
МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ИННОВАЦИИ

В.А. Потехин

Кафедра социологии
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10/2, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена проблеме модернизации государственного управления в современной России. Основной акцент в работе делается на проблеме реформирования наиболее существенных направлений управленческой деятельности, позволяющих повысить эффективность и результативность государственного управления.

Ключевые слова: модернизация государственного управления, административная реформа, реформа государственной службы, реформа бюджетных отношений, управленческие нововведения, направления управленческой деятельности.

Модернизация государственного управления в современной России, как показывает накопленный опыт реформирования, осуществляется по нескольким наиболее существенным направлениям и касается целого ряда нововведений. В частности, при проведении административной реформы, реформы государственной службы, бюджетного процесса, федеративных отношений и других реформ особое значение отводилось следующим аспектам деятельности исполнительных органов власти [2]:

- оптимизации масштабов и характера государственного управления;
- стандартизации и регламентации управленческой деятельности;
- улучшению взаимодействия исполнительной власти и общества;
- формированию «электронного правительства»;
- информационному обеспечению и управлению изменениями;
- совершенствованию государственной службы;
- управлению и бюджетированию по результатам деятельности.

Ключевые направления системной модернизации государственного управления определяются в первую очередь на основе более четкого определения роли и места государства в жизни современного общества. Определение и уточнение функций государства в экономике, социальной сфере, в области безопасности и др. позволяют оптимизировать масштабы и характер государственного управления. К управленческим инновациям и институтам, связанным с *оптимизацией масштабов и характера государственного участия* в разных сферах жизни общества, можно отнести:

- функциональный анализ государственных органов исполнительной власти (доказательные процедуры необходимости тех или иных функций);
- оптимизация структуры функций, их распределение по типам органов;
- создание новых типов управленческих органов (министерства — агентства — службы);

- децентрализация и рассредоточение исполнения государственных функций и оказания государственных услуг;
- государственный заказ (аутсорсинг) на исполнение отдельных функций, услуг, процессов;
- частногосударственное партнерство (концессионное соглашение).

Следствием перехода к новой модели участия государства в жизни общества стала ориентация на реализацию следующих установок: освобождение от избыточных государственных функций; исключение конкуренции компетенций (когда сложно понять, какое ведомство за что отвечает и в чем введении находится тот или иной вопрос); передача участникам рынка многих контрольных функций, которые раньше выполняло государство; разделение управленческих структур, определяющих политику, и органов, ее реализующих; органов, вырабатывающих правила деятельности, и служб, осуществляющих надзор за их исполнением. Осуществлялись также другие законодательные и нормативно-организационные действия и мероприятия, связанные с оптимизацией государственных функций, которые бы позволили создать необходимые предпосылки для модернизации государственного управления в условиях цивилизованных рыночных отношений [8]. Главный акцент был сделан на специализации органов исполнительной власти, их функциональной эффективности и подотчетности, предполагающих создание одноцелевых агентств, разделение управленческих задач на отдельные проблемы и программы, нацеленность на эффективность и совершенствование государственных услуг.

Направления модернизации государственного управления, связанные со *стандартизацией и регламентацией управленческой деятельности*, сопровождались следующими инновациями:

- разработкой административных регламентов взаимодействий и внутренней деятельности федеральных органов власти;
- разработкой и введением административных регламентов отдельных государственных функций, государственных услуг и процессов;
- разработкой перечней и стандартов государственных функций, связанных с внешними взаимодействиями, и государственных услуг.

Внедрение стандартов и регламентов позволяет ориентировать деятельность органов исполнительной власти на интересы пользователей. Административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг представляют собой подробное описание последовательности действий и взаимодействий, выполнение которых необходимо для надлежащей реализации полномочий органов исполнительной власти.

С административными регламентами неразрывно связаны стандарты государственных функций и услуг. Стандарты задают конечные качественные и количественные характеристики административно-управленческих процессов, устанавливая требования к уровню доступности и качества взаимодействия исполнительных органов государственной власти с гражданами и организациями. В настоящее время отсутствие необходимых стандартов не позволяет конкретизировать обязательства органов власти перед гражданским обществом, внедрить объективные процедуры контроля и оценки их деятельности.

Стандарт государственной услуги представляет собой систематизированный набор требований к ее качеству и может быть установлен, с одной стороны, исходя из потребностей клиентов, а с другой — с учетом технологических, материально-технических, финансовых и иных ресурсных ограничений. Наряду со стандартами услуг предполагается внедрять стандарты обслуживания, которые содержат требования к общей процедуре взаимодействия государственной власти с гражданами и организациями, инвариантные к конкретным типам услуг. Стандарт обслуживания включает такие требования, как своевременность и полноту ответа на обращения граждан и организаций, периодичность обновления сайта ведомства, перечень контактных лиц и другие параметры взаимодействия.

Стандартизации подлежит взаимодействие, а не содержательное наполнение услуги (размер пособия, льготы, характер разрешения). Основная цель внедрения системы стандартов и регламентов состоит в минимизации издержек взаимодействия между гражданами и юридическими лицами с органами власти в процессе оказания государственных услуг и исполнения государственных функций.

В связи с объективной ограниченностью применения экономических механизмов получил развитие альтернативный (не контрактный) подход к оценке и контролю деятельности органов исполнительной власти. Этот путь связан с разработкой административных регламентов и стандартов. В январе 2005 г. вышло постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти», а в июле того же года — «Типовой регламент федеральных органов исполнительной власти в части внутренней организации». Эти документы определяют систему регламентов и стандартов, которые призваны упорядочить иерархические взаимодействия, специфицировать права и обязанности органов исполнительной власти.

Разработка стандартов государственных функций и услуг имеет большое значение для бюджетного планирования и управления. Подготовка стандартов предполагает их экономическое обоснование. Удельные расходы на услуги, предоставляемые в соответствии со стандартом, могут в перспективе стать нормативами для обоснования бюджетных заявок ведомств.

Разработка перечней и стандартов государственных услуг может стать барьером на пути появления ненужных, навязанных обществу услуг. Для этого необходимо, во-первых, чтобы включение функции или услуги в утверждаемый перечень носило доказательный характер. Во-вторых, государственные услуги, не прошедшие процедуру включения в перечень и не имеющие установленных стандартов, должны признаваться избыточными. В-третьих, вслед за бумажными версиями регламентов по наиболее массовым услугам должны разрабатываться технические задания на автоматизацию процессов, т.е. на создание электронных административных регламентов. Электронные административные регламенты в перспективе могут стать базовыми рабочими элементами электронного правительства и дать наибольший эффект с точки зрения гибкости управления, информационной насыщенности принятия решений, снижения уровня затрат при исполнении государственных функций и услуг.

Нововведения, связанные с *изменением взаимодействия между исполнительной властью и обществом*, были связаны в первую очередь со следующими основными мероприятиями:

- обеспечением открытости и прозрачности государственных органов управления;
- развитием механизмов гражданского участия и общественного контроля;
- общественной экспертизой разрабатываемых проектов.

Право на доступ к информации закреплено в Конституции РФ и получило дальнейшее развитие в Федеральном законе от 20.02.1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» и далее в Федеральном законе от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [9], в законопроекте «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». В рамках проводимых реформ некоторые федеральные органы утверждают свои административные регламенты по информированию и консультированию [6].

Основными принципами обеспечения доступа к информации являются открытость, доступность, своевременность, достоверность, свобода поиска, получения и передачи информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Важными формами гражданского участия, позволяющими повысить эффективность взаимодействия государственных и общественных структур, являются гражданский контроль и гражданская экспертиза. Основные задачи, которые они призваны выполнять, состоят в привлечении внимания органов власти и общественности к значимой проблеме, стимулировании ее решения, устранении злоупотреблений, нарушений законодательства, контроле соблюдения прав человека, повышении качества работы чиновников и оказываемых ими государственных услуг. Существующие механизмы гражданского контроля и общественной экспертизы призваны развивать систему государственного управления, бороться с существующими дефектами, разрешать присущие ей противоречия, препятствовать узурпации власти, подмене общественных и государственных интересов частными и групповыми интересами чиновников и связанных с ними бизнес-структур [1].

В настоящее время, несмотря на институционализацию основных форм гражданского участия, призванную обеспечить реальные механизмы реализации прав граждан на управление общественными делами, еще не сняты существующие барьеры и препятствия, тормозящие развитие реального общественного контроля и экспертизы на практике. В частности, существует множество формальных оснований со стороны исполнительных органов власти для отказа общественности в предоставлении необходимой информации под предлогом ее закрытости. Нередко можно наблюдать отсутствие реакции на выводы общественной экспертизы, которые носят для исполнительных органов рекомендательный характер, уход от ответственности за недолжное исполнение законов и прописанных в нем для государственных служащих обязанностей и функций.

К инновациям, связанным с *формированием электронного правительства*, к реализации которых активно приступили в последние годы, можно отнести

такую систему мероприятий, как автоматизация управленческих процессов, их учета и контроля, обеспечение доступности информации, создание систем единых информационных ресурсов с дифференцированными режимами доступа. Модернизация данных аспектов системы государственного управления была направлена на повышение эффективности реализации исполнительных функций органов власти.

Согласно Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, к 2015 г. Россия в международных рейтингах в области развития информационных технологий должна попасть в число первых двадцати ведущих стран мира [7]. В 2008 году в рейтинге развития электронного правительства Россия находилась на 60-м месте. При этом в Стратегии не предусматриваются какие-либо экстраординарные меры, способные изменить положение. Электронное правительство не стало приоритетной национальной программой России, и в этом вопросе еще не преодолен ведомственный подход. Например, в настоящее время Минэкономразвития России строит свое электронное правительство как сеть многофункциональных центров (МФЦ), сопряженную с системой порталов государственных услуг, а Минкомсвязи России строит свой прообраз электронного правительства — Общероссийский государственный информационный центр (ОГИЦ). Концепции федерального и региональных электронных правительств не предполагают оптимизации консолидированного бюджета на информационно-коммуникационные технологии всех уровней власти Российской Федерации, создания интегрированного электронного правительства и соответствующей единой системы управления этим процессом. Также в концепции не прописано создание единого центра компетенции, осуществляющего на постоянной основе создание и внедрение методологии интегрированного электронного правительства, разработку стандартов соединения информационных систем трех уровней власти Российской Федерации, внедрение этих стандартов. Не предполагается и экспертиза проектов и бюджетов создания электронных правительств федерального, регионального и муниципального уровней, мониторинг создания интегрированного электронного правительства России. Все это уже на уровне формирования нормативной основы деятельности закладывает в механизмы функционирования данной инновации государственного управления, какой является создание электронного правительства, определенные несовершенства, связанные с разорванностью, несогласованностью действий в разных звеньях управления.

Направление модернизации государственного управления, связанное с *информационным обеспечением и управлением изменениями*, было отмечено целым рядом управленческих нововведений. К инновационным организационным решениям можно отнести «библиотеки лучшей практики», которые являются новой, более совершенной по сравнению с традиционным участием в конференциях, семинарах, круглых столах, формой обмена современным опытом управления. В интернет-библиотеках лучших практик собираются описания наиболее успешных проектов, реализуемых в разных городах мира, по решению самых разнообразных проблем: транспортных, экологических, в области ресурсосбережения, безопасности, социального обеспечения, здравоохранения и пр.

К другим нововведениям в рамках данного направления модернизации государственного управления можно отнести мониторинг оценки качества и конкурентоспособности государственного управления. Особое значение отводится разработке показателей и индикаторов качества, полноты и доступности услуг, постоянному отслеживанию уровня их результативности и эффективности, своевременному реагированию на возникающие проблемы и корректирующим действиям и мероприятиям, призванным исправить выявленные недостатки.

Несмотря на то, что эти управленческие практики доказали свою эффективность и получают все более широкое распространение в мире, в условиях нынешней России, с высоким уровнем коррумпированности и безответственности чиновников, существует опасность, что их применение не будет решающим образом влиять на принятие управленческих решений и может во многом носить чисто декоративный, формальный характер.

Важные нововведения коснулись вопросов реформирования *государственной службы*, были усовершенствованы следующие направления, касающиеся подбора, расстановки, продвижения и ротации управленческого персонала:

- квалификационные требования, конкурсы, аттестации, классные чины, квалификационные экзамены;
- конфликт интересов на государственной службе;
- должностные регламенты;
- реестры должностей государственной службы и государственных служащих;
- институт кадрового резерва;
- подготовка и переподготовка кадров;
- служебные контракты;
- особый порядок оплаты труда по результатам для отдельных должностей;
- определение порядка и условий кадровой мобильности между государственным и частным секторами;
- привязка уровня оплаты труда на государственной службе к сопоставимым должностям частного сектора.

Совершенствование и модернизация разных сторон государственной службы создают предпосылки улучшения работы государственных чиновников, повышения уровня их мотивации, роста ответственности за порученное дело, ориентируют на достижение результата, на проявление инициативы и самостоятельности, укрепляют исполнительскую дисциплину. С внедрением новой системы повышаются требования к специализации кадров, объективно сформулированным плановым заданиям и оценке их исполнения, ресурсному обеспечению деятельности. Помимо организационных изменений, внедрение контрактной практики в сфере государственного управления требует разработки процедур и методов определения результатов деятельности, а также нормативного обоснования их стоимости.

Определение итоговых показателей деятельности и ее результатов является, как правило, сложной задачей и затрагивает интересы разных групп и распределение между ними ресурсов. Эта задача связана с выбором правил и процедур, в рамках которых данные показатели утверждаются и контролируются. При этом часто недостаточно определить плановые показатели, главное — обеспечить их достижение. Для этого важно обосновать объем ресурсов, гарантирующий дос-

тижение показателей (выполнение планов или контрактов). Решение этой задачи и означает, собственно, переход к бюджетированию по результатам.

В рамках реализации такого направления модернизации государственного управления, как *бюджетирование, ориентированное на результат, и управление по результатам* были проанализированы государственные бюджетные расходы и разработаны новые принципы и нормативы управленческой деятельности [3; 4; 5]. К данным действиям в первую очередь можно отнести:

- доклады о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти и субъектов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- среднесрочное бюджетное планирование;
- стратегическое и оперативное планирование деятельности;
- нормативы расходов на исполнение государственных функций и оказание государственных услуг.

В рамках современной концепции бюджетного процесса, получившей широкое распространение во многих странах, планирование и контроль исполнения бюджета перемещаются из области сметного планирования затрат в область детального обоснования результатов и их бюджетной стоимости. Начиная с 2004 г. в нашей стране приступили к внедрению данного подхода на основании докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, разработки среднесрочного финансового плана, разделения бюджетов действующих и вновь принимаемых обязательств, совершенствования бюджетной классификации. Несмотря на то, что эти реформы начались, были еще недостаточно ясны цели и стратегия перехода от сметной модели финансирования к системе управления по результатам.

В то же время наряду с модернизацией государственного управления на принципах менеджмента совершенствовались такие аспекты управленческой деятельности, как среднесрочное бюджетное планирование, а также стратегическое и оперативное планирование.

Важно отметить, что универсального подхода к разработке систем управления по результатам для разных типов органов государственной власти не существует, да и он, скорее всего, невозможен. При попытке унификации это в одних случаях может привести к избыточной и неадекватно отражающей реальную ситуацию детализации плановых заданий, а в других — к недостаточной их регламентации и конкретизации. Разработка и принятие новых нормативных актов и методических разработок еще не гарантирует должной реализации принципов, направлений и механизмов эффективного государственного управления.

Накопленный опыт осуществления реформ государственного управления показывает важность координации их отдельных элементов и мероприятий. Задержка или пробуксовка реформирования одних элементов системы государственного управления может затормозить и обесценить модернизацию других. Особую опасность представляют проявления бессистемности, непоследовательности, подмены новых институтов их «титулами». В связи с этим крайне важно, чтобы реальная модернизация государственного управления и внедряемые управленческие инновации не свелись к имитации реформ и решили бы те социальные и экономические задачи, которые они призваны обеспечить на практике.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Гончаров А.А.* Гражданский контроль как механизм самоорганизации общественной системы // Управление общественными и экономическими системами. — 2008. — № 1.
- [2] *Клименко А.В.* Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции административной реформы // Информационно-аналитический вестник Уральского академии государственной службы «Чинovníк». URL: <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php>
- [3] Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».
- [4] Постановление Правительства РФ от 19.04. 2005 № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ».
- [5] Постановление Правительства РФ от 27.04.2005 № 259 «Об утверждении положения о разработке Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006—2008 годы».
- [6] Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 № 679 «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов (предоставления государственных услуг)».
- [7] «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212).
- [8] Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
- [9] Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

GOVERNMENT MODERNIZATION: THE BASIC DIRECTIONS AND INNOVATIONS

V.A. Potekhin

Sociology Chair

Social Sciences and Humanities Department

Peoples' Friendship University of Russia

Miklukho-Maklai str., 10/2, Moscow, Russia, 117198

The article is devoted to the problem of modernizing public administration in contemporary Russia. The main focus in the paper is on reforming the most essential areas of management activity, making it possible to raise the efficiency and productivity of public administration.

Key words: modernization of public administration; administrative reform, reform of public service, reform of budgetary relations; administrative innovations; areas of management activity.