

## АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ: ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И МЕТОДИКИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Д. В. Рутковский

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 5 марта 2008 г.

**Аннотация:** *статья посвящена мало изученной в российской политической науке проблеме административной реформы на региональном уровне. Автор рассматривает комплекс политических и социально-экономических предпосылок реформирования государственной службы на примере Воронежской области.*

**Ключевые слова:** *реформа, государственная служба, структура управления.*

**Abstract:** *the article focuses upon the challenging problem of administrative reforms on the regional level in Russian political science. The author studies the number of political and socioeconomic prerequisites for state service reforms in the Voronezh region.*

**Key words:** *reform, public service, management structure.*

Суть любой административной реформы заключается в политической трансформации системы органов государственного управления с целью обеспечения их большей гибкости и эффективности. Иногда понятие «административная реформа» подменяется понятием «структурные изменения в аппарате управления». Так, с нашей точки зрения, структурные изменения — это не реформа, они происходят регулярно. Структура управления всегда подвержена изменениям, особенно при смене руководителей исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации. Но в данной статье делается попытка выявить политические составляющие административной реформы и почему проекты, связанные с концептуальными изменениями в управлении, никогда не доводились до логического завершения. Актуальность данной проблемы заключается прежде всего в том, что в большинстве регионов система государственного и муниципального управления, содержащая серьезные недостатки, эволюционировала к началу XXI в. и превратилась в мощный тормоз модернизации региональных социально-экономических систем. В научной литературе сложилась обманчивая терминология, описывающая подобные процессы [1, 2]. Наиболее общей категорией является понятие «административная реформа», которая включает совокупность принципов, целей, приоритетов, средств и механизмов по изменению системы общественного администрирования для повышения эффективной работы органов политической власти и государственного сектора в целом, их адаптации к потребностям общества и

интересам отдельных социальных групп с целью решения актуальных проблем.

В России проблема реформирования государственного управления является одной из приоритетных, учитывая ту большую роль, которую всегда играло государство в обществе, а также особый характер российской бюрократии, делающий ее одним из основных участников разработки и осуществления политического курса. Предшествующий опыт подтвердил, что без сильного, правового и демократического государства невозможно проведение глубоких реформ и достижение поставленных целей. Государство должно не только создавать благоприятные условия и устанавливать правила игры, но и само выступать инициатором и руководителем общественных преобразований, не подавляя в то же время деятельность гражданского общества. Система государственного управления распространяется и на регионы, в которых функционируют законодательные и исполнительные структуры. В каждом регионе бюрократия имеет особое положение. Одна из причин этого заключается в том, что только она занимается проведением и претворением в жизнь законов и нормативных установлений, причем при исполнении данной функцией обладает определенной свободой действий.

Современное законодательство имеет по большей части общий характер и сможет эффективно осуществляться в случае, если чиновники проработают все детали и определят пути воплощения. Проведение и претворение в жизнь политического курса обычно зависит от того, как он будет проинтерпретирован бюрократией, а также от того, насколько эффективно она будет реализовывать этот курс на практике.

Не случайно в каждом регионе с приходом нового руководителя начинает реформироваться структура бюрократии. Но политические причины проведения административной реформы гораздо шире всяких бюрократических задумок. Прежде всего, эта реформа определяется тем, что в процессе реформирования политической системы в российском государстве важное значение имеет реформирование эффективно функционирующей государственной службы на всех уровнях. В условиях стабилизации социально-политической обстановки в стране началось воссоздание вертикальности власти, упрочение единого политического и правового поля деятельности государственных органов. Выполнение всего этого предполагает слаженную эффективную работу всех составных частей государственной власти, в том числе и на региональном уровне.

Сегодня в рамках административной реформы и началось реформирование государственной службы, которое становится чрезвычайной проблемой, так как от государственной службы и ее аппарата зависит жизнедеятельность общества, судьба людей — граждан государства, практически вся линия истории.

Общим ориентиром проведения реформы региональной государственной службы в Воронежской области стала Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 гг., одобренная распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г.

Однако и до этого проводилось реформирование государственной службы в области. Но и в 1996, и в 2000 гг. реформа была связана с приходом к руководству области нового главы администрации и в основном сводилась к созданию новой структуры управления (чтобы освободиться от одних чиновников и привести других).

По сути дела, концептуального изменения в системе управления не происходило. Но в соответствии с Концепцией административной реформы на 2007 г. были намечены задачи «оптимизации функционирования органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации».

В 2003—2005 гг. административная реформа преломлялась на региональном уровне главным образом в формате упорядочения организации управления посредством рационализации распределения функций между структурными подразделениями органов исполнительной власти и реже исключения излишних звеньев управления. И наконец, в 2006 г. в соответствии с постановлением администрации Воронежской области от 10 марта № 173 «Об организации работ по реализации административной реформы в исполнительных органах государственной власти

Воронежской области в 2006—2008 годах» [3] целями административной реформы стали:

- ограничение вмешательства государственных органов в экономическую деятельность субъектов предпринимательства;
- повышение качества и доступности государственных услуг;
- нормативное и организационное закрепление полномочий Воронежской области по исполнению государственных функций и оказанию государственных услуг;
- оптимизация и повышение эффективности деятельности, исключение дублирования функций и полномочий органами исполнительной власти;
- организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом, предоставление государственными организациями услуг гражданам.

Для достижения указанных целей необходимо решение следующих основных задач:

- создание и внедрение системы управления эффективностью органов исполнительной власти;
- внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур правления по результатам;
- стандартизация государственных услуг, регламентация государственных функций органов исполнительной власти;
- оптимизация функционирования органов исполнительной власти, введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;
- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, повышение прозрачности в освещении деятельности органов исполнительной власти СМИ;
- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
- формирование необходимого правового, кадрового, организационного, информационного и ресурсного обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Необходимым условием оптимизации функций органов государственной власти является также ликвидация коррупции в органах исполнительной власти, которая стала проблемой, препятствующей повышению эффективности государственного управления. В связи с этим планируется:

- создать специальные антикоррупционные механизмы в сферах деятельности государственных органов с повышением рисков коррупции;

— внедрить экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность;

— создать методические основы оценки коррупциогенности государственных функций;

— разработать пакет антикоррупционных нормативных правовых актов;

— разработать ведомственные антикоррупционные программы.

На реализацию данных приоритетов направлен «План комплекса мероприятий по противодействию коррупции в Воронежской области», утвержденный постановлением администрации области от 10 февраля 2006 г.

Таким образом, с 2006 г. администрация, по сути, провела два системных изменения в своей структуре.

В июле 2006 г. система государственной службы в области была выстроена по четырем блокам: целеполагания, целедостижения, организационный и контрольно-надзорный. В результате из 1456 функций исполнительных органов государственной власти области 16 % были признаны дублирующими и избыточными.

Однако, не заложив переход к новой системе, начинает формироваться абсолютно новая концепция с переходом на двухуровневую исполнительную власть: глава администрации (губернатор) — правительство Воронежской области. Но в связи с окончанием срока полномочий главы области В. Г. Кулакова данные преобразования до конца проведены не были.

Итак, результаты исследований государственной службы свидетельствуют о том, что пока админист-

ративная реформа не внесла принципиальных изменений в деятельность данных структур, которые неразвортливы, коррумпированы, имеют очень низкий уровень доверия населения. Складывается впечатление, что население является для них обузой. Все преобразования на уровне Воронежской области показывают, что региональный управленческий аппарат весьма далек от веберовской модели рациональной бюрократии. Слишком широко распространена практика клиентизма, закрытости и непрозрачности, неудовлетворительно качество исполнительской дисциплины. Но это не значит, что необходимо отказываться от административной реформы. Важно, чтобы были поставлены конкретные цели с привлечением механизма контроля через развитую систему гражданского общества. Когда бюрократия сама проводит реформы по своему совершенствованию, успех виртуален.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Гаман-Голутвина О. В.* Административная реформа в РФ / О. В. Гаман-Голутвина // Вестник аналитики. — 2006. — № 4. — С. 46.

2. *Лобанов В. В.* Современные административные реформы / В. В. Лобанов. — М.: ГУУ, 2006. — С. 17.

3. Постановление администрации Воронежской области от 10 марта 2006 года № 173 «Об организации работ по реализации административной реформы в исполнительных органах государственной власти в Воронежской области 2006—2008 гг.». Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

*Воронежский государственный университет  
Рутковский Д. В., аспирант кафедры социологии и  
политологии  
E-mail: bmwz3000@mail.ru  
Тел.: 8-951-543-59-74*

*Voronezh State University  
Rutkovsky D. V., Postgraduate Student of the Sociology  
and Political Science Department  
E-mail: bmwz3000@mail.ru  
Tel.: 8-951-543-59-74*