределения полномочий по типам органов оказалась нарушенной.

Задача по сокращению функций вновь была поставлена в 2009 г. в связи с обсуждением проблемы снижения бюджетных расходов. Осенью этого года при Правительственной комиссии по проведению административной реформы была создана рабочая группа по оптимизации функций органов исполнительной власти во главе с И. Ю. Артемьевым (руководитель федеральной антимонопольной службы России), в задачи которой входило проведение постоянного мониторинга государственных функций и подготовка предложений по их сокращению. Кроме того, данная группа стала заниматься и анализом целесообразности участия различных учреждений и предприятий в исполнении государственных функций и оказании государственных услуг. Результаты этой работы можно ожидать не ранее 2010 г.

Подводная часть «айсберга» – подведомственные организации

Сокращая функции органов власти до необходимых размеров нельзя обойти вниманием подведомственные предприятия и учреждения. Таких организаций с советских времен сохранилось огромное множество. Не имея четких задач деятельности, они требуют постоянных бюджетных ассигнований на свое существование. Находясь в состоянии «подведомственности» и обладая значительным имуществом, они представляли большой интерес для бюрократического аппарата. Так, часть функций органов власти конструировалась таким образом, чтобы создать монопольные рынки для подведомственных организаций, находящихся под прямым контролем бюрократии. Все это создает дополнительные источники бюрократической ренты и ложится тяжелым бременем на федеральный бюджет, отдельные категории граждан и бизнеса. Подведомственные организации не заинтересованы в эффективном использовании ресурсов, но в то же время государство несет по их обязательствам субсидиарную ответственность.

Правительство России в октябре 2004 г. приняло порядок сокращения сети организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти. На основе анализа данных ведомственной и налоговой отчетности, реестра федерального имущества Правительственной комиссией по проведению административной реформы было выделено четыре группы подведомственных предприятий и учреждений.

К первой группе относились те, которые целесообразно сохранить (обеспечивающие оборону и безопасность страны, сохранение национальных ценностей и прочие общественные блага). Управление этими организациями передавалось из министерств профильным агентствам и Росимуществу России (двойственная подчиненность, принцип «двух ключей»).

Вторую группу составили организации и предприятия, передаваемые на уровень субъектов РФ в соответствии с законодательством о разграничении полномочий между федеральным центром и регионами. В эту группу попали главным образом учреждения здравоохранения, образования, культуры.

Предприятия, вошедшие в третью группу, подлежали приватизации или ликвидации. Оснований для их сохранения в прежнем статусе не на-

шлось. Среди таких организаций попадались и вполне экзотические – яхт- и конно-спортивные клубы, гостиницы.

Наконец, четвертая группа состояла из организаций, обслуживающих органы власти, в том числе предоставляющих услуги государственным служащим в рамках их социального пакета (медицинские центры, учреждения санаторно-курортного и транспортного обслуживания и др.). Решение по ним было отложено до принятия указов по компенсационному пакету государственных служащих.

Впервые в постсоветский период была изучена деятельность более 25 тыс. организаций, подведомственных федеральным органам власти. Из них треть была предложена к ликвидации, реорганизации или приватизации. Однако эти решения не были выполнены. Контроль исполнения решений не осуществлялся, равно как и мониторинг подведомственных предприятий, и в настоящий момент невозможно оценить их состояние.

В 2007 г. Министерством экономики был проведен анализ платных услуг подведомственных организаций. В результате был оценен рынок услуг, оказываемых государственными учреждениями, подведомственными главным образом контрольно-надзорным органам. Его величина в 2007 г. составляла около 1,5 трлн. руб. Эти услуги в основном касаются проведения разного рода предлицензионных и иных экспертиз, консультирования и т.п.

По итогам анализа был подготовлен проект постановления правительства, утверждающий закрытый перечень платных государственных услуг, за оказание которых федеральные органы исполнительной власти, а также подведомственные им учреждения вправе взимать плату с граждан и организаций. Однако на практике проблема платности государственных услуг этим решением не была урегулирована. Сохранился большой объем посреднических услуг, цены на которые определяются ведомственными актами, т.е. устанавливаются в интересах ведомств и подведомственных им организаций.

Формирование и динамика структуры государственной службы

Принятие Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» (2003) и Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (2004) означало, что окончательно сложились законодательные рамки структуры социального института государственной службы как совокупности связей ее основных элементов (т.е. должностей) друг с другом и с внешней средой.

В соответствии с современным законодательством о государственной службе Российской Федерации к структуре государственной службы относятся: категории и группы должностей; система классов чинов как существующий в России механизм иерархического выстраивания государственной службы; квалификационные требования к должностям; механизмы отбора на государственную службу и должностного роста (включая образовательные механизмы).

Основные структурные компоненты института государственной гражданской службы России таковы:

- должности, устанавливаемые Конституцией России и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, а также должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов России для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов России (так называемые «государственные должности», по смыслу примерно соответствующие международным понятиям «выборных должностей» и «должностей политических назначенцев»), к государственной службе не относятся. К государственной гражданской службе относятся должности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и лиц на государственных должностях. В отличие от многих стран, в России учителя, врачи, работники почт и пр. не являются гражданскими служащими, поскольку они не участвуют непосредственно в государственном управлении;
- имеются четыре категории должностей государственной службы, а именно категория «руководители», категория «помощники (советники)», категория «специалисты» и категория «обеспечивающие специалисты»;
- в составе категорий должностей существуют группы должностей. Общий перечень групп должностей, от старших к младшим, состоит из пяти групп – высшие, главные, ведущие, старшие и младшие должности. При этом в категории «обеспечивающие специалисты» нет высшей группы должностей, в категории «специалисты» нет младшей группы, а в категориях «помощники (советники)» и «руководители» нет младшей и старшей групп должностей;
- общие перечни должностей в государственных органах, включая их названия и соответствие категориям и группам, регулируются посредством реестров должностей⁹;
- иерархия должностей государственной гражданской службы и их соотнесение с иерархиями должностей в правоохранительной и военной службе задаются через систему классов чинов, присваиваемых по итогам проведения квалификационного экзамена¹⁰;
- категории и группы должностей отличаются по предъявляемым к ним профессиональным квалификационным требованиям (профессиональным знаниям, умениям и навыкам – тем, что принято обозначать понятием «профессиональные компетенции»). Наиболее значительные квалификационные требования, наличие высшего профессионального образования относятся к должностям категорий «руководители», «помощники (советники)», специалисты всех групп должностей и к главной и ведущей группам должностей категории «обеспечивающие специалисты». Наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению служебной деятельности, необходимо для старшей и младшей групп должностей категории «обеспечивающие специалисты». Кроме того, к квалификационным требованиям для всех категорий и групп должностей относится наличие стажа (опыта) работы по специ-

- альности и соответствующих навыков, причем к стажу работы относится не только время работы на государственной и муниципальной службе¹¹;
- замещение вакантных должностей государственной гражданской службы (прием на службу) осуществляется на основании открытого конкурса, который не проводится только в случаях замещения полномочий на определенный ограниченный срок (для руководителей и помощников (советников), нахождения гражданина в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе, для младшей группы должностей (где конкурс обеспечить трудно, часто бывает только один претендент на место либо вообще нет желающих занять должность) либо в случае должностей, для которых необходим допуск к государственной тайне¹²;
- соответствие государственного гражданского служащего замещаемой должности определяется на основании регулярной аттестации (не реже одного раза в три года)¹³. Присвоение очередного классного чина, соответствующего группе должностей (должностной рост), производится на основе результатов сдачи квалификационного экзамена¹⁴;
- существенным фактором должностного роста является получение государственным гражданским служащим дополнительного профессионального образования¹⁵, призванного выработать определенные профессиональные компетенции.

Не регулируются законодательно, но зависят от установленных правовых норм количественные и качественные характеристики состава государственной службы; конкурентоспособность должностей государственной службы в сравнении с сопоставимыми должностями иных профессиональных групп публичного сектора (спрос и предложение на рынке труда).

Эти динамические характеристики государственной службы хорошо показывают, какова в действительности ситуация с государственной гражданской службой: насколько эффективны принятые правовые нормы, в каком направлении развивается государственная гражданская служба, какое влияние на это развитие оказывает проведение других институциональных реформ, в частности административной реформы.

Изменение численности, возрастного состава, гендерных характеристик, уровня профессионализма (образование), оплаты труда на государственной гражданской службе показывает, что эволюция государственной гражданской службы происходит противоречиво, с элементами как положительных, так и отрицательных изменений.

Таблица 1

Динамика изменений на государственной гражданской службе

Характеристики государственной гражданской службы	Направление происходящих изменений	Оценка изменений (положительные или отрицательные изменения)
Количественный состав	Сократился в 2004 г., сразу после начала административной реформы, и увеличивается с тех пор, превзойдя дореформенные показатели	Изменения отрицательные, поскольку предполагалось, что устранение дублирующих функций приведет к устойчивому сокращению аппарата

Возрастной состав	Процент в возрасте выше 40 лет на федеральном уровне по должностям категории «руководители» постепенно уменьшается (по сравнению с 2005 г.)	Изменения положительные, поскольку тем самым происходит омолаживание госаппарата
Гендерный состав	Устойчиво держится в соотношении более 70% женщин / менее 30% мужчин ¹⁶	Изменения нейтральные
Образовательный состав	Устойчиво около 70% имеет высшее профессиональное образование. Одновременно процент гражданских служащих с высшим профессиональным образованием в области специализаций государственного управления постепенно повышается	Изменения положительные, т.е. профессиональный уровень растет
Уровень оплаты труда	Повышается, в среднем поднявшись в 2008 г. приблизительно до 17 тыс. руб. в центральных аппаратах министерств (600 долл. США при текущем курсе на ноябрь 2008 г.), более чем в 2 раза по сравнению с 2005 г. ¹⁷	Изменения формально положительные, однако происходит увеличение разрыва в оплате между младшими и старшими группами должностей. Кроме того, следует отметить, что так называемые надокладные выплаты занимают до 90% общей суммы денежного содержания
Привлекательность профессии на рынке труда	В 2007–2009 г. начала повышаться по ряду федеральных органов ¹⁸ , что отмечалось в ходе регулярных опросов студентов (при прохождении практики) и выпускников факультета государственного и муниципального управления ГУ–ВШЭ	Изменения положительные, связаны также с ростом заработной платы в федеральных органах власти

Проблемы создания системы управления государственной службой

В Российской Федерации эволюционно сложилась «многополярная» система управления государственной службой, хотя федеральное законодательство предполагает формирование единого федерального органа по управлению государственной службой. На пути к созданию такого органа имеются значительные нерешенные проблемы, в том числе относящиеся к взаимодействию реформы государственной службы с административной реформой.

В настоящее время имеются четыре основных центра управления государственной службой. Первый центр – Администрация Президента России. В описываемый нами период (с реорганизации в 2004 г.¹⁹) функции по управлению государственной службой оказались сосредоточенными в Управлении по вопросам государственной службы Президента России²⁰, перейдя к этому Управлению в основном от Управления по кадрам и государственным наградам Президента России (также здесь можно упомянуть Контрольное управление и Главное государственно-правовое управление, впоследствии переименованное в Государственно-правовое управление).

Функции трех департаментов Управления по вопросам государственной службы включают: аналитические и организационные функции по проведению реформы и дальнейшему развитию системы государственной службы, координацию системы дополнительного профессионального образования государственных служащих, ведение вопросов взаимодействия с государственной гражданской службой субъектов Российской Федерации и с муниципальной службой²¹. Управление призвано обеспечивать бесперебойное функционирование системы государственной службы, вырабатывать стратегические предложения, но не является федеральным органом по управлению государственной службой, осуществляя координационные функции в режиме децентрализованного взаимодействия с другими ответственными государственными органами.

Второй центр – Аппарат Правительства России, в котором вплоть до недавнего времени функции управления государственной службой, с акцентом на контроль исполнения решений и координацию работы федеральных органов исполнительной власти, возлагались на отдел государственной службы Департамента управления делами Правительства Российской Федерации при взаимодействии с Департаментом государственного управления и местного самоуправления. В октябре 2008 г. функции по управлению государственной службой вместе с отделом государственной службы были переданы из Департамента управления делами Правительства Российской Федерации в Департамент государственного управления и местного самоуправления. При этом в Департаменте управления делами был создан отдел по работе с кадровым резервом, и данная функция из ведения отдела государственной службы изъята.

Третий центр – Минздравсоцразвития России, ставший правопреемником Минтруда России (с 2004 г.). С 2008 г. в Минздравсоцразвития России создан Департамент государственной службы (до этого – Департамент трудовых отношений и государственной гражданской службы), к ведению которого отнесены вопросы координации управления государственной службой в исполнительных органах власти (впредь до создания федерального органа по управлению государственной службой), социальных гарантий (однако здесь главные функции денежного обеспечения социальных гарантий отнесены к ведению Минфина России), вопросы дополнительного профессионального образования государственных служащих (за исключением зарубежных программ, закрепленных за Управлением по вопросам государственной службы Президента России).

Четвертый центр, а точнее множество центров, – это департаменты (управления) или структурные подразделения в составе департаментов (управлений) федеральных органов власти, отвечающие за кадровые вопросы и управление государственной службой в этих органах. Изучая опыт их работы в рамках Федеральной программы реформирования государственной службы Российской Федерации (в 2007 г. по линии Минэкономразвития России), эксперты пришли к следующим выводам:

- обнаружено значительное различие структурных характеристик (от названий и до степени самостоятельности) и закрепленных функций;

- недостаточна координация деятельности этих структурных подразделений, принадлежащих разным федеральным органам исполнительной власти, по вопросам приема на государственную службу, ее прохождения, прекращения государственной службы, подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;
- отсутствует ясная, определенная федеральным законодательством схема взаимодействия «по вертикали» структурных подразделений государственных органов по вопросам управления государственной службой. В настоящее время ряд функций управления государственной службой, согласно федеральному законодательству, закреплен за уполномоченным федеральным органом, причем по разным функциям управления полномочиями обладают различные федеральные органы. Единый федеральный орган по управлению государственной службой отсутствует;
- мало применяются информационные технологии;
- отсутствуют показатели эффективности и результативности управления государственной службой и кадрами, которые должны логически «замкнуть» систему управления государственной службой;
- недостаточен контроль над органами управления государственной службой со стороны структур гражданского общества.

Недостатками сложившейся многополярной системы управления государственной службой являются постоянное столкновение интересов ведомств, снижающее эффективность и потенциал управления, значительные затраты времени на выработку решений.

В то же время необходимо отметить, что с 2003 г. в федеральном законодательстве о государственной службе закреплено положение²² о создании системы управления государственной службой на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. Несмотря на требования законодательства, до сих пор федеральный орган по управлению государственной службой не создан. Этому имеется несколько причин. Первая и основная причина – управление государственной службой является одной из важнейших, можно сказать чрезвычайных функций государственного управления в целом, и ее нельзя сочетать с другими обязанностями. Решающая политическая значимость этой функции («кадры решают всё») делает создание федерального органа по управлению государственной службой потенциально опасным в случае наличия определенных политических амбиций руководства этого органа. Поэтому без твердой убежденности политического руководства России в необходимости создания такого органа и без наличия неоспоримой, профессионально безупречной деполитизированной кандидатуры руководителя этого органа создание федерального органа по управлению государственной службой, с наличием контрольно-распорядительных (а не только консультационных) функций, не может состояться.

Реализация Федеральной Президентской Программы реформирования государственной службы привела к накоплению опыта программно-целевого метода управления государственной службой. Суть применения программно-целевого метода к управлению государственной службой за-

ключается в следующем. Среди задач управления государственной службой выделяются те, которые требуют разработки и внедрения новых инструментов управления. Это, например, относилось к разработке и внедрению реестров должностей в государственных органах, типов программ повышения квалификации для государственных служащих, принципов оплаты труда государственных служащих в соответствии с эффективностью служебной деятельности, к формированию кадрового резерва (отбор в резерв и работа с резервом) и т.д. Под эти новые задачи выделяются целевые средства, устанавливаются сроки реализации, назначаются ответственные за достижение результатов государственные органы. Вводится механизм ответственности государственных органов за внедрение принятых результатов. Установленные задачи подразделяются на программные мероприятия.

Административные и должностные регламенты

Термин «регламент» укоренился в российском административном лексиконе еще со времен Петра I и стал не столько символом порядка, сколько бюрократического всевластия. Тем не менее идея регламентации под другим названием (реинжиниринг, оптимизация бизнес-процессов, упорядочение операций и пр.) давно проникла в современный бизнес, поскольку стала одним из реальных инструментов снижения издержек и повышения конкурентоспособности. В европейских странах в последнее время широко стали применяться процедуры «административного упрощения» (*administrative simplification*), которые во многом похожи на то, что в России называют регламентацией.

Идея воссоздания административных регламентов исполнения государственных функций и оказания государственных услуг для улучшения государственного управления возникла у экспертов Государственного университета – Высшей школы экономики в 2003–2004 гг. Она основывалась, с одной стороны, на модели «идеального» бюрократа М. Вебера, требующей соблюдения определенных правил, с другой – на концепции управления по результатам, ориентирующей на достижение качественных стандартов государственных услуг. По сути, административный регламент – это пошаговое, алгоритмическое описание оптимизированного процесса исполнения функции или оказания услуги, включающее критерии принятия решений и детальную характеристику конечного результата в виде стандарта исполнения.

При описании административного процесса на каждом из его этапов указываются обязанности исполнителей, необходимые документы и платежи. Утвержденный административный регламент является нормативным правовым актом, который доступен клиентам государства и может быть ими использован для контроля и оспаривания неправомερных действий чиновников, прежде всего при несоблюдении ими установленных стандартов государственных услуг.

Для стран со сложившейся правовой культурой и административными традициями идея регламентации, возможно, не столь актуальна, как для России, в которой бюрократия и гражданское общество все еще находятся

в поиске баланса взаимных прав и обязанностей. В России административные регламенты выступают в настоящее время своеобразными публичными обязательствами органов исполнительной власти, в которых выражены гарантии качества услуг и взаимодействия гражданского общества с государством.

Благодаря созданию административных регламентов гражданское общество впервые получило возможность заглянуть внутрь бюрократической машины, остававшейся до недавнего времени абсолютно закрытой, способной по своему усмотрению расширять собственные полномочия, трактовать результаты своей деятельности. Открытость регламентов обеспечила беспрецедентный уровень прозрачности бюрократии. Однако открывающиеся в связи с этим возможности еще недостаточно осознаны и востребованы не только гражданским обществом, но и самой бюрократией.

Развитие системы административных регламентов

Административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг создаются в России органами исполнительной власти с 2005 г. для каждой законодательно установленной функции. При этом регламенты наиболее социально и экономически значимых государственных функций рассматриваются на Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Порядок разработки и утверждения, структура и содержание административных регламентов определены постановлением правительства²³. Органы власти самостоятельно или с привлечением консультантов проводят описание последовательности административных процедур и их юридических оснований, обращая внимание прежде всего на устранение избыточных действий, упрощение административных процессов, включая уменьшение сроков их исполнения. Степень упрощения административной процедуры в большинстве случаев является критерием качества административного регламента.

Условием утверждения административного регламента является проведение его независимой экспертизы, в которой участвуют научные, отраслевые, консалтинговые организации. Экспертиза должна определить соответствие процедуры и стандарта качества услуги, заложенных в регламенте, потребностям тех общественных групп, на которые действие этого регламента будет распространяться. К сожалению, сам порядок проведения экспертизы до сих пор недостаточно регламентирован, что позволяет проводить ее иногда формально с привлечением подведомственных, т.е. зависимых, организаций и в минимальном объеме учитывать требования граждан и бизнеса.

Раздел по стандартам качества услуги и комфортности взаимодействия является главной частью административного регламента и содержит обязательные требования к информированию, срокам исполнения, перечню и формам необходимых документов, а также к качеству обслуживания, включая оборудование помещений для приема граждан.

Стандарты государственных функций и услуг нацелены на снижение всех видов издержек граждан и организаций при их взаимодействии с государственными органами, повышение открытости государственных органов, обеспечение доступности информации о порядке и ходе исполнения функции и предоставления услуги на каждой их стадии. Наличие стандарта создает реальные возможности общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти.

Одним из направлений оптимизации административных процессов, тесно связанным с регламентами, стало создание так называемых многофункциональных центров, т.е. систем обслуживания «одного окна».

Многофункциональный центр представляет собой единое место приема, регистрации и выдачи заявителю документов при предоставлении различных государственных и муниципальных услуг. Его организационной основой являются регламенты функций и услуги различных органов власти, объединенных на основе регламента взаимодействия, соглашений информационного обмена и документооборота между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта и муниципалитетами.

К концу 2008 г. создано более 50 многофункциональных центров в не менее чем 30 субъектах Российской Федерации с предоставлением в каждом из них более 10 государственных и муниципальных услуг.

До сих пор эти центры создавались за счет средств федерального бюджета на административную реформу. Однако в дальнейшем необходимо выработать модель финансирования их оперативной деятельности, сложность которой состоит в том, что она должна объединить на стабильной основе средства бюджетов разных уровней – федерального, регионального и муниципального.

Административные регламенты и электронное правительство

Разработка административных регламентов имеет непосредственное отношение к формированию электронного правительства (электронных сервисов для граждан и бизнеса, электронного и информационного межведомственного взаимодействия). В настоящее время работа по переходу к электронным государственным услугам ведется прежде всего по тем из них, для которых уже утверждены «бумажные» регламенты. Такой подход позволяет избежать «автоматизации хаоса». Кроме того, расходы на создание электронных услуг при наличии регламента снижаются на 30–40%.

В соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации к 2015 г. все государственные услуги должны быть переведены в электронный вид. Для координации этой работы в мае 2008 г. была принята Концепция развития электронного правительства, а в октябре 2009 г. Правительство утвердило план перехода на оказание государственных услуг в электронном виде.

План перехода федеральных органов исполнительной власти на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде предусматривал поэтапное развитие сервисов:

1-й этап – размещение информации о государственной услуге (функции) в сводном реестре государственных и муниципальных услуг (функций) и на едином портале²⁴;

2-й этап – размещение на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) форм заявлений и иных документов, необходимых для получения государственной услуги (исполнения функции), и обеспечение доступа к ним для копирования и заполнения в электронном виде;

3-й этап – предоставление документов в электронном виде с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций);

4-й этап – обеспечение возможности для заявителей с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) осуществлять мониторинг хода предоставления государственной услуги или исполнения государственной функции;

5-й этап – обеспечение возможности получения результатов предоставления государственных функций в электронном виде на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций), если это допускается федеральным законом.

Анализ электронных ресурсов федеральных и региональных органов власти, проведенный в 2008 г. в рамках всероссийского мониторинга внедрения административных регламентов, показал, что средний уровень соответствия первой информативной стадии электронного взаимодействия по всем исследованным органам власти составляет менее 14%. Реализовать третью стадию электронного взаимодействия смогли лишь 6 государственных органов на федеральном и 2 – на региональном уровне. В целом уровень готовности федеральных органов к электронному взаимодействию составляет чуть более 3%, т.е. находился на начальной стадии, далекой от обеспечения интерактивного взаимодействия граждан с органами власти.

Запланированный переход к более высоким уровням электронного взаимодействия в рамках оказания государственных услуг (исполнения функций) требует серьезного пересмотра большинства ранее созданных административных регламентов. Эта работа началась в конце 2009 г. и затронула 14 наиболее востребованных и массовых услуг. Она потребовала усиления межведомственного подхода, поскольку именно межведомственные соглашения, межведомственный информационный обмен являются основной причиной длительных сроков обслуживания, возникновения посреднических услуг, иных административных барьеров для граждан и бизнеса.

Должностные регламенты

Процессная регламентация исполнения функций органом власти предполагает ее продолжение на уровне должностей государственных служащих. В целом можно сказать, что всякая должность государственной службы предполагает наличие *круга требований и обязанностей*, так или

иначе связанных с реализацией функций государственного органа (в том числе с оказанием государственных услуг). Замещение должности подразумевает, что государственный служащий исполняет эти требования и обязанности и они должны быть зафиксированы.

Федеральное законодательство о государственной гражданской службе предполагает три инструмента (формы) фиксации требований и обязанностей государственных гражданских служащих. Это должностные регламенты (Ст. 47 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), представляющие собой описание квалификационных требований к уровню и характеру знаний и навыков по данной должности, необходимому образованию и стажу (опыту работы по специальности), должностные обязанности, права и ответственность служащего. Важными компонентами должностных регламентов являются перечни вопросов, по которым государственный гражданский служащий обязан самостоятельно принимать решения и по которым он должен участвовать в принятии решений. В должностном регламенте фиксируются также сроки и процедуры подготовки и рассмотрения решений, порядок согласования и принятия решений. По сути, должностной регламент – это система предписаний для профессиональной деятельности, в том числе предписаний процедурно-технологического характера. Второй инструмент (форма) фиксации обязанностей – служебный контракт (Гл. 5 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), т.е. соглашение, заключаемое с государственным гражданским служащим при поступлении и прохождении службы²⁵. Поскольку в служебном контракте устанавливаются права и обязанности государственного гражданского служащего, то в содержании служебного контракта в числе прочего фиксируется описание его профессиональной деятельности. Наконец, составление государственным гражданским служащим программы индивидуального профессионального развития призвано дать стратегические ориентиры его должностного роста, возможное направление изменения его профессиональной деятельности.

К теоретическим проблемам разработки должностных регламентов относятся неопределенность описания профессиональной деятельности и относительность понятия «цели деятельности». Эти затруднения можно преодолеть, если рассматривать профессиональную деятельность государственных служащих как следование поведенческим образцам (социальные эстафеты)²⁶. В таком случае возникает два понимания целей. Одни цели задаются описанием деятельности государственного органа в целом (т.н. «надрефлексивная позиция»), а другие цели характерны для профессиональной деятельности отдельных государственных служащих (т.н. «рефлексивная позиция»). Эти два описания целей взаимодополнительны и не выводятся друг из друга. Поэтому коллизия, когда отдельный служащий считает свою деятельность результативной, а с точки зрения исполнения функций государственного органа это не результаты, а только участие в процессе, в данной концепции преодолима.

К практическим затруднениям относилась сложность перехода от типовых должностных регламентов к должностным регламентам по конкретным должностям, усугубленная нежеланием многих государственных гражданских служащих работать по точному регламенту, в составлении которого они должны были принимать участие. Поэтому вплоть до 2006 г. процесс разработки реальных должностных регламентов «застопорился» на уровне типовых регламентов по категориям и группам должностей. И только в 2007–2008 гг. на федеральном уровне произошел положительный сдвиг в разработке должностных регламентов в некоторых государственных органах.

Современное состояние административной и должностной регламентации и их взаимодействие

К концу 2008 г. федеральными органами исполнительной власти было разработано более 400 административных регламентов, утверждено и зарегистрировано в Минюсте России – 232. На региональном уровне подготовлено около 2 тыс. административных регламентов.

К концу 2008 г. административными регламентами охвачено около трети основных функций федеральных органов исполнительной власти, а по отдельным органам власти (федеральная антимонопольная служба, федеральная миграционная служба) – около половины функций.

Несмотря на критику со стороны экспертного сообщества и государственных органов, административные регламенты остаются, пожалуй, единственным реальным технологическим инструментом оптимизации бюрократии. Президент России неоднократно упоминал о необходимости их скорейшего внедрения.

Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов, проведенный во второй половине 2008 г., зафиксировал положительное отношение граждан и государственных служащих к практике внедрения регламентов²⁷. По данным мониторинга, более 90% граждан, знакомых с текстами регламентов, указали на их высокую полезность и необходимость обеспечения максимальной доступности этих документов. Аналогично, 90% государственных служащих, опрошенных в рамках мониторинга, положительно оценили результаты внедрения административных регламентов, отмечая, что это упорядочило их деятельность, улучшило процесс взаимодействия центрального аппарата и территориальных органов исполнительной власти.

Вместе с тем работа по регламентации проходит не так быстро и беспроблемно, как хотелось бы, сталкивается со значительными объективными и субъективными препятствиями.

Во-первых, ведомства по своей инициативе не стремятся к регламентации, ограничивающей свободу их действий и делающей их прозрачными как для граждан, так и для вышестоящего руководства. Сроки разработки, согласования и утверждения регламентов постоянно затягиваются.

При подготовке планов регламентации ведомствами зачастую выбираются не самые массовые и востребованные обществом функции. В числе приоритетных регламентов зачастую фиксировались функции (услуги),

не относящиеся к категории массовых, проблемных, социально значимых. По значительному количеству регламентов реальный поток заявителей был минимальный, многие функции реально не исполнялись. Ведомства сознательно включали в планы приоритетных регламентов «пустые», заведомо неисполняемые, не массовые функции, оставляя в тени наиболее важные и проблемные.

Во-вторых, качественная оптимизация административных процедур, как правило, требует изменения законодательства и структуры органов. Из-за сложности и длительности внесения законодательных и организационных изменений около четверти запланированных на 2008 г. регламентов не были разработаны.

В то же время в планы работы было включено избыточное количество регламентов. В результате на федеральном уровне из-за нехватки административных и экспертных ресурсов требования порядка разработки и утверждения регламентов во многих случаях соблюдались ведомствами не полностью. Прежде всего это касалось сроков согласования проектов регламентов и учета полученных замечаний, проведения полноценной экспертизы, подготовки предложений по совершенствованию нормативной правовой базы.

Низкое качество значительного числа регламентов, вызванное несоблюдением процедуры разработки, приводит к тому, что их внедрение не ведет к повышению качества исполнения государственных функций и степени удовлетворенности потребителей государственных услуг.

В-третьих, разработка административных регламентов в 2006–2008 гг. носила в основном ведомственный характер. Несмотря на возможность утверждения совместных регламентов, подобные случаи были единичными. Самые сложные и конфликтные вопросы межведомственного взаимодействия оказались вне рассмотрения во многом потому, что ими мало кому хотелось заниматься. В результате граждане в основном остались один на один с ведомствами, а управление комплексными услугами (функциями) оказалось разделенным на несколько отдельных регламентов, каждый из которых выдвигал свои требования к заявителю о предоставлении документов из иных органов власти (иногда разных уровней). Это означало, что заявитель, как и раньше, вынужден осуществлять часть межведомственного документооборота, балансируя между зачастую противоречивыми требованиями ведомств.

В-четвертых, внедрение регламентов проходит без выделения дополнительного финансирования. Однако для части массовых государственных услуг это означает сохранение прежнего качества обслуживания. Мониторинг показал, что положения стандарта по территориальным подразделениям Федеральной миграционной службы, например, выполняются менее, чем на 20% от заявленного в регламенте. Для полноценного обеспечения стандарта в 3500 подразделениях Федеральной миграционной службы России требуется более 2 млрд. руб.

В-пятых, крайне низким оказался уровень информированности о возможностях административных регламентов не только граждан, но и самих

государственных служащих (особенно в субъектах РФ). Только 37% граждан читали или знакомились с регламентами, 53% о регламентах ничего не знают.

Тем не менее работа над административными регламентами позволила провести массовую инвентаризацию законодательства и упорядочить множество административных процедур. Почти в каждом случае разработки регламента удавалось улучшить правоприменительную практику, оптимизировать состав процессов, из которых складывается выполнение функции, сократить сроки, рационализировать содержание документов и инфраструктуру взаимодействия с заявителями.

Накопленная информация позволяет перейти к новому этапу оптимизации функционала государства на уровне полномочий федеральных органов власти.

Кроме того, необходимо отметить антикоррупционный эффект регламентации. Внедрение административного регламента снижает коррупционный потенциал за счет существенного ограничения административного усмотрения и алгоритмизации многих процессов, существенного повышения их прозрачности, лучшего информирования граждан, введения закрытых перечней требующихся от заявителя или проверяемого лица документов, определения механизма обжалования при отказах, персонализации ответственности государственных служащих.

Во многих сферах внедрение административных регламентов позволило существенно повысить наглядность и предсказуемость работы органов исполнительной власти для «клиентов» – граждан, предприятий и общественных организаций, создать основу для контроля снизу.

Применительно к должностной регламентации можно сказать, что к настоящему времени все федеральные органы исполнительной власти разработали должностные регламенты для всех своих сотрудников, по всем должностям. Однако в основном должностные регламенты имеют формальный характер, они сводятся к должностным инструкциям и не охватывают все виды должностных обязанностей, прав и ответственности служащих. Часто отсутствуют механизмы и процедуры профессиональной деятельности по данной должности. Не определены или поименованы формально перечни вопросов, по которым государственный гражданский служащий обязан самостоятельно принимать решения и по которым он должен участвовать в принятии решений.

Зачастую должностные регламенты не используются в процессе проведения аттестаций и квалификационных экзаменов. Недостаточно взаимодействие должностных регламентов, с одной стороны, и служебных контрактов и планов индивидуального развития – с другой: они либо противоречат друг друга, либо плохо коррелируют.

Во многом эти недостатки являются следствием недостаточной координации административных и должностных регламентов, что позволяет аппарату работать неэффективно при наличии ясных и проверяемых по качеству исполнения функционалов федеральных органов исполнительной власти.

Управление по результатам в системе исполнительной власти

Создание эффективного государства, где под эффективностью понимается удовлетворенность граждан работой системы государственного управления, – одна из главных целей реформ общественного сектора.

Для федеральных органов исполнительной власти это означает, что данные органы должны качественно оказывать услуги, экономно расходовать бюджетные средства, обеспечивать реализацию целей социальной и экономической политики.

Эффективность государственной гражданской службы предполагает, что в рамках своих должностных обязанностей, зафиксированных в должностных регламентах, служебных контрактах, в планах индивидуального развития, государственные гражданские служащие вносят вклад в реализацию функций федеральных органов исполнительной власти, руководствуясь принципами общественного служения. Оплата труда и государственные социальные гарантии государственных гражданских служащих должны зависеть от результатов и качества их служебной деятельности, соответствовать условиям региональных рынков труда по сопоставимым специальностям, уровню квалификации.

Управление и бюджетирование по результатам в контексте административной реформы

Согласно Концепции административной реформы, первое направление работы связано с внедрением методов и процедур управления по результатам, проектного управления. Предполагалось, что реализация этого направления позволит создать и внедрить системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности, конкурентного распределения ресурсов между ведомствами, управленческого учета и контроля за достижением результатов их деятельности. Кроме того, планировалось обеспечить разработку ключевых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти по основным направлениям, определять персональную ответственность и эффективность работы руководителей и должностных лиц за решение поставленных задач.

Однако ситуация сложилась таким образом, что системы и механизмы управления по результатам стали в основном формироваться не в рамках административной реформы «в узком смысле». Дело в том, что эти вопросы курировала Правительственная комиссия по результативности бюджетных расходов (под руководством А.Д. Жукова), а не Правительственная комиссия по административной реформе (С.Е. Нарышкин). Вопросами бюджетирования, ориентированного на результат, непосредственно занимался Минфин России. Кроме того, в 2006 г. Администрация Президента России выступила с самостоятельной инициативой внедрения показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

В результате тематика управления по результатам не получила развития в рамках административной реформы, которая сосредоточилась в основном на проектах разработки и внедрения административных регламентов. В то же время необходимо отметить, что сами регламенты содержали целевые ориентиры и показатели деятельности, зафиксированные в стандартах предоставления государственных услуг и обслуживания. Однако до самого последнего времени характеристики стандартов не рассматривались в качестве возможных целевых показателей эффективности и оценки деятельности.

Начало внедрения механизмов управления по результатам можно отнести к маю 2004 г., когда было выпущено Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»²⁸. Это постановление включало Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. и план ее мероприятий, а также Положение о Докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (так называемых ДРОНДах), ставших в последующие годы основным инструментом управления по результатам на федеральном уровне.

Концепция реформы бюджета включала широкий круг инициатив, охватывающих помимо упомянутых ДРОНДов упрощение и расширение функциональности бюджетной классификации, введение различных режимов планирования и утверждения бюджетов действующих и вновь принимаемых обязательств, увеличение до трех лет бюджетного горизонта, расширение полномочий распорядителей и получателей бюджетных средств, применение программно-целевого планирования. С учетом этих новаций была подготовлена новая редакция Бюджетного кодекса РФ.

Нужно отметить, что с точки зрения внедрения управления по результатам большое значение имело внедрение с 2007 г. трехлетнего «скользящего» бюджета (первый трехлетний федеральный бюджет был принят на 2008–2010 гг.). Дело в том, что однолетний бюджет в принципе не соответствует технологии бюджетирования по результатам, поскольку в силу инерционности экономики в течение одного года невозможно обеспечить выход на результирующие показатели, отражающие стратегические цели. Многолетний бюджет расширяет возможности маневра получателей бюджетных средств, позволяет им вырабатывать более гибкую политику расходов и управление по целям. Таким образом, внедрение трехлетнего бюджета создало необходимые условия для реального, а не формального бюджетирования по результатам.

Развивалась практика планирования деятельности органов исполнительной власти, совершенствовалась методика подготовки ДРОНДов, которые каждый федеральный орган исполнительной власти ежегодно подготавливает на предстоящий трехлетний период и направляет в Правительственную комиссию по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти²⁹ для рассмотрения. ДРОНДы стали своего рода индикативными планами деятельности органов власти с выделением задач, мероприятий, показателей результатов.

Несмотря на повышение качества ДРОНДов, определение порядка их рассмотрения в правительстве, эти документы до сих пор не увязаны с планированием бюджетных заявок ведомств, их не используют для оценки эффективности бюджетных расходов. Разрыв в цепочке «бюджет–результаты» сохранился. Введение нового инструмента – Плана мероприятий по достижению количественных и качественных показателей, в котором дается детальная характеристика мероприятий по решению установленных в ДРОНДах задач, указываются ответственные исполнители, сроки исполнения и пр., – также не привело к установлению четкой связи результатов с расходами бюджета. Более того, анализ подготовленных к началу 2008 г. ведомственных планов мероприятий и ДРОНДов показал, что содержание мероприятий в них трактуется зачастую по-разному.

На полпути остановилась и работа по внедрению таких планово-программных методов управления, как ведомственные целевые программы (ВЦП), введенные в практику бюджетного планирования весной 2005 г. и зафиксированные в числе инструментов планирования бюджетных ассигнований.

ВЦП является группировкой комплекса мероприятий ведомства, направленных на решение определенной задачи. В ВЦП определяются объем необходимых бюджетных расходов, система управления программой, проводится анализ рисков недостижения целевых показателей. Таким образом, ВЦП обладает определенным потенциалом эффективного управления расходами для достижения установленных целей.

Однако до настоящего времени ВЦП – это лишь аналитический инструмент. ВЦП почти не используются как стандартное обоснование финансового обеспечения деятельности органов власти. Даже в этом своем качестве они достаточно полезны, поскольку заставляют изменить логику анализа бюджетного управления в ведомствах, акцентируют внимание на комплексности задач, обеспечивающих достижение целей, и необходимости специальной организационной поддержки их решения.

В 2008 г. одним из основных сюжетов (одним из двух) административной реформы была как раз подготовка ведомственных целевых программ по тематике «Повышение качества исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, в том числе в электронном виде на базе создаваемых многофункциональных центров». Эти проекты ВЦП выявили в первом приближении потребности в дополнительном финансировании новых стандартов государственного управления.

Еще одним инструментом управления и бюджетирования по результатам, в определенной степени связанным с административной реформой, является так называемое государственное (муниципальное) задание. Государственное задание представляет собой форму контракта между бюджетом и получателем бюджетных средств под обязательства обеспечения стандартов бюджетных (public) услуг. Под получателями бюджетных средств, как правило, имеются в виду государственные (бюджетные и автономные) учреждения. Однако ими могут быть и территориальные органы агентств и служб, органы муниципального управления в тех слу-

чаях, когда можно установить нормативы финансового и ресурсного обеспечения стандартов деятельности. Это позволило бы напрямую связать требования административного регламента (включая стандарт услуги) и объем бюджетных ассигнований, т.е. прямо реализовать принцип бюджетирования по результатам в сфере государственных услуг.

В августе 2010 года постановлением правительства был принят порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ. В соответствии с постановлением государственная программа определяется как «система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики». Государственные программы могут включать в себя ведомственные и федеральные программы. Их ответственный исполнитель (министерство) обязано согласовывать с другими ведомствами-участниками результаты, мероприятия и бюджет программы. Методики и порядок такого согласования и координации совместных усилий пока не отработаны, а окончательная оценка эффективности такого подхода потребует нескольких лет. В настоящее время можно лишь отметить, что данный подход не является уникальным и последовательно внедряется во многих странах.

За последние годы были внедрены и другие инструменты результативного управления. Среди них следует упомянуть об оценках эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов³⁰. Эти инструменты введены указами Президента РФ, утвердившими перечни показателей результативности соответствующих администраций, методики оценки и формы докладов о достигнутых результатах.

В рамках оценки деятельности субъектов РФ предусмотрены рейтингование регионов (муниципальных образований) и распределение среди наиболее успешных средств специального фонда стимулирования.

Система отчетности по указам Президента РФ изначально была построена на оценку продвижения регионов в реализации национальных проектов и эффективности использования на их цели бюджетных средств. Это определило набор показателей, характеризующих в основном здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство. Лишь один показатель – удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ (местного самоуправления городского округа, муниципального района), в том числе их информационной открытостью (процент от числа опрошенных), – имеет отношение к административной реформе и реформированию государственной службы.

С середины 2009 г. на федеральном уровне стал внедряться новый механизм управления по результатам – проекты Основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 г.³¹. Проекты направлены на координацию исполнения приоритетных целей Правительства РФ, планирование и контроль исполнения взаимосвязанных задач, мероприятий и достижение установленных показателей. Вся информация о проекте фикс-

сируется в карте проекта, являющейся основным инструментом планирования, контроля исполнения проекта и в принципе – обоснованием бюджетных ассигнований. При разработке карт проектов большое внимание уделялось определению конечного результата и основных бенефициаров, наличию планов-графиков выполнения мероприятий, т.е. всему тому, что превращает карты в реальный плановый инструмент.

Результативность служебной деятельности и оплата труда государственных гражданских служащих

Оценку результативности служебной деятельности государственных гражданских служащих в федеральных исполнительных органах необходимо проводить с учетом их полномочий и областей ответственности. В России эти полномочия и области ответственности структурированы вертикально, что означает возложение ответственности за принятие решений только на руководителей, имеющих право подписи в рамках своих полномочий. Более того, самые ответственные решения принимаются руководством коллегиально, что затрудняет установление персональной ответственности за принятое решение.

В таких условиях только некоторые государственные служащие ясно представляют себе, в чем заключаются результаты их работы. Это затрудняет решение проблемы определения показателей эффективности и результативности служебной деятельности, поскольку имеется неясность в разделении конечных и промежуточных результатов деятельности, процессов и результатов. Кроме того, необходимо отметить:

1. Невозможность четкого разделения конечных результатов и непосредственных результатов служебной деятельности при имеющейся организации работы государственных органов Российской Федерации. Государственный гражданский служащий ориентируется на получение непосредственных результатов, а конечные результаты чаще всего относятся к уровню руководства. Тем самым все виды результатов целесообразно объединять в общем понятии «результативной деятельности».
2. Переплетение вспомогательной (но необходимой) и основной (входящей в Положения о госорганах и в их административные регламенты) служебной деятельности предполагает возможность эффективной деятельности (эффективного участия в процессе подготовки и реализации управленческих решений) при отсутствии результативной деятельности, и наоборот.
3. Оценка результативности служебной деятельности может иметь только качественный характер, что не отменяет ее объективности (наличие качественных, но не количественных критериев результативности и эффективности).

Переход к оплате труда государственных гражданских служащих в соответствии с показателями эффективности и результативности их служебной деятельности предусмотрен Ст. 51, п. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», где указывается,

что по отдельным должностям может устанавливаться особый порядок оплаты труда, если соответствующие показатели определены в срочном контракте. При этом обобщенные показатели эффективности и результативности для государственных гражданских служащих утверждаются Правительством Российской Федерации. В настоящее время разработка показателей эффективности и результативности не завершена, поэтому данное законодательное положение, несмотря на всю свою значимость для реформирования государственной службы и для реализации административной реформы, пока не исполнено.

В целом попытки внедрить стимулирующие системы вознаграждения служебной деятельности (оплата по результатам) не корреспондируют с требованиями, установленными в административных регламентах, государственных заданиях, ФЦП, ДЦП и ВЦП, проектах Основных направлений деятельности правительства, других плановых документах.

Коррупция и профессиональная этика

Распространение коррупции стало одним из основных факторов, препятствующих проведению административной реформы и реформы государственной службы. Уровень коррупции является интегральным показателем того, насколько эффективно функционирует система власти. Отсюда следует, что анализ коррупции, содержания и особенностей реализации антикоррупционных программ и антикоррупционной политики, специфики этического профессионального поведения государственных служащих, работы законодательно принятых механизмов разрешения конфликта интересов на государственной службе дает возможность определить, есть ли общий прогресс в проведении административной реформы и реформы государственной службы.

Противодействие коррупции в органах исполнительной власти

Прежде всего необходимо отметить, что одним из наиболее действенных инструментов противодействия коррупции, затрагивающим ее основы, связанные с неограниченной свободой выбора чиновником вариантов решений, являются административные регламенты, жестко определяющие диапазон допустимых действий и ответственность. Экспертиза проектов регламентов в этой точки зрения является, по сути, элементом антикоррупционной экспертизы.

Однако концепция административной реформы предусматривает разработку и других инструментов противодействия коррупции – антикоррупционных программ ведомств и администраций субъектов РФ, проведение антикоррупционной экспертизы законодательства и мониторинга коррупции, внедрение технических средств мониторинга и пр.

Решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы в июле 2007 г. были одобрены типовые программы противодей-

ствия коррупции в федеральных органах исполнительной власти и в субъекте Российской Федерации. Эти программы включают следующие разделы:

- создание уполномоченного органа по противодействию коррупции;
- совершенствование организации деятельности по размещению госзаказа;
- внедрение антикоррупционных механизмов в кадровой политике органов исполнительной власти;
- проведение антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов;
- внедрение ведомственных программ противодействия коррупции;
- внедрение систем внутреннего контроля;
- организацию обратной связи с потребителями государственных услуг;
- формирование нетерпимого отношения к проявлениям коррупции;
- обеспечение доступа граждан к информации о деятельности исполнительных органов власти.

Пик разработки этих программ пришелся на 2007 г., и сейчас многие из них находятся в стадии реализации. Однако эффективность данных мероприятий оценить сложно. С одной стороны, положение России по индексу восприятия коррупции не улучшилось за последние годы. С другой стороны, ситуация с коррупцией могла бы быть, вероятно, еще хуже, если упомянутые программы не были бы приняты. Для оценки эффективности антикоррупционных программ необходимо провести специальный мониторинг, методика которого еще не разработана.

Если отдельно говорить о совершенствовании законодательства о противодействии коррупции, то среди современных нормативных актов следует выделить Указ Президента Российской Федерации № 815 от 19 мая 2008 г. «О мерах по противодействию коррупции». Этим указом создан Совет по борьбе с коррупцией, и им же утвержден состав Совета и его Президиум. В развитие Указа, 19 декабря 2008 г. был принят Федеральный закон 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в котором получила развитие законодательная основа противодействия коррупции в системе исполнительной власти. Далее, 18 мая 2009 г. Президент Российской Федерации внес пять указов, вступивших в силу 20 мая 2009 г.:

1. «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»;
2. «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»;
3. «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными госу-

- дарственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»;
4. «О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»;
 5. «Об утверждении порядка размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования».

В целом, принятие данного пакета антикоррупционных актов способствует проведению соответствующих мероприятий (в частности, разработке и исполнению типовых программ противодействию коррупции) в системе исполнительной власти³².

Профессиональная этика и проблемы разрешения конфликта интересов

Борьба с коррупцией на гражданской службе может и должна проводиться по ряду различных направлений. Среди них и повышение уровня оплаты труда государственных гражданских служащих вместе с внедрением новых принципов оплаты служебной деятельности на основании показателей эффективности и результативности, и усовершенствование способов социальной защищенности гражданских служащих, и устранение слабой зависимости должностного роста гражданских служащих от их профессиональных заслуг и достоинств, и принятие антикоррупционно сформулированных должностных регламентов, исключающее основания для принятия так называемых «усмотренческих» решений, и налаживание контроля над доступом к распоряжению материальными ресурсами одновременно с введением адекватной ответственности за их распределение, и усовершенствование системы запретов на занятие дополнительными видами деятельности, которая включает в себя как ряд неоправданных запретов, так и «лазейки», позволяющие заниматься коррупционно обеспечиваемыми видами деятельности.

Однако устранение всех названных причин распространения коррупции на гражданской службе не будет действенным, если оно не будет сопровождаться созданием этической среды (профессиональной этики) в государственном аппарате, препятствующей коррупции. Таким образом, противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти России, осуществляемое в рамках административной реформы, естественным продолжением имеет мероприятия по формированию профессиональной этики федеральных государственных гражданских служащих.

Перед Россией стоит выбор, какую стратегию формирования профессиональной этики государственных гражданских служащих предпочесть. Возможные стратегии реализуются в различных странах в виде тех или иных подходов к содержанию этических кодексов как нормативных конструкций, воплощающих в себе стандарты этического поведения. Эти подходы можно описать в виде континуума³³. На одном конце такого континуума будет располагаться так называемый «подход Десяти заповедей», предполагающий, что в этических кодексах закрепляются лишь базовые ценности и самые основные стандарты, но не содержатся детализированные процедуры этического регулирования. На другом конце континуума будет располагаться «подход Кодекса Юстиниана», предполагающий, что основной акцент в кодексе сделан на чрезвычайно подробные правила поведения и описания административных процедур. Эти два подхода, подход Кодекса Юстиниана («детализирующий» подход) и подход Десяти заповедей («усмотренческий» подход), обладают своими преимуществами и недостатками, причем в зависимости от культурно-исторических традиций в одних странах более проявляются преимущества одного из подходов (соответственно, недостатки второго из подходов), а в других странах дело обстоит в точности до наоборот. Можно утверждать, что чем более в данной стране работают индивидуальные этические регулятивы, социальные этические традиции и общекультурные основания этического поведения, тем более допустим усмотренческий подход к детализации (регулированию) стандартов служебного поведения государственных служащих. Наоборот, в случае ослабленных оснований этического поведения граждан, присутствующих на всех трех уровнях поведения и его обоснования (индивидуальном, социальном и культурном), регулирование стандартов служебного поведения должно быть более детальным. Таким образом, не существует абсолютных преимуществ или недостатков одного подхода по отношению к другому: все зависит от того, в какой стране и на каком этапе развития этой страны указанные подходы предполагается применять.

Применительно к этическому поведению гражданских служащих это означает:

- а) этика идеологического служения (производящим классам, группам, руководству как идеологически главенствующему) – уже отсутствует; этика служения гражданам и обществу в целом (этика гражданского долга) – еще не сложилась;
- б) этика оградительного отношения к общественной собственности – уже отсутствует; этика оградительного отношения к частной собственности – еще не сложилась;
- в) этика коллективного (корпоративно-аппаратного) достоинства как направляющей деятельности для достижения общественно-идеологических идеалов – разрушена; этика индивидуального достоинства государственных служащих – еще не сложилась;
- г) этика коллективной ответственности – уже разрушена; этика индивидуально-профессионального совершенствования и перфекционизма (индивидуальной ответственности за результат) – еще не сложилась;

д) из пунктов в) и г) также следует, что этические запреты на ложь и двуличное поведение (двойные стандарты поведения), являющиеся ключевыми факторами публичного функционирования государственного аппарата, временно ослаблены ввиду переходного периода от одних оснований этического поведения к другим основаниям.

Таким образом, этические преграды асоциальному (включая негражданское), непрофессиональному, коррупционному служебному поведению ослаблены или сняты совсем. Их место занимают краткосрочные стимулы и основания служебного поведения: личный интерес, цинизм, равнодушие, карьеризм и т.д. В России, как и в других переходных странах, этика государственных служащих не имеет ясных гражданских ориентиров, что затрудняет противодействие коррупции.

Если «усмотренческий» подход, часто ассоциируемый с применением модели New Public Management, поместить в эту почву отечественных реалий, то результаты будут прямо противоположны ожидаемым. Таким образом, в настоящий период своего развития этическое регулирование гражданской службы Российской Федерации более эффективно проводить посредством детального описания стандартов служебного поведения, нежели посредством внедрения усмотренческого подхода (описания этих стандартов только посредством введения общих принципов, с оставлением наполнения этих принципов содержанием на усмотрение самих гражданских служащих).

Однако в чистом виде детализированный подход не может быть реализован в принципе (равно как и, впрочем, усмотренческий подход). Невозможны: а) описание всех ситуаций служебного поведения, поскольку система служебной деятельности не является замкнутой; б) исчерпывающая детализация содержания стандартов служебного поведения, поскольку стандарты не могут предусмотреть всех возможных ситуаций служебного поведения. В то же время каждому случаю некорректного служебного поведения должна быть дана оценка, опирающаяся на ясные основания.

Отсюда первый вывод: даже в детализирующем подходе регламентация требований к служебному поведению должна включать в себя моменты необходимости оценки ситуаций самими гражданскими служащими и необходимости усмотренческих действий. Поэтому важным является ясное для самих гражданских служащих описание принципов служебного поведения, которыми должны руководствоваться эти гражданские служащие при исполнении должностных обязанностей.

Второй вывод: перечень этических принципов служебного поведения должен быть сформулирован таким образом, чтобы он допускал не только ясное истолкование этих принципов самими гражданскими служащими применительно к их служебным обязанностям, но и мог послужить основанием для внешней оценки служебного поведения. Другими словами, этот перечень принципов должен быть операционально и организационно интерпретируемым. Именно в организационной схеме, предусматривающей связь общих принципов служебного поведения с операциями, предпринимаемыми в рамках организационного механизма принятия решений, оба подхода могут быть совмещены.

Третий вывод: для Российской Федерации необходим синтез усмотренческого и детализирующего подходов, с преобладанием детализирующего подхода, в некоторой работоспособной (т.е. применимой при рассмотрении конкретных случаев нарушения принципов служебного поведения) нормативной конструкции, а ее исполнение должно контролироваться соответствующими комиссиями.

Основные усилия по формированию профессиональной этики государственных гражданских служащих предпринимаются именно в данном направлении³⁴. В статье 19 *Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»* (79-ФЗ, 2004) был введен ряд ключевых понятий, в особенности понятия личной заинтересованности и конфликта интересов. Конечно, законодатель не мог ограничиться только описанием основных понятий формируемой этической среды. Создание этической среды функционирования гражданской службы, как известно из международного опыта, должно сопровождаться формированием эффективных механизмов создания и защиты этой этической среды, включая создание этического режима гражданской службы (системной совокупности мер по обеспечению и соблюдению этических принципов) и этической инфраструктуры гражданской службы (определение организаций и должностных лиц, в обязанности которых входит обеспечение норм этических кодексов и ценностей гражданской службы)³⁵.

В статье 19 79-ФЗ были представлены механизмы и процедуры, должны способствовать формированию этической среды, в особенности препятствовать возникновению конфликта интересов и способствовать разрешению конфликта интересов в случае его возникновения. Основным механизмом, предложенный данной статьей, – создание и функционирование комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов. Конечно, статья 19 задавала только контуры необходимых механизмов и процедур и не могла работать без принятия дополнительных нормативных правовых актов. Она требовала разработки методических рекомендаций по осуществлению правоприменительной практики, в частности установления процедур работы комиссий по служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов на государственной службе. Соответствующее наполнение (детализация) статьи 19 было осуществлено Указом Президента Российской Федерации «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов», включая Положение о комиссиях³⁶.

Тем не менее до сих пор данный Указ и статья 19 79-ФЗ фактически не работают, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов в федеральных органах исполнительной власти либо не созданы, либо созданы формально и не приступили к работе. Возникает острая потребность в интенсификации усилий в данном направлении.

Причинами запаздывания развертывания этической инфраструктуры гражданской службы, как представляется, выступают ряд объективных об-

стоятельств реформирования государственной службы. Во-первых, у нас нет традиций этического регулирования государственной службы. Есть мировой опыт, но он в основном плохо «ложится» на наши реалии. В частности, так называемая *whistleblowing procedure*, предписывающая гражданскому служащему сообщать о конфликте интересов, в котором оказался замешан его коллега, своему непосредственному руководителю или специально уполномоченному лицу (или комиссии)³⁷, воспринимается у нас как донос. Во-вторых, в России слабо развито направление административной этики³⁸. В-третьих, многие технологические вопросы еще не прояснены (регламентация порядка принятия заявлений и уточнение круга заявителей о наличии конфликта интересов на гражданской службе; определение не репрессивных, но и не снимающих ответственность мер воздействия на гражданского служащего в случае, если он сам информировал комиссию о наличии конфликта интересов; внедрение прецедентного разбора случаев этически неправомерного поведения; внедрение механизмов самооценки и регулярного мониторинга («оценки на 360 градусов») служебного поведения; способы защиты государственных гражданских служащих, совершающих служебные разоблачения; и т.д.).

Заключение

Накопленный в России опыт проведения реформ в сфере государственного управления показывает, что их координация по конечным целям, инструментам и механизмам, темпам реализации отдельных мероприятий является критически важной для достижения общественно значимых результатов. Эта координация требует постоянных усилий и заинтересованности как со стороны власти, так и со стороны гражданского общества. К сожалению, ни то ни другое не гарантировано. Реформирование исполнительной власти слишком сложная, долгосрочная и конфликтная задача, чтобы при отсутствии серьезной политической оппозиции, активного гражданского общества стать приоритетной для действующих руководителей. Например, формирование кадрового ядра госуправления не на основе личных связей, а в соответствии с заслугами практически невозможно при отсутствии ясных и жестких правил сменяемости руководства. Законодательная власть, гражданское общество при существующем в российском обществе балансе сил не являются инициаторами реформ. Фактически, реформирование бюрократии становится ее собственной инициативой, а значит, не может идти вразрез с ее интересами. Однако поскольку эти интересы не однородны, то определенные подвижки все еще происходят и будут происходить в системе государственного управления, а проведение реформ останется ареной столкновения различных бюрократических интересов, «прогрессивных» и «консервативных» чиновников. При определенном стечении обстоятельств в выигрыше может оказаться и гражданское общество.

ЛИТЕРАТУРА

1. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах».
2. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
3. Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».
4. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации».
5. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)».
6. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации».
7. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы или иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих».
8. Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации».
9. Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
10. Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы».
12. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».

14. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».
15. Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».
16. Барабашев А.Г., Штатина М.А. «Формирование системы управления государственной службой Российской Федерации» – в книге «Содействие реформе государственного управления в России». – М.: Изд-во «Норма», – 2005 – С. 74–75.
17. Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов. М.: Изд-во ГУ–ВШЭ, 2009.
18. Гимпельсон В., Лукьянова А. «Быть бюджетником в России: удачный выбор или несчастная судьба?» – М.: ГУ–ВШЭ. Препринт WP3/2006/07. Серия WP3 «Проблемы на рынке труда». – 2006. – С. 10.
19. Государственная служба. Комплексный подход. Под редакцией А.В. Оболонского. – М.: Изд-во «Дело». – 2009 – С. 146–150.
20. Конов А.В. Прозрачность и дисциплина: происхождение принципа прозрачности государственной власти в контексте идей Мишеля Фуко // «Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (Государство и общество)». – № 3. – 2005. – С. 54.
21. Оболонский А.В. Этические аспекты регулирования государственной службы // «Общественные науки и современность». – М. – № 5. – 2004. – С. 53–64.
22. Розов М.А. Теория социальных эстафет и проблемы эпистемологии. – Смоленск: Изд-во Смоленского государственного университета, 2006.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах».
- ² Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы».
- ³ Повышение эффективности деятельности органов государственной власти: подходы к проведению административной реформы в Российской Федерации. – М.: Изд-во «Алекс», 2005.
- ⁴ Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
- ⁵ Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».
- ⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».
- ⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».
- ⁸ Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов. – М.: Изд-во ГУ–ВШЭ, 2009.
- ⁹ Реестры должностей имеются на федеральном уровне (федеральные должности регулируются Указом Президента Российской Федерации от 27 сентября 2005 г. № 1131 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы»), на уровне субъектов Российской Федерации. Предполагается создание Сводного реестра должностей государственной гражданской службы.
- ¹⁰ См. также: Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим».
- ¹¹ Квалификационные требования к стажу работы федеральных государственных гражданских служащих уточнены в Указе Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы или иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих».
- ¹² Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» конкретизирует процедуры проведения конкурса.

- 13 Механизмы аттестации, включая работу комиссий, введены Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации».
- 14 Механизмы проведения квалификационного экзамена определены Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)».
- 15 Виды программ дополнительного профессионального образования (ДПО) и требования к ДПО описаны в Указе Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации».
- 16 По усредненным данным Российского мониторинга экономического положения и здоровья (РМЭЗ) за 2000–2003 гг., среди бюджетных работников в целом женщины составляют 76% (против 46% женщин в коммерческом секторе). – См.: Гимпельсон В., Лукьянова А. «Быть бюджетником в России: удачный выбор или несчастная судьба?» – М.: ГУ–ВШЭ: Препринт WP3/2006/07. Серия WP3 «Проблемы на рынке труда». – 2006. – С. 10.
- 17 Итоговые данные за 2009 г. на время опубликования данной работы еще отсутствуют.
- 18 По усредненным данным МЗСР за 2000–2003 гг. (с учетом компенсационного пакета, включающего льготы и нематериальные выгоды), разрыв между оплатой бюджетников и работников коммерческого сектора составлял около 20%. – См.: Гимпельсон В., Лукьянова А. «Быть бюджетником в России: удачный выбор или несчастная судьба?» – М.: ГУ–ВШЭ: Препринт WP3/2006/07. Серия WP3 «Проблемы на рынке труда». – 2006. – С. 29.
- 19 Указ Президента Российской Федерации от 12 февраля 2004 г. № 298.
- 20 Положение об Управлении, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 8 июня 2004 г. № 727, предусматривало, что Управление содействует определению основных направлений реформирования и развития государственной службы, обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; участвует в работе по совершенствованию правовых основ государственной службы; обеспечивает реализацию полномочий Президента Российской Федерации по проведению государственной политики в области государственной службы. Управление участвует в подготовке проектов федеральных целевых программ по вопросам государственной службы, осуществляет организационное обеспечение деятельности рабочих органов по подготовке мероприятий, связанных с реформированием государственной службы. Отметим, что данное Управление было создано, в соответствии с Указом, на основе секретариата Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации.
- 21 Подробный перечень функций департаментов Управления по вопросам государственной службы, анализ этих функций, даны в статье: Барабашев А.Г., Штатина М.А. «Формирование системы управления государственной службой Российской Федерации» – в книге «Содействие реформе государственного управления в России». – М.: Изд-во «Норма». – 2005 – С. 74–75.

- 22 Статья 16 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».
- 23 Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».
- 24 Портал госуслуг – gosuslugi.ru – был открыт в тестовом режиме 15 декабря 2009 г.
- 25 Примерная форма служебного контракта дана в Указе Президента Российской Федерации от 16 февраля 2005 г. № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации».
- 26 Розов М.А. «Теория социальных эстафет и проблемы эпистемологии». – Смоленск: Изд-во Смоленского госуниверситета, 2006.
- 27 См.: Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов. – М., 2009.
- 28 Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».
- 29 До ноября 2007 г. – Правительственная комиссия по повышению результативности бюджетных расходов.
- 30 Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».
- 31 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р об утверждении Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 1996-р об утверждении плана подготовки актов по реализации в 2009–2010 годах Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г., Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 215 «О порядке организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года».
- 32 Подробный анализ пакета антикоррупционных актов в его соотношении с мероприятиями по разрешению конфликта интересов на государственной службе проводится в статье: Александров В.И., Барабашев А.Г., Стружак Е.П. «Коррупция и конфликт интересов» – журнал «Общественные науки и современность» (в печати).
- 33 Отчет о научно-исследовательской работе по теме: «Подготовка предложений по регламентации соблюдения требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов

- на государственной гражданской службе». 1-й этап «Анализ мирового опыта в сфере создания стандартов поведения и процедур регулирования конфликта интересов для государственных гражданских служащих». Шифр темы: 1.12. Исполнитель – ГУ–ВШЭ. М.: Минздравсоцразвития России, 2005.
- ³⁴ См. также: Оболонский А.В. «Этические аспекты регулирования государственной службы» – в журнале «Общественные науки и современность». М., № 5, 2004. – С. 53–64; Конов А.В. «Этика публичной политики: российский и британский опыт в мировом контексте» – в книге «Этика публичной политики: Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании». – М.: Институт права и публичной политики, 2005.
- ³⁵ Оболонский А.В. «Этические аспекты регулирования государственной службы» – журнал «Общественные науки и современность». – № 5. – 2004. – С. 59.
- ³⁶ Указ Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов».
- ³⁷ Конов А.В. «Прозрачность и дисциплина: происхождение принципа прозрачности государственной власти в контексте идей Мишеля Фуко» – в журнале «Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (Государство и общество)». № 3. – 2005. – С. 54.
- ³⁸ Параграф «Новый взгляд на политическую и административную этику» – в книге «Государственная служба. Комплексный подход». Под редакцией А.В. Оболонского. М.: Изд-во «Дело», 2009. – С. 146–150.