

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА: ЦЕЛИ И РЕЗУЛЬТАТЫ

Ю.А. Нисневич

Кафедра политических наук
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, 117198

В статье рассматривается административная реформа исполнительной власти России, направленная на повышение эффективности ее деятельности и внедрение современных методов государственного управления. Цели и результаты реформы искажаются регенерацией советских организационных структур и механизмов управления.

Потребность в кардинальной и системной административной реформе исполнительной власти России проявилась еще в 1996 году, когда в предвыборной программе Президента Б. Ельцина «Россия: человек, общество, государство» были сформулированы такие актуальные проблемы, как необходимость передачи всей полноты ответственности в сфере экономики правительству, упрощение его структуры и аппарата, устранение дублирования функций, реформирование системы государственной службы.

Первоочередной и очевидной причиной такой потребности являлась низкая эффективность действующей системы исполнительной власти, обусловленная, как представляется, в определяющей степени следующим ключевым фактором процесса формирования системы федеральных, а также и региональных органов исполнительной власти.

С самого начала формирования этой системы в начале 90-х годов прошлого века все ее звенья и структуры были практически полностью укомплектованы чиновниками, ранее работавшими в партийно-государственном аппарате СССР и РСФСР. Основу «профессионализма» таких чиновников составляло, прежде всего, владение методами и механизмами кулуарного принятия управленческих решений на основе бюрократического делопроизводства, а также номенклатурными приемами аппаратных интриг как способа межличностных и групповых взаимодействий в процессе подготовки и принятия таких решений [7. С. 226]. При этом многие представители этой советской партийно-хозяйственной номенк-

латуры, которая, как раковая опухоль, проникала во все институты нового государства, оказывали как скрытое, так явное противодействие реализации необходимых экономических и социальных преобразований, искажали их цели и результаты, преследуя при этом узкогрупповые и личные интересы. Поэтому нужна была не департизация государственного аппарата, которая во многих работах, посвященных административной реформе, отмечается как важный результат начального этапа административных преобразований, а его десоветизация или, точнее, деномеклатуризация, которая до сих пор так и не произошла, что влечет за собой широкий шлейф негативных последствий.

Существует и глобальная причина, обуславливающая необходимость проведения масштабной административной реформы. Такой причиной является начавшийся в конце XX — начале XXI века переход на постиндустриальный этап цивилизационного развития. В результате этого перехода происходит кардинальная трансформация социальной структуры общества, которая требует адекватного политического ответа и, прежде всего, качественных изменений системы государственного управления, отражающих изменение роли и предназначения современного государства. Осуществляемые сегодня во многих странах мира преобразования систем государственного управления характеризуются такими общими тенденциями, как: вертикальная и горизонтальная децентрализация, уменьшение роли вертикальной иерархии, оптимизация структур и функций государственных органов, развитие функциональных органов, сетевых и «плоских» организационных структур, создание на ограниченное время организаций для решения конкретных проблем и задач (*ad hoc organization*); переход к сервисным принципам деятельности с преимущественной ориентацией на оказание государственных услуг гражданам и юридическим лицам; отказ от бюрократических принципов, форм и методов как основы государственного управления, внедрение моделей и методов организационного управления частным сектором, государственного менеджмента; оптимизация соотношения политических и профессиональных начал в деятельности государственного аппарата, сокращение и контроль издержек на его содержание, ориентация деятельности на конечную цель и конкретный результат (см.: [8; 9]). При этом особое внимание уделяется прозрачности, подотчетности и «отзывчивости» на общественные ожидания и требования в деятельности государственных органов, всей системы государственной власти, развитию открытости и доступности информации о ее деятельности, что призвано повысить доверие к государству со стороны его граждан.

Следует отметить, что реализация таких кардинальных преобразований системы государственного управления осуществляется на организационно-технологической основе широкомасштабного внедрения в ее деятельность современных информационно-коммуникационных технологий и сетевой инфокоммуникационной инфраструктуры и исходя из постиндустриальной философии государственного управления, которая выражается в концепции «электронного правительства» (см.: [6]).

Исходя из этимологии терминов «реформа» и «административный», административную реформу можно кратко определить как комплекс мероприятий го-

сударственной власти по совершенствованию организации исполнительного аппарата государства — государственной администрации, ее функций, форм и методов деятельности [1. С. 3].

Очевидно, что результат такого самореформирования государственной власти определяющим образом зависит от позиции и поведения при его осуществлении государственной бюрократии, которая участвует в этом процессе в роли не только объекта, но и субъекта преобразований. В этом, как представляется, и состоит одна из главных проблем административной реформы, ее внутренняя угроза, существенный барьер на пути достижения поставленных целей. Государственная бюрократия, значение которой в современном обществе объективно возрастает в результате повышения профессионализации и усложнения деятельности по управлению делами государства, неизменно стремится повысить свою роль, расширить свое влияние на процесс выработки, принятия и реализации политических и государственных решений. При этом государственной бюрократии, как и любой другой бюрократии, свойственны тенденции к расширенному самовоспроизводству и максимальной информационной закрытости, непрозрачности в своей деятельности. Эти свойства и особенности государственной бюрократии могут не только существенным образом влиять на темпы проведения административной реформы, но и приводить к качественным искажениям ее целей и результатов.

Реформирование принципов организации, методов, форм и функций государственного управления неизбежно сопряжено с влиянием на этот процесс многообразия политических и лоббистских факторов, которые в различные периоды могут как способствовать, так и препятствовать успешной в смысле достижения поставленных целей реализации реформы. В целом административная реформа не является только организационно-управленческим процессом. Такая реформа представляет собой значимый политический процесс, который осуществляется руководством страны и результаты которого влияют на развитие как социально-экономической, так и политической обстановки.

Возможности эффективного противодействия влиянию негативных бюрократических, лоббистских и политических факторов, темпы проведения и конечные результаты административной реформы определяющим образом зависят от действующих в стране политических порядков, характера политической системы и правящего политического режима, его истинных, а не декларируемых целей и задач в сфере государственного управления.

В России такая реформа, в первую очередь, должна коренным образом изменить действующую систему исполнительной власти, которая до сих пор функционирует преимущественно на основе советских методов и форм государственного управления и в значительной степени, особенно в верхних эшелонах государственного аппарата (до 70%), укомплектована выходцами из советской партийно-хозяйственной номенклатуры, и одновременно вывести систему исполнительной власти на качественно новый уровень структурного и функционального построения, кадрового и технологического обеспечения, необходимый и достаточный для реализации современных методов и технологий государственного управления,

построения в ближайшей перспективе полномасштабного «электронного правительства».

Работа по выработке концептуальных основ административной реформы началась в 1997 году в Администрации Президента РФ, и к марту 1998 года был подготовлен проект Концепции административной реформы, однако ее практическая реализация была признана нецелесообразной до 2000 года. С осени 1999 года работа по проблемам административной реформы переместилась в Центр стратегических разработок — предвыборный штаб действовавшего в тот период Председателя Правительства В. Путина — и к началу 2000 года была подготовлена Концепция государственного строительства, вобравшая в себя основные идеи и принципы Концепции административной реформы 1998 года. Однако реализация и этого проекта была вновь отложена по политическим мотивам, которые отчетливо проявились к осени 2000 года. Эти мотивы заключались в том, что президентская власть в качестве первоочередного выбрала принципиально иной приоритет, а именно укрепление «вертикали власти» (реформирование Совета Федерации, отмена прямых выборов глав субъектов Федерации), что диссонирует с таким базовым принципом современной административной реформы, как принцип децентрализации власти. Таким образом, до середины 2003 года более чем пятилетняя работа над административной реформой не имела реально значимого, практического выхода.

Фактический старт административной реформе исполнительной власти был дан Указом Президента РФ от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах». Этот указ определил следующие приоритетные направления административной реформы, «направленной на повышение эффективности деятельности системы федеральных органов исполнительной власти и создание благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов»:

— ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

— исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

— развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;

— организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и представления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

— завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов исполнительной власти.

С августа 2003 года комиссия Правительства РФ по проведению административной реформы приступила к анализу функций федеральных органов исполнительной власти, в том числе на предмет их избыточности и дублирования. Бы-

ло проанализировано 5634 функции, из них признано избыточными 1468, дублирующими — 263, требующими изменения — 868. Таким образом, более 30% функций федеральных органов исполнительной власти следовало сократить, а из оставшейся части более 20% — пересмотреть и уточнить. Работа по инвентаризации функций федеральных органов исполнительной власти стала практической предпосылкой для разработки их новой структуры.

К 2004 году система федеральных органов исполнительной власти, возглавляемая Правительством РФ из 30 человек, включала 58 органов власти, в состав которых входили федеральные министерства, государственные комитеты Российской Федерации, федеральные комиссии, федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры и подведомственные министерствам финансов и обороны комитеты Российской Федерации. В целом эта система представляла собой сложную структуру иерархических связей как по вертикали, так и по горизонтали. С функциональной точки зрения выделялись межотраслевые, отраслевые и «подотраслевые» органы исполнительной власти со специализированными функциями [4. С. 303]. Каждое министерство, государственный комитет, служба, агентство сочетали политические, регулятивные, правотворческие, контрольные, надзорные функции и функции оказания государственных услуг. «Перемешанность» функций, а следовательно, прав и обязанностей федеральных органов исполнительной власти порождала сложный механизм согласований в ходе принятия Правительством РФ решений, а при их выполнении — сложный механизм координации отношений между различными органами-соисполнителями [1. С. 25]. Осуществление одним и тем же органом регулятивных, нормотворческих, контрольных и надзорных функций создавало питательную среду для коррупции, стимулировало стремление расширять сферу своих полномочий и повышать собственную политическую и бюрократическую значимость, усиливало межведомственную конкуренцию, прежде всего в бюджетном и нормотворческом процессах.

Практическая реализация так долго вынашиваемой административной реформы исполнительной власти началась весной 2004 года в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», который менее чем через три месяца был скорректирован Указом Президента РФ от 20 мая 2004 года № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».

В соответствии с этими указами построение новой структуры системы федеральных органов исполнительной власти базируется на типизации функций государственного управления и разделении этих функций между различными типами федеральных органов исполнительной власти.

Этими указами определены *пять типов функций* федеральных органов исполнительной власти:

— под *функциями по принятию нормативных правовых актов* понимается издание на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными

лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;

— под *функциями по контролю и надзору* понимаются: осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;

— под *правоприменительными функциями* понимается издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров;

— под *функциями по управлению государственным имуществом* понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ;

— под *функциями по оказанию государственных услуг* понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами (в редакции Указа Президента РФ от 20 мая 2004 года № 649).

Трехуровневую структуру федеральных органов исполнительной власти составляют федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим *функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию* в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр Российской Федерации (федеральный министр).

Федеральное министерство на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется федеральными конституционными и федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ. Федеральное министерство в установленной сфере деятельности *не вправе осуществлять функции по конт-*

ролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. Федеральное министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, а также координацию деятельности государственных внебюджетных фондов.

Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту РФ или находиться в ведении Правительства РФ, ее возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа.

Федеральная служба в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль ее деятельности. Федеральная служба *не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование*, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, а федеральная служба по надзору также *не вправе осуществлять управление государственным имуществом и оказание платных услуг*.

Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту РФ или находиться в ведении Правительства РФ, его возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

Федеральное агентство в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов, актов и поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль его деятельности. Федеральное агентство *не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору*, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Однако через два года после старта летом 2003 года административной реформы исполнительной власти стало очевидно, что «стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть мероприятий административной реформы, по ряду ее приоритетных направлений работы еще не начаты, и прежде всего это касается механизмов реализации полномочий федеральных органов исполнительной власти, необходимых для работы в новых условиях».

Такая ситуация была отмечена в обосновании Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах, одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 года № 1789-р одновременно с планом мероприятий по ее проведению. В этом документе также указывается на то, что не разработаны стандарты качества и доступности государственных услуг и административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Должны получить развитие меры, направленные на сокращение административных ограничений в предпринимательстве и повышение эффективности государственного контроля и надзора; упорядочение лицензирования; проведение государственной регистрации, аккредитации, государственных экспертиз и других форм государственного регулирования административного характера. Необходимо разработать механизмы противодействия коррупции. Требуется оптимизация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов РФ, а также взаимодействие органов исполнительной власти с гражданским обществом. Необходимо внедрить механизмы досудебного обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц. Отсутствует необходимая координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по внедрению систем информационно-технологического обеспечения административных процессов. Уровень использования современных информационных технологий остается недостаточным для кардинального повышения эффективности деятельности органов государственной власти.

По замыслу разработчиков этой концепции, ее реализация должна интенсифицировать проведение административной реформы и повысить эффективность государственного управления путем кардинального улучшения деятельности органов исполнительной власти. В качестве целей административной реформы в 2006—2008 годах указываются: повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Однако с сожалением можно констатировать, что цели и задачи административной реформы так и остаются нереализованными, и, более того, вопреки этим целям и задачам происходит регенерация советских методов и организационных структур в системе исполнительной власти.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 структура федеральных органов исполнительной власти включала 76 органов, в том числе 14 федеральных министерств, и возглавлялась Правительством РФ из 17 человек в составе: Председатель Правительства РФ, его единственный заместитель, 14 федеральных министров и руководитель Аппарата Правительства РФ в ранге федерального министра.

В соответствии с Указом Президента РФ от 20 мая 2004 года № 649 структура федеральных органов исполнительной власти была расширена до 80 органов, в том числе количество федеральных министерств было увеличено до 15, и, соответственно, количество членов Правительства РФ увеличилось до 18 человек.

В последующем структура федеральных органов исполнительной власти постоянно трансформировалась и при этом неуклонно расширялась. К началу 2007 года она достигла 85 органов, в том числе количество федеральных министерств увеличилось до 16, а состав Правительства РФ расширился до 22 человек, в частности, за счет увеличения до 4 количества заместителей его Председателя.

В соответствии с Указом Президента РФ от 24 сентября 2007 года № 1274 структура федеральных органов исполнительной власти включает 86 органов. Принципиально значимым представляется тот факт, что этим указом в структуру федеральных органов исполнительной власти был вновь возвращен такой советский орган, как Государственный комитет.

Государственный комитет является федеральным органом исполнительной власти, который в установленной для него сфере деятельности осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, т.е. совмещает сразу все функции федерального министерства, службы и агентства. При этом руководитель государственного комитета вносит в Правительство РФ проекты нормативных актов Правительства РФ, представляет предложения по формированию проекта федерального бюджета в части, касающейся сферы деятельности государственного комитета, а также пользуется иными правами федерального министра, предусмотренными указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Новую структуру возглавляет Правительство РФ из 24 человек, в состав которого входят: Председатель Правительства РФ, два его первых заместителя, один просто заместитель и еще два заместителя — министр финансов и руководитель Аппарата Правительства, 15 федеральных министров, 2 руководителя государственных комитетов и первый заместитель председателя Военно-промышленной комиссии при Правительстве РФ в статусе федерального министра.

Структура федеральных органов исполнительной власти состоит из трех частей, различающихся по принципам руководства деятельностью входящих в их состав федеральных органов исполнительной власти.

В первую часть входят 21 федеральный орган исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ. Эта часть включает 5 федеральных министерств с подведомственными им 7 федеральными службами и 2 федеральными агентствами, 5 федеральных служб, непосредственно подчиненных Президенту РФ, а также Главное управление специальных программ Президента РФ и Управление делами Президента РФ, имеющие статус федерального агентства. Эти два управления, очевидно, занимают обособленное положение в структуре федеральных органов исполнительной власти, а Управление делами Президента РФ по **организационно-функциональным параметрам своей деятельности фактически относится к органам президентской власти.**

Вторую часть структуры федеральных органов исполнительной власти составляют 11 федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, и подведомственные этим министерствам 12 феде-

ральных служб и 25 федеральных агентств (всего 48 федеральный орган исполнительной власти).

Третью часть структуры федеральных органов исполнительной власти составляют государственные комитеты, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, а фактически его председатель.

Эта часть в наибольшей степени подвержена изменениям в сторону ее расширения за счет создания новых и выведения существующих органов из подведомственности министерств. Так, по Указу Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 в эту часть входили только 2 федеральных органа исполнительной власти (1 федеральная служба и 1 федеральное агентство), по Указу Президента РФ от 20 мая 2004 года № 649 эта часть была расширена до 8 органов (6 федеральных служб и 2 федеральных агентства). По Указу Президента РФ от 24 сентября 2007 года № 1274 в эту часть входят 17 федеральных органов исполнительной власти (2 государственных комитета, 10 федеральных служб и 5 федеральных агентств).

Характерная особенность федеральных органов исполнительной власти, которыми руководит непосредственно Президент РФ или Правительство РФ, состоит в том, что практически все они наделяются функцией нормативно-правового регулирования. Эта функция по ключевому принципу административной реформы — принципу организационного разделения функций — является определяющей функцией федерального министерства, которую федеральные службы и агентства не вправе осуществлять, кроме особых случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. Таким образом, исключение превращается в правило, а такие федеральные службы и агентства, не говоря уже о государственных комитетах, ставятся на функциональный уровень не ниже федерального министерства и при этом совмещают осуществление функции нормативно-правового регулирования с осуществлением функций, предписанных им как федеральной службе или агентству. В результате каждый из этих федеральных органов наделяется функциональными полномочиями, превосходящими полномочия федерального министерства, которое в соответствии с тем же ключевым принципом административной реформы не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом.

При этом наблюдается постепенное увеличение количества федеральных органов, деятельностью которых фактически руководит Председатель Правительства РФ. С момента начала административной реформы их число увеличилось с 2 до 17, и вместе с 5 федеральными службами, деятельностью которых руководит Президент РФ, такие, во многом подобные советским отраслевым органам, структуры составляют более 25% от общего количества федеральных органов исполнительной власти. При этом состав «расширенного Правительства» (члены Правительства и руководители федеральных служб и агентств, подчиненных непосредственно Президенту РФ и Председателю Правительства РФ) превысил состав дореформенного Правительства РФ и достиг 41 человека.

Очевидно, что этот процесс подтверждает тенденцию к регенерации системы исполнительной власти советского типа, на реорганизацию которой изначально и была нацелена административная реформа.

При этом не только тенденции в институциональном построении системы федеральных органов исполнительной власти и Правительства РФ, но и ухудшение интегральных показателей эффективности государственного управления и качества публичных услуг, низкий уровень которых приводился в обосновании концепции продолжения административной реформы, свидетельствуют, как минимум, о ее неэффективности.

Так, по индексу глобальной конкурентоспособности (GCI) Всемирного экономического форума (1) Россия с 53 места в 2005 году опустилась на 62 место в 2006 году, а по индексу конкурентоспособности для бизнеса (BCI) — с 62 на 71 место. При этом по показателю качества государственных институтов Россия опустилась соответственно с 89 на 114 место, по показателю объективности решений чиновников — со 106 на 114 место, а по показателю независимости судебной системы — со 102 на 110 место (см.: [10]).

Согласно новому индексу, отражающему уровень защищенности прав собственности (International Property Rights Index), Россия с 3,2 балла из 10 возможных занимает 63 место среди 70 стран, для которых оценивался этот индекс (см.: [5]). А в рейтинге благоприятности делового законодательства, определяемом Всемирным Банком для 178 стран, с 96 места в 2006 году опустилась на 106 в 2007 году (см.: [2]).

По индексу восприятия коррупции, рассчитываемому международной организацией «Трансперенси Интернэшнл», в 2004 году Россия с индексом 2,8 занимала 90 место среди 146 стран, а в 2007 году с индексом 2,3 оказалась на 143 месте среди 180 стран в одной группе с такими странами, как Гамбия, Индонезия, Того (2).

При этом государство в лице федеральных органов исполнительной власти вопреки объявленной цели административной реформы — ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования, — не только постоянно и целенаправленно расширяет свое присутствие в экономике, но и уже стало главным предпринимателем и собственником страны. Так, за 2006 год доля акций российских публичных компаний, принадлежащих государству, выросла почти на 20% — с 29,6% до 35,1% (см.: [3]). Акционерные компании и банки, в которых большинство акций принадлежит государству, в частности такие, как Газпром, Роснефть, РЖД, Связьинвест, Сбербанк, ВТБ и другие, занимают доминирующее положение в стратегических отраслях российской экономики. В экономически развитых странах ситуация принципиально иная, а похожая характерна для таких стран, как Китай, Венесуэла, Боливия.

Таким образом, сфера государственного управления и, прежде всего, деятельность исполнительной власти по-прежнему остается фактором, ограничивающим социально-экономическое развитие России и повышение ее мировой конкурентоспособности.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) С 2006 года индекс GCI определяется опросом 11 000 топ-менеджеров компаний, работающих в 125 странах, по новой методике, учитывающей 90 показателей вместо 35.
- (2) По данным сайта www.transparency.org, Индекс восприятия коррупции (ИВК) отражает восприятие уровня распространения коррупции среди государственных чиновников и политиков предпринимателями и аналитиками, как проживающими в стране, так и зарубежными, и оценивается по шкале от 10 (коррупция практически отсутствует) до 0 (очень высокий уровень коррупции).

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. — М.: ИНФРА-М, 2006.
- [2] *Гельтицев П.* Догоним Гайану // *Новые Известия*. — 27 сентября 2007 года.
- [3] *Грозовский Б.* Главный собственник страны // *Ведомости*. — 13 февраля 2007. — № 25 (1799).
- [4] Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. — М.: Новая правовая культура, 2004.
- [5] Несобственность // *Ведомости*. — 7 марта 2007. — № 40 (1814).
- [6] *Нисневич Ю.А.* Электронное правительство как постиндустриальная философия государственного управления / *Политическая коммуникация в постсоветской России: проблемы формирования и парадигмы развития*. — М.: Улан-Удэ, 2003.
- [7] *Нисневич Ю.А.* Аудит политической системы посткоммунистической России. — М.: Материк, 2007.
- [8] *Оболонский А.В.* Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. — М.: Дело, 2002.
- [9] Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт. — М.: Эко-Трендз, 2002.

Интернет-источники

- [10] Отчет о глобальной конкурентоспособности 2006—2007 (Global Competitiveness Report 2006—2007). Всемирный экономический форум, 26 сентября 2006 года, www.weforum.org

ADMINISTRATIVE REFORM: TARGETS AND RESULTS

Y.A. Nisnevich

The Department of Political Science
Peoples' Friendship University of Russia
10a, Mikluho-Maklaya str., 117198, Moscow, Russia

The target of administrative reform is to increase the efficiency of Russian executive authority and introduce advanced methods of state administration. The renovation of soviet organizational structures and mechanisms of administration distorts reform's targets and results.