

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

А.Г. Барабашев, А.В. Клименко

**СОСТОЯНИЕ И НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМ
РОССИЙСКОГО ГОСУПРАВЛЕНИЯ**

Препринт WP8/2017/03
Серия WP8
Государственное
и муниципальное управление

Москва
2017

УДК 351/355
ББК 67.401
Б24

Редакторы серии WP8
«Государственное и муниципальное управление»
А.В. Клименко, А.Г. Барабашев

Б24 **Барабашев, А. Г., Клименко, А. В.**

Состояние и направления реформ российского госуправления / А. Г. Барабашев, А. В. Клименко [Текст] : препринт WP8/2017/03 / А. Г. Барабашев, А. В. Клименко ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. – (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). – 88 с. – 70 экз.

В работе представлен анализ системы государственного управления в России, включая организацию государственной службы, оптимизацию функций и структуры исполнительной власти, внедрение механизмов управления по результатам, совершенствование системы регулирования. Рассматриваются основные исторические этапы реформирования российской системы государственного управления.

УДК 351/355
ББК 67.401

Барабашев А.Г., профессор, заведующий кафедрой государственной и муниципальной службы, факультет социальных наук, департамент государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ, abarabashev@hse.ru

Клименко А.В., профессор, директор Института государственного и муниципального управления, НИУ ВШЭ, aklimenko@hse.ru

Исследование было осуществлено для проекта сравнительного анализа систем государственного управления стран БРИКС в 2016–2017 гг. при поддержке Dr Seaker Chan Center for Comparative Political Development Studies at Fudan University, China.

Значительно сокращенная (более чем в два раза) первоначальная версия данной работы опубликована на английском языке в журнале Chinese Political Science Review. 2017. Vol. 2. No 1. P. 22–39.

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Барабашев А.Г., 2017
© Клименко А.В., 2017
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2017

1. Введение

В рейтинге «Ведение бизнеса» Всемирного банка Россия в 2016 г. заняла 51-е место по сравнению с 62-м местом в 2014 г. и 112-м местом в 2012 г.¹. Значительно повысился уровень удовлетворенности граждан оказанием государственных услуг (с 74,6% в 2011 г.² до 94% в 2016 г. по сумме оценок «отлично» и «хорошо»³), прежде всего за счет повсеместного внедрения систем «одного окна». Снижен уровень административной нагрузки в сфере контроля бизнеса.

Вместе с тем политическое руководство страны и российские эксперты единодушны в том, что состояние государственного управления в России является одним из главных препятствий в развитии страны, законодательные и административные барьеры серьезно препятствуют развитию бизнеса. Новые и в целом соответствующие международным стандартам механизмы государственного управления зачастую реализуются формально, не доводятся до «рабочего состояния» и в результате девальвируются, не оправдывая возлагаемых на них ожиданий. В итоге реформы идут, но их результаты недостаточно ощутимы, конкурентоспособность и инвестиционная привлекательность страны не повышаются. Эта ситуация отражается и в международном индексе качества государственного управления (Worldwide Governance Indicators), в котором Россия по шести агрегированным показателям (в особенности, по показателям участия граждан Voice & Accountability) устойчиво занимает места за пределами первой сотни стран⁴.

Отсутствие ожидаемых, возможно завышенных, результатов реформ государственного управления имеет широкий общественный резонанс. Увеличивается разрыв между положительной оценкой гражданами деятельности президента РФ (индекс доверия президенту РФ в 2015–2016 гг. колеблется между 73% и 83% по опросам ФОМ, ВЦИОМ, «Левада-

¹ Режим доступа: <http://russian.doingbusiness.org/rankings> (дата обращения: 08.09.2016).

² Режим доступа: http://ar.gov.ru/gos_uslugi_03_monitoring_kachestva_predostavleniya_gos_uslug/index.html (дата обращения: 08.09.2016).

³ Режим доступа: http://ar.gov.ru/gos_uslugi_03_sbor_mnenij_grazhdan/index.html (дата обращения: 08.09.2016).

⁴ Режим доступа: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (дата обращения: 08.09.2016).

центра» и намного более низкой оценкой работы правительства и его органов (на 35–40 процентных пунктов меньше по данным апрельского опроса ВЦИОМ от 2016 г.⁵). В результате «пробуксовки» реформ государственного управления возрастает недоверие российских граждан к отечественной бюрократии, государственным институтам.

В этих обстоятельствах наблюдается расхождение экспертных оценок возможности проведения реформ и условий, в которых они могут быть успешными. Ряд экспертов указывают на неблагоприятный для реформ характер российского государства. Так, В. Гельман считает, что реформы общественного сектора в России проходят с использованием неопатриониальных политических институтов, «кумовского капитализма» (*crony capitalism*), «целенаправленно и преднамеренно созданных в интересах правящих групп и призванных закрепить их политическое и экономическое доминирование»⁶. Эти реформы обречены на поражение, поскольку они в конечном итоге подчинены максимизации политико-экономической ренты, извлекаемой элитой⁷. Даже в «узком», техническом смысле, согласно этой позиции, реформы блокируются, как только они выходят за пределы интересов элиты.

Разновидностью позиции о принципиальной невозможности реформы государственного управления является тезис о том, что российский государственный аппарат не ориентирован на общественное служение. Он заражен «политическим цинизмом», не настроен на поддержку реформ⁸. Теоретической основой подобных взглядов выступает представление о подавляюще имперской, а по сути тупиковой природе российского государственного управления, от которой люди стремятся защититься и отгородиться⁹, в частности представление об имперской природе российской бюрократии. Утверждается, что государство в принципе неспособно справиться с нарастающими вызовами инновационного развития, скоростью, многофакторностью и непредсказуемостью измене-

⁵ Режим доступа: <http://tsnews.ru/rejtingi-i-oprosy/item/16032-doverie-politikam-i-gos-institutam-18-24-04-2016> (опрос от 24 апреля 2016 г.; дата обращения: 08.09.2016).

⁶ Гельман В.Я. Модернизация, институты и «порочный круг» постсоветского неопатриониализма. СПб.: Изд-во Европейского ун-та в Санкт-Петербурге, 2015. С. 7.

⁷ Там же. С. 11.

⁸ Оболонский А.В. Этика публичной сферы и реалии политической жизни. М.: Мысль, 2016; Он же. Политический цинизм: концепт, практика, альтернатива // *Общественные науки и современность*. 2016. № 2. С. 73–81.

⁹ Трудолюбков М. Люди за забором: Частное пространство, власть и собственность в России. М.: Новое издательство, 2015.

ний¹⁰, создать гибкие инструменты управления. Отметим, что практически все публикации западных авторов о российском государственном управлении сосредоточены именно на таком понимании российского управления и его реформ¹¹.

Тем не менее известные представления о дихотомии политики и администрации, восходящие к В. Вильсону и Ф. Гуднау (W. Wilson, F. Goodnow), дают возможность говорить об известном различии внешней и внутренней позиции в изучении администрации. Указывается¹², что можно говорить о двух группах исследователей: считающих, что политика и администрация в первую очередь разделены, хотя и связаны, и тех, кто считает, что политика и администрация в первую очередь связаны, хотя и относительно автономны. По всей видимости, обе экспертные позиции по вопросу осуществления административных реформ имеют право на существование. Первая указывает на необходимость создания коалиций в поддержку реформ, сосредоточения политической повестки на вопросах модернизации управленческого аппарата. Вторая сосредотачивается на конкретных институциональных изменениях, выстраивании их в логическую последовательность, организации достижения результата в каждом случае.

Группа экспертов, придерживающаяся «внутренней позиции», считает все же возможной модернизацию системы государственного управления посредством последовательного внедрения организационных и технологических новаций, хотя без политической и общественной поддержки этих новаций модернизация будет вялотекущей, с элементами возвратности.

¹⁰ *Оболонский А.В.* Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода: опыт США (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 145–170.

¹¹ *Husky E.* Democracy and Institutional Design in Russia // Russian Bureaucracy and the State: Officialdom from Alexander III to Vladimir Putin, co-editor and contributor, with Don Rowney. Palgrave Macmillan, 2009; *Johnson L., White S.* (eds). Waiting for Reform under Putin and Medvedev. Palgrave MacMillan, 2012; *The Routledge Handbook of Russian Politics*, 2012.

¹² *Overeem P.* The Value of the Dichotomy, Politics, Administration and the Political Neutrality of Administrators // Administrative Theory & Praxis. 2005. P. 311–329; *Overeem P., Rutgers M.R.* Three roads to politics and administration: Ideational foundations of the politics/administration dichotomy // Retracing Public Administration / M.R. Rutgers (ed.). 2003. P. 161–184; *Svara J.H.* Introduction: Politicians and administrators in the political process – A review of themes and issues in the literature // International Journal of Public Administration. 2006. No. 29. P. 953–976.

Публичные обязательства по снижению административных барьеров, упрощение административных процессов, повышение обоснованности принятия управленческих решений, информатизация, открытость исполнительной власти создают инновационную «колею», обеспечивают «эффект храповика» (a ratchet effect), когда начатые реформы (основы новой организации поведения) требуют продолжения. Значимую роль в этом отношении могут сыграть международные обязательства, например, по внедрению лучшей практики в рамках управленческих рекомендаций ОЭСР. Россия, как страна, вступающая в ОЭСР, постоянно отслеживает рекомендации и приводит в соответствие с ними свои управленческие институты, административные механизмы их функционирования.

Административные механизмы управления, под которыми понимаются принципы и технологии разработки, принятия и реализации управленческих решений, в России неоднократно изменялись, начиная с этапа ее возникновения как самостоятельного государства после распада Советского Союза в 1991 г. Чтобы понять особенности реформирования российской системы государственного управления, необходимо посмотреть на современную историю и текущее состояние российского государственного управления именно с административной, функциональной точки зрения. Политические аспекты управления и связанные с ними ограничения будут интересовать нас постольку, поскольку они влияют на возможность изменения тех или иных административных механизмов. Однако политические аспекты не являются в данной работе главным объектом анализа. Основное внимание уделено описанию содержания и последовательности изменений в системе государственного управления.

2. Политико-административные отношения в России

Государственное управление, его эволюция, как правило, рассматривается в контексте неинституционального подхода. Как пишет Г.Л. Купряшин, «модернизацию государственного управления можно определить как формирование нового институционального дизайна, основанного на политическом целеполагании, учитывающем интересы иницилирующих данный процесс властных групп, и реализуемого через систему

норм»¹³. С этой точки зрения власть, ее политические институты как совокупность устойчивых политических практик, закрепленных в организационных структурах и поддерживаемых правовыми нормами, определяет конфигурацию и функционирование административных структур.

Для России, где в настоящее время политические институты настроены на лидерство одной политической практики и сплоченной вокруг лидера политической элиты, характерны тенденции административной централизации и унификации административных механизмов управления. Эндогенные факторы управления, к которым относятся интересы политической элиты и модели административного действия, превалируют¹⁴. Однако сами эндогенные факторы неоднородны: существует особая, свойственная именно России конфигурация политико-административных отношений. Этой конфигурации, в частности, свойственно распространение различных планов и программ как способа решения задач развития страны, внедрение формальных показателей как способа управления по результатам, формализация федеративных отношений, размывание ответственности на нижних уровнях управления и ее концентрации на верхних уровнях, повышение значимости опыта, заслуг и квалификации при формировании кадрового состава государственной службы, и т.д.

В целом, несмотря на значительное влияние политического контекста на систему российского государственного управления, в ней сохраняется собственная логика и правила развития административных механизмов управления, имеются влиятельные группы интересов (в первую очередь, в среде самой бюрократии), лоббирующие функционирование этих механизмов. Все это позволяет говорить об определенной независимости административной системы от политической.

Административные механизмы управления в России не подчинены политике безраздельно, они сложнее и автономнее. Экономическое измерение реформ управления, заключающееся в отборе управленческих практик согласно критериям эффективности, восприятия этих практик различными социальными агентами, значимо. Иными словами, «свободно возникающие идеи нововведений проходят через фильтр отбора по

¹³ *Куприяшин Г.Л.* Институциональный дизайн и концептуальные ориентиры модернизации государственного управления // Государственное управление. Электронный вестник. 2011 (Март). Вып. № 26. С. 1. Режим доступа: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2011/vipusk_26_mart_2011_g./problemi_upravlenija_teorija_i_praktika/kupriashin.pdf (дата обращения: 08.09.2016).

¹⁴ Там же.

критерию эффективности, который определяет, какие из них (с учетом эффекта возрастающей отдачи случайности первоначального выбора) получают массовое распространение»¹⁵.

Более того, влияние административных механизмов на политические институты зачастую приводит к изменению управленческих решений, анонсируемых политиками. Так, в процессе принятия решений (decisions-making) административный дискурс коллегиального принятия решения российскими государственными органами, их рабочими межведомственными группами, обладает потенциалом значительной коррекции политического дискурса, проектов решений, предлагаемых политическим руководством России¹⁶.

Российские традиции бюрократического дискурса лучше всего проявляются в административных процедурах, которые отражают практику взаимодействия государственных органов. Взаимодействуя, федеральные государственные органы (то же самое относится и к органам субъектов РФ) создают совместные межведомственные рабочие группы (МРГ), комиссии, другие совещательные органы, работа которых особым образом регламентирована. Принятие решений в МРГ, равно как и в других подобных структурах, основано на поиске консенсуса и на возможности неформального «вето» любого участвующего органа. Процедуры реальной работы подобных совещательных структур отражают не «схватку административных бульдогов под ковром» за полномочия, ресурсы, ведомственные нормативные акты и за контрольные функции, но, скорее, выражают стремление выработать единую позицию государства как административной системы. Консенсусная административная позиция становится определяющей при условии отсутствия постоянно проявляющейся «политической воли» (политического контроля), ставящей ситуативно гибкие и возобновляемые преграды «нежелательному» ведомственному консенсусу. Такую политическую волю при «точечном» («ручном») режиме политического управления реализовать сложно, если не невозможно: административным процедурам необходимо противопоставлять покуда отсутствующие (гипотетические) четко прописанные, и в то же время гибкие процедуры политического «контроля за админи-

¹⁵ Тамбовцев В.Л. Институциональные изменения // Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория / под ред. А.А. Аузана. М.: Инфра-М, 2003. С. 231.

¹⁶ Barabashev A.G. The Discourse of Russian Bureaucracy and Its Influence on Political Discourse. (2017. RESETDoc Publ., Rome.)

стративным аппаратом по существу». Эти процедуры должны осуществляться на регулярной основе (а не в виде формального контроля исполнения поручений, руководствующегося исключительно принципом «поручение исполнено в срок»).

Приведем пример того, каким образом российская административная система корректирует проекты политических решений в области реформы государственной службы.

| Исходная политическая идея (формулировка) | Окончательная формулировка, после согласований |
|---|---|
| Уменьшить количество государственных служащих | Оптимизировать количество государственных служащих |
| Изменить порядок оплаты труда государственных служащих на основе оценки эффективности и результативности служебной деятельности | Ввести особый порядок оплаты труда государственных служащих для некоторых должностей |
| Замещение вышестоящих должностей государственной службы осуществлять на основе заслуг и достоинств (меритократия) | Проводить отбор кадров для кадровых резервов на основе рекомендаций руководителей («лучшие выбирают лучших») |
| Активно противодействовать коррупции на государственной службе | Ввести процедуры декларирования; создать комиссии по регулированию служебных споров и конфликта интересов; внедрять этические кодексы, и т.д. |

Видно, что в каждом конкретном случае процедуры бюрократического дискурса способствуют достижению более «сбалансированного» с точки зрения аппарата, приемлемого для аппарата, мягкого, «рационального» решения. В этом и заключается «скрытое влияние» российской административной системы на принятие управленческих решений. Это влияние содействует стабилизации исполнительной власти, повышению ее статуса и расширению ее полномочий

Основные вызовы системе российского государственного управления: этапы и главенствующие проблемы

За прошедшие 25 лет со времени возникновения Российской Федерации как самостоятельного государства основные вызовы для государ-

ственного управления России неоднократно изменялись. Эти изменения тесно связаны с этапами развития российского государства и общества.

На первом этапе, после драматичного периода «перестройки» и распада СССР, в 90-х годах прошлого века, когда происходил во многом стихийный переход от плановой экономики к рыночной с необходимым сносом старых государственных институтов и формированием новых, единственной значимой задачей управления было сохранить страну, расчистить управление от обломков прошлого, обеспечить управляемость на фоне процессов политического распада и экономической разрухи. Для этого этапа основным вызовом системе управления (на административном уровне) было не потерять механизмы управления, дать свободу инициативе, но не допустить анархии. Это отразилось в формировании новых структур управления. Произошла передача «рычагов управления» от союзных структур к республиканским (бывшие министерства и ведомства РСФСР), от Союзных выборных структур к российским (становление парламентской власти). Этот этап достиг кульминации в октябре 1993 г., когда столкновение двух ветвей власти и представленных ими административных механизмов принятия решений закончилось победой «президентской вертикали». Возобладали традиционные консенсусно-бюрократические механизмы, административный дискурс, а не дискурс представительного обсуждения, стал главенствующим. Данный этап продлился вплоть до 1995 г., когда был принят первый федеральный закон «Об основах государственной службы РФ».

На втором этапе, с 1995 по 2000 г., возникла задача законодательного закрепления механизмов государственного управления, ориентированных на доминирование президентской вертикали и исполнительной власти. Произошла первоначальная «каталогизация» управленческих функций и административных отношений, что в дальнейшем, на следующем этапе, привело к пониманию необходимости реформ государственного управления. Основным вызовом системе управления России на втором этапе была неупорядоченная конкуренция ведомств за обладание административным ресурсом, осложненная вмешательством бизнеса в этот процесс.

Третий этап современного развития российского государственного управления (с 2000 до 2010 г.) в административном ракурсе связан с созданием современного законодательства, охватывающего принятые административные практики, а также с федеральными программами формирования государственной службы. Создание нормативной право-

вой базы административных процессов сопровождалось процессами реформирования государственного управления, разделившимися после 2004 г. на административную реформу и реформу государственной службы). Можно сказать, что формирование современной нормативной основы государственного управления России было важнейшим элементом реформ государственного управления. Основным вызовом для российской системы управления на этом этапе было создать здоровую, жизнеспособную нормативную основу управления.

Последний, начиная с 2011 г., этап развития государственного управления России связан с внедрением рациональных принципов государственного управления, соответствующих лучшей мировой практике. Этот этап начался с «торможения реформ государственного управления», с отказа от идеологии программно-целевого реформирования (2011 г.). Затем последовали так называемые майские указы президента РФ от 2012 г., в особенности Указ № 601¹⁷, в которых были предложены иные административные механизмы совершенствования государственного управления (требование введения новых административных механизмов, с учетом лучших практик, а также оценки качества государственного управления по ряду показателей). Несмотря на постоянно продолжающееся совершенствование нормативного правового обеспечения управления, акцент на данном этапе делается на совершенствование практик, на поиск образцов управления, на собственно административные механизмы. Вызовом для российской системы управления в настоящее время является объективно существующее (особенно в условиях современного международного кризиса управления, обусловленного неравномерностью инновационного развития) требование обеспечить оценку управленческих процессов с целью селекции накопленного лучшего и отбрасывания того, что тормозит развитие России.

¹⁷ Указ Президента РФ № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» от 7 мая 2012 г. В последнее время развитие положений Указа № 601 получило продолжение в Указе Президента РФ № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 гг.» от 11 августа 2016 г. В этом Указе даны поручения по совершенствованию практик управления в части управления кадровым составом государственной службы, совершенствования системы профессионального развития государственных служащих, повышения престижа государственной службы, а также улучшения практик противодействия коррупции.

3. Главные реформы государственного управления: реформа государственной службы

Административную реформу в России, как составную часть эволюции государственного сектора в целом¹⁸ можно разделить на два основных направления: реформу системы государственных органов и их функций, и реформу государственной службы. С административной точки зрения (с позиций изменения административных механизмов управления) эволюция государственного управления – это трансформация двух типов механизмов управления. Во-первых, следует рассмотреть механизмы управления, которые характерны для российской системы государственных органов, определяют исполнение функций государственными органами. Во-вторых, необходимо изучить механизмы управления, свойственные системе российской государственной службы, характеризующие исполнение государственными служащими своих должностных обязанностей.

До 2003 г. эти механизмы рассматривались слитно, и только с первого этапа российской административной реформы, стартовавшей позднее реформы государственной службы, в 2004 г., изменение этих механизмов разделилось на два самостоятельных и взаимодействующих (не всегда успешно) направления.

Реформа государственной службы, с которой мы начнем как более ранней, занимает особое место в составе реформ государственного управления, поскольку государственные служащие являются не только объектом, но и субъектом реформирования. В рамках реформы государственной службы приходится перестраивать не только правовые нормы, но и менталитет самой бюрократии, ее стремление использовать правовые нормы в своих интересах.

Государственный аппарат отвечает за реализацию всех реформ общественного сектора, и без его активного участия ни одна из реформ общественного сектора реализована быть не может. Кроме того, система государственной службы как объект реформирования обладает значительно

¹⁸ Реформы общественного сектора (public sector reforms) в совокупности охватывают структуру органов исполнительной власти и принципы их функционирования, государственный аппарат, государственный бюджет, государственные учреждения, взаимоотношения государства и гражданского общества, образование и здравоохранение.

большей инерционностью, нежели объекты реформирования в других реформах общественного сектора (за исключением инерционности системы отношений государства с гражданским обществом, однако и в данном случае источником инерционности является в первую очередь сам государственный аппарат). В рамках реформы государственной службы приходится перестраивать не только правовые нормы, но и менталитет самой бюрократии, привыкшей работать по-иному, ориентироваться на руководство, а не на общество, в целом обладающей низким уровнем профессионально-этического самосознания общественного служения. Проблема несоответствия правоприменительной практики устанавливаемым нормативным правовым актам, с этой точки зрения, только частично является следствием несовершенства принимаемых правовых норм: в первую очередь это следствие эгоистического группового поведения бюрократии, стремления использовать правовые нормы в своих интересах.

Вследствие указанных особенностей реформирования государственной службы эта реформа не может, однажды начавшись, окончательно закончиться, хотя этап активного реформирования государственной службы (длившийся до 2010 г. включительно) сменился этапом отбора лучших практик (с 2011 г. по настоящее время). Для российской реформы государственной службы характерен циклический, а иногда частично возвратный процесс реформирования, что зачастую воспринимается как неуспех реформы, ее «поражение». Причинами этого являются недоучет возможностей самой бюрократии интерпретировать принимаемые управленческие решения в своих корпоративных интересах, обратное влияние других реформ публичного сектора на реформу государственной службы (например, отсутствие прогресса в бюджетной реформе, затруднения во введении бюджетирования по результатам, подрывают мотивацию государственных служащих работать эффективно и результативно; усиление централизации государственного управления приводит к попятным движениям в регламентации должностных обязанностей на средних уровнях аппарата, в установлении обязанностей по обеспечению принятия решений государственными служащими категории «специалисты» старшей и ведущей групп должностей), а также наличие организационных проблем реализации реформы государственной службы.

Общие сведения о современной российской государственной службе

Для лучшего понимания этапов развития государственной службы России с 1991 г. по настоящее (2016 г.) время необходимо начать с краткого описания современной системы российской государственной службы и основ ее функционирования¹⁹.

1. Кто является государственным служащим в России?

Государственными служащими в России являются граждане России, исполняющие обязанности по обеспечению полномочий государственных органов или выборных лиц на основе заключаемых с ними контрактов. В контрактах работодателем для них является государство в целом, а не отдельный государственный орган или должностное лицо. Государственными служащими не являются так называемые бюджетники, к которым относят лиц, работающих в организациях, финансируемых из государственного бюджета (например, врачи и учителя). К государственным служащим не относятся работники муниципалитетов, органов местного самоуправления (они являются муниципальными служащими). Избранные на политические представительные должности и назначенные на политические представительные должности лица также не являются государственными служащими.

2. Каковы уровни российской государственной службы?

Уровнями государственной службы являются федеральный уровень (работа в федеральных государственных органах и для избранных на политические представительные должности лиц), а также региональный уровень (в субъектах России). К федеральному уровню также относится работа в региональных представительствах президента РФ, федеральных органов (например, в представительствах президента РФ в федеральных округах, в территориальных органах федерального Министерства по налогам и сборам, и т.д.).

3. Каковы виды российской государственной службы?

Виды государственной службы в России подразделяются на государственную гражданскую службу, правоохранительную службу и военную службу. Наличие уровней государственной службы характерно для гражданской службы и частично (двойное подчинение) для правоохранительной службы. Военная служба относится к федеральному уровню.

¹⁹ См. также: *Barabashev A., Straussman J. Russian Public Service and its Reform in Comparative Perspective // Public Administration Review. 2007. No. 3. Iss. 67. P. 373–382.*

4. Какова структура должностей российской государственной службы?

Должности государственной службы образуют многоступенчатую иерархию, для каждого из видов государственной службы структура должностей своя. Так, для гражданской службы (основной предмет нашей работы) должности распределены по категориям (руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты) и по группам (высшие, главные, ведущие, старшие, младшие группы должностей). Для каждой из групп и категорий существуют свои требования к образованию, стажу и опыту работы, к профессиональным компетенциям. С целью сопоставимости при переходе из одного вида государственной службы в другой, имеется реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, ранжирующий все должности по старшинству (по классным чинам), независимо от их принадлежности к федеральным органам.

5. В чем особенности контрактной системы российской государственной службы?

Контракты с государственными служащими разделяются на срочные (с ограниченным сроком действия) и бессрочные (до достижения пенсионного возраста). Для некоторых категорий гражданской службы свойственны срочные контракты (руководители и помощники (советники), а для других категорий преимущественны бессрочные контракты (например, для специалистов).

6. Что такое должностные регламенты?

Должностные регламенты как детализированные описания должностных обязанностей (job descriptions) государственных гражданских служащих существуют для каждой должности и регулярно обновляются государственными органами, с методическим руководством Министерства труда России как органа, отвечающего за управление государственной гражданской службой России (см.: Указ Президента РФ от 11.08.2016 N 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы».)

7. Как осуществляется поступление на государственную службу?

Поступление на государственную гражданскую службу происходит в основном на конкурсной основе (за исключением особо оговоренных в законодательстве случаев). Проведение конкурсного отбора регламентировано и основано на принципах меритократии.

8. Как происходит должностной рост?

Должностной рост государственных гражданских служащих происходит в соответствии с их заслугами, с учетом опыта и стажа работы. Предусмотрены регулярные (один раз в три года, либо чаще) аттестации, а также экзамены на присвоение очередного классного чина, проводимые комиссиями с участием внешних экспертов.

9. Какие основные нормативные правовые акты регулируют государственную службу России?

Законодательство о государственной службе состоит в настоящее время из общего Федерального закона «О системе государственной службы РФ» (2003 г.) и видовых федеральных законов, из которых для целей нашей работы важен Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» (2004 г.). Государственная гражданская служба также регулируется другими федеральными законами, охватывающими ряд аспектов ее функционирования (особенно важно наличие Федерального закона «О противодействии коррупции» (2008 г.), а также указами президента РФ, постановлениями правительства РФ, нормативными правовыми актами отдельных федеральных государственных органов. Для уровня регионов России (субъектов РФ) существует принимаемое ими региональное законодательство о государственной гражданской службе в соответствующем субъекте РФ. Региональное законодательство не должно противоречить федеральному законодательству. В целом законодательство о государственной службе образует особый кластер, отличающийся от законодательства о труде: оно относится к административному праву более, нежели к трудовому (трудовые правовые нормы используются субсидиарно).

10. Каковы государственные социальные гарантии на государственной службе?

Прохождение государственной гражданской службы, а также период после прохождения (завершение пребывания на государственной службе по выслуге лет, т.е. выход на пенсию) сопровождается предоставлением особых государственных социальных гарантий государственным гражданским служащим, а в некоторых случаях и членам их семей (см.: *Чекин М.А.* Оплата служебной деятельности государственных гражданских служащих России: история, практика, эксперименты, перспективы. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2014). К таким гарантиям относятся право на отпуск, на медицинское обслуживание, на особый порядок пенсионного обеспечения, и т.д. В целом для государственных служащих государствен-

ные социальные гарантии значительно и разнообразнее, чем для других категорий работников.

11. Как осуществляется оплата труда российских государственных служащих?

Оплата труда государственных гражданских служащих состоит из нескольких составляющих, в числе которых находятся оплата по должности, различные виды надбавок и бонусная премиальная часть за эффективность служебной деятельности (Описание практики и проблем стимулирования государственных гражданских служащих см. в: Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В., Татарина Л.Н., Масленникова Е.В. Практика и перспективы развития мер материального стимулирования государственных гражданских служащих. М.: Дело, 2016). Разрывы в уровне суммарной оплаты между высшими и младшими должностями значительны, они больше, чем почти во всех других странах мира. Информация об оплате в федеральных органах ежегодно публикуется Российской Федеральной службой государственной статистики (например, данные по федеральным государственным органам можно увидеть по адресу: http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d06/plat29.htm (дата обращения: 10.09.2016).

12. Какова численность российской государственной службы?

Численность государственных гражданских служащих России с распределением этой численности по федеральному и региональному уровням службы, по категориям и группам, по государственным органам, по полу и возрасту, по образованию и т.д. ежегодно публикуется российской Федеральной службой государственной статистики (например, данные за 2015 г. можно увидеть по адресу: http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d06/plat29.htm (дата обращения: 10.09.2016). В целом численность государственных гражданских служащих России возростала (с небольшими флуктуациями вследствие «компаний по сокращению штатной численности») от приблизительно 600 тыс. человек (1991 г.) до 880 тыс. человек (2014 г.). (Детальная информация, равно как и описание других количественных параметров государственной гражданской службы, см. в статье: Борщевский Г.А. Оценка тенденций развития государственной службы: вопросы методологии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1. С. 103–128.) При этом серьезно изменялось соотношение численности федерального и регионального уровней.

Краткое описание предварительных этапов реформирования государственной службы России (1991–1999 гг.)

В начале становления России (1991–1993) следовало заменить прежний партийно-советский аппарат и обеспечить устойчивое развитие демократического правового государства. Прежний партийно-советский аппарат был не в состоянии продолжить работу в новых социально-экономических условиях²⁰.

В то же время в области теории публичного управления имелся ряд теорий и моделей управления, которые давали возможность «теоретически опознать» практические требования как проблемы, с использованием соответствующей терминологии и концепций, т.е. перевести преобразования в русло применения наработанных теоретических моделей, включая ведущую из них, модель «Нового государственного управления»²¹.

К числу социально-политических и экономических предпосылок становления государственной службы в РФ можно отнести:

- конституционное закрепление прав и свобод человека как высшей ценности, признание соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина обязанностью государства, признание народа единственным источником власти;
- смену экономических условий функционирования государственного аппарата, переход к открытой экономике рыночного типа, отказ от отраслевого управления;
- отмену идеологических ограничений и регуляторов принятия управленческих решений, организационно закреплённую в отказе от однопартийной системы КПСС.

Структурно-аппаратные предпосылки заключались в разрушении прежней системы субординации государственных органов и советско-партийного аппарата управления:

- превращение органов управления РСФСР в федеральные государственные органы в результате распада союзного государства и его органов управления;

²⁰ Государственная служба: комплексный подход / под ред. А.В. Оболонского. М., 2009. Гл. 5. §1 «Необходимость реформы, ее этапы и проблемы».

²¹ *Finnemore M., Sikkink K.* International Norm Dynamics and Political Change // International Organization. 1998. No. 52; *Kettl D.* The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance. Washington, DC: The Brookings Institution, 2000.

- перераспределение полномочий между федеральным уровнем управления и управлением субъектов РФ;
- изменение взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственного управления, основанное на конституционном разделении их полномочий;
- устранение партийных органов и их аппарата как части принятия управленческих решений.

Эти предпосылки, по мере их теоретического осознания, стали основной постановки ряда проблем реформирования государственной службы, имеющих теоретическую природу. К данным проблемам, которые имеют отчетливое теоретическое звучание, относятся:

- Проблема формирования профессиональной государственной службы, основанной на системе заслуг и достоинств (merit system). В такой постановке прежнее управление признается «непрофессиональным», идеологически ориентированным. Влияние концепций Вебера и NPM (как моделей государственной службы) заключается в понимании профессионализма как аполитического исполнения должностных обязанностей на основе знания соответствующих теорий управления, наличия умений и навыков теоретически фундированного решения проблем, в отделении профессиональных государственных служащих от так называемых политических назначенцев, в ориентации на оказание государственных услуг.
- Проблемы создания открытой и прозрачной государственной службы. Предполагается, что «советско-партийное» управление было закрыто и непрозрачно вследствие отсутствия демократического правового государства. Терминология «открытости» и «прозрачности» теоретически нагружена, она прямо вытекает из представлений о государстве как машине по оказанию государственных услуг гражданам, о подотчетности бюрократии обществу и разделении бюрократии и политического руководства.
- Проблема усиления эффективности и результативности служебной деятельности государственных служащих. Оценки эффективности и результативности являются теоретическим конструктом, они опираются на индикаторы, показатели и критерии результативности и эффективности служебной деятельности, которые имеют модельный характер и полностью определяются соответствующими теориями государственной службы.

– Проблема формирования системы оплаты труда государственных служащих с учетом их вклада в успешное функционирование государственных органов. Эта проблема связана с проблемой эффективности и результативности служебной деятельности, перевода ее в плоскость материальной оценки эффективности и результативности, с учетом оценки деятельности государственных органов и государства в целом.

– При этом происходило теоретическое и отчасти практическое продвижение в решении проблем на основе транснациональной *диффузии норм управления*, т.е. использования идей, институтов и практик, которые первоначально происходили из одного или нескольких внешних источников (стран) и которые влияли на выбор того, как должна быть организована новая государственная служба РФ.

Кратко опишем предварительные (начальные) этапы реформирования государственной службы РФ, относящиеся к 1990-м годам²², поскольку без этого особенности последующего (основного) этапа реформирования (2000–2010 гг.), причины и мотивы действий по проведению реформы государственной службы будет невозможно объяснить.

Описание начальных этапов – этапа становления (1991–1995) и этапа первых попыток коррекции основ (1995–2000) государственной службы РФ – будет дано с учетом разделения диффузии норм управления *по уровням* (заимствование норм и ценностей; внедрение институтов, обеспечивающих функционирование норм и ценностей; введение правил и процедур, регулирующих институты) и *по источникам диффузии* (идеи, институты и практики, происходящие из международных организаций и от международных доноров, предоставляющих техническую помощь; собственно идеи административной реформы, в целом существующие под «концептуальным зонтиком» ведущих теорий публичного управления как части общих глобальных тенденций развития государственного управления; лица или группы лиц, «устанавливающие нормы», защищающие политику, программу или практику реформы).

²² Отметим, что в описании этапов реформы государственной службы РФ, относящихся к 1990-м годам, которое было представлено в книге «Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год» (под ред. Т.В. Зайцевой. М., 2003), анализ того, по каким уровням и источникам происходила транснациональная диффузия управленческих норм, не проводился.

С 1991 г. начала формирования системы государственной службы РФ, попытки построения государственной службы²³ заключались в том, чтобы сформировать профессиональную государственную службу, которой в СССР не было (поскольку даже законодательство о государственной службе отсутствовало, вместо государственной службы существовал партийно-советский аппарат).

В частности, был сформирован специализированный государственный орган по управлению государственной службой (Роскадры России), структурно похожий на существующие во многих странах органы управления государственной службой. Это было сделано при исходном отсутствии норм и ценностей профессионального управления, без ясного осознания необходимости разработки регулирующих взаимоотношения этого и других государственных органов правил и процедур. Предполагалось, что создание Роскадров приведет к решению трех взаимосвязанных задач: наладить работу по обучению и повышению квалификации гражданских служащих; создать систему управления гражданской службой; провести аттестацию гражданских служащих для установления их профессионального соответствия новым задачам. Однако из этих трех задач была выполнена только первая. Благодаря Роскадрам России появились первые высшие учебные заведения, в которых начали готовить студентов по новой специальности «Государственное и муниципальное управление» и, кроме того, были созданы (на базе бывшей системы Академии общественных наук при ЦК КПСС и ее филиалов) федеральная Академия государственной службы при Президенте Российской Федерации и система региональных Академий государственной службы. Две другие задачи не были выполнены из-за сопротивления аппарата попыткам проведения оценки его профессиональной пригодности, а также из-за неурегулированности вопросов организационного подчинения Роскадров (администрации президента Российской Федерации или правительству Российской Федерации).

В 1993–1995 гг., уже после прекращения деятельности Роскадров России, был принят Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» (1995 г.). Этот закон ввел в федеральное законодательство понятие государственной службы и определил основные механизмы ее функционирования. Однако имевшаяся неопределенность

²³ Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год / под ред. Т.В. Зайцевой. М., 2003; *Бекон Х.А.* Опыт работы Роскадров. М., 2001.

целей формирования государственной службы привела к непоследовательности ряда формулировок этого закона, воплотивших в себе несколько несовместимых тенденций развития государственной службы.

На данном этапе главными источниками идей и практик построения государственной службы были группы российских экспертов, имеющие прямой выход на политическое руководство новой России²⁴, и международные организации и доноры, предоставляющие техническую помощь в распространении международных идей и практик государственного управления. Непосредственное влияние теорий публичного управления на формирование государственной службы России, экспертная дискуссия относительно содержания института государственной службы и возможностей применения зарубежных практик и теоретических подходов в российских условиях отсутствовали вследствие незначительного участия российского экспертного сообщества в международной разработке современных теорий публичного управления, незрелости российской институциональной научной и информационной среды в этой области.

Можно сказать, что на первом этапе формирования государственной службы РФ происходила несистемная диффузия норм управления (несбалансированность уровней диффузии), не было определенного желаемого (потребного) теоретического образа государственной службы, имелась ориентация российской политико-бюрократической элиты на эволюционное преобразование старого партийно-советского аппарата в новую государственную службу, призванную функционировать в иных общественных условиях.

В 1996–1997 гг. был подготовлен проект Концепции реформы государственного управления. Эта попытка, предпринятая группой советников президента Б.Н. Ельцина, привела к созданию (с учетом международного опыта) теоретического фундамента последующих реформ государственной службы. Именно в это время были сформулированы принципы построения профессиональной государственной службы, создаваемой на основе системы заслуг и достоинств и призванной служить обществу (государственная служба для гражданского общества)²⁵.

²⁴ Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год / под ред. Т.В. Зайцевой. М., 2003. С. 29, 45–50.

²⁵ Государственная служба: комплексный подход / под ред. А.В. Оболонского. М.: Дело, 2009. Гл. 5. «К новой российской гражданской службе: трудное время реформирования». С. 286–299.

Основные попытки решения проблем государственной службы были сосредоточены на проблеме формирования профессиональной государственной службы, рассматриваемой в ракурсе выбора между открытой и закрытой моделями профессиональной государственной службы. Важным достижением данного этапа было то, что указанные принципы без ошутимого сопротивления были приняты как профессиональным сообществом, так и политическим руководством. Но организационного механизма реализации разработанных предложений не было создано, поэтому реформа вяло «закончилась, не начавшись». Параллельно с разработкой Концепции реформирования государственного управления, в администрации президента России и в аппарате правительства России группой экспертов был разработан проект Кодекса государственной службы, основанный на тех же принципах. Однако должных организационных усилий по представлению этого проекта в Государственную думу не было предпринято.

На данном этапе основные попытки решения проблем государственной службы, как и на предшествующем этапе, были сосредоточены на проблеме формирования профессиональной государственной службы, рассматриваемой в ракурсе выбора между открытой и закрытой моделями профессиональной государственной службы.

Источники диффузии управленческих норм на втором этапе реформирования были более сбалансированными: наряду с идеями, институтами и практиками, предлагаемыми международными организациями и международными донорами, предоставляющими техническую помощь, а также с наличием заинтересованности политического руководства и экспертного сообщества в осуществлении реформы, впервые в экспертный «оборот» были введены идеи ведущих теорий публичного управления. В то же время уровни диффузии остались прежними: не были сделаны усилия по изменению норм и ценностей государственного управления, затормозилось и даже пошло вспять развитие институтов, обеспечивающих функционирование норм и ценностей. Введение правил и процедур, регулирующих функционирование государственной службы, осталось нереализованной задачей.

В заключение предварительных этапов формирования государственной службы России (осень 1999 – весна 2000 г.) были представлены предложения по дальнейшей модернизации государственной службы. Эти предложения были связаны с подготовкой идеи для предвыборной программы кандидата в президенты России В.В. Путина (Программа модер-

низации государственной службы, разработанная в Центре стратегических разработок, так называемом «Центре Г. Грефа»).

К этому времени сложилось мнение, что наиболее уязвимым местом реформы является отсутствие методик и организационных механизмов ее реализации. Необходимо было закрепить сделанный в 1997–1998 гг. теоретический выбор (приверженность открытой модели государственной службы, укладывающейся в рамки направления New Public Management) механизмами его практической реализации. В предложенной Программе было описано критическое состояние института государственной службы РФ, сложившееся к концу 1990-х годов, дан прогноз его дальнейшей деградирующей эволюции при отсутствии реальных действий по реформированию (негативный сценарий), рассмотрена «точка критического выбора», т.е. время, после которого преобразования станут бесполезными вследствие необратимой деградации института государственной службы, четыре организационных сценария проведения модернизации государственной службы и выбран оптимальный (с точки зрения посткризисной ситуации дефолта 1998 г.) сценарий модернизации, включая последовательность необходимых мероприятий.

Однако начало реализации сформированного плана мероприятий было отнесено на более поздний период времени в силу специфики предвыборной и выборной ситуации в России на пороге 2000-х годов. Первое десятилетие развития государственной службы РФ характеризовалось умеренным прогрессом, главным образом в постановке проблемы формирования профессиональной государственной службы, основанной на системе заслуг и достоинств, в осознании самой необходимости такой службы, в принятии ее теоретических оснований. Подготовительные этапы развития механизмов функционирования российской бюрократии (1991–1999 гг.) следует назвать *этапами подготовки практических преобразований*, консолидации общественно-экспертных и властных представлений о том, какая государственная служба нужна России, какой международный теоретический и практический опыт существует, и в каких пределах, как методологически и организационно его следует использовать²⁶. В то же время основные недостатки становления и развития государственной службы в 1990-е годы были связаны с непонимани-

²⁶ Реформа государственной службы Российской Федерации / рук. авт. кол. А.Г. Барабашев. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. Гл. 1 «Предпосылки реформирования системы государственной службы Российской Федерации». С. 13–44.

ем системного характера государственной службы, в том числе невозможности заменить создание профессиональной службы эволюционной модернизацией партийно-советского аппарата, с недостаточным вниманием к развитию институтов управления государственной службой, правил и процедур, регулирующих государственную службу, с недоучетом профессиональной этики государственной службы как критического условия успеха преобразований.

Дизайн этапа реформы государственной службы России, ее основные цели и планы реализации, менеджмент реформы (2000–2010 гг.)

Этап активного реформирования государственной службы РФ охватывает период с 2000 по 2010 г., а последовавший за ним этап отбора лучших практик и дальнейшего совершенствования государственной службы – с 2011 г. по настоящее время. На этапе реформирования отдельные теоретические разработки и несистемные практические действия сменились последовательными усилиями, осуществляемыми на основе единой концепции. В рамках этапа реформирования государственной службы РФ можно выделить четыре стадии: создание Концепции реформирования системы государственной службы РФ, определившей цели и направления реформы, ее идеологию, наконец, общественное восприятие этой Концепции (2000–2002 гг.); законодательное оформление системы государственной службы и ее важнейшего вида, государственной гражданской службы (2003–2004 гг.)²⁷; программно-целевая реализация реформы в виде федеральной программы реформирования (осень 2003–2007 гг.), коррекция программно-целевой реализации реформы в виде второй программы реформирования, фактически свернутой к окончанию рассматриваемого этапа (2009–2010 гг.). Эти стадии реформы не существовали автономно: по содержанию мероприятий имеется их пересечение (например, формулировки новых федеральных законов о системе государственной службы и о государственной гражданской службе воспроизводят многие положения Концепции реформирования системы государственной службы РФ, или же разработка и принятие большинства указов президента РФ и постановлений правительства РФ о госу-

²⁷ Эти стадии в основном описаны в книге: Реформа государственной службы Российской Федерации / рук. авт. кол. А.Г. Барабашев. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.

дарственной службе приходится на 2004–2009 г., по сути, относясь к стадии законодательного оформления системы государственной службы, а по времени входя в состав более поздних стадий реформирования государственной службы, и т.д.). Тем не менее принципиальные акценты реформы в течение 2000–2010 гг. в целом смещались от идеологии (как важнейшего компонента дизайна реформы) к законодательному регулированию и далее к методикам практических мероприятий и к самим практическим мероприятиям. Отсюда следует и основной недостаток реформы: усиление рисков ее превращения в технократический проект, забвение (недоучет) основных идеологических «посылов» принятой в 2001 г. Концепции реформирования государственной службы, внутриаппаратная реализация реформы.

Модели государственной службы, которые были взяты за основу этапа реформы государственной службы РФ (2000–2010 гг.). На каждом из начальных этапов становления и начального развития государственной службы России выдвигались свои, специфические теоретические вопросы. В свою очередь ответы на эти вопросы влияли на содержание практических мероприятий по становлению института государственной службы. Опишем в табличном виде, какие основные теоретические проблемы ставились на начальных этапах реформирования государственной службы России, какие теоретические модели (веберовская модель «рациональной бюрократии», или модель «нового публичного менеджмента») брались за основу решения этих проблем, и наконец, какие основные практические действия в связи с этим выбором предпринимались.

| Этап | Основные теоретические проблемы | Решения / в рамках каких теорий они давались | Какие практические мероприятия осуществлялись на основе этих ответов |
|---------------|--|--|---|
| 1991–1995 гг. | Нужна ли в России профессиональная государственная служба? | Да / Модель «рациональной бюрократии» | Создание Роскадров; создание сети образовательных учреждений, отвечающих за профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих; подготовка Федерального закона «Об основах государственной службы РФ» (1995) |

| Этап | Основные теоретические проблемы | Решения / в рамках каких теорий они давались | Какие практические мероприятия осуществлялись на основе этих ответов |
|--------------------------------|---|---|--|
| 1996–1998 гг. | Какая профессиональная государственная служба нужна России – корпоративная (закрытая) либо открытая? | Открытая / Модель «Нового менеджмента» | Разработка проекта Концепции реформы государственного управления (1997); подготовка проекта «Кодекса РФ о государственной гражданской службе» (1998) |
| Осень 1999 г. – весна 2000 гг. | Как организовать реформирование государственной службы, какие сценарии и механизмы являются оптимальными? | Использование в механизмах и методиках одновременно элементов модели «рациональной бюрократии» и элементов модели NPM | Разработка Концепции модернизации государственной службы (1999–2000) |

Видно, что выбор между двумя указанными теоретическими моделями государственной службы, либо их синтез в некоей гипотетической «третьей модели», к началу периода реформирования (2000–2010 гг.) не был совершен. До 2000 г. имелись колебания как в одну, так и в другую сторону.

Дизайн реформы. Под *дизайном* реформы государственной службы далее мы будем понимать комплексное понимание реформы, включая определение ее предназначения, целей и общей направленности преобразований (*дизайн идеологии* реформы), формирование планов и задач реформы на основе понимания ее предназначения и установленного направления преобразований (*программно-целевой дизайн*), построение системы управления реформой (*организационный дизайн*). Понятие *дизайна* реформы является более широким понятием, чем понятия цели и задач реформы, поскольку *дизайн* реформы охватывает всю проблемную ситуацию реформирования, задавая основные направления практических преобразований и способы их осуществления²⁸. Определение целей и задач – только часть *дизайна* реформы государственной службы, аналогично тому, как план работ по возведению здания является только частью его композиции.

²⁸ Из работ, посвященных комплексной аналитике институционального дизайна государственного управления России, следует отметить обстоятельную книгу: *Купряшин Г.Л.* Модернизация государственного управления: институты и интересы. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2012.

До 2000 г. целостного дизайна реформы государственной службы РФ не существовало. Преобразования намечались и совершались, преследуя локальные, зачастую плохо совместимые или неисполнимые цели. Предложения по реформированию зачастую не сопровождалось последовательными практическими действиями по их реализации. Управление развитием государственной службы было хаотичным и ситуативным. Главное, в 1990-е годы не был разработан и принят к реализации комплекс нормативных правовых актов, задающих дизайн реформы.

Нельзя утверждать, что целостный дизайн реформы государственной службы РФ полностью сложился в начале 2000-х годов. Однако основные черты дизайна реформы государственной службы были заданы именно в Концепции реформирования системы государственной службы (2001 г.). Под ее влиянием сформировалось современное законодательство о государственной службе России, была принята первая федеральная программа реформирования (2003–2005 гг.), именно в связи с ее созданием был разработан функционирующий до сих пор, хотя и подвергающийся модификации достаточно громоздкий механизм управления государственной службой.

Концепция реформирования системы государственной службы РФ (2001 г.): основные контуры дизайна реформы. Основные контуры дизайна реформы системы государственной службы РФ сложились на первой стадии периода реформирования государственной службы, с осени 2000 г. по осень 2001 г.

Дизайн идеологии реформы включает в себя систему требующих решения проблем и целей реформы. Этот дизайн был задан Концепцией реформирования системы государственной службы РФ²⁹. Дизайн идеологии реформы, предложенный в Концепции, состоит из двух элементов: а) оценки существующей государственной службы России (на период до 2000 г.) как описания того состояния государственной службы, от которого необходимо «избавиться», т.е. задания целей и направления реформирования «от противного»; б) описания должного состояния государственной службы, т.е. положительного задания целей и направления реформирования.

Формулировки целей и направлений реформирования, предлагаемые Концепцией, отличаются немаловажной особенностью: они даны таким

²⁹ Концепция реформирования системы государственной службы РФ. Утверждена Президентом РФ 15 августа 2001 г. № Пр-1496.

образом, чтобы легко трансформироваться в формулировки законов и других нормативных правовых актов.

В составе основных проблем существующей государственной службы России Концепция реформирования выделила четыре группы проблем: проблемы противоречий в структуре государственной службы (отсутствие системы государственной службы, ее разделения на виды), проблемы наличия противоречий и недостатков в функционировании государственной службы (противоречия в законодательстве о государственной службе, низкая эффективность деятельности государственных органов, слабое использование современных технологий государственного управления, низкая эффективность кадровой политики, отсутствие надлежащей регламентации деятельности государственных органов и самих государственных служащих, неадекватность социального и правового положения государственных служащих возлагаемым на них обязанностям, неразработанность механизмов взаимосвязи государственной службы с муниципальной службой), проблемы взаимодействия государственной службы и общества (отсутствие контроля деятельности государственных органов и их аппаратов со стороны гражданского общества, информационная закрытость деятельности государственных органов, снижение престижа государственной службы и авторитета государственных служащих), проблемы противодействия коррупции в государственном аппарате, смыкающиеся с проблемами неудовлетворительного взаимодействия с гражданским обществом.

Таким образом, в дизайн идеологии реформы, задаваемый «от противного», Концепция включает структурно-функциональные и общественно ориентированные цели и направления реформирования государственной службы России.

Перечень целей и направлений реформирования конкретизируется в Концепции через прямое описание тех целей реформы, которые являются первоочередными. Эти цели – повышение эффективности государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, создание системы государственной службы. Отметим, что понятие эффективности государственной службы здесь оказывается объединяющим для всех требований, относящихся к совершенствованию ее структурно-функциональных характеристик. Следует указать, что даже к концу периода реформирования, через десять лет после принятия Концепции, дизайн идеологии реформы, заложенной в Концепции, не устарел. Сформированная в Концепции идеология реформирования государственной службы не исчерпала своего потенциала. Более

того, неоднократно высказываемые упреки в адрес несовершенства действующих федеральных законов о государственной службе, других нормативных актов, включая недостаточную эффективность федеральных программ реформирования государственной службы, как правило, противопоставляют замыслы и идеалы реформирования, сформулированные в Концепции, и несовершенство их воплощения в дальнейших актах и действиях. Требования «возврата к истокам» реформирования государственной службы, к положениям Концепции реформирования, означают, что в сфере идей период реформирования государственной службы России еще не отошел в историю. В то же время это утверждение не относится к программно-целевому и организационному дизайну реформы, имеющему явный аппаратный «оттенок».

Программно-целевой дизайн реформирования системы государственной службы, предложенный в Концепции, состоит из задач и планов мероприятий реформирования. Задачи реформирования включали:

- создание системы государственной службы и формирование новых технологий профессиональной деятельности;
- создание нового федерального законодательства о государственной службе, состоящего из «рамочного» закона о системе государственной службы, из видовых законов (о видах государственной службы) и из комплекса указов президента РФ и постановлений правительства РФ, конкретизирующих положения федеральных законов;
- разработку кадровой политики, включая механизмы конкурсного набора на вакантные должности, аттестацию, проведение квалификационного экзамена, формирование кадрового резерва, ротацию кадров, привлечение новых молодых кадров;
- создание системы управления государственной службой на федеральном уровне и на уровне субъекта РФ;
- регламентацию служебной деятельности государственных служащих с учетом ее эффективности и результативности, качества оказываемых услуг;
- обеспечение открытости государственной службы и ее прозрачности, повышения доверия граждан к государственной службе;
- использование современных информационных технологий на государственной службе;
- совершенствование финансово-экономического и материально-технического обеспечения государственной службы.

Особенностью предлагаемых механизмов реализации поставленных задач стало предложение в Концепции плана мероприятий, т.е. принятие программно-целевого метода реализации задач. Эта особенность Концепции, ее ориентация на необходимость четкого планирования конкретных изменений в организации работы государственных служащих на совершенствование ресурсного обеспечения государственной службы, наиболее ярко представлена в Приложении к Концепции³⁰. В проводившихся до этого разработках преимущественное внимание уделялось, как правило, конечным целям преобразований и правовым нормам, которые могли бы зафиксировать желаемое состояние государственной службы. Ранее вопросы ресурсного обеспечения предлагаемых мероприятий, их соответствующего прохождения во времени, выбора оптимальной последовательности и стимулирования позитивных изменений комплексно никогда не прорабатывались. Это препятствовало как непосредственной практической реализации многих разработок, так и их интеграции в единую систему мер. Включение в состав Концепции плана первоочередных мероприятий стало прообразом федеральных программ реформирования государственной службы, реализуемых с осени 2003 г.

К 2010 г. программно-целевой дизайн Концепции оказался частично реализованным, однако его потенциал был заметно ослаблен ориентацией на аппаратный контроль и исполнение.

По своему нормативному содержанию Концепция реализована для вида государственной гражданской службы и не полностью реализована по направлениям правоохранительной службы и военной службы. Отметим, что уже изначально формулировки Концепции были построены таким образом, чтобы они коррелировали с терминологией предполагаемых нормативных правовых актов. Другими словами, хотя Концепция отнюдь не исчерпала себя по предмету ведения (в своей идеологии), но она уже существенно воплощена в нормах. В то же время выявились существенные недостатки программно-целевого дизайна, связанные с реализацией программ реформирования и развития государственной службы. Эти недостатки, часто в совокупности обозначаемые как «неэффективность расходования средств на мероприятия программы», связаны с тем, что нет механизма реализации выработанных экспертных рекомендаций, точнее, эта реализация отдана «на откуп» самому аппарату. А поскольку такого механизма не было создано, и предлагаемые рекоменда-

³⁰ Приложение. План первоочередных мероприятий на 2001–2002 гг. по реализации Концепции реформирования системы государственной службы РФ.

ции, полученные в рамках мероприятий программы, «оседали» у государственных заказчиков и координатора, будучи используемыми спорадически, без ответственности самих государственных органов за реализацию принятых предложений, то некачественные предложения (экспертные разработки) оказались трудноотличимыми от качественных разработок, контроль качества приобрел вкусовой характер. Здесь были возможны два принципиальных решения: либо, в порядке экономии средств, возложить реализацию мероприятий программы на сами государственные органы, «сэкономив средства» и окончательно превратив реформу в аппаратное дело, либо повысить роль экспертного сообщества и экспертных разработок, создав механизм обязательной реализации экспертных разработок государственными органами – государственными заказчиками мероприятий программы, с элементами авторского контроля. К сожалению, с 2010 г. начал реализовываться первый вариант. Это означает, что программно-целевой дизайн реформы в том виде, в котором он был намечен Концепцией, прекратил свое существование в качестве инструмента соединения усилий экспертного сообщества и власти. Именно поэтому следует полагать, что этап активного реформирования государственной службы России завершился в 2010 г.

Организационный дизайн реформы был таков:

- 24 ноября 2000 г. президент Российской Федерации поручил правительству Российской Федерации, администрации президента Российской Федерации и Совету безопасности Российской Федерации подготовить и до 1 мая 2001 г. представить предложения о реформировании системы государственной службы³¹.
- 12 декабря 2000 г. председатель правительства РФ поручил Минэкономразвития РФ, Минтруду РФ, Минфину РФ, Госкомстату РФ, Минюсту РФ подготовить предложения по выполнению поручения президента РФ³².
- 13 декабря 2000 г. распоряжением по администрации президента РФ была создана Межведомственная рабочая группа (МРГ) по подготовке предложений по реформированию государственной службы РФ³³. В состав МРГ вошли первый заместитель руководителя администрации президента РФ Д.А. Медведев (в то время – первый заместитель руководителя администрации президента РФ), предста-

³¹ Поручение Президента РФ № 2331 от 24 ноября 2000 г.

³² Поручение Председателя Правительства РФ № МК-1717-32750 от 12 декабря 2000 г.

³³ Распоряжение Администрации Президента РФ № 1830 от 13 декабря 2000 г.

вители правительства РФ, федеральных государственных органов, ведущих образовательных и научных учреждений по направлениям реформы государственной службы.

– 27 февраля 2001 г. распоряжением по администрации президента РФ при МРГ была создана постоянная экспертная группа для подготовки проектов Концепции реформирования, планов первоочередных мероприятий по реализации, и утвержден ее состав³⁴. Экспертная группа была составлена из специалистов соответствующих государственных органов, а также ученых, представляющих ведущие научные организации и высшие учебные заведения. Можно сказать, впервые было осуществлено соединение в одном коллективе экспертов по государственной службе из государственных органов и ведущих ученых и преподавателей в области государственной службы из научных и образовательных учреждений. Это дало возможность объединить теоретические наработки и практические механизмы и сведения, значительно повысить эффективность предложений.

– В феврале – июне 2001 г. экспертная группа подготовила проект Концепции реформирования системы государственной службы РФ, с использованием ранее существовавших концептуальных разработок, подготовленных в государственных органах, в Центре стратегических разработок, Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, Государственном университете – Высшей школе экономики, Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, Институте законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации, Институте государства и права Академии наук Российской Федерации, в иных исследовательских организациях и учебных заведениях.

– В октябре 2001 г. были образованы межведомственная рабочая группа по подготовке проектов программы реформирования государственной службы Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов о государственной службе, а также Комиссия по вопросам реформирования государственной службы Российской Федерации³⁵. Особо следует отметить, что в составы указанных МРГ и Комиссии вошли представители всех ветвей власти, при этом руководство Комиссией было возложено на председателя правительства РФ.

³⁴ Распоряжение Администрации Президента РФ № 242 от 27 февраля 2001 г.

³⁵ Распоряжение Администрации Президента РФ № 1331 от 5 октября 2001 г.

Весь последующий организационный дизайн реформы государственной службы стал следствием принятых на данной стадии решений. Достоинствами принятого организационного дизайна реформы государственной службы стали вовлеченность различных государственных органов в реформу, определенная консолидация экспертного сообщества и практиков реформы, формирование организационного плана реформы в виде федеральных программ. В то же время организационный дизайн, сформировавшийся во время подготовки Концепции, характеризовался рядом недостатков. Во-первых, МРГ принимала решения, как правило, на основе консенсуса, т.е. возник механизм согласования позиций различных государственных органов (с построением «таблиц разногласий») и итерационным принятием решений, устраивающих все государственные органы). Это – длительный процесс, который был чреват затягиванием вопросов, неоднократным назначением и переносом сроков заседаний МРГ. Во-вторых, механизм МРГ отсекал инновационные «непривычные» предложения, которые могли быть прорывными. Главенствовала осторожность. В-третьих, создание экспертной группы с незначительными полномочиями, как консультативного органа при МРГ, затрудняло осуществление авторского надзора за исполнением решений, что могло приводить к выхолащиванию их сути. В целом принятый на данной стадии организационный дизайн реформы бюрократии отдал реформу бюрократии в руки самой бюрократии³⁶.

Постоянно высказываемое утверждение, что система управления государственной службой России до сих пор не создана, несмотря на требования Концепции реформирования и на положения федерального законодательства, является не совсем правомерным, поскольку такая система создана: это – распределенная система принятия решений на уровне МРГ и управления программами реформирования государственной службы. Затруднения, возникающие при использовании данной схемы управления государственной службой, косвенно свидетельствуют о том, что потенциал организационного дизайна реформы, предложенного Концепцией, в основном исчерпан.

Таким образом, дизайн реформы государственной службы РФ, сформированный Концепцией реформирования системы государственной

³⁶ О рисках реформирования государственной службы России, включая риск превращения реформы в технократический проект, см.: *Барабашев А.Г., Зайцева Т.В., Краснов М.А., Оболонский А.В.* Риски реформирования государственной службы России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 2–3. С. 91–124.

службы, к 2010 г. частично устарел: из трех его компонент подлежали переосмыслению и замене две, при сохраняющейся актуальности идеологии реформы и поставленных в ее рамках целей.

Акторы и движущие силы российской реформы государственной службы (2000–2010 гг.)

Реформа государственной службы не могла бы состояться, если бы не было социальных групп, заинтересованных в ее проведении, и если бы экономическая ситуация блокировала реформу. *Политико-экономический анализ* реформы государственной службы заключается в том, чтобы выявить:

- акторов реформы, т.е. основные движущие силы реформы (социальные группы, которые оказывают влияние на ход реформы, которые нацелены на ее поддержку или на противодействие реформе, на изменение ее направленности, в том числе международные доноры реформы)³⁷;
- ограничения, накладываемые акторами реформы, на использование программно-целевого метода и на организационные схемы реализации реформы;
- экономические ограничения реформы государственной службы.

Политико-экономический анализ задает «внешние», социально-экономические обстоятельства и условия проведения реформы государственной службы. Эти обстоятельства и условия не были одинаковыми на всем протяжении современного периода реформирования, они эволюционировали, будучи то более, то менее благоприятными для реформы.

Акторы реформы и их эволюция. В российской литературе сложилось статическое понимание акторов реформы государственной службы России, которое одинаково применимо не только к реформе государственной службы, но и ко всем структурным реформам государственного управления. Это понимание таково.

Во-первых, акторы реформы подразделяются на *уровни*. Выделяется³⁸ политико-государственный уровень акторов (признаки противников – имперское сознание, стремление к усилению властной вертикали, право-

³⁷ Впервые классификация акторов реформы государственной службы была произведена А.В. Оболонским в работе: Государственная служба: комплексный подход / под ред. А.В. Оболонского. М., 2009. Гл. 5. § 2 «Сторонники и противники реформы».

³⁸ Там же.

вой нигилизм, внутриаппаратное понимание реформы, стремление закрыть информацию по реформированию бюрократии от граждан, подавление инициативы «на местах», недоверие к инновационным предложениям, стремление к единомыслию под лозунгом консенсуса; признаки сторонников – ориентация на нестандартные решения и творческий подход, уважение к праву, требования радикальной реформы, стремление к расширению местного самоуправления, инициативы и предприимчивости, к открытости принимаемых решений, стремление сотрудничать со структурами гражданского общества, готовность к борьбе с противниками радикальных преобразований), социально-групповой и отчасти личностный уровень (прагматические, идейные и психологические). Вводится также понятие «болота», индифферентно относящегося к реформам государственного управления.

Во-вторых, выделяются три *категории* акторов реформ³⁹. К первой категории относятся различные группы гражданского общества, заинтересованные или не заинтересованные в эффективности исполнительной власти. Эти группы могут как поддерживать реформы государственного управления, так и противодействовать им, быть более или менее активными. Отмечается различие позиций малого, среднего и крупного бизнеса к этим реформам (крупные бизнес-структуры тесно связаны с государственным аппаратом и в радикальной модернизации власти не нуждаются, против реформ выступает криминальная часть бизнеса, в наибольшей степени в реформах заинтересован малый и средний бизнес). Организации и работники бюджетной сферы имеют двойственное отношение к реформам. С одной стороны, они чувствуют свою ущербность по уровню финансирования и оплаты труда в сравнении с частным сектором, и поэтому поддерживают реформы, надеясь на справедливое выравнивание условий труда. Но с другой стороны, они не заинтересованы в строгом контроле результатов своей деятельности, поскольку внедрение нового порядка (управления, бюджетирования и оплаты по результатам) может означать для них сокращение пусть и не высоких, но стабильных и гарантированных нелегальных доходов, повышение подконтрольности деятельности.

Другой категорией акторов реформ являются сами государственные служащие (аппарат), и политическое руководство. Высшее политическое руководство России, как представляется, поддерживает проведение струк-

³⁹ *Барабашев А.Г., Клименко А.В.* Административная реформа и реформа государственной службы в России – вопросы реализации и координации. М., 2010. С. 31–36.

турных реформ государственного управления, и это проявляется как в политических заявлениях, так и в постоянных действиях по продвижению реформ. Мотивами такого выбора является понимание того факта, что ни цели модернизации экономики и общества, ни укрепление международных позиций России, повышение конкурентоспособности страны не могут быть достигнуты при существующей слабости, неэффективности российских государственных институтов, прежде всего в системе исполнительной власти. Среди сторонников и противников реформ государственного управления присутствуют и государственные служащие, представляющие все категории и группы должностей. Мотивы у них значительно варьируются, от идейных, идеологических, до вполне прагматических расчетов, например, связанных с профессиональным карьерным ростом. Нельзя сказать, что какие-либо группы или категории должностей государственной службы более привержены реформам, или наоборот, более противодействуют реформам. Мнение, что реформы тормозятся на средних уровнях аппарата, не находит подтверждения. Здесь многое зависит от широкого спектра значительно различающихся индивидуальных обстоятельств. Это означает, что в государственном аппарате нет единой базы поддержки или противодействия реформам.

В-третьих, среди заинтересованных участников программ реформирования нужно выделить третью категорию – зарубежные национальные и международные организации, концентрирующие в себе международный опыт, пропагандирующие политику стран-доноров и международных организаций. Ссылки на успешный международный опыт всегда были и остаются значимыми аргументами в пользу реформ⁴⁰.

Зарубежные доноры дали возможность российским экспертам ознакомиться с инструментами нового государственного управления. Программы технической помощи в сфере государственного строительства были действительно техническими в том смысле, что фокусировались на методических, инструментальных, аналитических вопросах. Эти программы способствовали диффузии норм управления применительно к особенностям России, «мягко» определяя идеологию реформ через, на первый взгляд, технические вопросы.

Многие из используемых в России инструментов управления создавались на основе изучения зарубежных образцов. Это, например, отно-

⁴⁰ Так, одной из самых цитируемых работ Всемирного банка, написанной о реформе государственной службы в международном контексте, является книга: *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления. Международный опыт. М., 2003.

сится к Докладам о результатах и основных направлениях деятельности, к методикам функционального анализа, особым условиям оплаты труда государственных служащих, государственному заданию как форме бюджетирования по результатам и многим другим инструментам.

Одним из наиболее эффективных направлений деятельности зарубежных организаций стала поддержка горизонтальных контактов между государственными служащими разных стран в виде ознакомительных поездок. Прямой обмен опытом между государственными служащими в этом случае способствовал более глубокому и многогранному пониманию ситуации, а возможность участвовать в таких программах играла заметную стимулирующую роль.

Наконец, в ходе реализации некоторых проектов были налажены профессиональные связи, которые сохраняются до сих пор, а в ряде случаев самостоятельно развиваются в академической или образовательной областях.

За прошедшее время проявились и недостатки сложившейся практики предоставления международной технической помощи. К таким недостаткам относится то, что со стороны международных доноров экспертами работали зачастую специалисты, которые не всегда хотели осваивать российскую практику и учитывать менталитет, реальную загрузку российских чиновников, их приоритеты. Зачастую предлагалось разрабатывать тематику, далекую от практических потребностей или для которой в России еще не созданы необходимые условия.

Как по уровням, так и по категориям акторов наблюдалась динамика их участия в процессе реформы государственной службы. Представим эту динамику с разбивкой по этапам реформы.

Специфика динамики акторов реформы государственной службы дает основания отличить акторов этой реформы и акторов других структурных реформ государственного управления. Другими словами, акторы разных структурных реформ государственного управления могут быть одинаковыми, однако эти акторы по-разному участвуют в различных реформах на разных их этапах. Например, на политико-государственном уровне активность акторов смещалась от реформы государственной службы к административной реформе, и за этим следовало смещение активности зарубежных и международных доноров. В обратной фазе находилось отношение к этим двум реформам социально-группового и личностного уровня реформ: противодействие реформе государственной службы сменялось противодействием административной реформе (в виде непри-

| Этапы реформы государственной службы | Наиболее значимые позитивные акторы (уровни) | Наиболее значимые негативные акторы (уровни) | Наиболее значимые позитивные акторы (категории) | Наиболее значимые негативные акторы (категории) |
|--|--|--|--|--|
| <p>2000–2002 (разработка и восприятие дизайна реформы госслужбы – Концепция)</p> | <p>Наиболее значимый уровень – политико-государственный, именно он инициировал современный этап реформы государственной службы.</p> <p>Социально-групповой и личностный уровень представлен фрагментарно, частью экспертного сообщества специалистов в области государственного управления (идейная, а не прагматическая ориентация)</p> | <p>На политико-государственном уровне: негативные акторы в открытом виде отсутствуют.</p> <p>На социально-групповом и личностном уровне: сильный скепсис в отношении реформирования со стороны среднего звена бюрократии, а также общественного мнения в целом</p> | <p>Категория гражданского общества: активное участие экспертного сообщества в разработке реформы.</p> <p>Категория бюджетной сферы: нейтральное отношение к реформе.</p> <p>Категория зарубежных и международных доноров: начало активного участия</p> | <p>Категория гражданского общества: скепсис в отношении реформы со стороны организаций гражданского общества (кроме экспертного сообщества специалистов в области госслужбы).</p> <p>Категория бюджетной сферы: нейтральное отношение к реформе.</p> <p>Категория зарубежных и международных доноров: негативных акторов нет</p> |
| <p>2003–2004 (законодательное оформление системы государственной службы и ее вида, гражданской службы)</p> | <p>На политико-государственном уровне: поддержка на высшем уровне.</p> <p>На социально-групповом и личностном уровне: расширение данного уровня за счет экспертов и ряда государственных служащих, активно участвующих в мероприятиях реформирования</p> | <p>На политико-государственном уровне: начало «забюрокративания реформы», ее формализации.</p> <p>На социально-групповом и личностном уровне: дистанцирование от реформы ряда ключевых министерств, их руководства</p> | <p>Категория гражданского общества: через расширение экспертного участия.</p> <p>Категория бюджетной сферы: нет.</p> <p>Категория зарубежных и международных доноров: активное участие</p> | <p>Категория гражданского общества: размывание негативного отношения.</p> <p>Категория бюджетной сферы: скепсис.</p> <p>Категория зарубежных и международных доноров: нет</p> |

| Этапы реформы государственной службы | Наиболее значимые позитивные акторы (уровни) | Наиболее значимые негативные акторы (уровни) | Наиболее значимые позитивные акторы (категории) | Наиболее значимые негативные акторы (категории) |
|---|---|--|---|--|
| <p>Осень 2003–2007 (реализация первой федеральной программы реформирования госслужбы)</p> | <p>На политико-государственном уровне: снижение поддержки, превращение реформирования в «рутинну».</p> <p>На социально-групповом и личном уровне: расширение экспертного сообщества и усиление его активности, включение региональных экспертных сообществ в разработку мероприятий федеральной программы</p> | <p>На политико-государственном уровне: поиск иных акторов и приоритетов в реформах, начало критики принятой схемы реформы госслужбы через реализацию федеральных целевых программ.</p> <p>На социально-групповом и личном уровне: осознание частью экспертного сообщества низкого КПД реформирования через реализацию федеральных программ</p> | <p>Категория гражданского общества: активизация участия, том числе по линии организаций антикоррупционной и правозащитной ориентации.</p> <p>Категория бюджетной сферы: нейтральное отношение к реформе государственной службы.</p> <p>Категория зарубежных и международных доноров: уменьшение участия в реформировании государственной службы в силу переключения на техническую помощь в рамках административной реформы и по причинам политического характера</p> | <p>Категория гражданского общества: критика коррупции возрастает, охлаждение гражданского общества к реформе как к «внутреннему бюрократическому процессу».</p> <p>Категория бюджетной сферы: скепсис.</p> <p>Категория зарубежных и международных доноров: негативных акторов нет</p> |

| Этапы реформы государственной службы | Наиболее значимые позитивные акторы (уровни) | Наиболее значимые негативные акторы (уровни) | Наиболее значимые позитивные акторы (категории) | Наиболее значимые негативные акторы (категории) |
|---|--|---|---|---|
| <p>2009–2010 (коррекция программно-целевого метода, вторая федеральная программа)</p> | <p>На политико-государственном уровне: стремление ускорить реформу, усилить ее по направлениям противоборствения коррупции, открытости и прозрачности госслужбы, эффективности и результативности государственной службы.</p> <p>На социально-групповом и личностном уровне: поддержка реформы становится все более прагматической, поскольку большая дистанция уже пройдена</p> | <p>На политико-государственном уровне: явных противников нет.</p> <p>На социально-групповом и личностном уровне: психологическая усталость порождает новый вид противников, уставших от «ожидания перемен» и ничего хорошего от реформы не ждущих и уверенных, что это будет очередная «кампания»</p> | <p>Категория гражданского общества: усиление ексепсиса, в особенности по причине отсутствия явных успехов в противодействии коррупции. Расслоение отношения экспертного сообщества.</p> <p>Категория бюджетной сферы: нейтральное отношение к реформе государственной службы.</p> <p>Категория зарубежных и международных доноров: возобновление активной поддержки реформы в силу общих политических обстоятельств</p> | <p>Категория гражданского общества: дальнейшее охлаждение гражданского общества к реформе как к «внутреннему бюрократическому процессу».</p> <p>Категория бюджетной сферы: скепсис.</p> <p>Категория зарубежных и международных доноров: негативных акторов нет</p> |

тия реформ средним слоем госаппарата). Наконец, гражданское общество демонстрирует «волнообразное» отношение к реформе государственной службы, проходя фазы вовлеченности экспертного сообщества в реформу, скепсиса, активизации участия других организаций гражданского общества в реформе, и снова скепсиса.

Вывод из анализа перечисленных выше акторов реформ состоит в том, что существовал неустойчивый баланс сил и их «волнообразная» динамика, усиление и ослабление участия. Это повлекло за собой нестабильность в поддержке реформирования, возможность торможения реформ или их продолжения в зависимости от привходящих, зачастую случайных политических, экономических и социальных обстоятельств. Так, во время финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. проявилось естественное желание пройти этот неприятный период в режиме «ручного управления», мобилизационной модели, усиленной властной «вертикали», и далее продлить такой режим управления на следующие годы, что противоречит объявленным направлениям реформы государственной службы.

Ограничения, накладываемые акторами реформы на использование программно-целевого метода и на организационные схемы реализации реформы. Важнейшей характеристикой российской реформы государственной службы с 2003 г. является применение программно-целевого метода разработки и осуществления мероприятий реформирования.

Конфигурация программно-целевого метода, его организационные схемы, которые применяются в российской практике реформирования, определяются акторами реформы государственной службы по следующим параметрам:

- Система управления исполнением мероприятий реформирования, разделяющаяся на два уровня, уровень координатора федеральных программ и уровень государственных заказчиков мероприятий федеральных программ, определяется тем, что политико-государственный уровень в проведении реформы устойчиво главенствует.
- Система подготовки предложений (разработки мероприятий) опирается на конкурсное привлечение экспертных коллективов, представляющих различные образовательные и исследовательские учреждения и фонды. Тем самым, фиксируется ситуация активного участия в реформировании государственной службы одной части гражданского общества, а именно экспертного сообщества специ-

алистов в областях публичного управления, права, экономики, социологии, психологии, и др.

– Подчиненное положение системы подготовки предложений («исполнители») системе управления мероприятиями («заказчики») определяется тем, что гражданское общество скептически или нейтрально по отношению к разработкам экспертов, что свидетельствует об отсутствии целостной позиции гражданского общества в отношении данной реформы.

– Реализация уже подготовленных предложений зависит, таким образом, от «среднего слоя» исполнителей, собственно бюрократии. Реализация предложений проходит вяло, поскольку на социально-групповом и личностном уровне в среднем слое бюрократии отсутствуют значимые позитивные акторы реформы.

– Отсутствие общей поддержки реформы государственной службы гражданским обществом является главным фактором нестабильности реформы, т.е. дело не в том, что федеральные программы реформирования государственной службы составлены некачественно, плохо администрируются, а в том, что общество не уверено, стоит ли такие программы проводить, и не перейти ли к иным, более «радикальным» схемам реализации реформы государственной службы (например, выведя реформирование из-под контроля бюрократии, оставив экспертное сообщество в качестве заказчика и исполнителя, а также осуществляющего «авторский надзор» за внедрением разработок, с возможностью общей оценки реформы самим гражданским обществом).

Экономические ограничения реформы государственной службы. Если в начале 2000-х годов еще чувствовались последствия дефолта августа 1998 г., то вплоть до осени 2008 г. существенных ограничений собственно экономического плана для реформы не было, т.е. средства на реформу имелись. Другое дело, что нельзя осуществлять реформирование, например, оплаты труда государственных служащих, в отрыве от реформирования оплаты труда в бюджетной сфере: иначе произойдет серьезный «перекосяк в оплате», и недовольство бюджетников, в целом нейтрально относящихся к сфере государственной службы, может смениться резким отторжением. Кроме того, технология выделения и использования бюджетных средств на реформу характеризовалась рядом недостатков: выделение средств реально происходило только в середине календарного

года (вследствие особенности конкурсных процедур, в соответствии с законодательством о государственных и муниципальных заказах), оно могло производиться только на текущий год (что означало потерю преемственности в исполнении мероприятий по годам), демпинговое предложение со стороны потенциальных исполнителей способствовало ухудшению качества работ.

Таким образом, до осени 2008 г. имелись только психологические и процедурно-технологические ограничения реформы государственной службы, естественно продолжающиеся в область экономических ограничений.

В 2008 г. первая федеральная программа реформирования государственной службы закончилась, а вторая началась на год позднее, поэтому разгар кризиса осени 2008 – весны 2009 г. не повлиял на исполнение мероприятий ввиду временного перерыва. С 2009 г. (вторая половина года) экономическая ситуация на федеральном уровне стабилизировалась. Однако серьезных дополнительных средств на реформу не было предоставлено, поэтому предполагаемые новшества: ротация кадров, набор на государственную службу студентов по договорам на обучение, полноценная работа с кадровым федеральным резервом, переход на оплату по результатам, затормозились. Но наиболее серьезные экономические ограничения наблюдались у большинства субъектов РФ, реализующих свои программы реформирования и развития государственной службы (помимо нескольких «богатых» регионов, например Москвы). Это в первую очередь относилось к реализации программ ДПО для госслужащих, работе с кадровыми резервами и резервами управленческих кадров.

Последовательность реализации реформы государственной службы России (основные направления, источники, способы реализации, процедуры оценки эффективности мониторинга, полномочия агентов реформы). Этап с 2000 по 2010 г. реформирования и развития системы государственной службы РФ разделяется не только на стадии (хронологическое деление), но также в соответствии с тем, как реформа осуществлялась. Вопрос «как осуществлялась реформа?» имеет содержательно-инструментальный характер, в нем воедино связаны направления реализации реформы, т.е. собственное ее содержание, и как эти направления реализовывались, как измерялись и оценивались результаты, как перераспределялись полномочия агентов реформы.

По направлениям реализации можно разделить рассматриваемый этап 2000–2010 гг. на несколько доминант (главенствующих направлений).

С 2000 по 2004/2005 г. доминирующим было направление правоустанавливающей деятельности. В эти сроки было в определяющих чертах подготовлено и принято новое законодательство о государственной службе, включая два федеральных закона, девять ключевых указов президента РФ и соответствующие этим указам постановления правительства РФ.

В 2004/2005–2008 гг. эта доминанта сменилась направлением разработки технологий функционирования новой государственной службы в условиях действия принятого законодательства, именно этому посвящены значительное большинство мероприятий первой федеральной программы реформирования государственной службы 2003–2007 гг.

Начиная со времени действия второй федеральной программы реформирования и развития государственной службы (2009–2013 гг.) появилась новая доминанта реформы: аппаратная имплементация технологий.

Конечно, если учитывать реформирование правоохранительной и военной службы, то данная картина предстает в смещенном виде, поскольку для правоохранительной службы единого федерального «видового» закона нет, а для военной службы федеральный закон был принят в 1998 г., до начала этапа реформирования, и с тех пор изменения в закон ограничиваются частными поправками.

Каждое из доминирующих направлений реформы требовало своего подхода. Так, анализ состояния правового обеспечения государственной службы, проведенный при подготовке ФЗ «О системе государственной службы РФ» (2003), заключался в рассмотрении всего массива нормативных правовых актов как действующих, так и проектируемых, т.е. тех проектов законов и подзаконных актов, необходимость разработки и последующего принятия которых продиктована логикой самой реформы. Основной объем работ по написанию текста проекта данного ФЗ был выполнен силами экспертной группы по реформированию государственной службы при МРГ, с привлечением представителей ряда федеральных министерств и курировался Управлением по вопросам государственной службы президента РФ «напрямую». Далее он был представлен в Государственную думу Федерального Собрания РФ, с возложением ответственности за представление проекта закона на Минтруд РФ. Аналогичная схема действовала и при подготовке проекта ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» (2004). Эта работа частично была выполнена

в рамках первой федеральной программы⁴¹, однако и здесь основной объем работ был сделан вне федеральной программы, а ответственность за прохождение проекта ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» через Государственную думу была возложена на Минюст РФ.

По доминирующему направлению правоустанавливающей базы государственной службы программно-целевые источники финансирования были задействованы в незначительной мере, но далее, при реализации федеральных программ, уже в их рамках и с использованием программных средств был осуществлен мониторинг соответствия нормативной правовой базы, особенно в субъектах РФ, новому законодательству. Измерение результативности реформы осуществлялось «автоматически»: по факту принятия новых нормативных правовых актов.

Намного сложнее сложилась ситуация по следующему доминирующему направлению, разработке технологий функционирования новой государственной службы. Разработка этих технологий осуществлялась в рамках федеральных программ экспертными группами исполнителей, отбираемыми на конкурсной основе. Кроме того, в соответствии с п. 7 Указа Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336 «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)» органам государственной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано в пределах своих бюджетных средств разработать и утвердить региональные программы реформирования государственной службы.

Государственными заказчиками первой федеральной программы были определены:

- 1) Министерство труда и социального развития Российской Федерации (с 2004 г. – Министерство здравоохранения и социального развития РФ).
- 2) Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации.
- 3) Министерство финансов Российской Федерации.
- 4) Министерство обороны Российской Федерации.
- 5) Министерство внутренних дел Российской Федерации.

⁴¹ Мероприятие по линии Минтруда России «Анализ нормативной правовой базы государственной гражданской службы Российской Федерации», которое выполнялось в ноябре – декабре 2003 г.

Программой на 2003 г. были установлены основные направления реформирования государственной службы Российской Федерации (по разделам):

1. Совершенствование законодательной и нормативной правовой базы по вопросам реформирования государственной службы.
2. Проведение экспериментов и пилотных проектов по применению новых подходов к организации федеральной государственной службы и обеспечению деятельности федеральных государственных служащих.
3. Совершенствование профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.
4. Создание материально-технических условий для эффективного функционирования федеральной государственной службы.

В целях устранения дублирования и повышения эффективности исполнения мероприятий, предусмотренных программой (в рамках направлений), государственным заказчиком были определены приоритетные области ответственности и задачи.

В соответствии с Федеральным законом «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» и нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в области организации и проведения конкурсов, государственные заказчики размещали государственные заказы на исполнение мероприятий программы. Отсюда выстроилась новая и много более сложная, нежели для правоустанавливающего направления реформирования, система установления источников (средств) на реализацию мероприятий, представления результатов, их мониторинга и оценки качества произведенных работ, с распределенными полномочиями агентов реформы.

Средства на реализацию федеральных программ выделялись через Управление делами президента РФ, далее они передавались государственным заказчикам (кроме Минфина России, который осуществлял мероприятия за счет собственных средств) в соответствии с их, утвержденными МРГ, планами годовой работы, и только в конце этой длинной цепочки они передавались исполнителям работ (авансирование работ и сдача материалов в окончательном виде).

Результаты работ предполагалось предоставлять в унифицированном виде, описанном в Технических заданиях на исполнение мероприятий. Мониторинг результатов, полученных исполнителями, производился в несколько этапов: государственным заказчиком при приемке предвари-

тельных и окончательных результатов работ, координатором (администрацией президента РФ) по итогам сдачи работ государственными заказчиками, контрольной группой, созданной при МРГ для оценки качества работ. Однако главное звено, а именно последующее *использование* результатов при практическом проведении реформы, осталось вне ясно обозначенных приоритетов данной программы.

Особо следует выделить направления работы Минфина России, поскольку здесь была реализована иная схема участия в программе реформирования, без выделения программных средств⁴². Минфин России участвовал в Программе по всем видам государственной службы, подготавливая материалы и предложения в части совершенствования финансовых механизмов обеспечения государственной службы Российской Федерации в целом, подготавливал обоснования и расчеты объемов бюджетного финансирования, необходимых для осуществления мероприятий по реформированию системы государственной службы. Однако Минфин России самостоятельные мероприятия в рамках программы не вел⁴³.

Предположительно именно по этой причине из планируемых мероприятий Минфину России в ходе реализации первой федеральной программы не удалось реализовать задачи, связанные с проведением финансовой оценки затрат, необходимых для выполнения федеральными государственными органами возложенных на них функций (хотя в 2004–2005 гг. превалировала иная оценка, а именно, что эта работа не могла быть сделана автономно от принятия решений об исключении дублирования, упразднении избыточных функций федеральных органов исполнительной власти). По этой же причине не была реализована задача по переходу к внедрению метода бюджетирования, ориентированного на результаты деятельности федеральных государственных органов.

Наконец, по третьему доминирующему направлению реформирования, имплементации технологий в практику функционирования системы государственной службы, ясных итогов еще нет, поскольку Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)», утвержденная Указом Президента Российской Федерации № 261 от 10 марта 2009 г., фактически оказалась замороженной в конце 2010 г. Тем не менее можно отметить

⁴² Во второй федеральной программе эта схема была распространена, кроме Минфина России, и на Минздравсоцразвития (позднее – Минтруд) России.

⁴³ Данная работа проводилась рабочей группой сотрудников Минфина России в рамках их должностных обязанностей.

наблюдавшиеся на время фактического окончания действия программы тенденции по установлению и использованию источников (средств) на реализацию мероприятий, представлению результатов, их мониторингу и оценке качества произведенных работ, с распределением полномочий агентов реформы.

1. Исполнители мероприятий были обязаны осуществлять коррекцию полученных ими результатов в случае запроса со стороны государственного заказчика уже после приемки работ, без выделения дополнительных средств. Для этого они подписывали обязательства, являющиеся частью заключаемого контракта.

2. Оценка выполненных работ стала намного более жесткой, нередки случаи отказа в приемке работ государственными заказчиками.

3. Состав государственных заказчиков изменился и в целом расширился.

4. Был поставлен на новую основу мониторинг реформирования государственной службы, а именно наряду с описанием предполагаемых результатов исполнения программы, введены 11 интегральных показателей эффективности реализации федеральной программы, являющиеся ее элементом (включены в Приложение к данной программе). Конечно, говорить о «конечной эффективности» по итогам исполнения программы трудно, поскольку результаты мероприятий (например, по направлению программы «Внедрение на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы») можно оценить только по простейшим определенным времени⁴⁴.

5. Были усилены функции координатора федеральной программы: функции по планированию и мониторингу реализации мероприятий программы, контролю и координации деятельности государственных заказчиков и исполнителей мероприятий программы возлагаются на государственного заказчика – координатора программы (администрацию президента РФ). Далее, после того как ожидания по эффективности исполнения этих функций координатором не оправдались, соответствующий департамент Управления по вопросам государственной службы и кадров президента РФ был расформирован.

⁴⁴ Такая оценка произведена сравнительно недавно: *Барабашев А.Г., Киндрась А.А.* Об эффективности программно-целевого метода реформирования государственной службы России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 7–27; *Борщевский Г.А.* Оценка тенденций развития государственной службы: вопросы методологии // Вопросы государственного и муниципального управления. (2017. № 1. С. 103–128.)

Видно, что имплементация новых технологий в институт государственной службы требует особого механизма, и этот механизм обозначился как централизованный «сверху-вниз» мониторинг эффективности реформирования государственной службы, коррекция проводимых мероприятий на основе результатов мониторинга, с акцентом на аппаратное исполнение контрольных функций. В этом заключена значительная опасность, поскольку реформирование столь большого института, состоящего из сложившихся правил бюрократического поведения (традиций), формальных установлений, регламентирующих деятельность государственных служащих, из собственно огромного, более полутора миллионов, аппарата, концентрируется *на решающей фазе реформы*, когда от теорий, законодательных актов и методических предложений надо переходить к практике масштабных преобразований, *в руках малого количества лиц из числа самого аппарата*, с сведением функций экспертного сообщества к разработке рекомендаций, которые далее принимать не обязательно. В декабре 2010 г. тенденция централизации реформы получила свое продолжение: было принято решение (по итогам Совещания в администрации президента РФ) о том, что дальнейшая реализация федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)», как минимум в 2011 г., будет производиться силами самих государственных органов, за счет собственных средств. Это означает, что место экспертных разработок занимают предложения самих государственных органов, и что система привлечения экспертов к реформе государственной службы посредством их участия в конкурсных мероприятиях программы закончила свое существование (конечно, сами государственные органы могут проводить НИОКР с привлечением внешних организаций). Исполнение реформы, как следовало, предполагалось превратить во «внутриаппаратное дело». Но аппарат не может реформировать сам себя, и без решительного участия общества в реформе, с разработкой механизмов такого участия (а не только ни к чему не обязывающих «индексов доверия» граждан к власти⁴⁵), вторая федеральная программа не смогла достичь поставленных целей. Тем самым процесс реформирования завершился,

⁴⁵ Предполагалось, что на основе выявления показателей индексов доверия возможно централизованно проводить корректировку мероприятий программы, имеющих взаимосвязь с общественной оценкой, а также дополнительную оценку успешности ряда мероприятий программы, предполагающих общественный эффект.

и начался (с 2011 г.) новый этап совершенствования системы государственной службы, заключающийся в селекции лучших практик.

Современный этап: отбор лучших практик реформирования государственной службы (2011–2016 гг.). Отказ от программно-целевого способа реформирования государственной службы России произошел в конце 2010 г. Именно тогда было принято решение досрочно прекратить финансирование второй федеральной программы «Развитие и реформирование государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)», предложив министерствам – государственным заказчикам этой программы продолжать проведение мероприятий программы за счет собственных средств.

Вместо прежних, достаточно затратных способов привлечения внешних (вне государственных органов) исполнителей, которые должны были разрабатывать предложения по реформированию, был введен механизм поиска и адаптации государственными органами лучших управленческих практик. Этот механизм был закреплен в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601. Основу данного Указа составили требования к государственным органам обеспечить достижение ряда количественных показателей работы государственных органов, а также разработать и внедрить новые кадровые практики (механизмы конкурсного отбора, перечни квалификационных требований, оплата на основании оценок эффективности служебной деятельности, и т.д.).

Тем самым произошел переход от активной фазы реформы государственной службы к фазе постепенного накопления и использования различных управленческих кадровых практик. Эти практики постоянно возникают как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов России, а их регистрация и оценка проводятся Министерством труда и социального развития России с помощью двух основных механизмов: конкурсов лучших практик (проводятся ежегодно начиная с 2013 г.⁴⁶), и методических рекомендаций по совершенствованию различных аспектов управления государственной службой (размещаются на сайте Минтруда России⁴⁷).

⁴⁶ Режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/17> (дата обращения: 01.12.2017).

⁴⁷ Режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16> (дата обращения: 01.12.2017).

В частности, в настоящее время Минтрудом России разработаны:

- Комплексы требований к составу профессиональных компетенций, необходимых для замещения должностей в федеральных государственных органах исполнительной власти. Эти комплексы профессиональных компетенций уточнены федеральными органами исполнительной власти и приняты ими как основание для замещения вакантных должностей, для оценки профессионального уровня государственных гражданских служащих. Требования к уровню и содержанию профессионального образования стали частью профессиональных компетенций.
- Методические рекомендации по планированию найма и отбору кадров.
- Методические рекомендации по наставничеству (тьюторству) для молодых сотрудников, начинающих работу в государственных органах.
- Методические рекомендации по дополнительному профессиональному образованию и тренингам для государственных гражданских служащих.
- Методические рекомендации по технологиям оценки эффективности служебной деятельности с учетом эффективности государственного органа.

Огромное разнообразие практик управления государственной службой на уровне субъектов РФ также активно используется, проводятся региональные (на несколько субъектов РФ, по федеральным округам) совещания региональных органов управления с участием экспертов, на которых эти практики активно обсуждаются. Лучшие практики распространяются, и этот процесс дает значительный, хотя и менее заметный для внешних наблюдателей эффект. Так, в последние два года начались процессы применения результатов мониторинга эффективности служебной деятельности для совершенствования численного состава работников региональных государственных (а также муниципальных) органов: проводится изучение затрат времени на операции, разработаны калькуляторы оптимизации численности служащих по функциям, оптимизируются составы самих управленческих функций. Регионы России активно «делятся опытом» работы с персоналом государственной службы, перенимают лучшие практики даже без появления нового законодательства. Система государственной службы начала самосовершенствоваться.

Еще одним современным направлением улучшения административных практик на государственной службе России стало совершенствование механизмов противодействия коррупции и регулирования конфликта интересов. Постоянно уточняются (и расширяются по предмету) действия контрольных органов по профилактике коррупционных правонарушений, по соблюдению запретов и ограничений, по борьбе с подкупом должностных лиц, по учету доходов, расходов, имуществу и долговых обязательств государственных служащих и членов их семей (с использованием автоматизированных компьютерных комплексов и особого программного обеспечения), по осуществлению ротации (горизонтальному перемещению на эквивалентные должности в других органах и других регионах) государственных служащих, замещающих особо коррупциогенные должности.

Расширяется сбор статистической региональной информации для оценки эффективности работы государственных служащих и государственных органов, эта статистическая информация намного богаче и разнообразнее, нежели информация, собираемая Росстатом РФ на федеральном уровне.

Наконец, происходят значительные изменения в сфере российского профессионального образования в областях Public Administration, Public Policy, Public Affairs, связанные как с принятием государственных образовательных стандартов нового поколения, так и с разработкой оригинальных образовательных программ бакалавриата и магистратуры ведущими российскими университетами⁴⁸.

4. Главные реформы государственного управления: административная реформа

К началу 2000-х годов российская система исполнительной власти аккумулировала эклектическое и противоречивое многообразие управленческих структур, полномочий, инструментов регулирования, доставшихся в наследство от периода советской власти и перестройки. Эта система была внутренне конфликтна и неэффективна, обладала избыточ-

⁴⁸ *Barabashev A.G.* Recent Russian Experience with Bachelor's and Master's Degree Programs: Public Administration // The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. 2013. Vol. VI. No. 2. P. 129–136.

ным функционалом и создавала серьезные административные барьеры для бизнеса. Накопившиеся проблемы и конфликты не могли быть преодолены за счет частичных организационных решений. Необходимо было полностью преобразовать административную систему, спроектировать логичную и непротиворечивую структуру исполнительных органов власти, сориентировать их работу на результат, необходимый обществу, а не отдельным группам бюрократов. В этом состояла миссия административной реформы, и новый президент обладал в те годы широкой общественной поддержкой на ее проведение. После жестких и сумбурных, хотя и необходимых, реформ 90-х годов, постоянной смены правил и открытой борьбы за влияние на правительство олигархических групп, после тяжелейшего российского кризиса 1998 г., когда рубль за полгода обесценился более чем в 3 раза и был объявлен технический дефолт по основным видам государственных обязательств, не только гражданам, но и бизнесу хотелось стабильности и определенности

Во второй половине 2003 г., в преддверии президентских выборов был принят Указ Президента России «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах». В нем в качестве основных направлений на ближайшие годы предусматривались: ограничение вмешательства государства в деятельность предпринимателей; исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; развитие саморегулируемых организаций в области экономики; организационное разделение исполнения функций по регулированию экономики, надзору и контролю, управлению государственным имуществом и предоставлению услуг гражданам и организациям; завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Реализация этих направлений должна была привести к формированию исполнительной власти, соответствующей лучшим образцам мировой управленческой практики, ориентированной на высокие стандарты обслуживания граждан и обеспечивающей комфортный предпринимательский климат. Для достижения этих целей нужно было определить оптимальный масштаб государственного регулирования и его формы, организационную структуру исполнительной власти и систему взаимодействий внутри нее.

Для управления изменениями в системе исполнительной власти была сформирована правительственная комиссия, которая впервые в россий-

ской практике приступила к комплексному анализу функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти. Она должна была выработать рекомендации по структуре и функциям нового правительства, приступавшего к работе после президентских выборов 2004 г. Осуществлявшиеся до этого изменения полномочий и структуры не носили системного характера, не имели в своей основе определенной логики и рациональных оснований, а служили в основном ситуативной реакцией на возникающие проблемы по принципу: «проблема – новый орган (функция) для ее решения».

Суть проблемы состояла в том, что исполнительная власть на федеральном уровне к началу 2000-х представляла собой эклектический набор ведомств, основанных в различные исторические периоды и базирующихся на разных организационных принципах. Эти ведомства включали министерства (23), госкомитеты (6), агентства (8), службы (13), надзоры (2), комиссии (2) – всего 54 органа. Почти в каждом из них имело место совмещение правоустанавливающих, исполнительских и контрольных полномочий, имелись функции, не связанные с основными целями деятельности ведомства. Так, в положении Росхлебинспекции указывалось, что в ее функции входят «меры по социальной защите, улучшению условий труда, жилищных, культурно-бытовых условий и медицинского обслуживания» своих работников. Функция разработки и реализации отраслевых целевых программ по улучшению условий и охране труда присутствовала в положениях Министерства сельского хозяйства, Министерства промышленности, науки и технологий, Министерства экономического развития и торговли, и др.

Министерству экономического развития и торговли России было поручено подготовить методiku анализа и «сортировки» государственных функций для отбраковки их избыточной и дублирующей части. В результате впервые в России был составлен перечень функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, разработаны критерии их оценки на необходимость и избыточность.

В качестве таких критериев выступали:

- отсутствие при исполнении функции ограничений конституционных прав и свобод;
- соответствие функции органа власти целям и задачам государственной политики в сфере его ведения;
- наличие оснований исполнения функции в федеральных законах;
- возможность передачи функций саморегулируемым организациям.

Проводилась оценка уровня материально-технических и финансовых затрат государства на исполнение функций.

Практиковался принцип «презумпции виновности», т.е. государственный орган должен был представить доказательства того, что его конкретная функция является необходимой и не может быть выполнена на основе саморегулирования.

Всего в 2003–2004 гг. были проанализированы 5634 функции, из них признаны избыточными – 1468, дублирующими – 263, требующими изменения – 868. Правда, упорядочение этих функций до конца доведено не было.

Результаты функционального анализа были учтены при формировании новой структуры и специализации государственных органов. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» определил новую административную и функциональную структуру федеральных органов исполнительной власти, основанную на принципах специализации и разделения полномочий. Выделенные типы функций были разнесены по трем типам федеральных органов исполнительной власти.

Предполагалось, что созданная «трехзвенная модель» позволит создать более рациональное управление, исключит конфликты интересов при совмещении исполнения разных типов функций в одном органе, разделит и конкретизирует ответственность каждого органа за результаты деятельности. Нужно сразу заметить, что предложенная и реализованная в 2004 г. модель просуществовала недолго: отчасти потому, что не была в достаточной степени подготовлена (не проведены детальный анализ и регламентация полномочий, анализировались «бумажные» титулы функций без погружения в реальные бизнес-процессы), отчасти из-за преобладания традиционного для российской практики «личностного подхода» к распределению полномочий, основанного на персональном доверии и ответственности перед руководством.

Однако в тот период в соответствии с указом установленные типы функций распределялись по типам ведомств. В свою очередь федеральные службы и агентства передавались в ведение министерств, и необходимо было установить порядок их взаимодействия. В конце января 2005 г. был утвержден соответствующий типовый регламент. К лету 2005 г. был также принят регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, конкретизировавший полномочия его руководителей, порядок взаимодействия с органами других ветвей власти и тер-

риториальными органами. На этом первый этап административной реформы закончился.

Оптимизация функционала исполнительной власти требует его полноценного учета. Предварительный анализ полномочий федеральных органов исполнительной власти, проведенный в конце 2003 – начале 2004 г., оказался недостаточным для принятия более детальных решений по улучшению работы ведомств. Инвентаризация и систематизация перечня государственных функций и услуг были необходимы также для формирования информационной базы межведомственных взаимодействий и подготовки внедрения технологий электронного правительства. В этих целях в 2009 г. стал формироваться Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг.

Правила и требования по ведению федерального реестра первоначально устанавливались Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 478 «О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет». В них определялись необходимые сведения об услуге (наименование, предоставляющий услугу орган власти, категории заявителей, показатели качества обслуживания и пр.), порядок ведения реестра, заполнения его электронных форм.

С 2011 г. действует информационная система «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)». Федеральный реестр содержит около 800 услуг (функций). В региональном разделе федерального реестра имеется информация о почти 15 тыс. услугах (функциях) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. На муниципальном уровне в Сводный реестр внесены сведения по более чем 30 тыс. муниципальным услугам (функциям).

Ведение реестра в электронной форме позволяет оперативно обновлять информацию о постоянно меняющихся (в связи с законодательством) перечне и особенностях государственных и муниципальных услуг (функций). В настоящее время Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг служит базой для Единого портала государственных услуг.

Нужно отметить, что определение услуги (функции) как учетной единицы и объекта анализа является далеко не простой задачей. Имеются услуги, в оказании которых участвует несколько ведомств (сложные

услуги). Их можно учитывать по отдельности, хотя клиенту важно получить конечный результат (конечную услугу). Федеральный реестр сформирован исходя из «конечных» услуг. Однако задача определения их исчерпывающего перечня, классификации до конца не решена.

Практическое решение задачи учета функций и услуг оказалось более сложным на региональном уровне. Дело в том, что каждый из субъектов РФ подходил к этой задаче самостоятельно, был вправе вводить свои услуги. Поэтому одинаковые услуги (функции) учитывались зачастую различным образом. В одном регионе услуга могла рассматриваться как одна комплексная (объединявшая несколько административных процедур различных органов), а в другом – как несколько самостоятельных услуг. Иногда одинаковые по содержанию и конечному результату услуги получали разное название. В результате число услуг, заявленных отдельными регионами, различалось в разы.

В октябре 2004 г., почти параллельно с началом перестройки функционала ведомств было принято решение упорядочить масштабную и непрозрачную по целям и задачам деятельности сеть подведомственных учреждений и предприятий. Многие из этих предприятий, не являясь органами власти, были полноценными участниками государственного регулирования и зачастую на этой основе развивали свой бизнес. Их доходы формировались за счет административных издержек других участников рынка и составляли значительную часть так называемых административных барьеров.

Для подготовки решений о дальнейшей судьбе этих организаций были проведены их анализ и разделение на четыре группы. К первой группе были отнесены кандидаты на сохранение с переходом в ведение Росимущества России (обеспечивающие оборону и безопасность страны, сохранение национальных ценностей и прочие общественные блага). Во вторую группу вошли организации, которые с учетом законодательства о разграничении полномочий целесообразно было передать на уровень субъектов РФ. К третьей группе причислены организации, деятельность которых никак не была связана с обеспечением исполнения властных полномочий. Их предлагалось приватизировать или ликвидировать. К четвертой группе были отнесены обслуживающие организации (медицинские центры, учреждения санаторно-курортного и транспортного обслуживания и др.). Решение по ним было отложено до принятия указов по компенсационному пакету государственных служащих.

В этот период проанализировано более 18 тыс. подведомственных учреждений и более 6 тыс. предприятий, из которых было предложено приватизировать, реорганизовать или ликвидировать около 30% учреждений и 59% предприятий. Важным было также решение о передаче ряда властных полномочий, неправомерно выполнявшихся учреждениями и предприятиями, территориальным органам власти.

В 2006 г. вновь пришлось вернуться к анализу деятельности подведомственных организаций уже с точки зрения их значимости для процесса оказания государственных услуг. Анализ показал, что государственные учреждения, подведомственные прежде всего контрольно-надзорным органам, оказывают платные консультации, осуществляют предлицензионные, преадаккредитационные и иные экспертизы, необходимые для начала и ведения бизнеса. Даже в тех случаях, когда такие услуги были бесплатными, они все же создавали издержки для бизнеса, не говоря уже о возникновении коррупционных рисков. Однако в большинстве случаев такие услуги были платными. При этом размер оплаты никак не регулировался. По сути, существовала нерегулируемая торговля частью государственных разрешительных и контрольных полномочий. Можно предположить, что часть функций органов власти конструировалась таким образом, чтобы создать монопольные рынки для подведомственных организаций.

Решить проблему предполагалось путем формирования для подведомственных учреждений закрытого перечня так называемых необходимых и обязательных услуг и установления порядка определения платы за них. Закрытый перечень услуг ограничивал также возможные запросы (требования) органов исполнительной власти к заявителям.

При подготовке постановления правительства, регламентировавшего перечень необходимых и обязательных услуг и методику формирования платы за них, исходили из целей максимального сокращения издержек граждан и бизнеса за счет сужения перечня и приближения платы к себестоимости услуг. В результате на федеральном, региональном и муниципальном уровнях возникли закрытые перечни необходимых и обязательных услуг, т.е. услуг, дававших право на получение государственной и муниципальной услуги (испытания, экспертиза соответствия, медицинские справки, аттестации, кадастровые работы и пр.). Вместе с тем ни установленные перечни услуг, ни методика формирования платы за них не стали пока действенным механизмом снижения административных издержек бизнеса.

Дальнейшее снижение издержек граждан и бизнеса на такого рода услуги связано прежде всего с сокращением их перечня, внедрением их оплаты в виде государственной пошлины либо бесплатным предоставлением и финансированием соответствующих подведомственных учреждений из бюджета через механизм государственного задания и государственного заказа. В тех сферах, где существует рынок соответствующих услуг, необходимо выводить эти услуги на конкурентный рынок. Примером такого рода служит передача на рынок услуги по техническому осмотру автотранспортных средств.

Государственные услуги

Одним из главных приоритетов административной реформы является улучшение взаимодействия с гражданами и бизнесом с целью полного соблюдения прав, снижения издержек взаимодействия.

В начале административной реформы это направление было связано прежде всего с разработкой административных регламентов, главной задачей которых был учет и упрощение всей системы взаимосвязей при исполнении функции (оказании услуги). Кроме того, в регламентах были установлены четкие и актуализированные стандарты обслуживания. В настоящее время практически все функции и услуги, исполняемые на федеральном и региональном уровнях, имеют административные регламенты. Задача снижения издержек взаимодействий перешла в значительной мере в технологическую плоскость – создания служб «одного окна» и развития электронных услуг.

Идея улучшения качества взаимодействия государства и гражданского общества с помощью административных регламентов исполнения государственных функций и оказания государственных услуг возникла у экспертов НИУ ВШЭ в 2003 г. Она основывалась, с одной стороны, на модели «идеального» бюрократа М. Вебера, требующей строгого соблюдения определенных правил, с другой – на концепции управления по результатам, ориентирующей на обеспечение качественных стандартов государственных услуг в увязке с соответствующими стимулами. По сути, административный регламент – это описание процесса исполнения функции (оказания услуги), включающее критерии принятия решений и детальную характеристику конечного результата в виде стандарта исполнения. Такое понимание регламента соответствует требованиям системы менеджмента качества, изложенным в стандартах ИСО серии 9000.

Идея регламентации процессов давно проникла в современный бизнес, стала одним из инструментов снижения издержек и повышения конкурентоспособности. Правда, в бизнесе используются иные термины: реинжиниринг, оптимизация бизнес-процессов, упорядочение операций и пр. В европейских странах аналогом работ по регламентации является так называемое «административное упрощение» (*administrative simplification*), которое активно проводится в том числе при развитии системы электронных услуг.

В 2005 г. координация разработки административных регламентов была поручена Минэкономразвития России, которое действовало в тесной кооперации с аппаратом правительства РФ, Правительственной комиссией по проведению административной реформы, экспертным сообществом. Был подготовлен и утвержден первый вариант порядка разработки, обсуждения и утверждения административных регламентов. За первый год работы (2006 г.) было разработано около 90 административных регламентов, а к середине 2012 г. регламентация государственных услуг была практически завершена.

Разработка проектов регламентов давалась далеко не просто. Приходилось нарабатывать опыт в процессе рассмотрения проектов конкретных регламентов и «на ходу» уточнять методические подходы. Значительную роль здесь сыграла Рабочая группа по подготовке предложений по разработке административных регламентов. В 2006–2008 гг. Рабочая группа рассматривала и готовила заключения по проектам регламентов (иногда до 15 проектов в месяц) для Правительственной комиссии по проведению административной реформы, которая по ним принимала окончательные решения.

Проекты административных регламентов проходили внешнюю экспертизу, а на первых этапах в дополнение к ней подробно рассматривались на заседаниях Рабочей группы и затем на Правительственной комиссии по проведению административной реформы. Позже основная нагрузка по экспертизе проектов регламентов легла на Минэкономразвития России как уполномоченный орган. С 2009 г. все проекты и утвержденные регламенты стали размещаться на портале административной реформы.

Опыт разработки административных регламентов на федеральном и региональном уровнях, организации предоставления государственных услуг в электронном виде были обобщены в Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»

2010 г. Этот системообразующий закон установил не только содержание и порядок разработки регламентов, но и дату окончания этого процесса – 1 июля 2012 г.

В целях контроля хода регламентации Правительственной комиссией на 2011 и 2012 гг. были утверждены планы-графики. Исполнение утвержденных планов-графиков зачастую срывалось. Ведомства без энтузиазма отнеслись к требованиям упрощения привычных процедур, сокращения количества запрашиваемых документов и сроков оказания услуг, ссылаясь на действующее законодательство, недостаток кадров и финансовые ограничения. Искать внутренние ресурсы никто особенно не стремился. В ряде случаев членам Рабочей группы при поддержке Минэкономразвития России приходилось самим предлагать решения, что требовало углубленного изучения ситуации и многочисленных обсуждений вариантов решений с отраслевыми специалистами, а затем и согласования их с уполномоченным ведомством.

Со временем процесс регламентации вошел в рутинное русло. Несмотря на оставшиеся вопросы к качеству регламентов, следует отметить, что их подготовка – это один из немногих примеров в российской истории реальной систематизации бюрократии, переориентации ее на нужды гражданского общества и развития страны.

Благодаря внедрению административных регламентов гражданское общество в России впервые получило доступный и понятный перечень обязательств бюрократии по отношению к ее клиентам, возможность требовать надлежащее качество обслуживания. Регламенты ограничили свободу действий чиновников и свободу трактовки ими своих полномочий. Впервые была предусмотрена возможность досудебного обжалования действий чиновников.

Административные регламенты выполнили еще одну важную задачу. До них не существовало нормативных правовых актов, определявших порядок (процедуру) исполнения органами государственной власти функций и оказания услуг, а требования к процедурам и их результатам устанавливались многочисленными, иногда противоречивыми актами разного уровня, доступными и понятными лишь специалистам. При разработке регламентов анализировалось все правовое поле, регулирующее ту или иную функцию либо услугу. Попутно проверялась его непротиворечивость и устранялись конфликты нормативных правовых актов. В итоге в разделе общих положений административный регламент акку-

мулировал ссылки на все правовые основания описываемой ими функции или услуги.

Большое внимание при разработке регламентов уделялось внутренним (внутри исполнительского аппарата) и внешним (с клиентами) взаимодействиям и их упрощению, снижению издержек и обеспечению комфортности для клиентов. Возникновение требования повышения «качества» государственных услуг обусловлено потребностью в наличии понятной для клиента информации, низких сроках исполнения заявления и ожидания в очереди, удобных графиках приема, комфортности присутственных мест и т.д. Эти параметры качества обслуживания достигаются в наибольшей степени за счет технологий предоставления услуг в режиме «одного окна» и (или) в электронном виде.

Вместе с тем основная идея «оптимизации за счет регламентации» сработала далеко не в полной мере. Во многих случаях происходит лишь фиксация существующего порядка без всякой оптимизации. Причина этого связана с тем, что ведомства не стремятся выходить за пределы своего уровня нормотворчества, затрагивать смежное законодательство и т.п.

До сих пор основное внимание при разработке административных регламентов уделялось их нормативной базе, определению стандартов взаимодействия и качества обслуживания. Гораздо меньше – ресурсному обеспечению исполнения административных регламентов, а также оценкам конечных эффектов улучшения их параметров. В то же время экономический анализ соотношения затрат и результатов регламентации позволил бы определить наиболее выигрышные направления совершенствования государственных функций и услуг.

Важной задачей является также поддержание нормативной базы административных регламентов в актуальном состоянии. Это требует их обновления не только в связи с меняющимся законодательством, но и с учетом появления возможностей внедрения новых технологий и лучших практик реализации функций и предоставления услуг. Последнее обстоятельство может стать одним из основных способов снижения расходов на государственное и муниципальное управление.

Неоднократно указывалось также на необходимость усиления межведомственного подхода к разработке регламентов. Оптимизация административных процессов проводится не только для одной ведомственной услуги, а для нескольких взаимосвязанных, с точки зрения конечного

потребителя, услуг, потребность в которых, например, возникает при различных жизненных ситуациях.

Одно окно

Известно, что обращение в органы власти всегда связано с определенными издержками времени, средств и сил. Чем больше обращений – тем больше административные издержек. Так, при обращении в государственные органы власти на российских граждан традиционно возлагалась роль бесплатных курьеров в межведомственном документообороте, что было одним из наиболее мучительных бюрократических обременений. Задача избавления от этой вынужденной нагрузки, от навязанных платных услуг посредников стала приоритетной для административной реформы. Ее решением стало создание «одного окна».

В российской практике принцип «одного окна» реализован на основе создания многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (теперь они называются центры «Мои документы»). «Мои документы» – это единое место приема, регистрации и выдачи заявителю документов при предоставлении различных государственных и муниципальных услуг. Для создания «Мои документы» необходимо было, во-первых, организовать межведомственные взаимодействия без участия заявителей и ускорить их; во-вторых, создать комфортные условия для приема клиентов, привлечь к их обслуживанию квалифицированный и отзывчивый персонал.

В организационной модели «Мои документы» все процессы базируются на административных регламентах, дополненных соглашениями о межведомственном информационном обмене и документообороте между федеральными, региональными и муниципальными органами власти, а также государственными и муниципальными учреждениями.

В 2008 г. в действующую тогда концепцию административной реформы было внесено дополнение, посвященное развитию «одного окна». В 2009 г. установлены более детальные требования к их созданию и функционированию, включая требования по информационному и техническому обеспечению. Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» обобщил эти требования и, главное, определил порядок межведомственных взаимодействий, построенный на соглашениях, определяющих порядок документационного и информационного обмена, обеспечивающий доступ к ведомственным информационным системам.

На практике были апробированы две модели управления и организации работы «одного окна»: централизованная (головной офис в региональном центре с филиалами в остальных пунктах) и децентрализованная (формирование сети самостоятельных учреждений «Мои документы» в отдельных муниципальных образованиях). Создавались также мобильные «Мои документы» для обслуживания удаленных и малонаселенных пунктов.

В конце 2012 г. были утверждены правила организации деятельности «Мои документы», которые предусматривали возможность подключения автоматизированной информационной системы «Мои документы» к системе межведомственного электронного взаимодействия.

Программа развития центров «Мои документы» стала приоритетной в рамках административной реформы, поскольку давала зримый результат, формировала «фронт офис» власти в виде привлекательных и современно оснащенных офисных помещений.

Численность центров «Мои документы» демонстрирует стремительный, экспоненциальный рост. Если в 2007 г. их было организовано в пилотном режиме всего 16 (да и то действовавших по принципу «одной двери»), то в ближайшие годы планируется создать около 3 тыс. таких центров (с более чем 40 тыс. окнами), что обеспечит доступ к ним 90% жителям.

Программа реализуется при прямой финансовой поддержке из федерального бюджета. Власти регионального и муниципального уровней обеспечивают софинансирование из средств своих бюджетов, что является в том числе условием получения федеральных денег. В настоящее время сложилась определенная диспропорция: большая часть расходов на центры «Мои документы» идет из региональных и муниципальных бюджетов, а наиболее востребованными услугами являются услуги федеральных органов исполнительной власти.

Одной из актуальных задач является обеспечение принципа экстерриториальности (доступности услуг вне зависимости от места обращения за ними). Пока этот принцип реализуется не в полной мере.

Задача обеспечения территориальной доступности центров «Мои документы» также достаточно актуальна, если учесть, что значительная часть населения России (до 40%) проживает в небольших поселениях, где создание отдельных «Мои документы» экономически неоправданно. Последнее время решение этой задачи видится путем привлечения организаций, уже обладающих разветвленной территориальной сетью.

Прежде всего речь идет о Почте России, имеющей около 30 тыс. отделений в сельской местности и труднодоступных районах. Однако для качественного обслуживания на этой базе необходимо решить вопросы технической оснащенности и подготовки кадров.

Развитие сети «Мои документы», несомненно, дает положительный эффект и меняет лицо исполнительной власти в глазах граждан. Уже сейчас, по результатам мониторингов, около 80% граждан удовлетворены обслуживанием при оказании государственных и муниципальных услуг.

Электронное правительство

До 2009 г. формирование системы электронного правительства проходило в рамках реализации Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 гг.)». В этот период прорабатывались отдельные программные решения, возможности оказания в электронном виде ограниченного числа государственных услуг, были определены этапы «зрелости» электронных услуг и условия, необходимые для их достижения. Однако в целом ФЦП «Электронная Россия» не дала ожидаемых результатов. Выступая в феврале 2009 г. на заседании Совета по развитию информационного общества и подводя итоги Долгосрочной программы, президент РФ Д.А. Медведев заявил, что у нас «электронного правительства нет, все это химера». Для изменения ситуации необходимо было концептуально переосмыслить подходы к формированию электронного правительства, определить приоритеты и первоочередные шаги в увязке с административной реформой.

Довольно быстро в последние годы развитию электронной инфраструктуры государственных услуг способствовала многолетняя «подготовительная» работа в рамках административной реформы по разработке административных регламентов, созданию реестров государственных и муниципальных услуг, формированию нормативной правовой базы.

Одним из основных достижений в развитии электронного правительства за годы реформ стало создание Единого портала государственных услуг. Единый портал обеспечивает пользователям сведения и доступ к государственным и муниципальным услугам, информацию о государственных функциях по контролю и надзору, необходимых и обязательных услугах государственных и муниципальных учреждений и организаций. Единый портал поддерживает режим обратной связи, дает возможность заявителям оценить качество обслуживания. Постоянно воз-

растает доля услуг, по которым можно подать не только заявление в электронном виде, но и необходимые документы, отслеживать ход исполнения услуги до конечного результата.

Благодаря внедрению Единого портала Россия занимает достаточно высокое положение в информационном обществе. В рейтинге E-Government Development Index (EGDI) она находится на 35-й позиции из более чем 190 стран (United Nations E-Government Survey 2016, E-Government in Support of Sustainable Development).

Одним из ключевых условий для развития электронных услуг стала организация межведомственного взаимодействия. Для каждой государственной услуги потребовалось уточнить перечень документов и административных действий, необходимых для ее оказания, и выделить среди них те, которые находятся в распоряжении государственных органов и в соответствии с законодательством не должны запрашиваться у заявителя. Характерно, что норма закона о том, что органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя представления документов и информации, которые находятся в распоряжении иных государственных и муниципальных органов либо подведомственных им организаций, резко поменяла отношение органов власти к необходимой информации. Значительное число ранее необходимых документов «вдруг» оказалось избыточным.

Одним из главных условий развития электронного взаимодействия становится инвентаризация и паспортизация базовых государственных информационных ресурсов (государственных регистров, кадастров, реестров, прочих баз данных, используемых при предоставлении государственных и муниципальных услуг). В этих целях разрабатывается реестр государственных информационных ресурсов.

В перспективе целесообразно наряду с расширением возможностей многоканального доступа к порталам государственных и муниципальных услуг предусмотреть меры «принуждения» к электронному взаимодействию как наиболее технологичному и эффективному для граждан, бизнеса и государства. По этому пути в последнее время идут многие банки, вводя дифференцированные платежи за обслуживание клиентов в очном и электронном виде.

Наряду с перечисленными актуальными остаются задачи обеспечения возможности оплаты пошлин и получения результата оказания услуги в режиме онлайн, развитие системы межведомственного элек-

тронного взаимодействия, формирование единого пространства доверия электронной подписи и пр.

Административная реформа в том виде, в котором она возникла в начале 2000-х годов, продолжалась примерно до 2010 г. В последующие годы она приобрела более рутинный характер, не затрагивала по-прежнему актуальные вопросы перераспределения полномочий, изменения государственных функций и улучшения межведомственного взаимодействия. При этом вопросы качества обслуживания граждан по-прежнему находятся в фокусе внимания. Административная реформа стала преобразовываться в общепринятый международный формат, т.е. концентрироваться на улучшении государственного регулирования, развитии гражданского участия в управлении, о чем будет сказано ниже.

Говоря об административной реформе, нельзя не упомянуть еще одно направление управленческих инноваций, известное как управление по результатам.

Стратегии, управление и бюджетирование по результатам

В первой концепции административной реформы на 2006–2008 гг. внедрение инструментов управления по результатам рассматривалось в качестве составной части преобразования административной системы. Предполагалось, что реализация этого направления позволит повысить качество и эффективность исполнения полномочий, усилить ответственность и стимулы для органов власти. Одновременно на основе данного подхода предполагалось решить вопросы ресурсного обеспечения полномочий органов власти. В инициативных докладах Высшей школы экономики, написанных до 2004 г., выдвигались предложения о создании «функционального бюджета», т.е. бюджета, рассчитанного исходя из обеспечения исполнения неотъемлемо государственных функций и услуг. Эти предложения опирались на принципы *activity-based costing* и *activity-based management*, широко используемые в бизнесе.

В последующие годы эта тематика организационно выделилась в отличие от административной реформы направление совершенствования государственного управления, связанное с планированием, программированием и бюджетированием деятельности органов исполнительной власти. Это привело к большей интеграции управления по результатам

с бюджетом и бюджетным процессом и, как следствие, лидирующей роли Минфина в данном процессе.

В мае 2004 г. вышло Постановление Правительства РФ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», которое включало Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., а также положение о Докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (так называемых ДРОНДах), ставших в последующие годы едва ли не основным инструментом управления по результатам на федеральном и региональном уровнях. Концепция предусматривала расширение до трех лет бюджетного горизонта, что создавало необходимые условия внедрения управления, ориентированного на результат, и позволяло применять программно-целевые методы. Эта идея была в дальнейшем реализована, первый трехлетний бюджет был принят на 2008–2010 гг.

Бюджетирование, ориентированное на результат, предполагалось реализовать за счет внедрения ДРОНДов, которые должны были содержать описание целей, задач и показателей деятельности соответствующего органа власти (субъекта бюджетного планирования), его расходные обязательства и план формирования доходов, выделять бюджетные целевые программы и непрограммную деятельность, а также показывать распределение расходов по целям, задачам и программам, устанавливать их результативность.

Однако в полной мере поставленные задачи решить не удалось. Внедрение ДРОНДов не обеспечило увязку планируемых результатов деятельности с бюджетными ассигнованиями. ДРОНДы стали рассматриваться как своего рода необязательные, индикативные планы органов исполнительной власти, а не как инструмент бюджетирования, ориентированного на результат.

ДРОНДы могли бы сыграть роль публичных обязательств ведомств. Однако и эту возможную роль они не выполнили, так как имели слишком сложный бюрократический формат, понятный и интересный лишь узкому кругу экспертов.

Вместе с тем накопление опыта разработки таких докладов, расширение информационной базы показателей, оценок затрат и результатов имело положительное значение с точки зрения повышения уровня «осознанности», целевой ориентации управления ведомствами, осмысления ресурсной обеспеченности, стоимости и последствий управленческих решений. Развитие методической базы ДРОНДов, увязка их с програм-

мами, объединение в Сводный доклад правительства способствовали стандартизации методических подходов, большей межведомственной координации.

В ноябре 2008 г. распоряжением правительства в качестве общенациональных стратегических документов были утверждены «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.» и Основные направления деятельности правительства, включавшие отдельные проекты и позже – государственные программы.

Концепция долгосрочного развития исходила из того, что Россия уже вернулась «в число мировых экономических держав» и в 2015–2020 гг. «должна войти в пятерку стран – лидеров по объему валового внутреннего продукта (по паритету покупательной способности)». Концепция содержала соответствующие этой цели индикаторы.

В Основных направлениях деятельности правительства РФ (далее – ОНДП) на период до 2012 г. были обозначены главные вызовы и среднесрочные приоритеты. Первый их вариант определял 60 общенациональных проектов, имевших индикаторы ожидаемых результатов.

Проект подразделялся на задачи, для решения которых определялись мероприятия. Часть проектов включала уже действующие долгосрочные (федеральные) целевые программы. По каждому проекту в целом и по решению входящих в него задач устанавливались ответственные исполнители. Создавались так называемые карты проектов, призванные ответить на то, какие изменения произойдут в экономике, обществе, социально-экономических отношениях; какой объем расходов необходим для достижения конечного результата; что произойдет с целевыми индикаторами при изменении объемов финансирования и т.д.

Работа над картами проектов ОНДП в 2008–2010 гг. оттеснила ДРОНДы на второй план, но не отменила их. Нагрузка ведомств по подготовке плановых документов удвоилась. При этом трудно привести убедительные доказательства того, что за счет внедрения проектов ОНДП удалось усилить координацию отраслевых политик или в большей степени «привязать» проекты, их задачи и мероприятия к бюджету. И в этом случае, как и в случае с ДРОНДами, бюджетирование, ориентированное на результат, не было реализовано, хотя первоначально при разработке карт проектов предполагалось определять суммы бюджетных ассигнований, направляемых на финансирование каждого участника проекта,

размеры софинансирования, а также показатели бюджетной эффективности.

Что касается актуальности и точности целеполагания Концепции долгосрочного развития и ОНДП, то парадокс состоял в том, что эти документы были приняты в период полномасштабного развертывания мирового финансового кризиса, однако без учета его последствий. Цели первого варианта ОНДП достигнуты не были. Специального анализа результативности предлагавшихся мер экономической и социальной политики не проводилось.

Данное обстоятельство значительно девальвировало ОНДП как инструмент среднесрочного целеполагания, и следующая их версия на 2013–2018 гг. уже носила менее инструментальный характер, без попытки конкретизации по отдельным проектам и увязки ожидаемых результатов с бюджетом.

С 2010 г. главным инструментом стратегического управления становятся государственные программы, которые до сих пор являются основой планирования деятельности органов исполнительной власти и базой для разработки программного бюджета. В настоящее время на федеральном уровне в РФ государственные программы поделены на пять тематических разделов: новое качество жизни, инновационное развитие и модернизация экономики, эффективное государство, сбалансированное региональное развитие, обеспечение национальной безопасности. В них установлено около 2 тыс. целевых показателей. В соответствии с государственными программами распределяется более половины федерального бюджета.

На федеральном уровне ответственным исполнителем по каждой программе назначено одно министерство (в некоторых программах – агентство). Наряду с ответственным исполнителем выделяются соисполнители и участники программы. Соисполнители отвечают за отдельные подпрограммы, а участники – за отдельные мероприятия, внутри подпрограмм. Министерство может быть ответственным исполнителем нескольких программ.

Каждая государственная программа сопровождается финансово-экономическим обоснованием и оценкой эффективности ее реализации. В рамках финансового обоснования государственная программа полностью согласуется с федеральным законом о государственном бюджете, учитывает законы о бюджетах субъектов Российской Федерации и орга-

нов местного самоуправления. При этом средствам региональных бюджетов и внебюджетным источникам дается прогнозная оценка.

Государственные программы разрабатываются на шесть лет и при этом ежегодно пересматриваются с учетом изменения экономической ситуации и хода выполнения. При их разработке учитывается прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, отраслевые стратегии. Ежегодные корректировки направляются в правительство до 1 апреля и согласовываются с участниками до начала разработки проекта федерального бюджета.

Программы корректируются в зависимости от исполнения бюджета. Так, в 2017 г. с учетом динамики бюджетных доходов были снижены расходы на ряд программ в социальной сфере, охраны окружающей среды, государственной безопасности, развития некоторых регионов. Одновременно были увеличены расходы на программы в сферах здравоохранения и образования, борьбы с преступностью, развитие промышленности, и пр. В пояснительных записках об изменении бюджета детально указывается, по каким конкретно мероприятиям и в связи с чем происходит изменение расходов. Таким образом, постоянно поддерживается взаимосвязь между бюджетом и государственными программами, что подчеркивает жизнеспособность программного бюджетирования.

Для ускорения и оптимизации процесса согласования программ в Российской Федерации внедрена процедура инициативного согласования. Она осуществляется в электронном виде с использованием Портала государственных программ. В инициативном согласовании принимают участие все федеральные органы исполнительной власти, а также заинтересованные организации.

В дополнение к государственным программам разрабатывается план их реализации на ближайшие 2–3 года. В нем дается перечень контрольных событий и сроки их реализации, объем направляемых на их исполнение финансовых ресурсов из федерального бюджета, консолидированных бюджетов регионов, внебюджетных фондов и негосударственных источников. Планы размещаются на сайте ведомств. Индикаторы и планы-графики, отражающие сроки реализации контрольных событий, зачастую являются основой для установления KPI руководителям ведомства. Доклад о реализации плана деятельности является основным отчетным документов министерства, он базируется на отчетности о ходе реализации государственных программ.

В ежегодном режиме проводится ранжирование программ, в рамках которого оценивается количество выполненных мероприятий и сумма затраченных на них средств. Ежеквартально формируется рейтинг программ, составляемый на основе оценки степени наступления контрольных событий по каждой программе.

Вместе с тем применяемые методы оценки программ еще далеки от совершенства. Как отмечают некоторые авторы, применяемая методика не позволяет интерпретировать последствия недостижения целевых значений показателей с точки зрения влияния на экономику в целом и другие программы в частности. Не выработаны подходы к оценке незапланированных результатов, а также незапланированных расходов. В малой степени учитываются либо не учитываются вообще управленческие воздействия, не связанные с финансовыми расходами, а также взаимосвязь уровней финансирования и достижения целевых показателей (*Южаков В., Добролюбова Е., Александров О.* Как оценить результативность реализации государственных программ: вопросы методологии // *Экономическая политика.* 2015. Т. 10. № 6. С. 79–98). Несмотря на то, что при составлении проекта бюджета учитываются цели и задачи программ, а при его корректировке проводится их уточнение, имеются случаи, когда при сокращении ресурсного обеспечения отдельных государственных программ до трети их целевые показатели практически не менялись.

Кроме того, цели и задачи деятельности министерства представляются в ежегодной публичной декларации. Проект публичной декларации проходит процедуру общественного обсуждения и экспертного сопровождения. В публичной декларации приводятся приоритетные краткосрочные цели и задачи деятельности ведомства, формулируемые исходя из анализа текущего состояния, тенденций и рисков (экономических, внешнеполитических и иных условий) с указанием ожидаемого результата.

Цели и задачи публичной декларации ежегодно корректируются с учетом фактических результатов за прошлый год и, при необходимости, могут быть источником и основанием для корректировки документов стратегического планирования, а также соответствующих государственных программ.

Стремление усилить целевую ориентацию бюджетных расходов, обеспечить эффективную концентрацию бюджетных средств на решении приоритетных задач привело к внедрению проектного управления в Российской Федерации. Первое масштабное внедрение проектного подхода от-

носится к 2005 г., когда были утверждены национальные приоритетные проекты в области здравоохранения, образования, жилья, сельского хозяйства. С точки зрения качества проектного управления этот опыт нельзя признать удачным. Результаты по различным направлениям этих проектов оказались несбалансированными между собой. Так, по нацпроекту «Здоровье» было закуплено много высокотехнологичной и дорогой медтехники без соответствующего обеспечения расходными материалами, а врачи были не подготовлены к ее использованию. Часть оборудования оставалась неиспользованной. Слабый контроль за расходованием средств привел к случаям коррупции, закупки оборудования по явно завышенным ценам. Имело место нецелевое использование средств. Однако в условиях быстрого роста нефтегазовых доходов бюджета эти негативные факты не привели к пересмотру проектов.

В 2016 г. проведена актуализация проектного подхода, создан Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, а также Проектный офис Правительства России, одобрены приоритетные проекты по направлениям «Здравоохранение», «Образование», «Ипотека и арендное жилье», «ЖКХ и городская среда», «Экология», «Безопасные и качественные дороги», «Комплексное развитие моногородов», «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Реформа контрольно-надзорной деятельности», «Производительность труда» и «Международная кооперация и экспорт», «Цифровая экономика». В 2017 г. на их реализацию выделено 177 млрд руб., а на 2018–2019 гг. предусмотрены бюджетные ассигнования федерального бюджета в объеме 100,0 млрд руб. ежегодно.

По новым правилам по каждому проекту назначаются кураторы и руководители, проектные комитеты, определяются функциональные заказчики. Разрабатывается паспорт приоритетного проекта, включающий обоснование, перечень государственных программ в сфере реализации приоритетного проекта, цели, показатели и критерии успешности реализации, описание рисков, оценку бюджета проекта, сведения об исполнителях мероприятий приоритетного проекта. Помимо паспорта приоритетного проекта разрабатывается сводный план его реализации с перечислением контрольных точек и мероприятий, разделами по управлению рисками, организации взаимодействия, по закупкам и поставкам. Организуется мониторинг реализации приоритетных проектов и по каждому из них готовится ежегодный сводный отчет. Отличительной чертой но-

вого этапа проектного подхода является также возможность создания проектных офисов по типу Delivery Units.

Новая система проектного управления в России существует всего лишь чуть более года. Однако уже сейчас можно указать на такие проблемы, как отсутствие должного согласования приоритетных проектов с действующими государственными программами, что порождает риск дублирования бюджетных расходов. Не установлен более гибкий режим использования бюджетных средств, выделенных на проекты, что необходимо для реагирования на изменение внешних условий и ход реализации самого проекта (имеется в виду возможность перераспределения бюджетных ассигнований по видам расходов на основе решений проектного комитета, перенос остатков бюджетных ассигнований на следующий год). Не решены также вопросы распределения ответственности за реализацию проектов с учетом многоуровневого проектного офиса, оценки и стимулирования участников проекта, управления рисками и пр.

Внедрение управления по результатам не ограничивалось лишь органами исполнительной власти, но распространялось также на бюджетные учреждения образования, здравоохранения, культуры.

В 2006 г. был принят федеральный закон «Об автономных учреждениях», установивший в качестве инструмента результативного управления государственные (муниципальные) задания. Государственное (муниципальное) задание включает обязательства учреждения по объему и качеству услуг (работ), для выполнения которых оно получает определенный объем бюджетных субсидий. Государственное задание определяется на срок утверждения бюджета, т.е. до трех лет. Оно содержит показатели, характеризующие качество и (или) объем оказываемых услуг (работ), требования к отчетности и порядок контроля об исполнении задания. Таким образом, сметное финансирование (line-item budgeting) заменяется своеобразным контрактом, основанным на нормативах затрат, целевых субсидиях под требуемые результаты.

При планировании государственных (муниципальных) заданий используются централизованно формируемые перечни (реестры) государственных услуг (работ) и нормативы затрат на их исполнение. Объем субсидии на выполнение госзадания должен компенсировать не только текущие расходы, но и затраты на развитие учреждения. В форме государственного (муниципального) задания в настоящее время финансиру-

ются учреждения образования, здравоохранения, культуры, науки и других отраслей бюджетной сферы.

Государственное задание как форма контракта включает обязательства бюджетополучателя (подведомственных учреждений) по объему и качеству услуг (работ) в обмен на определенный объем бюджетных субсидий. Расчеты проектов государственных заданий используются при формировании проекта бюджета.

В отличие от других инструментов управления по результатам, государственное задание напрямую связано с бюджетом, с финансированием бюджетных учреждений. Одна из основных проблем использования этого инструмента состоит в сложности определения на плановый период исчерпывающих перечней и качественных характеристик государственных услуг (работ), а также нормативов затрат на их исполнение.

Конечно, механизм государственного задания не может полностью решить проблемы принципал-агентских отношений или неполноты контрактов, а лишь является одним из способов ориентации работы учреждений на результат. На практике невозможно полностью гарантировать долгосрочную стабильность плановых показателей государственных заданий и нормативов ассигнований, что нивелирует стимулирующую роль этого механизма. Отсутствие во многих случаях рыночных ориентиров приводит к тому, что государственные задания определяются на основе достигнутых, далеко не оптимальных показателях работ и услуг, исторически сложившихся объемах бюджетных субсидий.

Государственные и муниципальные бюджетные учреждения в Российской Федерации помимо исполнения государственного задания могут оказывать платные услуги, получая за счет этого дополнительные доходы. Это создает еще одну проблему – конкурентного использования ресурсов учреждения для выполнения одновременно государственного задания и получения дополнительного дохода на рынке услуг. Учреждение может быть в большей степени заинтересовано в получении дополнительного дохода, чем в качественном выполнении государственного задания.

Говоря об управлении по результатам, необходимо также упомянуть инаугурационные указы президента России (май 2012 г.), в которых установлены целевые индикаторы экономической и социальной политики на очередной электоральный период. В них содержится довольно много конкретных заданий и показателей, являющихся исходными для иных

плановых документов, включая государственный бюджет. На реализацию указов направлены значительные бюджетные средства, их выполнение находится в поле особого внимания.

С учетом требований указов была внедрена система оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, реализован постоянный мониторинг исполнения указов.

В конце 2012 г. введены правила оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом соблюдения ими стандартов обслуживания. В методических рекомендациях, разработанных Минэкономразвития России, предлагается давать оценку по пятибалльной шкале по результатам предоставления указанными органами государственных услуг. Мнения граждан о качестве обслуживания обобщаются и анализируются с использованием Автоматизированной информационной системы «Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг». При недостаточно высокой оценке в отношении руководителя территориального органа или его структурного подразделения инициируется проведение служебной проверки с возможным отстранением от должности.

В России в 2014 г. был принят федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», обобщивший организационные и методические новации, возникшие в этой области за последние годы.

Закон о стратегическом планировании, принятый в РФ, требует разработки минимум 175 документов федерального, порядка 2300 – регионального уровня (с учетом числа субъектов РФ) и около 95 тыс. документов муниципального уровня (учитывая число муниципальных образований). Учитывая количество документов стратегического планирования, периодичность и трудоемкость их подготовки, а также уровень оплаты труда соответствующих специалистов, общую стоимость работ можно примерно оценить в 1,6 млрд долл. ежегодно.

Высокая затратоемкость требований закона, его методическая и организационная непроработанность привели к отсрочке полномасштабного внедрения. Однако «стратегическая активность» не затихала.

В июне 2016 г. указом президента Российской Федерации был образован Совет по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Среди основных задач Совета значится подготовка предложений президенту РФ по разработке, реализации и актуализации целей по основным направлениям стратегического развития России. Также новый орган будет определять ключевые параметры приоритетных проектов. Совет призван координировать деятельность органов федеральной и региональной власти, экспертного и предпринимательского сообществ, связанную с реализацией приоритетных проектов, анализировать и оценивать выполнение этих проектов. Нужно заметить, что это уже вторая попытка внедрения управления мегапроектами в России. Первая была предпринята в 2005 г. и не увенчалась большим успехом, прежде всего с точки зрения эффективности реализации.

Кроме того, с лета 2016 г. начались разработки стратегий развития страны, организованные в рамках гражданских инициатив. Наиболее известными являются группы бывшего министра финансов, председателя «Комитета гражданских инициатив» А. Кудрина и уполномоченного при президенте России по правам предпринимателей, сопредседателя общероссийской общественной организации «Деловая Россия».

а. Отношения государства и рынка

Эти отношения рассматриваются через призму госрегулирования экономики. Оно рационально там, где есть провалы рынка и нет возможности улучшить рынок вне воздействия государства.

Совершенствование регулирования. Задача улучшения взаимоотношений бизнеса и государства, сокращения административных барьеров, избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти в последующие годы переформатировалась в реформу государственного регулирования, т.е. приобрела общепринятое в международной практике содержание.

Наиболее серьезные административные барьеры ведения бизнеса связаны с разрешительными и контрольно-надзорными функциями государства. Барьеры, воздвигнутые в этой сфере, зачастую чрезмерны, а требования непрозрачны или противоречивы.

Первые шаги по снижению административных барьеров ведения бизнеса были сделаны еще в 2001 г. Федеральный закон «О государственной

регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» решил проблему создания единой системы регистрации юридических лиц. Ранее регистрация юридических лиц проводилась на уровне субъектов РФ, отсутствие единства и избыточность требований создавали дополнительные административные барьеры предпринимателям. Законом был установлен предельный срок регистрации в пять дней, предусматривалось ведение единых государственных реестров в сфере регистрации. Были установлены правила предоставления сведений из реестров, а также открытость и общедоступность реестров.

В важную роль в этой сфере сыграл также Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности». До его принятия в 2011 г. в стране лицензировалось около полутора тысяч видов деятельности, а лицензирование вводилось на основе актов различной юридической силы, включая акты субъектов Российской Федерации и отдельных федеральных органов. Предприятия должны были многократно обращаться за получением лицензий, срок действия которых был ограничен (в основном – три года), их продлением. Принятый закон установил, что срок действия лицензии не может быть менее пяти лет, сократил количество лицензируемых видов деятельности примерно до 100, ввел единые правила и требования прохождения процедур.

За последние годы вместо административного (регистрация) введен экономический механизм контроля деклараций о соответствии продукции (услуг). Установлены штрафы за нарушение требований технических регламентов и недостоверное декларирование соответствия.

Большое внимание уделялось государственному контролю. Связано это прежде всего с его избыточностью, обременительностью процедур, чрезмерно широким полем контроля, включающем в том числе виды деятельности, не связанные с рисками возникновения значительных ущербов для безопасности государства, жизни и здоровья граждан. Все это приводит к неэффективности расходов как государства, так и бизнеса, нерациональному распылению потенциала контрольных органов. При общепризнанной избыточности система государственного контроля в России в недостаточной степени защищает интересы потребителей, зачастую используется группами интересов как инструмент недобросовестной конкуренции и захвата бизнеса.

Вместе с тем за последние годы ситуация в сфере контроля и надзора меняется. Общее число проверок начиная с 2010 г. продолжает сокра-

щаться. Стабильно сокращается число выявленных нарушений (Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад, 2016).

Одним из первых важных шагов по улучшению ситуации в данной области стал Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» 2008 г., установивший требования к организации и проведению мероприятий по контролю, ввел понятия плановых и внеплановых мероприятий.

С лета 2015 г. внедрен единый реестр проверок, в который федеральные органы надзора должны вносить результаты всех проведенных проверок. Благодаря развитию систем межведомственного взаимодействия с конца 2015 г. органам государственного и муниципального контроля запрещено требовать у проверяемого юридического лица или индивидуального предпринимателя документы и другую информацию, если она имеется в распоряжении других органов власти.

Еще одним способом повышения действенности контроля, придания ему активного характера является внедрение проверочных листов (чек-листов), т.е. анкет, из вопросов по которым обычно проводится проверка. Такие анкеты могут заполняться проверяемым с приложением необходимых подтверждающих документов, что не только снижает сроки проверки, но и позволяет подготовиться к ней, предварительно ликвидировав нарушения.

Главным направлением развития системы государственного контроля в настоящее время выступает риск-ориентированный подход, предусматривающий концентрацию внимания и усилий проверяющих органов на наиболее общественно опасных объектах и видах деятельности, фокусировку контрольной деятельности на предотвращении нарушений, снижении риска нанесения недопустимого ущерба государству, бизнесу и гражданам.

Элементы риск-ориентированного подхода уже на протяжении нескольких лет внедряются в практику работы российских контрольно-надзорных органов. Например, Ростехнадзор разработал классы опасности объектов для определения объема запрашиваемой информации и периодичности проверок. Наиболее опасные объекты находятся в режиме постоянного надзора. С учетом рисков меняются режим и методы контроля в налоговой и таможенной службах, Роструде, МЧС и др.

Наиболее сложной задачей на пути внедрения риск-ориентированного подхода является классификация видов ущерба по степени опасности и вероятности наступления, а также их количественная оценка. Без решения этих задач создание объективной системы риск-ориентированного контроля не может быть завершено. Однако это не означает, что формирование такой системы должно быть отложено. Как показывает отечественный и зарубежный опыт, создавать организационные и методические условия риск-ориентированного контроля можно параллельно с созданием статистики случаев причинения вреда и наполнением соответствующих баз данных.

Важной задачей совершенствования системы контроля и надзора является повышение его независимости и объективности. Как известно, интересы отдельных контрольных органов далеко не всегда совпадают с общественными, в связи с чем возникает конфликт интересов, использование полномочий государственного контроля для получения конкурентных преимуществ отдельными бизнес-группами. Рецепт решения этой проблемы, значимой для всей системы регулирования, пока не найден и это не позволит вышеперечисленным новшествам реализовать свой потенциал в полной мере.

Помимо отдельных мер по совершенствованию регулирования за последние годы было проанализировано состояние контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в отдельных отраслях и на этой основе разработаны ведомственные планы по сокращению избыточного государственного регулирования. Распоряжениями правительства РФ утверждено 19 планов-графиков. Минэкономразвития России ведет ежемесячный мониторинг их исполнения.

Важной системной мерой по совершенствованию государственного регулирования стало внедрение с 2010 г. института оценки регулирующего воздействия (ОРВ), широко используемого в развитых странах. Постановлением правительства РФ с июля 2013 г. был предусмотрен переход к децентрализованной модели ОРВ, которая предполагает обязательное проведение федеральными органами исполнительной власти ОРВ подготавливаемых ими проектов нормативных правовых актов, включая уведомления о начале их разработки, публичные консультации по размещенным проектам. При этом Минэкономразвития России готовит заключения на проведенные ОРВ, в которых оценивает их полноту и объ-

ективность, обоснованность предлагаемого разработчиком способа регулирования. При необходимости может назначаться дополнительное публичное обсуждение предлагаемых проектов. Начал работать Единый портал для размещения информации о разработке проектов нормативных правовых актов – <http://regulation.gov.ru/>.

В настоящее время ОРВ является первым барьером на пути появления необоснованных регуляций (тех же избыточных и дублирующих функций), инструментом улучшения предпринимательского климата. На данный момент этот инструмент еще недостаточно эффективен. Не хватает квалификации и данных для всесторонней оценки рассматриваемых проектов, в частности данных об издержках субъектов регулирования и регуляторов. Низок уровень участия экспертов в публичных обсуждениях, в том числе и по причине отсутствия гарантий учета их мнений.

Крайне актуальна оценка действующего законодательства с целью устранения из него неэффективных регуляторов. Учитывая недостаточное ресурсное обеспечение действующих систем регулирования, при введении новых норм необходимо придерживаться принципа “one in – one out”, а лучше “one in – two out”, что соответствует лучшей зарубежной практике.

За последние годы значительное развитие получили саморегулируемые организации (СРО). С 2006 по 2010 г. были приняты девять федеральных законов, предусматривающих создание саморегулируемых организаций в отдельных отраслях экономики. В пяти случаях произошла замена режима лицензирования на режим обязательного членства участника рынка в одной из саморегулируемых организаций.

В настоящее время в России насчитывается около тысячи СРО. Для ряда видов деятельности отраслевым законодательством предписано обязательное членство в СРО (аудит, оценка и арбитражное управление, строительство и энергетические обследования и пр. – около 70% всех СРО). В других сферах (рынок ценных бумаг, кадастровая и рекламная деятельность и т.д.) могут создаваться СРО, но членство в них необязательно.

СРО разрабатывают стандарты и правила ведения профессиональной деятельности, играют определенную роль в сфере технического регулирования, контролируют своих членов. Однако было бы неправильно считать развитие СРО полной альтернативой государственному регулированию. Из десяти случаев, когда законодательством РФ предусмотрено

обязательное членство в саморегулируемых организациях, только в пяти случаях эта мера явилась переходом от государственных разрешительных режимов к механизмам саморегулирования.

При этом в ряде случаев обязательное членство в СРО при отсутствии обязательных государственных требований для допуска на рынок или параллельное существование таких требований ужесточает режим регулирования и ухудшает предпринимательский климат.

Работа СРО направлена на то, чтобы не столько заменить, сколько дополнить государственные функции по установлению и контролю исполнения обязательных требований, связанных с предотвращением недопустимых рисков, более детальными качественными требованиями к своим членам. На основе диалога производителей и потребителей СРО призваны устанавливать и контролировать отраслевые, профессиональные, этические стандарты, обеспечивать внесудебное урегулирование споров и имущественную ответственность своих членов перед потребителями. Их важной задачей является формулировка консолидированного мнения профессионального сообщества в диалоге с государственными институтами по вопросам развития норм государственного регулирования.

Обеспечивая профессиональный контроль, СРО сами являются объектом государственного контроля, оценки результатов их работы с точки зрения повышения качества профессиональной деятельности и развития конкуренции, контроля, гарантирующего их информационную открытость. Необходимо усилить государственные требования к СРО в части раскрытия и обеспечения доступности информации о деятельности организации и ее членов для потребителей соответствующей продукции и услуг.

Б. Отношения государства и общества

Важнейшей характеристикой взаимоотношений государства и общества является качество обслуживания граждан и бизнеса при предоставлении государственных услуг, осуществлении государственного регулирования, что уже отмечалось выше. Еще одним важным направлением является обеспечение открытости и подотчетности власти гражданскому обществу и создание возможностей для участия представителей гражданского общества в принятии управленческих решений. В этом направлении за последние годы в Российской Федерации также сделано немало.

Открытое правительство. С момента начала реформ исполнительная власть России стала информационно более открытой и технологически более готовой к сотрудничеству с гражданским обществом. Сформирован институт Открытого правительства, разработаны стандарты «открытого министерства» и «открытого региона», стали интенсивно формироваться базы открытых данных. Создана нормативная правовая база, гарантирующая доступ граждан к информации о деятельности исполнительных органов, не уступающая по уровню своих требований аналогичным актам развитых стран. Введена административная ответственность за нарушение порядка предоставления информации должностными лицами.

Большое значение имеет развитие официальных сайтов органов исполнительной власти. Если в 2004 г. у многих органов государственной власти вообще не было сайтов, то в настоящее время они есть у всех. Мониторинг соответствия наполнения сайтов требованиям законодательства свидетельствует о постоянном улучшении их информационного контента. Однако требования законодательства о доступе к информации реализуются далеко не полностью. По данным мониторинга информационной открытости в среднем по федеральным органам власти требования законодательства выполнены пока лишь на 60%.

Создание Общественной палаты РФ, сети общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, различного рода комиссий и рабочих групп, Экспертного совета при правительстве РФ способствовало развитию прямого участия гражданского общества в обсуждении и принятии решений. Многие стратегические документы, регламентирующие акты не принимаются без обсуждения или независимой экспертизы.

Созданы механизмы для проведения общественной экспертизы проектов законодательных актов в рамках института ОРВ.

Развивается использование краудсорсинговых технологий по сбору и обсуждению общественных инициатив в области законодательства. С 2012 г. действует «Российская общественная инициатива» – интернет-ресурс (<https://www.roi.ru/>), на котором граждане России могут выдвигать различные гражданские инициативы, или голосовать за них. Инициативы, набравшие 100 тыс. голосов, анализируются экспертными группами, наделенными правом рекомендовать их для рассмотрения Госдумой.

Однако общими проблемами являются отсутствие опыта продуктивного сотрудничества с властями, неготовность общества к участию в управлении, недоверие к результативности предлагаемых механизмов.

5. Заключение

Анализ прошедших этапов реформирования государственного управления (реформы государственной службы и административной реформы) позволяет ответить на поставленный в начале данной работы вопрос о том, являются ли эти реформы успешными или нет.

Следует считать, что с точки зрения выстраивания административных механизмов управления реформы успешны, поскольку достигнута определенность действия этих механизмов. Административные механизмы демонстрируют высокую степень управляемости, исполнения принимаемых решений. Более того, наблюдается совершенствование административных механизмов от этапа к этапу реформирования: начиная с их нормативного обеспечения и заканчивая улучшением практик их функционирования.

Иная ситуация с оценкой реформ государственного управления со стороны акторов реформ: вследствие разрозненности акторов, различия их принципиальных позиций относительно социальных и политических ориентиров реформ, единой оценки успешности или неуспешности реформ государственного управления в России в настоящее время нет и быть не может.

Кроме того, можно сделать некоторые выводы о рациональной организации и условиях обеспечения результативности институциональных изменений.

Во-первых, любое новшество в системе управления не является абсолютным благом, а несет с собой риски и дополнительные издержки со стороны государства и общества, предельные значения которых в сопоставлении с выгодами и должны определить будущие контуры административной системы. Необходимо рассчитывать полные приведенные затраты и результаты внедрения новых инструментов и механизмов государственного управления.

Во-вторых, важны последовательность и необратимость изменений. Формальное ускорение не дает эффекта, а лишь создает разочарования, девальвирует новые механизмы и само стремление к изменениям.

В-третьих, новшества должны быть доступны для «переваривания» административным аппаратом, а не создавать каждый раз новые рынки консалтинга. Не менее важно обеспечить их общественную поддержку, которая может базироваться на «быстрых победах», участии и взаимной ответственности.

В-четвертых, несмотря на то, что в сфере организационной, технологической и технической модернизации исполнительной власти еще есть резервы, они достаточно ограничены и требуют все больших средств для реализации. Расширение взаимодействия, взаимной ответственности институтов исполнительной власти и гражданского общества в ряде случаев может быть эффективным дополнением, а иногда и заменой традиционных решений. Именно на этом пути можно достичь единства в оценке реформ государственного управления разными российскими акторами реформ, консолидировать российское общество в его отношении к государству и его институтам.

Препринт WP8/2017/03
Серия WP8
Государственное и муниципальное управление

Барабашев Алексей Георгиевич, Клименко Андрей Витальевич

**Состояние и направления реформ
российского госуправления**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета
Формат 60×84 $\frac{1}{16}$. Тираж 70 экз. Уч.-изд. л. 5,4
Усл. печ. л. 5,2. Заказ № . Изд. № 2057