

Первоочередные меры административной реформы

Доклад Государственного университета - Высшей Школы экономики

Москва, 2000 г.

Необходимость модернизации государства назрела давно. Пороки государственного механизма, являющиеся сегодня одним из существенных препятствий на пути развития России, общеизвестны: коррупция и внутренняя неэффективность, неуправляемость государственного аппарата, его приватизация по частям, незащищенность бизнеса перед чиновничьим произволом, отсутствие единых правил ведения хозяйственной деятельности в масштабе территории страны, отсутствие доверия между властью и бизнесом, властью и населением. В долгосрочной перспективе модернизация государства опирается на упрочение институтов гражданского общества, рост дееспособности предприятий, семей и их добровольных объединений; достижение зрелости правовой системы, включая законодательство, суды и адвокатуру; формирование располагающей собственными ресурсами муниципальной власти и вытекающее из этого переустройство политической системы. Эти процессы могут идти, только опираясь на экономический рост, расширение бюджетных возможностей семей, предприятий и государства.

Правительство России одобрило основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу и План действий в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы. Предполагаемые к осуществлению мероприятия, указанные в этих программных документах, основываются на необходимости тесной координации социально-экономических преобразований с совершенствованием институциональной среды и правовых механизмов, обеспечивающих ее реализацию.

Однако в условиях незавершенности формирования всех систем демократического государства на первом этапе проведения преобразований решающую роль играет административный ресурс. Государственный аппарат призван сыграть решающую роль в разработке и последующей реализации нормативно-правовых актов. Вместе с тем эффективность работы аппарата, лояльность его своему нанимателю - государству – можно оценить как низкие. Управленческие сигналы гаснут или перехватываются извне; существует разветвленная система «управления сбоку» практически целыми компонентами федеральных и региональных ведомств. Первоочередной задачей государства является:

восстановление управляемости в системе власти: как по линии «центр-регионы», так и внутри вертикали федеральной власти;

повышение прозрачности и предсказуемости действий власти для предприятий и граждан. Государство должно стать фактором устойчивости бизнеса, а не только социальной жизни.

Без реорганизации государственного аппарата невозможно обеспечить последовательное проведение необходимых социально-экономических преобразований. В этой связи существенные изменения в административной сфере важно осуществить в кратчайшие сроки.

Приоритетными задачами в проведении административных преобразований должны стать :

анализ функций государственного управления и упразднение избыточных, являющихся тормозом для развития экономики (административные барьеры); реформа структуры федеральных органов исполнительной власти;

формирование новой системы государственного контроля, ориентированной не только на установление законности произведенных расходов, но и на анализ эффективности этих затрат;

создание позитивных стимулов для привлечения и закрепления на государственной службе эффективных работников; повышение денежного содержания ответственным (принимающим решения) государственным служащим с одновременной оптимизацией численности государственного аппарата, постепенный перевод в денежную форму льгот, предоставляемых отдельным категориям государственных служащих;

повышение прозрачности действий различных звеньев и уровней государственного аппарата в отношении организаций и граждан, максимальная регламентация деятельности государственных ведомств и их работников.

Существенные изменения в административной сфере необходимо начать осуществлять уже в нынешнем году (а с учетом бюджетных процедур – с 2001 года). Предлагаемые шаги можно реализовать уже сегодня, потому что они укладываются в рамки возможностей федерального бюджета. Общий объем затрат по всем предлагаемым мерам по предварительным расчетам не превысит 15 млрд. руб. (с учетом повышения денежного содержания военнослужащим, не занимающим руководящие административные должности – 30 млрд. руб.)

Для проведения предлагаемых первоочередных преобразований должен быть осуществлен специальный комплекс мер с участием Президента Российской Федерации, Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации и иных органов государственной власти.

В настоящем докладе представлены результаты предварительной экономической и юридической проработки ряда таких мер, выполненных на

основе материалов ГУ-ВШЭ, ЦСР, ГГПУ Президента России, Минфина России, Госкомстата России.

Вместе с тем, не рассматриваются следующие первоочередные меры:

Изменение «нарезки» территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, судов и прокуратуры (для сколько-нибудь серьезного обсчета необходимо провести специальное обследование);

Система административной юстиции (существует представленный Президенту России доклад Верховного Суда);

Реформирование силовых ведомств (методология должна быть разработана Советом Безопасности).

Упорядочение системы исполнительной власти.

Реализация программы социально-экономических преобразований требует модернизации существующей системы федеральной исполнительной власти. Функциональный анализ деятельности федеральных органов исполнительной власти приводит к следующим выводам о необходимости модернизации по следующим направлениям:

Дерегулирование. Необходимо ликвидировать те функции государственного управления, которые носят избыточный (лишний) или антирыночный характер.

Децентрализация. Передача ряда функций, не требующих централизованного федерального регулирования, на уровень субъектов Российской Федерации или местного самоуправления.

(указанные два направления в определенной степени представлены в Программе и Плате действий Правительства Российской Федерации на 2000-2001 гг.)

Перераспределение функций внутри системы федеральной исполнительной власти с целью исключения следующих моментов:

совмещение в одном органе функций нормативного регулирования при одновременном участии самого органа в качестве «игрока» в этой сфере;

совмещение в одном органе функций распределения ресурсов (бюджетных средств, лицензий, квот, разрешений) и контроля за этим распределением;

наличие объективного конфликта интересов между различными функциями внутри одного органа;

нечеткое разграничение, пересечение и дублирование функций между различными органами.

Сокращение видов федеральных органов исполнительной власти и оптимизация их структуры.

Указ Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» содержит семь видов: министерства, государственные комитеты, федеральные комиссии, федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры, а также группы «иных» органов. При этом отнесение конкретного органа к тому или иному виду осуществляется зачастую произвольно. Это подтверждается многочисленной практикой преобразования министерств в государственные комитеты и службы, и наоборот (без видимого изменения функциональных характеристик преобразуемых органов).

Систему органов следует строить исходя из необходимости «разведения» общерегулятивных (политических) функций, функций оказания общественных услуг, а также обеспечения безопасности общества и государства. На политическом уровне (министерство) должны быть сосредоточены функции государственного регулирования (в том числе нормотворчество), а также политическая ответственность за соответствующую сферу деятельности. При этом количество министерств необходимо кардинально сократить. На другом уровне (агентства) должны быть сосредоточены функции оказания общественных услуг. Дополнительно следует выделить уровень (службы) функций по обеспечению жизнедеятельности самого государства (оборона, безопасность).

В качестве возможных примеров можно рассмотреть объединение Минэкономразвития России и Минпромнауки России, с выделением соответствующих агентств (например, Росавиакосмос, Росбоеприпасы и другие, создание агентства по управлению федеральным имуществом, статистического агентства), которые будут подведомственны единому министерству.

Примером такого объединенного министерства могло бы стать также объединение «регулирующей» части Минтранса России и МПС России. Это министерство осуществляло бы государственное управление всей транспортной системой Российской Федерации. Предоставление услуг за счет государства осуществляли бы ФА железных дорог и ФА морского флота, а также Федеральное дорожное агентство.

При Минфине России возможно создание агентства по проведению закупок в рамках государственного заказа, а также выделение Федерального Казначейства с предоставлением ему статуса ФА.

Образование Министерства доходов с выделением исполнительских функций в ФАНС, Таможенном ФА и ФА налоговой полиции. (Как вариант возможно включение регулятивных функций Миндоходов в Минфин).

Применительно к органам, осуществляющим обеспечение в области обороны и безопасности, следует детально проработать этот вопрос в Совете Безопасности с участием Минфина России, так как существует значительная специфика этой проблематики.

Укрупнение и сокращение министерств позволит реализовать принцип «коллегиального правительства», установив политическую ответственность министров за вверенный участок исполнительной власти и ограничив объем кросс-министерских и надминистерских согласований, которые в настоящее время занимают до 20-30% рабочего времени аппарата министерств и ведомств¹. Аппарат Правительства может быть существенно сокращен путем ликвидации дублирующих министерства департаментов.

Методы организации деятельности органов исполнительной власти

Жесткое проведение принципа «компетенционного» подхода, при котором функции и полномочия органов максимально формализованы и закреплены исчерпывающим образом, что позволит установить контроль не только за законностью, но и за эффективностью деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Переход на программно-целевой метод финансирования федеральных органов исполнительной власти, что предполагает постепенное внедрение финансирования конкретных социально-значимых программ вместо механического выделения средств на содержание аппарата. При этом должна быть существенно повышена свобода и ответственность руководителей органов в распоряжении выделенными средствами. Возможно передать им права по перераспределению ресурсов между различными частями сметы в части экономии средств, а также укрупнить позиции бюджетной росписи.

Вместе с тем следует проанализировать существующие формы хозяйственного и финансового «самообеспечения» федеральных ведомств и принять меры по устранению такой практики, в том числе через уточнение сметы расходов. В первую очередь необходимо устранить «безвозмездное» использование фондов тех подведомственных и независимых организаций, которые находятся в контрактных отношениях с ведомством или в зоне его непосредственного регулирования.

¹ По средневзвешенной экспертной оценке работников 6 министерств и ведомств.

Оптимизация контроля

Контроль за деятельностью органов должен сосредоточиться не только на целевом использовании ресурсов, но и на оценке эффективности этих затрат с точки зрения реализации программных целей государства. Контрольные функции «внутри государства» должны быть сосредоточены в едином органе (наше предложение - в Счетной палате). Костяк Счетной палаты должны составить квалифицированные аудиторы, юристы и экономисты, а в ее структуре основное место должны занять аналитические управления. В 2001 году может быть подготовлена новая редакция Закона о СП.

Принципы новой организации СП:

при комплектовании уйти от «политического» характера назначений аудиторов, для чего необходимо изменить соответствующую процедуру;

сосредоточиться на организационной и экономической эффективности работы государственного аппарата (рассматривать работу отдельных бюджетных организаций только в рамках проверок соответствующих ведомств);

иметь право возбуждения дел в судах административной юстиции.

Повышение оплаты труда государственных служащих

Действующая неадекватная система стимулирования труда чиновников является одной из важнейших причин неэффективности государственного аппарата, проявляющейся во многих случаях безответственности государственных служащих. Она уже не соответствует ни сложности решаемых в процессе государственного управления задач, ни тем ресурсам, которыми этот аппарат распоряжается.

В 1999 г., исходя из средних окладов схемы должностных окладов по соответствующим должностям, другим составляющим денежного содержания федеральных государственных служащих и материальной помощи (14,5 должностных окладов в год на одного работника, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации №310), а также соотношений количества государственных должностей, единый базовый размер фонда оплаты труда на одного работника составил для министерства – 2963 рубля, иного федерального органа исполнительной власти – 2835 рублей.

При этом следует отметить, что в последние годы расходы на государственное управление постоянно сокращались. В результате государство как работодатель стало неконкурентоспособно на рынке труда.

Органы государственной власти уже перестали иметь реальную возможность привлекать на работу специалистов высокой, а в ряде случаев – уникальной квалификации. При оплате труда в 10-12 раз меньше, чем в бизнесе, обострились проблемы текучести кадров, перехода в негосударственный сектор наиболее перспективных служащих. Эта ситуация должна быть безотлагательно изменена.

Планом действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000 - 2001 годы предусматривается разработка предложений о поэтапном повышении денежного вознаграждения лиц, замещающих государственные должности, а также военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел и т.д. (срок – декабрь 2000 г., вид документа – Указ Президента Российской Федерации). Вместе с тем, существует риск, что реализация этого пункта будет осуществляться по-старому - путем индексации. Однако даже если провести повышение оплаты труда государственным служащим в 2 раза, принципиально решить проблему привлечения квалифицированных специалистов в государственный аппарат все равно не возможно. Скорее, эффект будет негативным. Старые кадры закрепятся, а новые не придут. При этом просто увеличатся бюджетные расходы на развитие неэффективного государственного управления.

Общий подход

Экономическое положение страны не позволяет повысить уровень оплаты труда всех государственных служащих в несколько раз. Необходимо создать механизм материального стимулирования для тех, кто принимает решения, организует работу и осуществляет контроль, – то есть для высшего и среднего звена в государственном аппарате. Учитывая, что в настоящее время оплата труда лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и федеральных государственных служащих осуществляется в соответствии с Указами Президента Российской Федерации от 9 апреля 1997 г. № 309 и № 310, изменение соответствующих ставок должностных окладов может быть введено путем внесения изменений в эти Указы.

В эту группу кроме должностей государственных служащих категорий «А» и «Б» войдут государственные служащие категории «В», замещающие следующие должности:

высшие, главные, ведущие, $\frac{1}{4}$ старших - в федеральных органах исполнительной власти;

высшие, главные - в территориальных органах федеральных органах исполнительной власти (вариант: высшие, главные, $\frac{1}{5}$ старших);

высшие, главные, ведущие, $\frac{1}{4}$ старших – в федеральных органах законодательной власти;

высшие, главные, ведущие, $\frac{1}{4}$ старших – в иных федеральных органах государственной власти.

По данным единовременного обследования Госкомстата России в ноябре 1998 г. (очередное будет проведено в конце 2000 г.) в зависимости от избранного варианта повышение оплаты труда должно охватить от 185000 до 30000 человек. Вместе с тем, данная численность потребует корректировки за счет дополнительного перевода в 1999 году в категорию государственных служащих работников отдельных территориальных органов управления, не включенных в обследование 1998 года. Предварительные расчеты показывают, что для этих целей в бюджете необходимо предусмотреть дополнительно от 6 до 9 млрд. рублей.

Одновременно при проведении административных преобразований необходимо предусматривать и необходимость оптимизации численности государственного аппарата. Возможность привлечения квалифицированного персонала, пересмотр функций и задач органов государственной власти позволит решать задачи государственного управления значительно меньшим количеством работников.

Во-первых, у чиновника возникает мощный стимул к дальнейшему карьерному росту в целях скорейшего замещения должности, оплата труда по которой осуществляется в повышенном размере. Это, в свою очередь, увеличит его заинтересованность в положительных результатах труда и потребует увеличения интенсивности этого труда, в том числе и путем более активного применения современных управленческих технологий.

Во-вторых, повышение результативности труда «рядовых» чиновников позволит осуществить серьезные мероприятия по заметному сокращению численности государственных служащих. При этом необходимо сохранить имеющийся в органах власти фонд оплаты труда для указанной категории государственных служащих для его использования на повышение оплаты труда оставшихся и работающих более эффективно.

Это можно сочетать с повышением в 2002-2003 гг. денежного содержания «рядовой» части аппарата на 30% (расчетный объем дополнительного финансирования 3,1 млрд.руб. в ценах 2001 г.) В целом это обеспечит среднюю заработную плату по «обслуживающей» части государственного аппарата в размере 4500-5000 руб. в ценах 2001 года. Это дает возможность вести речь о значительном сокращении штатной численности государственных служащих (до 30%). В настоящее время количество штатных единиц в министерствах и ведомствах по т.н. «старшей»

категории (главные и ведущие специалисты) и «младшей» (специалисты 1 и 2 категории) составляет 2,5 к 1. В рамках предлагаемой реорганизации предлагается упростить существующий перечень должностей, ликвидировав «младшую» категорию полностью, и сократив соответствующие должности в первую очередь. Также в рамках сокращения часть должностей начальников отделов может быть переведена в должности советников.

Территориальные органы

Одной из важнейших задач административной реформы является оптимизация и унификация функционирования территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Без учета количества работников «силовых» структур их численность составляет около 300 тысяч человек. Наибольшую численность в территориальных структурах имеют МЧС России (156222), Минфин России (59325) и Госкомстат России (22937). Ряд федеральных органов в регионах представлены незначительным количеством работников - Минздрав России (22), Минкультуры России (91), Минтопэнерго России (120), МПТР России (151) и т.д.

Вместе с тем, структуры территориальных органов и их штатные расписания находятся только в самих федеральных органах власти, что также не позволяет провести точных расчетов возможного повышения денежного содержания по отдельным должностям.

При повышении денежного содержания государственных служащих в территориальных органах в основу необходимо положить, прежде всего, фактор общего количества штатных единиц и произвести соответствующее приравнивание к должностям в центральном аппарате. В этой связи было бы целесообразно приравнивать руководителя крупного территориального органа к заместителю начальника департамента министерства. Для более незначительных по численности органов - к начальникам отделов или советникам. Это позволит четко определить статус конкретного должностного лица и его положение в системе государственной власти.

Исходя из функций и задач, возложенных на конкретные федеральные органы государственной власти (в первую очередь, исполнительной), представляется целесообразным привести количество их территориальных органов и численность соответствующих государственных служащих в соответствие с этими функциями и задачами. При этом количество государственных должностей определенных групп в указанных органах, например, главных и ведущих, также должно ставиться в зависимость от объема выполняемых функций. Например, территориальные органы МЧС России, Минтруда России и Минфина России (подразделения федерального

казначейства) могут возглавлять «гражданские генералы», поскольку объем их функций существенно шире по сравнению с функциями территориальных органов иных федеральных органов исполнительной власти, а количество федеральных государственных служащих в этих органах сопоставимо с соответствующими силовыми структурами в субъектах Российской Федерации. Территориальные органы иных федеральных органов исполнительной власти могут возглавлять лица с меньшими квалификационными разрядами (классными чинами и т.д.).

Это позволит государству, с одной стороны, содержать оптимальное количество федеральных государственных служащих соответствующей квалификации в конкретном субъекте Российской Федерации, а, с другой стороны, сократить затраты на их содержание при одновременном увеличении размеров оплаты труда.

Суды и прокуратура

Предлагаемые подходы к повышению должностных окладов для отдельных категорий государственных служащих неизбежно приводят к необходимости пересмотра финансирования и в органах государственной власти, подчиненных Президенту Российской Федерации, а также органах судебной системы и прокуратуре.

Одним из приоритетов бюджета 2001 года должны стать расходы, значительно (практически вдвое) увеличивающие денежное содержание судей. Судья районного суда согласно данному (уже принятому) решению должен будет получать денежное содержание в размере до 18-20 тыс. руб. в месяц, что уже превышает предлагаемый нами размер денежного содержания ответственных работников исполнительных органов федеральной власти на уровне советника и начальника отдела (12-16 тыс. руб. в месяц). Однако при проведении административной реформы предполагается с учетом занимаемой должности, в том числе и на региональном уровне, дополнительное повышение денежного оклада для 2500 работников руководящего состава судов, что позволит установить им денежное содержание в размере, соответствующем предлагаемому для ответственных работников исполнительных органов федеральной власти уровня начальника управления, департамента и выше. В части прокурорских работников этой мерой должны быть охвачены не менее 5000 человек, включая районный уровень. Ориентировочное дополнительное финансирование – 2,4 млрд. руб. в 2001 году.

Переменная часть денежного содержания

Динамичное совершенствование работы государственного аппарата будет связано с возникновением многочисленных нестандартных проблем, освоением принципиально новых задач и методов деятельности. Этот процесс будет протекать успешно, если государственные органы смогут по мере необходимости привлекать к работе высококвалифицированных специалистов и обеспечивать адекватную стоимостную оценку их затрат при решении особо сложных и нестандартных ситуаций. Для этого необходимо предоставить в распоряжение руководителей федеральных органов государственной власти средства в размере до 15% от фонда оплаты труда, запланированного на выплату должностных окладов, предусмотрев максимально гибкий порядок их использования для стимулирования наиболее ценных работников. Это позволило бы, помимо прочего, отработать в сфере государственного управления механизмы оплаты, ориентированной на конкретный результат, что в свою очередь, помогло бы подготовить новый этап реформы государственной службы, на котором будет последовательно внедряться программно-целевой подход к финансированию и стимулирующие системы заработной платы. По имеющейся оценке размер этого фонда оплаты труда мог бы составлять до 1 млрд.руб.

Повышение денежного содержания военнослужащих

Предлагаемое повышение денежного содержания ответственных работников федеральных органов государственной власти политически целесообразно провести одновременно с соответствующим повышением денежного содержания всем офицерам Вооруженных Сил и силовых ведомств, находящимся на действительной службе. Предварительные расчеты возможного повышения денежного содержания офицеров, не занимающих административные должности, показывают, что при повышении содержания в среднем на 3 тыс. руб. в месяц для этих целей потребуется дополнительное финансирование в размере до 20 млрд. рублей.

Вместе с тем, учитывая специфику финансирования органов государственной власти, имеющих воинские формирования, считали бы целесообразным поручить осуществление более детальной проработки данного вопроса аппарату Совета Безопасности Российской Федерации и Минфину России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Принципы перевода натуральных и псевдонатуральных льгот в денежную форму.

В настоящее время социальные и инфраструктурные блага и услуги, получаемые государственными служащими, предоставляются не на рыночной основе, а через систему Управления делами Президента Российской Федерации (УД) и хозяйственные или аналогичные по функциям управления федеральных органов государственной власти, а также через подведомственные им государственные организации. Эта система характеризуется нерыночным ценообразованием трех основных типов: (а) занижение цены по сравнению с издержками – в случае возмездного предоставления государственным служащим благ и услуг, себестоимость которых «не вписывается» в размер установленного денежного содержания государственных служащих (медицинское обслуживание, путевки, дачи); (б) цена устанавливается «по издержкам» с учетом определенной дотации (питание); (в) цена оплачивается не самим государственным служащим, а органом; в котором он работает, в этом случае имеет место монопольное ценообразование (транспорт, связь).

В первом и втором случаях дотация как бы «прячется» в консолидированных результатах экономической деятельности соответствующих государственных провайдеров и не отражается напрямую в федеральном бюджете. Однако государство несет потери не только за счет снижения эффективности использования федеральной собственности, но и за счет прямых бюджетных дотаций, выделяемых, например, Управлению делами Президента на покрытие разницы между ценой и себестоимостью. Методология решения: суммы «внутренних» дотаций направить в федеральный бюджет, а при предоставлении прямых денежных компенсаций (дотаций) ориентироваться на сложившиеся на открытом рынке цены. Подобная ситуация усугубляется также и тем, что финансовые потоки, направляемые на указанные цели в УД за счет федеральных источников, смешиваются. Это затрудняет контроль за их эффективным использованием. (Расчет стоимости медицинского и санаторно-курортного обслуживания в Медицинском центре Управления делами Президента Российской Федерации, представленный Минфином России, прилагается).

Натуральное обслуживание (обеспечение), которое в настоящее время получает ряд категорий государственных служащих, целесообразно разделить на социальные и инфраструктурные услуги (связанные с исполнением ими своих служебных обязанностей). К первым относятся медицинское и санаторно-курортное обслуживание, предоставление дач, оплата проезда к месту отдыха и обратно, выделение жилья. К последним следует отнести связь и транспортное обслуживание.

Социальное обеспечение целесообразно конвертировать в форму денежных выплат, включив эти выплаты в денежное содержание государственного служащего. При этом размер выплат должен устанавливаться на основе сложившихся рыночных цен на соответствующие виды услуг.

Это потребует модернизации деятельности и УД Президента Российской Федерации, и соответствующих управлений федеральных органов государственной власти. Входящие в эту систему организации, предоставляющие социальные и частично инфраструктурные услуги, должны быть приватизированы, и выступать на рынке данных услуг на равных условиях с другими их провайдерами. Исключение должно быть сделано только в отношении услуг, предоставление которых связано с обеспечением безопасности соответствующих должностных лиц. Их предоставление целесообразно сосредоточить в Федеральной службе охраны Российской Федерации.

Предварительные расчеты показывают, что переход к рыночным методам предоставления социальных и частично инфраструктурных благ и услуг (когда государственный служащий имеет возможность выбрать провайдера и уровень соответствующей услуги или блага) может привести к сокращению затрат государства на соответствующие статьи на 25-50%. Более точные расчеты можно сделать только с участием Минфина России и УД Президента России.

Административные регламенты.

Нежелание федеральных органов государственной власти «связывать» себя жесткой процедурой принятия решений, закрепленной законом, можно показать на ряде примеров. Так, с июня 1994 года практически без движения лежит в Государственной Думе проект закона о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов. Другим примером служит практическая реализация части 2 статьи 114 Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что порядок деятельности Правительства Российской Федерации устанавливается федеральным конституционным законом. Однако принятый Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» регулирует, в основном, компетенцию Правительства Российской Федерации, а порядок его работы определяется Регламентом Правительства Российской Федерации, который принят самим Правительством. А это также означает нежелание связывать себя процедурными требованиями закона. Гораздо

удобнее иметь собственный регламент и менять его произвольно по своему усмотрению.

В полной мере указанное относится и к федеральным органам исполнительной власти. Принятие регламентных актов позволит сделать механизм принятия решений более прозрачным и сократить свободу усмотрения, имеющуюся у тех, кто реализует политику, а не определяет ее – у органов и должностных лиц, занимающихся так называемой правоприменительной деятельностью – регистрацией, лицензированием, выдачей разрешений, квот и т.п. Этот вид деятельности должен быть жестко регламентирован с тем, чтобы сократить возможности чиновничьего произвола. Должностные лица, принимающие решения, следует поставить в жесткие процедурные рамки, установив алгоритм рассмотрения каждой категории дел, исчерпывающий перечень представляемой гражданами и юридическими лицами информации, четкие критерии принятия решений и разумные сроки рассмотрения дел.

Такого рода регламентация должна быть введена в форме федерального закона. При этом следует отказаться от концепции, в соответствии с которой «закон – не инструкция, он не должен быть подробным». Законодательное закрепление процедуры рассмотрения дел государственной администрацией обеспечивает необходимую прозрачность этой процедуры.

Кроме того, «прозрачность» процесса принятия решений существенно облегчит возможность участия в нем заинтересованных представителей гражданского общества. Это позволит повысить уровень доверия населения к органам государственной власти и чиновникам и обеспечит также более точную постановку социально-значимых задач и оценку их реализации, в том числе и со стороны институтов гражданского общества.

Жестко регламентированная и прозрачная процедура облегчит гражданам и организациям защиту их прав в суде. Следует поэтому принять меры по созданию полноценной системы административной юстиции.

Должен быть принят процессуальный закон, устанавливающий порядок рассмотрения судами жалоб на неправомерные решения и действия государственных органов и их должностных лиц. Практика государств с развитой системой административной юстиции показывает, что при рассмотрении этой категории дел необходимо отказаться от «классического» понимания состязательности процесса. Гражданин, жалующийся на государственный орган, обладает заведомо меньшими возможностями по сбору доказательств собственной правоты и юридическому обоснованию своих претензий. Поэтому он должен быть освобожден от необходимости

доказывать суду незаконность решения администрации – напротив, государственный орган должен доказывать свою правоту.

Такой подход потребует одновременно создания организационных механизмов административной юстиции – специализированных коллегий по административным делам в судах общей юрисдикции.

Подготовка и повышение квалификации кадров для государственной службы

Программы подготовки и повышения квалификации государственных служащих должны быть в существенной мере переориентированы на освоение современных методов повышения эффективности в государственном аппарате на основе планирования, организации, финансирования и оценки достижения конкретных результатов.

Необходимо поощрять конкуренцию учебных заведений и программ за обучение государственных служащих всех уровней, распределяя их по программам повышения квалификации на основе открытого конкурса.

Целесообразно использовать опыт работы Комиссии Правительства России по подготовке управленческих кадров для предприятий и организаций по подготовке и утверждению программ обучения, принципов отбора слушателей и учебных заведений. Предлагается создать Комиссию при Президенте России по подготовке кадров для системы государственной службы с аналогичной структурой и задачами.

Принципы:

- общественный экспертный совет;
- конкурсный отбор программ;
- конкурсный отбор учебных заведений.

Создание Федеральной административной службы

В целях политического и организационного обеспечения предлагаемых преобразований необходимо рассмотреть вопрос о создании при Президенте Российской Федерации специального органа, занимающегося вопросами административной реформы. (Федеральная административная служба при Президенте Российской Федерации). Это позволит обеспечить необходимую координацию между различными органами и уровнями государственной власти, а также прохождение необходимых законопроектов через палаты Федерального Собрания.

В компетенцию ФАС должно войти:

- Методическая помощь в разработке и согласование утверждения административных регламентов ведомств;

- Утверждение обязательных требований к компетенции государственных служащих;
- Утверждение порядка аттестации государственных служащих;
- Методическое руководство деятельностью кадровых служб органов государственной власти;
- Ведение базы данных по лицам, находящимся (находившимся) на государственной службе;
- Утверждение обязательных требований к программам подготовки и переподготовки государственных служащих.