

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
**«Томский государственный университет
систем управления и радиоэлектроники» (ТУСУР)**
Кафедра автоматизации обработки информации (АОИ)

А.А. Сидоров

**СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Учебное пособие

Томск

2012

Сидоров А.А.

Современные проблемы государственного и муниципального управления: учебное пособие / А.А. Сидоров. – Томск: ТУСУР, 2012. – 67 с.

Рассмотрены актуальные вопросы системы государственного и муниципального управления на современном этапе. Охарактеризованы приоритеты политического и социально-экономического развития Российской Федерации, административная реформа как перманентный процесс модернизации государственного управления, инновационные технологии управления в органах власти.

Предназначено для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление», а также может быть использовано в практической деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Содержание

1 ПРИОРИТЕТЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОКИ, ОРИЕНТИРЫ, ПРОБЛЕМЫ..	5
1.1 Послание Президента Российской Федерации как вектор государственных ориентиров социально-экономического и политического развития страны	5
1.2 Россия в эпоху реформирования: социально-политический контекст административных преобразований	7
2 БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ	18
2.1 Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР): новая концепция бюджетного планирования	18
2.2 Инструменты БОР	21
3 ПРОБЛЕМЫ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В РОССИИ.....	28
3.1 От Федеральной целевой программы «Электронная Россия» к Государственной программе «Информационное общество».....	28
3.2 Концепция формирования электронного правительства в Российской Федерации	30
4 ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	35
4.1 Эффективность деятельности органов государственной власти и местного самоуправления: общее и особенное	35
4.2 Оценка результативности государственных гражданских служащих	38
4.3 Субъекты и элементы оценки эффективности	43

5 ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ И АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА...	46
5.1 Необходимость и основные направления совершенствования государственной службы в Российской Федерации.....	46
5.2 Антикоррупционная политика	47
6 РОССИЯ В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ	53

1 ПРИОРИТЕТЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОКИ, ОРИЕНТИРЫ, ПРОБЛЕМЫ

1.1 Послание Президента Российской Федерации как вектор государственных ориентиров социально-экономического и политического развития страны

В демократическом обществе основой формирования государственной внутренней и внешней политики является воля народа, которую он проявляет на референдумах, выборах представительной и исполнительной власти, в акциях одобрения или протеста и в других формах. Облеченные доверием народа органы и должностные лица государственной власти разрабатывают стратегию и тактику управления страной, которые материализуются в нормативных правовых и других актах. Органы государственного управления различных уровней реализуют на практике стратегические цели и тактические решения, применяя при этом как мягкие, так и директивно жесткие меры принудительного характера.

Механизм разработки политики включает выбор соответствующих приоритетов, учитывает последствия их реализации в экономической, социальной, экологической и других сферах, предусматривает оценку затрат, выгод и рисков. Устанавливаются целевые ориентиры и ограничения. Они выражаются в *показателях качества жизни* (продолжительность жизни, состояние здоровья, объем знаний, доход на душу населения, занятость, реализация прав человека и др.), *уровня экономического развития, экологического благополучия.*

При прежней системе был единый орган, вырабатывавший государственную политику, которая утверждалась на партийных съездах и пленумах. Правительство не участвовало не-

посредственно в разработке политической линии, но претворяло ее в жизнь.

Основные направления внутренней и внешней политики Российского государства определяет Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Он обращается к Федеральному Собранию с *ежегодными посланиями* о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Послание Президента РФ парламенту России одновременно является посланием стране.

В послании формулируются основные политические цели и задачи государства на очередной год. Если проект послания заранее рассматривается политическими партиями и движениями в регионах, то его статус уточняется и в нем формулируется политика не только Президента РФ, но и всего государства.

Послание Президента РФ опирается на доктрины, концепции по различным направлениям развития страны, среднесрочные и долгосрочные прогнозы. Доктрина выражает систему взглядов на значение отдельных мероприятий, принципов, определяющих механизм государственного регулирования, которыми руководствуются органы власти. Доктрины и концепции утверждаются Указами Президента РФ, например доктрина развития российской науки, концепция развития рынка ценных бумаг и др.

Правительство РФ ежегодно заявляет о приоритетах промышленной и социальной политики. *Социально-экономическая политика* разрабатывается и реализуется по следующим направлениям [1]:

1. Реформирование экономики.
2. Финансовая, денежная политика.
3. Структурная политика.
4. Аграрная политика.
5. Социальная политика.
6. Региональная политика.
7. Политика в отношении СНГ и бывших республик СССР.
8. Внешнеэкономическая политика.

Социально-экономическая политика Правительства РФ направлена на повышение уровня жизни; обеспечение прав и

свобод граждан; развитие науки и культуры, сохранение природной среды; упрочение экономических позиций страны в мире. В России должна быть создана эффективная экономика, способная динамично развиваться с помощью внутренних ресурсов и органичного включения в мирохозяйственные связи. Достичь этих целей предполагается с помощью осуществления определенных мероприятий [1].

1.2 Россия в эпоху реформирования: социально-политический контекст административных преобразований

За 20 лет, прошедшие со времени развала СССР, современное российское государство прошло непростой путь своего становления. Основными итогами данного процесса стали утверждение принципов демократии и достижение стабильности в обществе и государстве в сложных политических и экономических условиях.

Переход России на демократический путь развития высветил ряд серьезных проблем, которые мешают дальнейшему развитию страны.

В этих условиях руководством государства начаты масштабные реформы во всех ключевых сферах жизнедеятельности общества и государства: политической, социальной, экономической, военной и др. [2].

Административная реформа заключалась, в частности, в создании новой структуры федеральной исполнительной власти, состоящей из подразделений трёх типов: министерств (работа по направлениям), служб (надзор) и агентств (предоставление общественных благ). Был поставлен вопрос о деbüroкратизации государственного аппарата и указано на необходимость проведения административной реформы в части пересмотра государственных функций. Цель реформы: создание «эффективного, компактного и работающего» госаппарата.

23 июля 2003 г. был подписан президентский указ № 824 «О мерах по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2003—2004 гг.». В Указе определен перечень

мер, направленных на повышение эффективности системы федеральных органов исполнительной власти, а главной целью заявлено создание более благоприятного климата для предпринимательской деятельности. С изданием Указа стартовал первый этап административной реформы. 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.

Военная реформа. К началу 2000-х годов среди неотложных фундаментальных проблем в военной сфере были выбор допустимого уровня расходов на оборону в стране, определение пропорции «содержание — инвестиции» (кормить или вооружать), выбор приоритета между силами ядерного сдерживания (СЯС) и силами общего назначения (СОН), а также выбор главенствующего принципа комплектования (призыв или контракт).

В абсолютном исчислении военные затраты России к началу 2000-х годов были не сопоставимы с затратами передовых

военных держав мира. Так, в 2000 году оборонные расходы России составляли около 6 млрд долларов, или 2 % американских затрат на оборону. При одинаковой численности Вооружённых Сил российский военный бюджет был вдвое меньше индийского. Ещё одной из многих проблем начала 2000 годов был выбор главенствующего принципа комплектования Вооружённых Сил [3].

Военная реформа способствовала многим преобразованиям и улучшениям данной сферы. Так, благодаря предпринятым мерам, в структуре оборонного бюджета страны стала увеличиваться доля расходов на НИОКР, ремонт и перевооружение армии. В 2002 году на эти цели было запланировано на 27 млрд больше, чем в 2001 году. Деньги пошли прежде всего на поставку в войска современной военной техники и новых образцов вооружений для сил общего назначения — ударных вертолётов, средств связи, информации и разведки.

В послании Федеральному собранию 10 мая 2006 года Путин уделил значительное место теме военной реформы. Основные тезисы [4]:

Подчинение всей логики модернизации армии возможностям современной российской экономики и социальной сферы.

Формирование единой системы заказов и поставок вооружений, военной техники и средств тылового обеспечения и реанимация массовых серийных закупок техники для нужд министерства обороны России.

Рост ассигнований на национальную оборону как часть постоянной и системной политики, провозглашение принципа паритетного расходования средств военного бюджета на развитие Вооружённых Сил и на их содержание.

Реабилитация понятий «потенциальный противник» и «асимметричный ответ» в смысловой связке с целями модернизации и повышения эффективности стратегических сил ядерного сдерживания и задачами преодоления систем ПРО противника.

Обозначение «оптимального предела» численности Вооружённых Сил и провозглашение принципа сокращения личного состава за счёт уменьшения бюрократического аппарата. За-

явлено, что численность армии ниже 1 млн человек не сократится.

Провозглашение нового принципа формирования и развертывания частей и соединений постоянной готовности по схеме специальных мобильных группировок.

Военная реформа предусмотрела перевод военной структуры с четырехзвенной системы управления (военный округ — армия — дивизия — полк) на трехзвенную (округ — оперативное командование — бригада), реорганизацию органов центрального военного управления, сокращение офицерского состава, ликвидацию института прапорщиков и мичманов и другие меры. В рамках реформы будут расформированы ряд воинских частей и вузов. К 2012 году планировалось сократить Вооруженные силы с 1,13 млн до 1 млн военнослужащих, центральный аппарат военного ведомства — в 2,5 раза — до 8,5 тыс. человек, а количество офицерских должностей в армии и флоте — с 355 тыс. до 150 тыс [5].

В начале ноября 2005 года Путин, выступая на совещании руководящего состава Вооруженных сил, заявил, что срок службы по призыву должен быть сокращен в России с 1 января 2008 года до 12 месяцев.

В марте 2006 года Путин подписал изменения в закон «О воинской обязанности и военной службе». Эти изменения, в частности, предусматривают сокращение с 2008 года срока военной службы по призыву с 24 до 12 месяцев [6].

Увеличение числа контрактников. В 2002 году Президент РФ выступил с посланием Федеральному Собранию, затронув тему военной реформы. Он пообещал, что уже в 2002 году начнутся эксперименты в отдельных воинских частях, после чего можно будет «понять, как комплектовать армию и флот на контрактной основе». Путин заявил, что перевод службы на контрактную основу остается для правительства «главной целью в данной области» [7].

В феврале 2002 года Генеральный штаб завершил работу над проектом программы перевода армии и военно-морских сил на контрактную основу и в июле 2002 года представил его Путину [8].

В 2003 году была принята Федеральная целевая программа (ФЦП) о переводе 147 тыс. должностей в армии на комплектование контрактниками. Данная ФЦП завершилась в 2007 году.

В июле 2008 года Путин утвердил концепцию федеральной целевой программы (ФЦП) по комплектованию контрактниками сержантских и солдатских должностей на период 2009—2015 гг. прогнозной стоимостью 243,4 млрд рублей. Хотя в программе предусмотрено и укомплектование контрактниками ряда солдатских должностей, главный упор будет сделан на создание профессионального корпуса сержантов — в случае успешной реализации программы он будет создан в 2015 году [9].

Улучшение материального положения военнослужащих и военных пенсионеров. В 2007 году в послании Федеральному собранию было выдвинуто требование к 2010 году обеспечить всех военных жильём.

Введение альтернативной службы. В марте 2006 года были подписаны изменения в закон «О воинской обязанности и военной службе». Эти изменения, в частности, предусматривают с 2008 года сокращение сроков альтернативной гражданской службы с 42 до 21 месяца [10].

Организационные изменения. В 2001 году Вооружённые Силы России были переведены на «трёхвидовую структуру» — Сухопутные войска, ВВС и ВМФ. В 2001 году в силовых структурах были упразднены некоторые подразделения. Так, в декабре 2001 года в воздушно-десантных войсках и Генштабе были ликвидированы структуры, отвечающие за миротворческие силы. Их функции стала выполнять специально созданная структура в Главкомате сухопутных войск [11].

Коренная суть проводящейся в России с осени 2008 года нового этапа военной реформы заключается в трансформации Вооружённых сил РФ от традиционной мобилизационной армии к силам постоянной полной боевой готовности. Фундаментальной концептуальной основой военной реформы является переориентация Вооружённых сил РФ нового облика на участие главным образом в ограниченных конфликтах, вроде Пятидневной войны 2008 года против Грузии. Под эти задачи выстраивается и новая структура Вооружённых сил — они должны быть

более гибкими, мобильными, постоянно боеготовыми, способными к быстрому реагированию и к задействию, в первую очередь, в ограниченных по масштабу конфликтах на территории России и других государств бывшего СССР, а также на прилегающих территориях. Оборона России непосредственно от других великих держав возлагается теперь в основном на стратегические ядерные силы.

Реформа образования. В 2004 году Президент РФ обратился с посланием Федеральному собранию, одной из тем которого была реформа образования. В ходе неё был произведен ряд изменений. Так, например, в 2007 году был подписан ФЗ о введении *единого государственного экзамена (ЕГЭ)* согласно которому с 2009 года ЕГЭ становится единственной формой государственной итоговой аттестации и совмещает в себе выпускные школьные экзамены и вступительные в техникумы и вузы. *Введение и развитие многоуровневого высшего образования*, в соответствии с Болонский процессом. В рамках данного направления высшее профессиональное образование разделяется на два цикла — бакалавриат и магистратура. Бакалавриат призван удовлетворять массовый спрос на высшее образование, магистратура — способствовать формированию профессиональной элиты и научно-образовательных кадров высшего уровня. Многоуровневая система высшего образования более всего отвечает потребностям рыночной экономики, в которой рынок труда предъявляет особые требования к гибкости и мобильности рабочей силы. В то же время, введение двухуровневой системы не отменяет классических традиций российской (советской) высшей школы. По ряду специальностей будет сохранена многоуровневая подготовка, ведущая к присвоению степени «дипломированный специалист». Было проведено *сокращение учительского и преподавательского состав*. *Сокращение числа вузов* [12]. Осенью 2012 года Минобрнауки провело оценку 502 российских госвузов (учитывался средний балл ЕГЭ у первокурсников, уровень инфраструктуры и т. д.). В итоге 136 учебных заведений были признаны неэффективными, самым проблемным из них пообещали «реорганизацию» — закрытие с присоединением к другому вузу

С 1 января 2011 года Госдума РФ приняла закон, который вводит **элементы платного образования в средних школах**. Документ предоставляет таким учреждениям право заниматься деятельностью, приносящей доход, которым они смогут распоряжаться самостоятельно. При этом было заявлено, что «среднее образование в РФ останется бесплатным».

Судебная реформа. В ноябре 2000 года была создана рабочая группа по вопросам совершенствования законодательства в сфере судопроизводства. 3 апреля 2001 года в послании к Федеральному собранию Президент РФ назвал российскую систему правосудия нечестной и негибкой и пообещал сделать её реформу приоритетом своей политики [13].

В 2001 году были приняты несколько ключевых законодательных актов, направленных на реформирование судебной правовой системы. Основные законы - это Федеральные законы «О статусе судей в РФ», «О судебной системе РФ», «О Конституционном суде РФ» и «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ». В конце 2001 года подписал указ о повышении в 1,6 раз денежного содержания судей в соответствии с программой реформирования российского правосудия. Был подписан новый Уголовно-процессуальный кодекс РФ. Новый УПК имел принципиальные отличия от старого. Так, в первую часть кодекса внесена глава, где все участники судебного процесса объединены в две группы — обвинительную и защитную. По новому закону обыск и арест подозреваемого в совершении какого-либо преступления могут производиться только с санкции суда, а уголовное дело может быть возбуждено только с согласия прокурора. В части судебного производства появилась статья о возвращении уголовного дела прокурору. При этом указывается, что если прокурор отказывается от обвинения в суде, то дело прекращается. Согласно принятому УПК, в суде обвиняемого могут защищать не только адвокаты, но также иные лица, например близкие родственники обвиняемых, по ходатайству подзащитного [14].

14 ноября 2002 года был подписан Гражданский процессуальный кодекс. Новый кодекс исключил возможность «двойной» судебной практики по экономическим вопросам. Таким образом, была исключена возможность рассмотрения экономи-

ческих споров, как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах по одним и тем же делам. При этом четко определена подведомственность гражданских дел судам общей юрисдикции.

11 марта 2006 года был подписан ФЗ «О внесении изменения в пункт 4 статьи 4 ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (об изменении критерия расчета численности на судебном участке). Данный закон призван разрешить одну из проблем, возникших в ходе судебной реформы, а именно сложную ситуацию с рассмотрением дел мировыми судьями (нагрузка на мировых судей по разрешению дел возросла в несколько раз, особенно по гражданским делам и делам об административных правонарушениях).

В 2007 году был подписан закон, поставивший точку в многолетних спорах о том, как должны работать и кому подчиняться следственные органы прокуратуры. Подписанный закон предусматривал создание системы Следственного комитета при прокуратуре России. Создание Следственного комитета при прокуратуре России и отделение следствия от прокуратуры позволило повысить эффективность расследования уголовных дел и снизило коррупцию в правоохранительных органах.

Реформа здравоохранения. В феврале 2004 года Президент РФ заявил, что «развитой системы медицинского страхования в России по-прежнему нет, как нет конкуренции на рынке медицинских услуг». По его словам, в СССР система здравоохранения была одной из лучших в мире. Было заявлено, что ключевые элементы этой системы необходимо сохранить. Однако подчеркнуто, что сфера здравоохранения должна приспосабливаться к рыночным условиям. «Медучреждения не должны получать деньги только за сам факт их существования в городе или селе, они должны получать деньги за качество и количество оказанных услуг», — заявил Президент [15]. 26 мая 2004 года Президент РФ обратился с посланием Федеральному собранию, одной из тем которого была реформа здравоохранения.

Было заявлено, что региональные программы должны обеспечить повышение качества и доступность медпомощи во всех регионах страны. При этом люди должны получать качественную помощь не только в областных больницах, но и по месту

жительства, в том числе за счет создания крупных межрайонных центров. Для решения этой задачи было закуплено современное оборудование, отремонтированы ключевые для регионов медучреждения. Реформа направляет к тому, чтобы учреждения здравоохранения реально начали работу по стандартам оказания медпомощи, привлечению квалифицированных специалистов и обеспечению роста зарплаты медработников. Кроме того, было установлено, чтобы любой гражданин имел возможность записаться на прием к врачу по Интернету.

Реформа пенсионного обеспечения. 3 апреля 2001 года в послании к Федеральному Собранию Путин назвал модернизацию пенсионного законодательства в числе приоритетов. 15 декабря 2001 года были подписаны три федеральных закона: «Об обязательном пенсионном страховании в РФ», «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», «О государственном пенсионном обеспечении в РФ», как чрезвычайно важный этап в модернизации государства. Наряду с базовым уровнем, который гарантируется государством, устанавливается накопительная доля пенсии за счет отчислений в специальный фонд. 24 июля 2002 года Путин подписал закон № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в РФ». Граждане России получили возможность управлять своими пенсионными накоплениями. 10 января 2003 года был подписан федеральный закон № 14-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах», определивший порядок участия негосударственных пенсионных фондов в обязательном пенсионном страховании. На заседании правительства 1 октября 2008 года было объявлено о новой пенсионной реформе, предполагающей замену ЕСН на страховые взносы. Так же наряду с реформой ЕСН одновременно были предложены механизмы, которые позволят избежать роста общей налоговой нагрузки на бизнес. В ноябре 2012 года поддержан законопроект о перераспределении пенсионных начислений, предполагающих сократить накопительную часть пенсии с 6 % до 2 %

Налоговая реформа. Налоговая реформа заключалась, в частности, в снижении налоговой нагрузки на предприятия, усилении значения добывающих отраслей как источника нало-

говых поступлений, упрощении налогообложения малого бизнеса; улучшении налогового администрирования (в частности, введение принципа «одного окна»).

В августе 2000 года был подписан закон о новом Налоговом кодексе – произошло «важнейшее событие в жизни страны». Новый кодекс предусматривал, в частности, переход на «плоскую» шкалу подоходного налога со ставкой в 13 %, замену социальных платежей единым социальным налогом, а также резкое сокращение налогов с оборота. Позже были внесены изменения, например, ставка налога на прибыль была снижена с 35 % до 24 %, при этом было принято решение отказаться от всех льгот (включая инвестиционную) и новые главы, например, 26.2 «Упрощенная система налогообложения для субъектов малого предпринимательства» и 26.3 «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности».

В начале 2000-х годов была кардинальным образом перестроена и система налогообложения сырьевого сектора. Введение НДС и перенастройка механизма экспортных пошлин — последние, как и НДС, были привязаны к текущей мировой цене на нефть — позволили увеличить долю нефтегазовой ренты, улавливаемой бюджетом, с менее чем 40 % в 2000 году до 84 % в 2005 году.

В 2003 году были подписаны законы, предусматривающие с 1 января 2004 года следующие положения:

- отмену налога с продаж;
- снижение ставки налога на добавленную стоимость (НДС) с 20 до 18 %;
- отмену акциза на природный газ и введения вместо него ставки налога на добычу полезных ископаемых в размере 193 рублей за 1000 кубометров, а также увеличение экспортной пошлины на природный газ с 5 до 20 %;
- отмену налогового контроля за расходами физических лиц (при приобретении ими недвижимого имущества, транспортных средств, акции, ценных бумаг, культурных ценностей, золота в слитках);
- увеличение при налогообложении доходов граждан имущественного налогового вычета с 600 тыс. руб. до

1 млн руб. при использовании ими указанных средств на строительство или приобретение жилья.

Было объявлено о снижении ставки налога на прибыль с 24 до 20 % с 1 января 2009 года.

Таким образом, основная идея реформирования заключается в том, чтобы, опираясь на ценности демократии, путем создания интеллектуальной, инновационной, эффективной экономики повысить уровень благосостояния граждан и на этой основе закрепить в политической системе страны и обществе в целом принципы и идеалы свободы, справедливости и гуманизма [16].

2 БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ

2.1 Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР): новая концепция бюджетного планирования

В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию РФ о бюджетной политике в 2008–2009 гг. отмечено, что началось практическое внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, и современных методов финансового менеджмента [17].

В настоящее время остаются актуальными проблемы применения **инструментов программно-целевого планирования** и обеспечения их взаимодействия друг с другом. Программно-целевое управление или **бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)** – это комплекс действий по подготовке проекта и исполнению бюджета, подведению итогов исполнения бюджета и контролю за расходованием бюджетных средств, при котором ресурсы распределяются с учетом и в зависимости от достижения целевых ориентиров, установленных в соответствии с приоритетами социально-экономического развития Российской Федерации в целом и каждого региона в частности [17].

Цель данной модели бюджетирования – проконтролировать соответствие затраченных ресурсов и полученных прямых и социальных результатов, оценить значимость и экономическую и социальную эффективность тех или иных видов деятельности, финансирующихся из бюджета [18].

Таким образом, первым шагом к формированию программного бюджета является определение основных проблемных направлений, требующих комплексного решения. Основным документом, определяющим основные пути и способы обеспечения в долгосрочной перспективе устойчивого повышения благосостояния граждан, национальной безопасности, ди-

намичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе, на который необходимо ориентироваться при определении стратегических приоритетов развития территории является Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Система стратегических целей и целей субъекта бюджетного планирования (СБП), показателей их деятельности должна быть единой и затрагивать государственные задания, целевые программы, реестры расходных обязательств, доклады о результатах и основных направлениях деятельности (далее – ДРОНДы), т.е. инструменты БОР, и, наконец, проект бюджета.

Далее на основе разработанных приоритетов государственной политики строится деятельность всех СБП, определяются направления, решение которых целесообразнее осуществлять программными методами, проводится анализ существующих функций СБП и упраздняются дублирующие или лишние с точки зрения стратегических приоритетов функции [17]

Для формирования бюджета на основе БОР расходы всех подразделений региональных и муниципальных администраций должны быть разбиты по видам деятельности, направленным на решение стоящих перед ними государственных задач. Для каждого вида деятельности разрабатывается программа. Программа должна содержать описание целей и задач, ресурсов, необходимых для их достижения, а также показателей результативности выполнения программы и процедур измерения этих показателей. Бюджетные заявки при бюджетировании, ориентированном на результат, составляются в разрезе целей и программ [18].

Концепция БОР подразумевает максимальное обеспечение открытости и доступности всей бюджетной информации, позволяющей всем заинтересованным лицам судить о том, насколько эффективно тратятся деньги налогоплательщиков, насколько эффективно работают органы власти. Основные отличия традиционного бюджетирования, в основу которого положен постатейный метод, от БОР представлены в таблице 2.1.1 [18].

Таблица 3.1.1 – Сравнительная характеристика модели постатейного бюджетирования и модели БОР

Модель постатейного бюджетирования	Модель БОР
Распределение финансовых средств	
По видам затрат в соответствии с функциональной, ведомственной, экономической классификациями бюджетных расходов («плата труда», «покупка материалов» и тп)	По программам или стратегическим целям, предусматривающим достижение определенных конечных результатов
Принципы планирования бюджета	
При планировании главным является обоснование потребности в ресурсах, ожидаемые результаты деятельности не обосновываются. Расходные потребности устанавливаются, как правило, путем индексации величины расходов предыдущего периода	Исходным при планировании деятельности является обоснование приоритетов и ожидаемых результатов. Бюджетные расходы соотносятся с показателями результатов через показатели ресурсов и мероприятий, необходимых для достижения результатов
Горизонт планирования	
Обычно 1 год	Обычно 3 года
Свобода использования лимитов ассигнований	
Получаемое финансирование разделено на целевые лимиты, каждый из них имеет четко определенную цель. Перераспределение средств между статьями и разделами не допускается или крайне затруднено. Остатки средств на бюджетном счете ликвидируются в конце года	Устанавливаются долгосрочные лимиты ассигнований. Разрешается перераспределение средств между статьями расходов. Возможен перенос неиспользованных средств на следующий год и частичное использование ассигнований будущего года в текущем году
Контроль за исполнением бюджета	
Преобладает внешний контроль, осуществляемый вышестоящими или специализированными ведомствами. Основное внимание уделяется контролю за исполнением расходных статей бюджета	Нижние уровни управления наделяются большей ответственностью за принятие решений. Ведется мониторинг деятельности и последующий внешний финансовый аудит. Контролируется не столько само расходование бюджетных средств, сколько достижение поставленных целей и задач
Организационная структура	
Организационная структура государственного учреждения, как правило, формируется по функциональному принципу. Организационное деление учреждения на отделы и подразделения основано, скорее, на том, какие функции они исполняют, чем на конечных результатах и продуктах их деятельности	При БОР организационная структура учреждений должна в большей степени ориентироваться на результаты деятельности учреждения. Оперативные подразделения и отделы внутри учреждений должны отвечать за конкретные результаты своей работы, т.е. за товары и услуги, предоставляемые данным учреждением. Затраты на вспомогательные функции (работа руководства, бухгалтерии, юридической поддержки и т.п.), как правило, распределяются между оперативными отделами и подразделениями

До недавнего времени самой распространенной моделью управления общественными финансами являлась модель постатейного бюджетирования. Главная цель постатейного бюджетирования состоит в обеспечении целевого использования средств. Однако многолетний опыт использования данной модели в разных странах мира продемонстрировал низкую степень ее эффективности, что приводит к низкому уровню ответственности и инициативности нижнего звена государственного управления, отсутствию заинтересованности в экономии средств. По сравнению с моделью постатейного бюджетирования, БОР обладает целым рядом преимуществ [18].

2.2 Инструменты БОР

На сегодняшний день в Российской Федерации с учетом международной практики, как уже отмечалось ранее, сложились следующие **основные инструменты внедрения принципов БОР**:

- доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (СБП);
- целевые программы (долгосрочные, ведомственные);
- реестр расходных обязательств;
- реестр государственных (муниципальных) услуг;
- государственные (муниципальные) задания;
- обоснования бюджетных ассигнований.

Ниже рассмотрены данные инструменты более подробно.

Доклад о результатах и основных направлениях деятельности СБП (ДРОНД) – документ, определяющий стратегию деятельности субъекта бюджетного планирования (главного распорядителя бюджетных средств) на среднесрочный период (3 года) и содержащий информацию о фактически достигнутых результатах ГРБС в отчетном периоде. По сути, ДРОНД является отчетом о результатах деятельности субъекта бюджетного планирования в предыдущие годы, и программой деятельности СБП на ближайшие три года. В ДРОНДе в систематизирован-

ном виде должна быть представлена информация о всей деятельности ГРБС следующем разрезе [19]:

- целей и задач ГРБС с показателями результативности;
- целевых программ, направленных на достижение поставленных целей и задач;
- финансовых ресурсов, необходимых на достижение заявленных целей и задач.

ДРОНД включает в себя следующие разделы [20]:

- цели, задачи и показатели деятельности;
- расходные обязательства и формирование доходов;
- бюджетные целевые программы и непрограммная деятельность;
- распределение расходов по целям, задачам и программам;
- результативность бюджетных расходов.

Доклады способствуют увязке информации о целях, задачах и результатах деятельности с фактическими и планируемыми объемами бюджетного финансирования » [19].

Целевые программы - это совокупность выполняемых мероприятий (оказываемых услуг), взаимоувязанных по срокам, исполнителям и ресурсам, и направленных на достижение определенной цели (задачи). По сути, целевая программа – это программа действий по достижению поставленных целей, сбалансированная по ресурсам (финансовым, кадровым и др.). Целевые программы по уровню их разработки и утверждения делятся на:

- федеральные;
- региональные;
- муниципальные.

По видам, согласно действующему бюджетному законодательству, целевые программы делятся на: долгосрочные, ведомственные, федеральная адресная инвестиционная программа.

Реестр расходных обязательств – свод действующих расходных обязательств соответствующего бюджета с указанием по каждому из обязательств правовых оснований их возникновения и оценкой объема бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения каждого принятого действующего обяза-

тельства. Статья 87 Бюджетного Кодекса Российской Федерации вводит обязанность органов государственной власти и местного самоуправления вести реестры расходных обязательств.

Процедуры ведения федерального реестра были сформулированы в Положении о ведении реестра расходных обязательств Российской Федерации, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 16 июля 2005 г. № 440. Детальное описание структуры расходных обязательств, представляемых в реестре, и особенностей представления информации для расходных обязательств по каждому из типов содержится в методических указаниях по составлению реестров расходных обязательств субъектов бюджетного планирования и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации [19].

На региональном уровне порядок представления реестров расходных обязательств регулируется Приказом Минфина РФ от 19 апреля 2012 г. N 49н «О порядке представления реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации и сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации» [19].

Сам по себе реестр расходных обязательств не является элементом бюджетирования, ориентированного на результат, поскольку предполагает обеспечение нормативно-правового закрепления расходов бюджетов, а не их целевой направленности. Однако этот инструмент необходим для отдельного планирования действующих и принимаемых обязательств, поскольку именно на основе реестра осуществляется планирование действующих обязательств.

Среднесрочный финансовый план субъекта Российской Федерации (муниципального образования)- документ, содержащий основные параметры бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета). Актуальность совершенствования системы среднесрочного финансового планирования была озвучена на федеральном уровне в Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ и Бюджетных посланиях Президента РФ. В мае 2004 года было принято постановление от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Этим постановлением была одобрена

Концепция реформирования бюджетного процесса в 2004-2006 гг. Совершенствованию среднесрочного финансового планирования посвящен 5 раздел Концепции. В Концепции указано, что бюджет на очередной финансовый год должен являться составной частью ежегодно обновляемого и смещаемого на один год вперед многолетнего финансового документа. При такой схеме будут, с одной стороны, обеспечены преемственность государственной политики и предсказуемость распределения бюджетных ассигнований, а с другой стороны – ежегодные изменения планируемых объемов ассигнований будут проводиться по четкой и прозрачной процедуре [19].

Утвержденный среднесрочный финансовый план должен содержать следующие параметры:

- прогнозируемый общий объем доходов и расходов соответствующего бюджета;
- объемы бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов;
- распределение в очередном финансовом году и плановом периоде между муниципальными образованиями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований;
- нормативы отчислений от налоговых доходов в местные бюджеты;
- дефицит (профицит) бюджета;
- верхний предел государственного внутреннего долга;
- прогнозируемый объем доходов, расходов и дефицита (профицита) территориального государственного внебюджетного фонда.

В Бюджетном кодексе предусмотрена ежегодная корректировка среднесрочного финансового плана с учетом показателей уточненного среднесрочного прогноза социально экономического развития, при этом плановый период должен сдвигаться на год вперед.

Регистр государственных (муниципальных) услуг – перечень оказываемых населению и/или юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг, за организацию предос-

тавления которых несет ответственность соответствующее публично-правовое образование [19].

Государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству, объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг. Государственное (муниципальное) задание используется, с одной стороны, как инструмент планирования бюджетных ассигнований при составлении проекта бюджета, с другой – как инструмент ориентации поставщиков на достижение установленных количественных и качественных результатов предоставления услуг (выполнения работ). Оно формируется на основе порядка, установленного исполнительным органом соответствующего уровня власти, на срок до одного года (в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год) либо на срок до трех лет (в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период) [19].

Основные составляющие государственного (муниципального) задания:

- выписка из реестра расходных обязательств по расходным обязательствам, исполнение которых необходимо для выполнения государственного (муниципального) задания;
- определение категорий физических или юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- показатели, характеризующие качество и объем оказываемых услуг;
- порядок оказания услуг физическим и юридическим лицам;
- предельные цены на оказание государственных (муниципальных) услуг, если законодательством предусмотрено оказание услуг на платной основе;
- порядок контроля за выполнением задания;
- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

Основой для формирования задания служит правовая база, регулирующая предоставление услуг (работ), результаты ранее проведенных оценки потребности в услугах и оценки стоимости услуг, официальные формы статистической отчетности, финансовые и содержательные отчеты о деятельности учрежде-

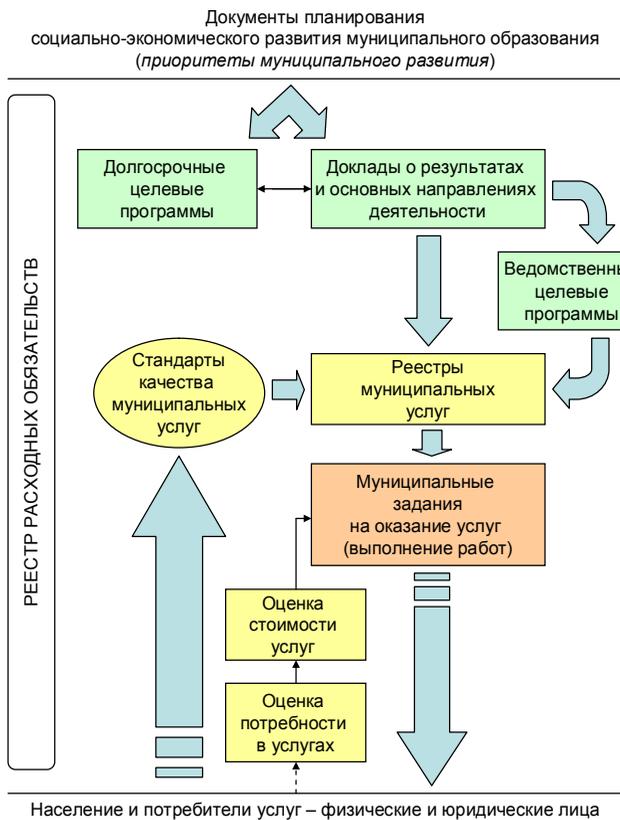
ния и иная информация. Оно включает в себя все виды услуг и работ, которые учреждение оказывает полностью или частично за счет средств бюджета, в рамках деятельности, определенной уставом учреждения (некоммерческой организации). Формирование заданий осуществляется главными распорядителями бюджетных средств, осуществляющими координацию и управление соответствующей сферой в установленном порядке.

Обоснование бюджетных ассигнований (в соответствии со ст. 6 БК РФ) – документ, характеризующий бюджетные ассигнования в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде). Данный документ служит для увязки бюджетных ассигнований в среднесрочной перспективе с показателями непосредственных результатов использования ассигнований, и, кроме того, для обоснования объемов бюджетных ассигнований, ориентированных на результаты, на уровне целевых статей и видов расходов на среднесрочную перспективу с указанием основных факторов, влияющих на их планируемое изменение [19].

Общая схема взаимосвязи инструментов целеполагания и планирования с инструментами бюджетирования по услугам представлена на рисунке 2.2.1 [21].

Отмечается, что представленная схема предполагает использование в бюджетном процессе всех механизмов БОР. Однако на практике последовательность внедрения инструментов, применение которых не является обязательным, может быть различной. Соответственно, роль того или иного инструмента может меняться по мере осуществления преобразований в ходе бюджетной реформы [21].

Параллельно внедрению принципов бюджетирования, ориентированного на результат, идут административная реформа, которая является другой стороной этого принципа, изменение системы бюджетного учета, бюджетной классификации, реструктуризация сети бюджетных учреждений и т. д. Эти процессы еще не завершены, и они должны быть взаимосвязаны. Поэтому говорить о полной готовности страны и всей бюджетной системы к переходу к этим новым принципам нельзя [22].



- инструменты целеполагания в системе БОР
- *обязательные* инструменты реализации целей и задач
- *рекомендательные* инструменты реализации целей и задач

Рисунок 2.2.1 – Схема взаимосвязи основных инструментов бюджетирования, ориентированного на результат

3 ПРОБЛЕМЫ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В РОССИИ

3.1 От Федеральной целевой программы «Электронная Россия» к Государственной программе «Информационное общество»

«Электронная Россия» - федеральная целевая программа, действовавшая в России в 2002—2010 годах и направленной на внедрение технологий «электронного правительства». Цель программы — обеспечить «кардинальное ускорение процессов информационного обмена в экономике и обществе в целом, в том числе между гражданами и органами государственной власти, повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления [23]. Ключевыми результатами реализации Программы «Электронная Россия» в 2009–2010 годах можно считать: открытие «Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций)»; создание единой системы межведомственного электронного взаимодействия; создание инфраструктуры общественного доступа к услугам для всех категорий граждан через все доступные каналы общения – Интернет, терминалы самообслуживания, центры телефонного обслуживания и многофункциональные центры оказания госуслуг; создание сети доверенных удостоверяющих центров Минкомсвязи России. Однако, общая эффективность исполнения программы оценивалась как низкая: в полной мере электронный документооборот между государственными органами, а также электронные коммуникации между государственными органами и гражданами так и не функционировали. Эффективность государственного управления в России, по оценке Всемирного Банка, за эти годы практически не изменилась [24]. Данное положение явилось предпосылкой развития и совершенствования начатой модернизации. Государство приняло решение пере-

смотреть подход к своей политике в области информационных технологий. Пришло понимание того, что ценны не внедренные технологии и разработанные информационные системы сами по себе, а то, какую пользу они приносят гражданам, бизнесу, всему обществу [25]. В связи с чем, дальнейшее развитие инфраструктуры электронного правительства было запланировано проводить в рамках государственной программы *«Информационное общество (2011–2020 годы)»*. При подготовке госпрограммы Министерство связи и массовых коммуникаций РФ учитывало мировой опыт подобных программ, текущее состояние отрасли и рынка ИКТ. Авторы руководствовались Концепцией долгосрочного социально-экономического развития до 2020 года и Стратегией развития информационного общества. *Цель Программы* - получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных и телекоммуникационных технологий за счет обеспечения равного доступа к информационным ресурсам, развития цифрового контента, применения инновационных технологий, радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе.

Задачи Программы следующие:

- повышение качества жизни граждан и улучшение условий развития бизнеса в информационном обществе;
- построение электронного правительства и повышение эффективности государственного управления;
- развитие российского рынка информационных и телекоммуникационных технологий, обеспечение перехода к экономике, осуществляемой с помощью информационных технологий;
- преодоление высокого уровня различия в использовании информационных технологий регионами, различными слоями общества и создание базовой инфраструктуры информационного общества;
- обеспечение безопасности в информационном обществе;
- развитие цифрового контента и сохранение культурного наследия.

Госпрограмма охватывает все отрасли и сферы деятельности, она призвана повысить прозрачность и управляемость,

обеспечить устойчивость и конкурентоспособность экономики в целом. Работа ведется по множеству направлений: создание электронного правительства (ЭП), преодоление цифрового неравенства, развитие новых технологий связи. Основной принцип программы: результаты должны приносить реальную, ощутимую пользу людям. Повышение качества жизни должно выражаться в простых и доступных сервисах, которыми граждане пользуются почти ежедневно: запись на прием к врачу через интернет, оплата штрафов с мобильного телефона, недорогой широкополосный доступ [24].

В процесс реализации целей и задач предполагается вовлечение всех ветвей и вертикалей власти федерального, регионального и муниципального уровня. На реализацию мероприятий Программы будут работать финансовые средства бюджета, государственных внебюджетных фондов, институтов развития и бизнес-сообщества.

3.2 Концепция формирования электронного правительства в Российской Федерации

Россия сделала важные шаги на пути к развитию электронного правительства как мощного инструмента административной реформы, программы борьбы с коррупцией, поддержки приоритетных национальных проектов, позволяющего повысить качество жизни российских граждан и глобальную конкурентоспособность российских компаний [28].

Под **электронным правительством** (далее – ЭП) понимается новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения ИКТ качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов [28].

Электронное правительство поддерживает новую парадигму управления, ориентированного на граждан, появившуюся всего около 10 лет назад в результате переосмысления модернизации государственного сектора и административной реформы в

эпоху интернета, в которой правительство рассматривается в первую очередь как поставщик услуг населению, предприятиям и государственным служащим. С тех пор эта парадигма развивается, включая в себя философию, концептуальную структуру и набор практических инструментов улучшения качества управления с помощью ИКТ. Таким образом, ЭП радикально меняет отношение между государством (и саму его суть) и его гражданами, которые рассматриваются как клиенты, заслуживающие уважения и доверия [27]. ЭП позволяет установить равноправные партнерские отношения между государством и гражданами. Модель управления, ориентированная на клиента, предполагает использование механизма «одного окна», центров обслуживания населения, центров телефонного обслуживания и других элементов современной инфраструктуры услуг государства, ориентированного на граждан и переход от модели разрозненных министерств к полностью интегрированному правительству.

Создание ЭП регулируется Концепцией формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года [26], которая основывается на концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2004 г. № 1244-р, а также на Концепции административной реформы в Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р. Концепция определяет основные приоритеты, направления и этапы формирования в Российской Федерации ЭП на период до 2010 года.

Формирование ЭП в России стало возможным благодаря широкому распространению ИКТ в социально-экономической сфере и органах государственной власти.

Целями формирования в России ЭП являются [26]:

- повышение качества и доступности предоставляемых гражданам и организациям государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с их получением, внедрение единых стандартов обслуживания граждан;

- повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти;
- повышение качества административно-управленческих процессов; совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за результативностью деятельности органов государственной власти, обеспечение требуемого уровня информационной безопасности электронного правительства при его функционировании.

Приоритетные направления по внедрению ЭП заключаются в следующих положениях [25]:

- улучшение качества предоставления наиболее востребованных услуг с помощью ИКТ;
- борьба с коррупцией с помощью электронного правительства;
- использование ЭП при реализации других административных реформ;
- реализация приоритетных национальных проектов;
- создание эффективного государства с использованием инструментов ЭП;
- улучшение глобальной конкурентоспособности и имиджа России.

Координацию деятельности по формированию в России ЭП осуществляет Правительственная комиссия по проведению административной реформы

Обеспечение деятельности данной Комиссии в части формирования и развития нормативно-правовых и методологических основ ЭП, разработки требований к административным регламентам, внедрение системы управления по результатам и реализации проектов по межведомственному информационному взаимодействию в рамках предоставления государственных и муниципальных услуг на базе Многофункциональных центров осуществляется Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации.

Функции создания и внедрения единой информационно-справочной системы, информационно-технологической инфраструктуры обеспечения межведомственного взаимодействия и

взаимодействия органов государственной власти с гражданами и организациями, единой информационной системы контроля результативности деятельности органов государственной власти в рамках оказания государственных услуг, технологического администрирования электронного правительства возлагаются на Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации и подведомственные ему федеральные органы исполнительной власти.

Создание системы защищенного межведомственного электронного документооборота возлагается на Федеральную службу охраны Российской Федерации.

На уровне субъектов Российской Федерации вопросы координации формирования электронного правительства возлагаются на региональную комиссию по административной реформе. Решением главы администрации субъекта Российской Федерации ответственность за реализацию программы формирования ЭП в регионе закрепляется за одним из его заместителей [28].

Основные проблемы и трудности внедрения электронного правительства в Российской Федерации могут быть сведены к следующему [29]:

- отсутствие механизмов доступа сотрудников органов государственной власти к Сети и механизмов обмена информацией между министерствами и ведомствами;
- отсутствие нормативной и правовой базы, регулирующей сферу электронного правительства;
- разобщенность органов государственной власти и дублирование функций;
- отсутствие квалифицированных ИТ-специалистов в органах государственной власти;
- недостаточно быстро происходит обновление аппаратного обеспечения в органах государственной власти;
- отсутствие у государственных служащих необходимых навыков использования сетевых технологий;
- дублирование работы по созданию ведомственных сетей передачи информации;
- необходимость использования только лицензированного программного обеспечения;

- отсутствие системы, позволяющей применять электронную подпись повсеместно.

Однако, с учетом современных тенденций развития общества, его информатизации и прочих процессах, данные проблемы могут быть преодолены путем правильного государственного регулирования [29].

4 ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

4.1 Эффективность деятельности органов государственной власти и местного самоуправления: общее и особенное

В настоящий момент проведение *оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации* производится в соответствии с постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. N 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. N 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Предметом такой оценки являются результаты деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сферах экономического развития; здравоохранения и здоровья населения; общего образования; начального и среднего профессионального образования; жилищного строительства и обеспечения граждан жильем; жилищно-коммунального хозяйства; дорожного хозяйства; обеспечения безопасности граждан; организации государственного и муниципального управления [30].

Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации утвержденный Указом Президента РФ от 21 августа 2012 г. N 1199 (с изменениями и дополнениями от: 28 декабря 2012 г), состоит из следующих положений [31]:

1. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении.
2. Численность населения.

3. Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств).

4. Оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями.

5. Объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

6. Уровень безработицы в среднем за год.

7. Реальные располагаемые денежные доходы населения.

8. Удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда.

9. Доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, не сдавших единый государственный экзамен, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений.

10. Смертность населения (без показателей смертности от внешних причин).

11. Оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

12. Доля детей, оставшихся без попечения родителей, - всего, в том числе переданных неродственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов.

Схожая оценка производится в отношении **деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов**. Это необходимо вследствие того, что МСУ является важнейшей частью системы управления современным обществом. Значение муниципальной власти в том, что она способствует более эффективному функционированию хозяйства и повышению качества жизни населения. Чтобы местное самоуправление успешно достигало поставленных целей, органы местного самоуправления должны так организовать свою работу, чтобы она была эффективной и результативной.

В настоящее время в рамках реализации Федерального

закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», распоряжения Правительства Российской Федерации от 11.09.2008 № 1313-р:

- создана основанная на единых методологических принципах система оценки эффективности деятельности муниципальных образований;
- разработана система отчётности органов местного самоуправления перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- проводится ежегодный мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, расположенных в границах субъекта Российской Федерации;
- осуществляется выделение грантов городским округам и муниципальным районам за достижение наилучших значений частных показателей в установленных сферах деятельности органов местного самоуправления [32].

Методикой определен следующий ***перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов:***

- среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников различных сфер,
- объем медицинской помощи, предоставляемой муниципальными учреждениями здравоохранения, в расчете на одного жителя,
- стоимость единицы объема оказанной медицинской помощи муниципальными учреждениями здравоохранения,
- стоимость содержания одной койки в сутки в муниципальных учреждениях здравоохранения,
- число работающих в муниципальных учреждениях здравоохранения в расчете на 10 000 человек населения,
- численность учащихся, приходящихся на одного работающего в муниципальных общеобразовательных учре-

- ждениях,
- среднюю наполняемость классов в муниципальных общеобразовательных учреждениях и другие.

Приведенные выше методики позволяют оценить эффективность деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, но не рациональность использования выделенных бюджетных средств конкретным бюджетным учреждениям. При этом используемые в методиках показатели являются укрупненными по сферам и не могут быть получены и проанализированы в рамках деятельности одного учреждения [30].

Таким образом, количественные и качественные критерии оценки эффективности использования бюджетных средств конкретными бюджетными учреждениями в настоящий момент отсутствуют. Оценить эффективность использования бюджетных средств можно лишь по одному критерию: отсутствию нарушений действующего законодательства.

Для предоставления сведений об эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления разработана и утверждена Форма доклада высших должностных лиц субъектов Российской Федерации о достигнутых значениях показателей и Типовая форма доклада глав местных администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей.

4.2 Оценка результативности государственных гражданских служащих

Оценка деятельности госслужащих – это процесс определения эффективности их деятельности в ходе реализации целей и задач органа государственной власти в соответствии с их компетенцией, позволяющий получить существенную, значимую информацию для принятия дальнейших управленческих решений [33]

Задачей кадровых служб органов власти является разработка единой иерархической системы критериев и показателей эффективности деятельности.

Основные методы и процедуры комплексной оценки деятельности государственных служащих отражены на рисунке 4.2.1 [34].

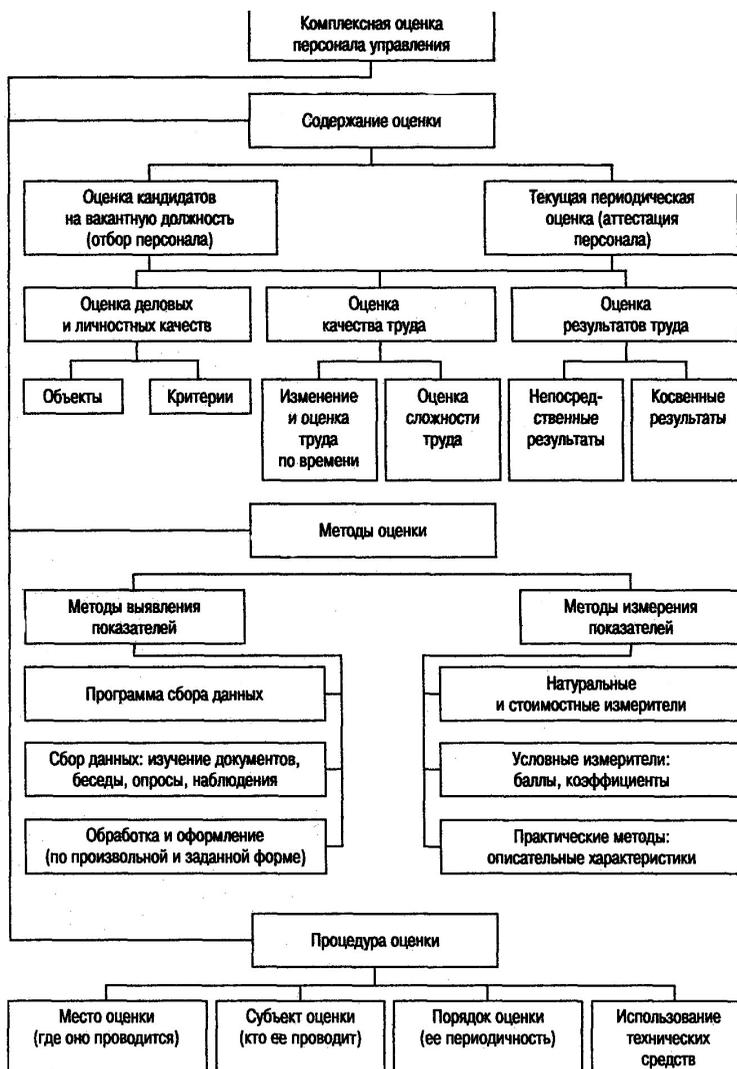


Рисунок 4.2.1 - Содержание, методы и процедура комплексной оценки персонала

Оперативная (текущая) оценка результативности деятельности государственных гражданских служащих представляет собой комплексную одномоментную оценку сотрудников органов государственной власти по уровню эффективности выполнения должностных обязанностей, функций и степени достижения определенных результатов.

Оперативная оценка при условии четко разработанной системы критериев предоставляет возможность для объективного (формализованного), наименее затратного и систематичного сбора данных о результатах деятельности государственных служащих. Данный вид оценки результатов деятельности способствует более успешному планированию деятельности и стимулированию сотрудников, поскольку выявление успешного достижения результатов позволяет предоставлять рекомендации о вознаграждении.

Цель **аттестации государственного служащего** - оценка уровня профессиональной подготовки и соответствия государственного служащего занимаемой должности государственной службы, однако возможность ее проведения в текущей практике на государственной службе ограничивается большими промежуточными интервалами. Такая периодичность формальной оценки деятельности не позволяет определить индивидуальный вклад государственного служащего в достижение целей и реализацию стратегических планов ведомства или департамента на определенный период, а также не предоставляет возможность корректировки процесса достижения результатов на промежуточном этапе.

Аттестация является наиболее комплексной формой оценки кадров, по результатам которой принимаются решения о дальнейшем служебном росте, перемещении или увольнении работника. Представляется, что рассмотрение и решение этих вопросов действительно должно осуществляться не реже, чем раз в год.

Основопологающими принципами для разработки системы оценки государственных служащих всех должностных уровней являются следующие аспекты:

1. Соответствие задач сотрудника запланированным целям подразделения.

2. Ежегодная постановка и определение задач.

3. Ежегодное определение необходимого уровня профессиональных навыков и соответствующих способов оценки уровня проявления этих навыков в деятельности государственного служащего.

4. Каждому руководителю следует способствовать повышению квалификации государственных служащих.

5. Регулярное совместное обсуждение текущих результатов достижения поставленных задач и выполнения принятых на себя обязательств.

6. Ежегодное проведение официальной встречи руководителя и сотрудника по обсуждению и оценке достигнутых результатов и продемонстрированного уровня профессиональных навыков.

Оперативная оценка может осуществляться с помощью различных механизмов и методов, которые можно сгруппировать следующим образом:

Качественные методы - методы описательного характера, определяющие качества работников без их количественного выражения. Наиболее распространенными в международной практике являются следующие:

- Метод оценки результатов деятельности.
- Метод групповой дискуссии
- Метод «глубинного интервью»
- Прямое наблюдение
- Мини-опросы
- Деловая игра
- Экзамен (зачет, защита бизнес-плана)

Оперативная оценка результативности деятельности государственных гражданских служащих с помощью качественных методов предусматривает также различные формы фиксации результатов матричная форма, система эталона, система произвольных характеристик и др.)

В результате применения **количественных методов оценки** можно определить уровень деловых качеств работников с достаточной степенью объективности. К ним относятся:

- Система квалификации по порядку.
- Метод заданной балльной оценки.

- Метод свободной балльной оценки.
- Система графического профиля.

В основу **комбинированных методов** положены как описательный принцип, так и количественные характеристики (тестирование, метод суммируемых оценок, метод фотографии рабочего дня и др. [34].

Оценка эффективности деятельности гражданского служащего может **осуществляться**[33]:

- специалистами кадровой службы органа государственной власти;
- иными гражданскими служащими (к примеру, в составе аттестационной комиссии; существуют и специальные методы оценки служащими своих коллег);
- руководителями государственного органа или соответствующего структурного подразделения этого органа;
- независимыми аналитиками, экспертами, аудиторами, представителями научных и образовательных учреждений (в том числе в составе аттестационной комиссии);
- потребителями государственных услуг (гражданами, общественными объединениями) – на основе специальных методов оценки качества оказания государственных услуг;
- политиками (по результатам отчетов органов государственной власти и управления, а также должностных лиц, предоставляемых, к примеру, в законодательный орган или публикуемых в СМИ).

В профессиональной оценке эффективности две последних категории субъектов не участвуют.

Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего представляют собой критерии оценки исполнения замещаемой гражданским служащим должности. Они учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, аттестации, квалификационного экзамена, планировании профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. К таким критериям относятся следующие положения:

- профессиональная компетентность (знание законода-

- тельных, нормативных правовых актов, широта профессионального кругозора, умение работать с документами);
- способность выполнять должностные функции самостоятельно, без помощи руководителя или старшего по должности;
 - способность четко организовывать и планировать выполнение порученных заданий, умение рационально использовать рабочее время, расставлять приоритеты;
 - творческий подход к решению поставленных задач, активность и инициатива в освоении новых компьютерных и информационных технологий;
 - способность быстро адаптироваться к новым условиям и требованиям;
 - способность и желание к получению новых профессиональных знаний и навыков;
 - осознание ответственности за последствия своих действий, принимаемых решений;
 - способность сохранять высокую работоспособность в экстремальных условиях.

Каждый показатель деятельности в зависимости от значимости этого показателя оценивается в процентах. Сумма оценок показателей деятельности должна составлять 100%.

4.3 Субъекты и элементы оценки эффективности

В отечественной практике главным субъектом оценки является непосредственный и вышестоящий руководитель работника (таблица 4.3.1) [35].

Таблица 4.3.1 - Субъекты и элементы оценки эффективности

Кто	В каких случаях	Преимущества	Недостатки
Непосредственный руководитель	Подходит в любых случаях. Наиболее подходит для цели «Деятельность»	Имеет наилучшее представление о работе и работнике. Логическое завершение оценки сотрудником, имеющей место постоянно в течение года, и получение обратной связи. Дешево	Работник и так общается с руководителем постоянно. Нет «притока свежей крови». Субъективизм. Учет преимущественно целей подразделения, а не организации. Требуется больше затрат и времени
Руководитель руководителя	Два способа - участвует в процессе оценки руководителем или проводит самостоятельно. Используется, когда необходимо сравнить оцениваемых или если цель - «определение потенциала»	Оценка более стандартизована, так как позволяет избежать субъективности, связанной с особенностями множества линейных руководителей. Возможность работнику пообщаться с вышестоящим руководством	Требуется больше затрат времени
Представитель службы управления персоналом	Используется реже, чем предыдущие методы, или в сочетании с ними. Используется, если отсутствует непосредственный руководитель или для компании с матричной структурой. Вариант: при командной работе оценка при окончании проекта (при участии руководителя проекта). Цель - «Деятельность». Идеально при оценке психологической ситуации в коллективе, психологических характеристик, тестировании персонала	Подходит, когда нет другого варианта: например, компания работает, создавая команды под проекты, и каждый сотрудник взаимодействует с разными руководителями и коллегами в процессе работы	Очень сильная зависимость от квалификации представителя службы управления персоналом. Представитель службы, особенно в крупной организации, не может быть специалистом по всем производственным вопросам
Самооценка	Сотрудник сам себя оценивает. Используется не в сравнении себя с другими людьми, а в сравнении различных аспектов своей деятельности. Используется редко, чаще является элементом системы	Помогает избежать субъективного отношения оценщиков. Если используется как часть системы, сравнение результатов самооценки и оценки руководителя может стать отправной точкой аттестационного интервью. Если используется «открытый метод», оцениваемому предлагают ознакомиться с оценкой руководителя и при необходимости добавить свои комментарии	Самостоятельное применение крайне ограничено из-за возможности переоценки, недооценки и неадекватного восприятия

По мнению рядовых служащих и самих руководителей, это во многих случаях ведет к субъективизму оценки, что, в свою очередь, является основанием для принятия необоснованных решений по поводу найма и продвижения кадров. В связи с усилением дифференциации оплаты труда государственных служащих, которое планируется в рамках реформы государственной службы, есть основания для серьезных опасений, связанных с возможным принятием произвольных решений руководителями.

Решение этой проблемы возможно посредством введения следующих процедур:

- формализацией системы оценки (на уровне процедур и оценки потенциала работника);
- оценка самого руководителя по результату работы подразделения, которая побуждает руководителя стимулировать карьерный рост сотрудников и поощрять результативность их деятельности;
- расширение круга субъектов оценки (включая оценку руководителя сотрудниками, внешнюю оценку, в т. ч. населением, представителями общественных палат и т. д.).

В сфере государственного управления наряду с оценкой непосредственного и вышестоящего руководителя (например, балльной по заданным критериям) может использоваться оценка по горизонтали, причем не только работниками того же подразделения, но и работниками других подразделений, с которыми происходит постоянное взаимодействие.

Самооценка работника и учет разницы между самооценкой и оценкой по вертикали и горизонтали используется не только для оценки самого сотрудника, но и косвенно для оценки управленческих качеств руководителя.

Оценка со стороны потребителей (клиентов, получателей государственных или муниципальных услуг) может быть использована для получения более объективных результатов, например, по таким критериям, как качество услуг или этичность поведения служащего.

5 ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ И АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

5.1 Необходимость и основные направления совершенствования государственной службы в Российской Федерации

Проблемы российской государственной службы (в том числе ГГС) в том виде, как она сложилась к настоящему моменту, можно разделить на четыре взаимосвязанных группы:

- 1) Функционирование государственной службы.
- 2) Законодательство о государственной службе.
- 3) Материальное обеспечение государственной службы.
- 4) Кадровые проблемы государственной службы.

Государственная служба не отвечает потребностям общества, а ее собственное состояние неудовлетворительно. В соответствии с чем необходима реализация программы по совершенствованию государственной службы в РФ.

Существует Федеральная Программа «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009-2013 годы)», основными направлениями которой обозначены следующие положения:

- формирование системы государственной службы как целостного государственно-правового института, создание системы управления государственной службой;
- внедрение на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы;
- повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Методологической слабостью отечественной реформа-

торской практики государственной службы последних лет была и остается недооценка необходимости формирования системы управления государственной службой в целом и государственной гражданской службой в частности. Ключевым в этой системе управления государственной службой должен быть ее управляющий элемент - федеральный государственный орган по управлению государственной службой.

5.2 Антикоррупционная политика

Россия заняла 154-е место из 178 возможных в мировом индексе восприятия коррупции (ИВК) 2010 года, составленном международной организацией Transparency International.

Коррупция относится к числу наиболее опасных негативных социальных явлений, приводящих к разрушению основ правопорядка и резко ослабляющих все государственные институты. Она неизбежна при избыточном государственном администрировании. Коррупция препятствует социальным преобразованиям и повышению эффективности национальной экономики, вызывая большую тревогу в российском обществе и порождая недоверие к государственным структурам. Это явление способствует созданию негативного имиджа России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

На законодательном уровне коррупция определяется как «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами».

На протяжении последних десятилетий в России наблюдается активный рост числа и разновидностей коррупционных правонарушений. С каждым годом ситуация становится все бо-

лее напряженной. Развитию коррупции способствует как общее снижение духовно-нравственного потенциала общества, господствующий в нем правовой нигилизм, так и неверие в неотвратимость наказания, ослабление государственного контроля и несовершенство законодательства.

В связи с этим, в России осуществляется антикоррупционная политика, которая заключается в разработке и осуществлении разносторонних и последовательных мер государства и общества по устранению (минимизации) причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни. Учитывая, что коррупция без постоянного противодействия ей имеет свойство расширяться и мимикрировать, необходимо, чтобы со временем была выделена антикоррупционная функция государства как одна из его базовых задач. Таким образом, речь идет как о создании механизмов, позволяющих уменьшить масштабы коррупции в краткосрочном плане, так и о выработке и проведении антикоррупционной политики как постоянно действующей органичной функции государства. При этом эффективность данной функции в значительной степени будет зависеть от того, насколько активно в ее реализации примут участие структуры гражданского общества. Необходимо применение различных мер в рамках реализации антикоррупционной политики.

Политико-идеологические меры противодействия коррупции. К данному комплексу можно отнести меры, направленные на обеспечение прозрачности принятия решений государственными органами всех уровней и органами местного самоуправления; реформирование процедуры аукционов, предоставления квот, заказов и т.д.; правовое воспитание и культурно-просветительскую работу для осознания обществом ущерба от коррупции, признания государством и обществом того, что коррупция - это угроза национальной безопасности. Среди конкретных мер можно выделить следующие [36]:

- четкое разграничение функций принятия решений, реализации решений, контроля, предоставления услуг между соответствующими государственными органами;
- уменьшение монополии и создание конкуренции в сфере оказания государственных услуг;
- сокращение прямого вмешательства государственных

- органов в экономику, прежде всего в части, касающейся разрешительных функций;
- информационная поддержка антикоррупционных мер, публикация соответствующих материалов, доступно изложенных в наиболее доступных для населения источниках;
 - обеспечение доступа любого гражданина к необходимой для его деятельности и не являющейся секретной административной информации;
 - формирование положительного образа российского чиновника и государственной службы, повышение престижа государственной службы;
 - активное привлечение общественных организаций, средств массовой информации, ассоциаций журналистов, профсоюзов, аналитических центров;
 - оглашение данных социологических исследований о коррумпированности того или иного подразделения или учреждения, министерства, государственных учреждений того или иного субъекта РФ.

Правовые меры противодействия коррупции. В рамках правовых мер наиболее четко реализуется работа с текущим законодательством по приведению его в соответствие с нормами антикоррупционной политики. Правовые меры противодействия коррупции должны предполагать следующее [36]:

- противодействие коррупции должно состоять в совершенствовании экономического законодательства и законодательства о государственной службе, а не ужесточении уголовного законодательства;
- ориентация законодательства на борьбу, главным образом, с коррупцией, а не с коррупционерами;
- введение дисциплинарной или административной ответственности (а при определенных условиях - и уголовной) за совершение деяний, создающих условия для коррупции либо коррупционных правонарушений;
- уменьшение диспозитивных норм законодательства в целях уменьшения у чиновников возможности выбора вариантов поведения;
- ограничение иммунитетов высших должностных лиц го-

сударства для обеспечения расследования и привлечения к ответственности виновных в совершении коррупционных преступлений;

- рассмотрение вопроса об установлении в качестве основной меры наказания за коррупционное действие запрещения работать в государственных организациях и потери всех социальных льгот, которые предоставляет государственная служба;
- введение персональной ответственности должностных лиц в сфере распоряжения средствами и имуществом;
- продолжение наращивания (в качественном плане) действенной системы финансового контроля, усовершенствования мер административного, гражданского и уголовно-правового воздействия и иных действий, согласно Концепции национальной безопасности РФ. Представление коррупции как серьезной проблемы национальной безопасности;
- конфискация имущества корыстных преступников, которая могла бы явиться источником доходов, необходимых для обеспечения достойного уровня жизни граждан.

Организационно-технические меры противодействия коррупции. Данный массив мер предусматривает создание единой службы, занимающейся антикоррупционной политикой; улучшением материального обеспечения государственных служащих; проведением мудрой и взвешенной кадровой политики, в том числе особой работой по подготовке и приему граждан на государственную службу. Среди конкретных мер можно выделить следующие [36]:

- создание независимого органа для проведения антикоррупционной политики на уровне РФ и органов в субъектах РФ;
- проведение непредвиденных проверок деятельности государственных служащих, в том числе особым независимым органом;
- создание благоприятных условий для граждан, которые обращаются с жалобой на того или иного чиновника;
- обеспечение режима конфиденциальности для предотвращения утечек важной информации, которой можно

- воспользоваться в коррупционных целях;
- введение процедуры пересмотра комплекса антикоррупционных мер каждые 3-5 лет.
- разработка системы мониторинга возможных точек возникновения коррупционных действий в государственных и общественных организациях и строгого контроля за деятельностью лиц, находящихся в этих «точках»;
- организация системы подбора лиц на должности, опасные с точки зрения коррупции, с обязательной и доскопальной проверкой кандидатов независимым органом;
- ратификация международных договоров и конвенций. Так, например, «Гражданско-правовая конвенция против коррупции», принятая Советом Европы в 1999 г., не подписана и не ратифицирована Россией, несмотря на то, что мы уже давно вступили в Совет Европы.

Социально-экономические меры противодействия коррупции. В рамках социально-экономических мер представляется необходимым выполнение следующих действий:

- уменьшение наличного оборота, расширение современных электронных средств расчета внедрение современных форм отчетности, которые облегчают контроль за движением средств, затрудняют возможности дачи взяток в наличном виде. Это особенно важно для борьбы с низовой коррупцией;
- коммерциализация части социальных (в том числе - коммунальных) услуг, введение в этой сфере конкуренции превращают коррумпированный рынок дефицитных услуг в нормальный рынок услуг;
- делегирование решения части социальных задач институтам гражданского общества (под государственным контролем расходования ресурсов);
- введение реальной зависимости системы предоставления основных услуг населению от самого населения через его влияние на формирование эффективного местного самоуправления;
- приведение к единству реальной и официальной экономики различных секторов и социальных институтов (армия, высшая школа);

- использование опыта международных и национальных специализированных агентств и развитие международного сотрудничества.

Применение всех технологий борьбы с коррупцией должно носить комплексный характер, т.е. должно включать в себя комплекс мер: политико-идеологических, правовых, организационно-технических, социально-экономических и др. [36].

6 РОССИЯ В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Международные отношения являются особым видом общественных отношений и сегодня рассматриваются как система межгосударственных и негосударственных взаимодействий в глобальном, региональном масштабе или на уровне двухсторонних отношений. Целью таких взаимодействий и соответственно целью международных отношений является создание благоприятных условий для функционирования и развития субъектов взаимодействия (субъектов международных отношений) [37].

В качестве субъектов международных отношений рассматривают:

- национальные государства
- международные правительственные и неправительственные (негосударственные) организации;
- транснациональные корпорации;
- религиозные объединения;
- общественно-политические движения.

Современные тенденции международных отношений: интернационализация – рост контактов между людьми, международных взаимосвязей в сфере экономики, образования, культуры, науки, здравоохранения, защиты прав человека и обеспечения всех аспектов его безопасности; решение глобальных проблем в результате успешного взаимодействия и сотрудничества всех народов, живущих на Земле. Это меры по сохранению мира, минимизации военной опасности, сохранению окружающей среды, борьбе с эпидемическими заболеваниями и преступностью; демилитаризация и демократизация – решительный отказ от военно-силовых методов решения проблем; уважение прав всех субъектов международных отношений [38].

Главной, знаковой *чертой современного этапа международного развития* являются глубинные сдвиги в геополитическом ландшафте, мощным катализатором которых стал глобаль-

ный финансово-экономический кризис. Международные отношения переживают переходный период, существо которого заключается в формировании полицентричной международной системы. Международные отношения продолжают усложняться, их развитие становится все более труднопредсказуемым.

В условиях глобальной турбулентности и растущей взаимозависимости государств и народов уже не имеют перспектив попытки строить отдельные «оазисы спокойствия и безопасности», а единственно надежной страховкой от возможных потрясений является соблюдение универсальных принципов равной и неделимой безопасности применительно к евроатлантическому, евразийскому и азиатско-тихоокеанскому пространствам.

На современном этапе традиционные военно-политические союзы не могут обеспечить противодействие всему спектру современных вызовов и угроз, являющихся трансграничными по своему характеру. На смену блоковым подходам к решению международных проблем приходит сетевая дипломатия, опирающаяся на гибкие формы участия в многосторонних структурах в целях эффективного поиска решений общих задач.

На передний план выдвигаются, наряду с военной мощью, такие важные факторы влияния государств на международную политику, как экономические, правовые, научно-технические, экологические, демографические и информационные. Все больший вес приобретают вопросы обеспечения устойчивого развития, духовного и интеллектуального развития населения, роста его благосостояния, повышения уровня инвестиций в человека. Экономическая взаимозависимость государств является одним из ключевых факторов поддержания международной стабильности [39].

Вместе с этим нельзя не учитывать и исторически сложившихся отношений России с другими государствами.

Отношения с «ближним зарубежьем». Задачи и проблемы: создание механизмов и структур в рамках СНГ для решения вопросов экономического и политического сотрудничества, а также вопросов безопасности; защита интересов русского-язычного населения в странах СНГ; налаживание двухсторонних

отношений по всем направлениям.

1992-1993 гг. – принят Устав СНГ, подписаны договора о коллективной безопасности. Начинается вывод российских войск из Прибалтики, Грузии, Молдовы, Армении. Россия принимает участие в урегулировании приднестровского, грузино-абхазского и других конфликтов.

1994 г. – создан межгосударственный экономический комитет и сформирован Таможенный союз.

1996 – 2000 гг. – заключены договоренности о создании союзного государства России и Белоруссии.

2002 г. – в связи с усилением международного терроризма создается Организация ДКБ (Договор о коллективной безопасности) – новый военно-политический альянс в составе РФ, Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Таджикистана.

Проблемы в отношениях со странами СНГ:

- положение русскоязычного населения в Прибалтике (РФ считает, что русское население здесь дискриминировано);
- проблема Крыма и черноморского флота РФ, базирующегося здесь, в отношениях с Украиной;
- разногласия с Грузией по вопросам пребывания российских миротворцев на территории Абхазии и Южной Осетии (автономные республики в составе Грузии).

Отношения с Западом. 1991-1993 гг. Позиция РФ формируется под влиянием острой заинтересованности в политической и экономической поддержке Западом либеральных реформ в стране. Подписан Договор об ограничении стратегических наступательных вооружений (СНВ-2) с США; заключено соглашение о взаимном перенацеливании американских и российских ядерных ракет; удалось добиться от США отказа от разработки программы СОИ (Стратегической оборонной инициативы, суть которой в выведении противоракетных систем в космос); вступление РФ в Международный валютный фонд и Всемирный банк. Эти действия носили глубоко позитивный характер, но несколько ослабили самостоятельные позиции России на мировой арене.

1994-1999 гг. – РФ пытается выработать самостоятельную позицию, четче определить свои национальные интересы и

восстановить влияние на мировую политику. Выдвигается доктрина «построения многополярного мира».

1994 г. – в НАТО принимаются, по их просьбе, бывшие социалистические страны (Польша, Венгрия и Чехия). Россия рассматривает эти действия как угрозу себе и отношения становятся более напряженными. Но это не мешает нам подписать в 1997 г. Договор об особом партнерстве с НАТО.

1997 г. – Россия стала членом так называемой «большой восьмерки» развитых стран.

1999 г. – обострение отношений с Западом: нас не устраивает поведение НАТО в югославском конфликте, Запад резко критикует Россию за поведение в Чечне.

2000-2006 гг. – активизация политики, направленной против мирового терроризма: осуждение терактов 11 сентября 2001 г. против США, совместные антитеррористические действия РФ и США в Афганистане.

Отношения с Японией, Китаем и странами Азиатско-Тихоокеанского региона. В 1990-е гг. РФ заявила о своем статусе как великой евразийской державы, заинтересованной в сотрудничестве со странами Востока. В 1998 – 2005 гг. успешно развивались российско-японские отношения, Китай стал одним из главных торговых партнеров России. Позитивно складываются отношения России с Южной Кореей и странами АСЕАН (Ассоциация стран южно-восточной Азии). К числу проблем в отношениях со странами Азии можно отнести спорный вопрос о принадлежности России четырех южных островов Курильской гряды, на которые претендует Япония. Также РФ осудила войну в Ираке и поддерживает Иран в стремлении осуществлять собственные ядерные разработки [40].

Приоритеты Российской Федерации в решении глобальных проблем. Многообразие и сложность международных проблем и кризисных ситуаций предполагают своевременную прогнозную оценку приоритетности каждой из них во внешнеполитической деятельности Российской Федерации. Использование политико-дипломатических, правовых, военных, экономических, финансовых и иных инструментов при решении внешнеполитических задач должно быть соразмерно их реальному значению для обеспечения внешнеполитических интере-

сов России и осуществляться при должной скоординированности действий всех ветвей власти и соответствующих ведомств. Приоритетами является: Формирование нового мироустройства; Верховенство права в международных отношениях; Укрепление международной безопасности; Международное экономическое и экологическое сотрудничество; Информационное сопровождение внешнеполитической деятельности) [39].

Формирование нового мироустройства. Россия проводит политику, направленную на создание стабильной и устойчивой системы международных отношений, опирающейся на международное право и основанной на принципах равноправия, взаимного уважения, невмешательства во внутренние дела государств. Такая система призвана обеспечить надежную и равную безопасность каждого члена мирового сообщества в политической, военной, экономической, информационной, гуманитарной и иных областях.

Центром регулирования международных отношений и координации мировой политики в XXI веке должна оставаться ООН, которая доказала свою безальтернативность и наделена уникальной легитимностью. Россия поддерживает усилия по укреплению ее центральной и координирующей роли. Это предполагает [39]:

- обеспечение незыблемости ключевых положений и принципов Устава ООН, всемерное укрепление ее потенциала в целях рационального адаптирования ООН к новым мировым реалиям при сохранении ее межгосударственной природы;
- дальнейшее повышение эффективности деятельности Совета Безопасности ООН, несущего главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, придание этому органу в процессе рационального реформирования ООН большей представительности при обеспечении должной оперативности в его работе.

Россия придает большое значение обеспечению устойчивой управляемости мирового развития, что требует коллективного лидерства ведущих государств мира, которое должно быть представительным в географическом и цивилизационном

отношениях и осуществляться при полном уважении центральной и координирующей роли ООН. В этих целях Россия будет наращивать взаимодействие в таких форматах, как «Группа двадцати», БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР), «Группа восьми», ШОС (Шанхайская организация сотрудничества), РИК (Россия, Индия и Китай), а также с использованием других структур и диалоговых площадок.

Взаимоотношения России с макрорегионами и отдельными странами. Приоритетными направлениями российской внешней политики являются развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами - участниками СНГ, дальнейшее укрепление СНГ - основы углубления регионального взаимодействия его участников, имеющих не только общее историческое наследие, но и обширный потенциал интеграции в различных сферах.

Россия выстраивает дружественные отношения с каждым из государств - участников СНГ на основе равноправия, взаимной выгоды, уважения и учета интересов друг друга, стремясь к интенсификации интеграционных процессов на пространстве Содружества. С государствами, которые проявляют готовность к этому, развиваются отношения стратегического партнерства и союзничества.

Россия считает приоритетной задачу формирования Евразийского экономического союза, призванного не только максимально задействовать взаимовыгодные хозяйственные связи на пространстве СНГ, но и стать определяющей будущее стран Содружества моделью объединения, открытого для других государств. Строящийся на универсальных интеграционных принципах новый союз призван стать эффективным связующим звеном между Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом.

Россия будет наращивать сотрудничество с государствами - участниками СНГ в сфере обеспечения взаимной безопасности, включая совместное противодействие общим вызовам и угрозам, прежде всего международному терроризму, экстремизму, незаконному обороту наркотиков, транснациональной преступности, незаконной миграции. Первостепенными задачами являются нейтрализация указанных угроз, исходящих с тер-

ритории Афганистана, недопущение дестабилизации обстановки в Центральной Азии и Закавказье.

Приоритетный характер имеет развитие отношений с государствами Евро-Атлантического региона, с которыми Россию связывают, помимо географии, экономики и истории, глубокие общецивилизационные корни. С учетом растущей востребованности коллективных усилий государств перед лицом транснациональных вызовов и угроз Россия выступает за достижение единства региона без разделительных линий, через обеспечение подлинно партнерского взаимодействия России, Европейского союза и США.

Российская внешняя политика на евро-атлантическом направлении ориентирована на формирование общего пространства мира, безопасности и стабильности, основанного на принципах неделимости безопасности, равноправного сотрудничества и взаимного доверия. Россия последовательно выступает за перевод в юридически обязательную форму политических деклараций о неделимости безопасности вне зависимости от членства государств в каких-либо военно-политических союзах.

Основной задачей в отношениях с Европейским союзом для России как неотъемлемой, органичной части европейской цивилизации является продвижение к созданию единого экономического и гуманитарного пространства от Атлантики до Тихого океана.

Важным ресурсом продвижения национальных интересов России в европейских и мировых делах, содействия переводу российской экономики на инновационный путь развития является активизация взаимовыгодных двусторонних связей с Германией, Францией, Италией, Нидерландами и другими государствами Европы. Россия хотела бы, чтобы в этом же русле использовался потенциал взаимодействия с Великобританией.

Россия рассматривает Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в качестве важного механизма строительства равной и неделимой системы общеевропейской безопасности и заинтересована в укреплении ее роли и авторитета.

Россия будет выстраивать отношения с НАТО с учетом степени готовности альянса к равноправному партнерству, не-

укоснительному соблюдению принципов и норм международного права, реальным шагам по продвижению к общему пространству мира, безопасности и стабильности в Евро-Атлантическом регионе на принципах взаимного доверия, транспарентности и предсказуемости, выполнению всеми его членами взятого на себя в рамках Совета Россия - НАТО обязательства по обеспечению своей безопасности за счет безопасности других, а также обязательств по военной сдержанности. Россия сохраняет отрицательное отношение к расширению НАТО и к приближению военной инфраструктуры НАТО к российским границам в целом, как к действиям, нарушающим принцип равной безопасности и ведущим к появлению новых разъединительных линий в Европе [39].

Сегодня Россия имеет значительные возможности для ведения активной внешней политики. Она сохраняет за собой место постоянного члена Совета Безопасности ООН, обладает мощным ядерным потенциалом, имеет самую большую территорию со значительными природными богатствами, образованное население. Следует отметить своеобразное геополитическое положение России. Наша страна занимает центральную позицию на карте мира. Западной частью страна входит в Европу, восточной в Азию.

Понятно, что интересы безопасности России требуют создания прочных взаимовыгодных связей с ближайшим географическим окружением, активного сотрудничества с определёнными странами.

Исходя из этого, складываются основные направления внешней политики [40]:

1. Установление доверительных отношений со странами Запада и Востока. То есть для стран Западной Европы Россия будет поставлять нефть, газ, хим. продукты, пиломатериалы. Для стран Ближнего Востока, Южной и Ю-В Азии Россия может стать промышленным, культурным партнёром.

2. Защита прав 25 млн. русских, оказавшихся иммигрантами в новых суверенных государствах.

3. Решение глобальных проблем современности.

Но самое важное условие обретения достойного статуса в международных отношениях, это укрепление целостности

Российской Федерации, а также развитие экономики.

Внешняя политика в настоящее время должна быть сориентирована на то, чтобы избежать изоляции, включиться в мировое сообщество в качестве суверенной, уважающей себя державы. Россия должна занять достойное место в системе международных отношений, основанных на равенстве сторон, взаимном уважении, взаимовыгодном сотрудничестве.

Список используемой литературы

1. Пикулькин А.В. Разработка государственной политики [Электронный ресурс] Пикулькин А.В. // Система государственного управления . – URL: <http://bibliotekar.ru/upravlenie-6/42.htm>. (дата обращения: 19.06.2012).
2. Лебедев А. Основные направления экономического, политического и военно-технического развития страны. Задачи личного состава на 2012 год [Электронный ресурс] / «Ориентир» 2011 . – URL: http://goup32441.narod.ru/files/ogp/001_oporn_konspekt/2011/2011-10-1.html (дата обращения: 19.06.2012).
3. Приоритеты. Реформы. [Электронный ресурс] Федеральное агентство правительственной связи и информации ООО «Аякси . – URL: <http://2004.kremlin.ru/priorities/events31002/2000.shtml> (дата обращения: 19.06.2012).
4. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы) Проект по итогам заседания Правительства РФ 29 декабря 2005 г.
5. Гаращенко Н.Л. Государственное регулирование экономики: Учебное пособие. – Петропавловск-Камчатский: КамчатГТУ, 2010. – 166 с.
6. Президент России Владимир Путин поручил правительству доработать закон о сокращении срока службы в армии и отсрочек по призыву [Электронный ресурс] / САН Сибирское агентство новостей. – URL: <http://krsk.sibnovosti.ru/society/16613-prezident-rossii-vladimir-putin-poruchil-pravitelstvu-dorobotat-zakon-o-sokraschenii-sroka-sluzhby-v-armii-i-otsrochek-po-prizyvu> (дата обращения: 19.06.2012).
7. О военной реформе Путин ничего конкретного не сказал [Электронный ресурс] / ПОЛИТ.РУ. – URL: <http://www.polit.ru/news/2002/04/18/571011/> (дата обращения: 20.06.2012).

8. Макдермотт Р. Приоритеты президента Путина в области военного строительства: модернизация Вооруженных сил.
9. В России утверждена концепция программы по переходу армии на контрактную основу: цена - 243,4 млрд рублей [Электронный ресурс] / News-ru.com . – URL: <http://www.newsru.com/arch/russia/23jul2008/army.html> (дата обращения: 21.06.2012)
10. Путин сократил срок службы по призыву до года [Электронный ресурс] / Росбалт . – URL: <http://www.rosbalt.ru/main/2006/03/13/246651.html> (дата обращения: 21.06.2012).
11. Короткевич В.И. История современной России. 1991-2003: Учеб. пособие. –СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2007. – 296 с.
12. План по сокращению числа вузов будет готов к маю 2013 г. [Электронный ресурс] / Ведомости // Власть . – URL: http://www.vedomosti.ru/politics/news/2272419/putin_velel_podgotovit_plan_po_sokrascheniyu_chisla_vuzov_k#ixzz2FTGmUiSV (дата обращения: 21.06.2012).
13. Россия и мир [Электронный ресурс] / Журнал «Коммерсантъ Власть», №32 (585), 16.08.2004 . – URL: <http://www.kommersant.ru/doc/497796> (дата обращения: 21.06.2012).
14. Путин подписал новый Уголовно-процессуальный кодекс [Электронный ресурс] / Лента.ру . – URL: <http://lenta.ru/russia/2001/12/19/criminalcodex/> (дата обращения: 21.06.2012).
15. Владимир Путин: Реформа здравоохранения в России затягивается [Электронный ресурс] / Росбалт, 12/02/2004 . – URL: <http://www.rosbalt.ru/main/2004/02/12/143817.html> (дата обращения: 21.06.2012).
16. Лебедев. Основные направления экономического, политического и военно-технического развития страны. Задачи личного состава на 2012 год [Электронный ресурс] / «Ориентир» 2011 . – URL: http://goup32441.narod.ru/files/ogp/001_oporn_konspekt/20

- 11/2011-10-1.html (дата обращения: 21.06.2012).
17. Бюджетирование, ориентированное на результат. [Электронный ресурс] / Кейсистемс // Информационные технологии – URL: <http://www.keysystems.ru/products/AktProb/BOR/> (дата обращения: 25.06.2012).
 18. Макашина О.В. Бюджетирование, ориентированное на результат [Электронный ресурс] / «Вестник ИГЭУ» Вып. 1 2008 г. – URL: <http://vestnik.ispu.ru/sites/vestnik.ispu.ru/files/publications/23-27.pdf> (дата обращения: 25.06.2012)
 19. Основные инструменты бюджетирования, ориентированного на результат [Электронный ресурс] / Р.О.С.Т.У. – URL: <http://www.rostu-comp.ru/content/view/142/> (дата обращения: 25.06.2012).
 20. ДРОНДЫ. Опыт применения [Электронный ресурс] / Государство. №6. июнь 2010. Издательский дом «Бюджет» . – URL: <http://bujet.ru/article/80488.php> (дата обращения: 25.06.2012).
 21. Жигалов Д.В., Перцов Л.В., Чалая Ю.Ю. Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике муниципального управления [Электронный ресурс] / Ассоциация «Совет муниципальных образований Хабаровского края» // Методические пособия. – URL: <http://cmo.khabkrai.ru/methodics/2009/10/09/byudzhetorient-na-rez/> (дата обращения: 25.06.2012).
 22. Макашина О.В. БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ [Электронный ресурс] / «Вестник ИГЭУ» Вып. 1 2008 г. – URL: <http://vestnik.ispu.ru/sites/vestnik.ispu.ru/files/publications/23-27.pdf> (дата обращения: 25.06.2012).
 23. ФЦП «Электронная Россия» (2002-2010) [Электронный ресурс] / Минкомсвязь России. - URL: <http://minsvyaz.ru/ru/directions/?regulator=40> (дата обращения: 25.06.2012).
 24. А.Олейник. Час икс: Асоциальная сеть [Электронный ресурс] / А.Олейник. Час икс: Асоциальная сеть // Веду-

- мости, 30.11.2010, № 226 (2744) . - URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/250727/asocialnaya-set> (дата обращения: 26.06.2012).
25. Минкомсвязь России [Электронный ресурс] / Материалы с официального сайта Минкомсвязь России . - URL: <http://minsvyaz.ru/> (дата обращения: 17.07.2012).
26. Петров. О.В. Стратегия электронного правительства в России: на пути к эффективному государству, ориентированному на граждан [Электронный ресурс] / Информационно-аналитический журнал «Информационное общество» - URL: <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/b947e2ada21505a6c3257456002e2977> (дата обращения: 27.07.2012).
27. Императив электронного правительства. – ОЭСР, Париж, 2003.
28. КОНЦЕПЦИЯ формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 632-р [Электронный ресурс] / Информационное общество и общество знаний // Информация для всех. - URL: <http://www.ifap.ru/ofdocs/rus/egovconc.pdf> (дата обращения: 27.07.2012).
29. Панина О.В. Проблемы внедрения электронного правительства в Российской Федерации как фактор повышения открытости и прозрачности органов государственной власти [Электронный ресурс] / Социальные отношения. Партнерство // Государственное регулирование экономики. – URL: <http://www.ufabist.ru/assets/files/05-05.pdf> (дата обращения: 27.06.2012).
30. Оценка эффективности деятельности госорганов [Электронный ресурс] / Megapolis Consulting . – URL: <http://www.mconsult.ru/article/tax-law/effective-budget/estimation-efficiency-activity-state-bodies/> (дата обращения: 27.06.2012).
31. Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. N 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (с

- изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «ГАРАНТ» . – URL: <http://base.garant.ru/70217848/> (дата обращения: 28.07.2012).
32. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления [Электронный ресурс] / Официальный интернет портал. Томская область . – URL: http://old.tomsk.gov.ru/ru/reform_local/report/ (дата обращения: 28.07.2012).
 33. Оценка результативности деятельности органов исполнительной власти [Электронный ресурс]. [М, 2011] . – URL: <http://www.bestreferat.ru/referat-218537.html> (дата обращения: 28.07.2012).
 34. И.Котелевская. ПРОГРАММА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА EUROPEAID. EUROPEAID 113768/D/SV/RU. Административная реформа в Российской. «Оценка эффективности деятельности государственных служащих».
 35. Воронина Л.И. Эффективность и результативность государственных и муниципальных служащих [Электронный ресурс] / Методы оценки. // Менеджмент в государственных структурах: Альманах. – Москва. – 2010. – URL: <http://igup.urfu.ru/index.php/article/archive/1068> (дата обращения: 28.07.2012) .
 36. Кодан С.В., Иванова С.А. Проблемы коррупции в государственных органах: технологии противодействия [Электронный ресурс] / chinovnik.uara.ru // Выпуск №604 (34) . – URL: <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=536> (дата обращения: 28.07.2012).
 37. Международные отношения сущность, субъекты, современные принципы [Электронный ресурс] / Политология // Система международных отношений . – URL: <http://all-politologija.ru/ru/sistema-mezhdunarodnyx-otnoshenij> (дата обращения: 28.07.2012).
 38. Система международных отношений [Электронный ресурс]. [М, 2011] . – URL: http://www.e-reading-lib.org/chapter.php/97129/96/Shapkarina_-_Shpargalka_po_politologii.html (дата обращения:

- 28.07.2012).
39. Концепция внешней политики Российской Федерации Утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 12 февраля 2013 г.
 40. Россия в системе современных международных отношений: место, роль, основные направления внешней политики [Электронный ресурс]. [М., 2012] . – URL: http://krotov.info/spravki/history_rus/21_ru/21_ru_0000_vne shn_shkol.htm (дата обращения: 29.07.2012).