

ДЕСЯТИЛЕТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ: РЕЗУЛЬТАТЫ И НОВЫЕ ВЫЗОВЫ

Клименко А.В.*

Аннотация

Десять лет назад в России стартовала административная реформа. Она развивалась в нескольких основных направлениях. Во-первых, ревизии подвергся весь массив функций федеральных, а затем и региональных органов исполнительной власти. Была поставлена и отчасти реализована задача ликвидации избыточных и дублирующих функций как органов исполнительной власти, так и подведомственных им организаций. Во-вторых, были улучшены и регламентированы процедуры исполнения функций, признанных необходимыми, что позволило в определенной степени упростить и снизить издержки взаимодействия граждан и бизнеса с исполнительной властью. В-третьих, стали активно внедряться технологии управления по результатам, включающие программно-целевые инструменты и оценки деятельности исполнительной власти. Это направление создавало условия для перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, формированию бюджета по программному принципу. В-четвертых, исполнительная власть стала информационно более открытой и готовой к сотрудничеству с гражданским обществом. Сформировано открытое правительство, разработаны стандарты «открытого министерства» и «открытого региона», стали интенсивно формироваться открытые данные.

Анализ многочисленных исследований показал, что все эти изменения дали определенный положительный результат. Россия поднялась в ряде рейтингов, характеризующих технологичность исполнительной власти. Однако состояние бизнес-климата заметно не улучшилось, и снизились темпы роста экономики. Возможно, без проведенных реформ это замедление было бы большим.

Сложившаяся ситуация во многом связана с тем, что принципы, провозглашенные в начале административной реформы, реализованы не до конца. Прежде всего это относится к устранению избыточных государственных функций, что наиболее заметно в сфере контроля и надзора. Внедренные процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов не стали действенной преградой на пути неэффективных, избыточных регуляций. Принятые административные регламенты сделали бюрократию более прозрачной и уточнили меру ее ответственности, но не до конца реализовали потенциал упрощения административных процедур, особенно в межведомственных вопросах. Инструменты управления по результатам до сих пор не согласованы между собой и зачастую дают разнонаправленные ориентиры для органов исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровней. Недостаточна результативность и сложившихся механизмов гражданского участия в государственном управлении, использования систем обратной связи.

* Клименко Андрей Витальевич – профессор, Директор Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Россия, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: aklimenko@hse.ru

Многие из рассмотренных недостатков обусловлены естественными проблемами развития и внедрения инноваций, требующих апробации и настройки. Однако во многих случаях негативное влияние оказывают, несбалансированность и непоследовательность шагов по реформированию административной системы.

Ключевые слова: исполнительная власть; механизмы государственного управления; административная реформа; стандарты услуг; контроль и надзор; управление по результатам; государственные программы; нормы регулирования; процедуры проверок.

Реализация мероприятий административной реформы и смежных с ней направлений реформирования государственного управления дали определенный положительный результат. Действительно, нельзя не заметить, что за прошедшее десятилетие система предоставления государственных услуг была обновлена – внедрены и существенно улучшены стандарты обслуживания, а за их нарушение предусмотрены административные наказания. Во многих случаях сокращено время ожидания результата услуги. Создается инфраструктура электронного взаимодействия и получения услуг в электронном виде.

Снижено административное давление в сфере **контроля и надзора** (сокращен ряд контрольно-надзорных функций, упорядочены процедуры проверок, более понятными, прозрачными и доступными стали обязательные требования).

Внедряется система **оценки регулирующего воздействия**, что должно препятствовать введению недостаточно обоснованных норм регулирования.

На федеральном и региональном уровнях внедрено большое число **инструментов управления по результатам**, включая государственные программы, государственное задание, «дорожные карты» и пр.

Имеются улучшения в сфере **открытости и участия** гражданского общества в подготовке, обсуждении и контроле реализации решений исполнительной власти.

Все это сказалось на положении России в различных международных рейтингах. Так, в рейтинге «Ведение бизнеса» Всемирного банка и Международной финансовой корпорации Россия в 2013 г. заняла 92-е место по сравнению с 112-м местом в 2012 г. Аналогично, в рейтинге «Лучшие страны для ведения бизнеса» Forbes в 2013 г. Россия поднялась на 14 позиций по сравнению с 2012 г. и заняла 91-е место из 145¹. Если сложившаяся динамика сохранится (повышение на 20 мест ежегодно), то в 2015 г. Россия по индексу Всемирного банка по условиям ведения бизнеса будет на 52-м месте, а в 2018 г. – на 32-м, что практически соответствует целевым значениям майского 2012 г. Указа № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»².

Однако, несмотря на внешне положительную динамику, состояние инвестиционного и бизнес-климата в России не улучшается. Темпы экономического роста за последнее десятилетие упали в разы. При этом и руководители страны, и эксперты единодушны в том, что одной из главных

причин замедления развития являются недостаточные глубина и темпы институциональных преобразований в сфере государственного и муниципального управления. Новые и в целом соответствующие международным стандартам механизмы государственного управления зачастую реализуются формально, не доводятся до «рабочего состояния» и, как результат, девальвируются, не оправдывая возлагаемых на них ожиданий. В итоге реформы идут, но их результаты малоощутимы, конкурентоспособность и инвестиционная привлекательность страны не повышаются.

Логика развертывания административной реформы, основные результаты, тенденции и проблемы

К началу 2000-х гг. 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 избыточным функционалом и создавала серьезные административные барьеры для бизнеса. Накопившиеся проблемы и конфликты не могли быть преодолены за счет частичных организационных решений. Нужно было начинать с «чистого листа», спроектировать логичную и непротиворечивую структуру исполнительных органов власти, сориентировать их работу на результат, необходимый обществу. В этом состояла миссия административной реформы.

Определение масштабов государственного регулирования

Во второй половине 2003 г., в преддверии президентских выборов был принят Указ Президента России «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»³. 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.

От оптимизации функций к реформе регулирования

Для управления изменениями в системе исполнительной власти была сформирована Правительственная комиссия⁴, которая впервые в российской 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».

В 2002 г. исполнительная власть на федеральном уровне 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 методику 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 избыточность⁵.

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. было проанализировано 5634 функции, из них признано 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 полномочий⁶. Выделенные типы функций были разнесены по трем типам федеральных органов исполнительной власти⁷.

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 типовой регламент⁸. К лету 2005 г. был также принят регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти⁹, конкретизировавший полномочия его руководителей, порядок взаимодействия с органами других ветвей власти и территориальными органами. На этом первый этап административной реформы закончился.

Задача 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.

В 2010 г. началось внедрение института оценки регулирующего воздействия (ОРВ), широко используемого в развитых странах с 70-х гг. прошлого века. 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 проектам¹⁰. При этом Минэконом-

развития России готовит заключения на проведенные ОРВ, в которых оценивает их полноту и объективность, 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.

Тем не менее определенный барьер все же действует. По данным Минэкономразвития России, около трети проектов нормативных правовых актов получили отрицательное заключение и были отправлены на доработку, а экономический эффект от проведения процедур ОРВ на конец 2010 г. оценивается в десятки миллиардов рублей сэкономленных бюджетных средств и средств предприятий¹¹.

В перспективе **целесообразен переход к комплексной оценке совокупностей правовых актов различных уровней**, нацеленных на регулирование в той или иной сфере деятельности. Учитывая бюджетные и кадровые ограничения, необходимо более четкое обоснование круга актов, подпадающих под ОРВ, в том числе на основе расчета ресурсов для качественного проведения оценок. Это особенно актуально для внедрения ОРВ на региональном и муниципальном уровнях.

Наряду с оценкой проектов необходима **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.

Для повышения обоснованности оценок необходимо также **формирование информационной и аналитической базы данных о результативности мер регулирования**. В этом отношении большое значение имеет федеральная информационная система АИС «Мониторинг».

Помимо общих 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.

По оценке Минэкономразвития России, выполнение планов-графиков по сокращению избыточного государственного регулирования, исходя из данных на конец 2013 г., характеризовалось следующим образом. Планы в сферах деятельности Ростехнадзора России выполнены на 100%, образования на 92, транспорта – 84, Росстандарта России – 77; МЧС России – 76, Минпромторга России – 73, в градостроительной деятельности – 53, в сферах здравоохранения, социального развития, санитарно-эпидемиологического благополучия и потребительского рынка – 50, рыболовства – 33, связи – 31, сельского хозяйства на 24%¹².

Развитие государственного регулирования должно основываться **на принципах экономической рациональности, сопоставления издержек и выгод**, что соответствует международной практике. В расчет издержек корректно включать не только фактические расходы регулятора и адресатов регулирования, но и их упущенную выгоду, косвенные издержки и выгоды широкого круга лиц, оценку последствий возникновения ошибок первого и второго рода (Авдашева, Крючкова, 2012; Шаститко, Плаксин, 2013). Необходимо учитывать, что регуляторный климат формирует долгосрочные стратегии экономического поведения и затрагивает сопредельные рынки. Рациональность регулирования означает, что **совокупные издержки всех агентов не должны быть выше ожидаемого эффекта** (величины предотвращенного ущерба). При этом регулирование, безусловно, необходимо там, где оно нацелено на **предотвращение недопустимых рисков**, связанных с угрозой потери жизни, здоровья, национальной безопасности.

В практику обоснования проектов нормативных правовых актов вместо формального финансово-экономического обоснования необходимо **внедрить расчет регулятивного бюджета** (затрат и результатов регулирования). Целесообразно распространить такие расчеты и на ретроспективный анализ действующих регуляций, что позволит актуализировать нормативную базу государственного регулирования с учетом изменяющихся условий, избежать возникновения неоправданных издержек государства и бизнеса.

При разработке новых регуляторных систем необходимо **учитывать стратегические цели и задачи социально-экономического развития** страны. Метод проб и ошибок должен быть заменен **проведением спланированных «правовых экспериментов»** (“sunset legislation”), предусматривающих ограниченный срок действия апробируемых актов, оценку их результатов, регулярный пересмотр и/или отмену неэффективных («мертвых») норм.

Учет объекта оптимизации

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 форми-

рования 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)». По данным на конец 2013 г., в нее внесено около 800 федеральных услуг (функций).

В региональном разделе федерального реестра имеется информация о более чем 14 500 услугах (функциях) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в среднем 175 услуг на субъект Российской Федерации). На муниципальном уровне в Сводный реестр внесены сведения по более чем 32 500 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 целях унификации учета услуг (функций) Минэкономразвития России подготовило перечни типовых региональных государственных и муниципальных услуг (функций), исходя из требований федерального зако-

нодательства, региональных и муниципальных полномочий. На их основе формируются региональный и муниципальный разделы Федерального реестра государственных и муниципальных услуг (функций). К сожалению, пока не удалось обеспечить единообразного описания услуг в различных учетных системах.

Стоит еще раз подчеркнуть важность работ по инвентаризации и классификации государственных функций и услуг, поскольку это является основой оптимизации государственного регулирования. В перспективе было бы целесообразно **дополнить и увязать федеральный реестр с более детальной информацией о полномочиях органов исполнительной власти, их ресурсном потенциале, бюджетных ассигнованиях** и пр. Это позволило бы дать оценку результативности деятельности государственных органов и более обоснованно реализовать бюджетирование их деятельности. Один из возможных подходов к решению этой задачи был предложен специалистами НИУ ВШЭ (Регистр полномочий..., 2010).

Подведомственные учреждения, необходимые и обязательные услуги

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 18 983 подведомственных учреждений и 6478 предприятий, из которых было предложено приватизировать, реорганизовать или ликвидировать 5008 учреждений (36,4%) и 3353 предприятия (51,8%)¹³. Важным было также решение о передаче ряда властных полномочий, неправомерно выполнявшихся учреждениями и предприятиями, территориальным органам власти.

На первом этапе административной реформы эти вполне обоснованные решения в полном объеме выполнены не были. Многие из организаций, подпадавших под ликвидацию и приватизацию, сохранились и продолжали оказывать платные услуги, посредничать с госорганами, торговать государственными информационными ресурсами, обслуживать органы власти (ведомственные поликлиники, дома отдыха и пр.).

В 2006 г. вновь пришлось вернуться к анализу деятельности подведомственных организаций уже с точки зрения их значимости для процесса оказания государственных услуг¹⁴. Анализ показал, что государственные учреждения, подведомственные прежде всего контрольно-надзорным органам, оказывают платные консультации, осуществляют предлицензионные, преаккредитационные 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 услуг¹⁵. 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 сокращение издержек граждан и бизнеса на такого рода услуги может быть связано прежде всего с **уточнением и 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 или возможен рынок соответствующих услуг, необходимо поддерживать конкуренцию и выводить эти услуги из «подведомственности». Примером такого рода может служить вывод из «подведомственной» сферы услуги по техническому осмотру автотранспортных средств.

Дополнительные возможности развития рынка услуг, необходимых для ведения бизнеса, по оценке соответствия, дает Федеральный закон «Об аккредитации в национальной системе аккредитации»¹⁶. В нем установлены единые правила получения допуска на рынок оценки соответствия, а также подробно прописан механизм государственного контроля за деятельностью органов по сертификации и испытательных лабораторий.

Разрешительные и контрольно-надзорные функции как приоритет в сфере оптимизации

Как известно, большинство административных барьеров, издержек начала и ведения бизнеса связаны с разрешительными и контрольно-надзорными функциями государства. Барьеры, воздвигнутые в этой сфере, зачастую чрезмерны, а требования непрозрачны, противоречивы или недоступны в открытом доступе.

Одна из первичных задач в этой области состоит в упрощении входа нового бизнеса на рынок. Ее решение проходит за счет расширения применения уведомительного порядка, сокращения сферы действия лицензирования, упрощения процедур аккредитации. В последние годы уточнен состав органов власти, в которые можно представлять уведомления о начале предпринимательской деятельности, и упрощен его порядок, почти в два раза расширен перечень подлежащих ему видов деятельности.

Важную роль сыграл Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» 2011 г. Если до 2011 г. в стране лицензировалось более 1200 видов деятельности, а лицензирование вводилось на основе актов различной юридической силы, включая акты субъектов Российской Федерации и отдельных федеральных органов, то Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» ограничил лицензирование 50 видами деятельности. Установлено бессрочное действие лицензии, а также перечень оснований для ее прекращения и условий возобновления (образование, охранная деятельность и пр.). Действие новых условий может быть расширено. Необходимо продолжить **сокращение требований отраслевых законов**, устанавливающих лицензирование, и ввести его унифицированный порядок.

Улучшению бизнес-климата будет способствовать новый Федеральный закон «Об аккредитации в национальной системе аккредитации», предусматривающий упорядочение государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц.

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 направлениям совершенствования контрольно-надзорной деятельности было уделено при подготовке Стратегии развития России до 2020 г. В ней указывалось на **необходимость соблюдения принципа доказательности целесообразности государственного контроля, проведения упрощения разрешительных и контрольных процедур, обе-**

спечения безусловной доступности и прозрачности устанавливаемых обязательных требований, их гармонизации с международными документами, введения системы оценки рисков потенциальной опасности и ее использования при планировании мероприятий по контролю (Стратегия-2020: Новая модель роста..., 2011, гл. 18). Все эти рекомендации сохраняют свою актуальность и в настоящее время.

Болезненной проблемой остается **необеспеченность контрольно-надзорных функций ресурсами**, прежде всего кадровыми. Особенно заметно проявление этой проблемы на низовом – муниципальном уровне.

Оптимизация контрольно-надзорной деятельности требует **определения ее приоритетных направлений**, связанных с наибольшей вероятностью недопустимых рисков ущерба здоровью, жизни граждан, безопасности страны и пр. Выявлению этих направлений будет способствовать развитие информационной системы «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов», а также ежегодная подготовка докладов по состоянию данной сферы, в том числе докладов представителей бизнеса и независимых экспертных организаций¹⁷.

Баланс государственного регулирования и саморегулирования

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 СРО¹⁸. 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 10 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.

В то же время 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 недопу-

стимых 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.

Упрощение административных процессов и улучшение обслуживания

Наряду с оптимизацией государственного регулирования (упорядочения функций и услуг органов власти) еще одним приоритетом административной реформы является улучшение взаимодействия с гражданами и бизнесом с целью снижения всех видов связанных с ним издержек. Снижение издержек взаимодействия обеспечивается за счет реинжиниринга (упрощения) административно-управленческих процессов, внедрения новых технологий исполнения функций и оказания услуг.

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.

Роль административных регламентов

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 характери-

стику 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 регламентов¹⁹. За первый год работы (2006 г.) было разработано около 90 административных регламентов, а к середине 2012 г. регламентация государственных услуг была практически завершена²⁰.

Разработка проектов регламентов давалась далеко не просто. Приходилось набирать 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 регламентов²¹. 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 реформы²².

Опыт разработки административных регламентов на федеральном и региональном уровнях, первые шаги по организации предоставления государственных услуг в электронном виде были обобщены в Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (см.: Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов – 2008, 2009; Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов – 2009, 2010; Мониторинг качества и доступности государственных и муниципальных услуг – 2010, 2011)²³. 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 аккумулировал 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.

На самом деле применение понятия «качество» по отношению к государственным административным услугам не вполне корректно. Результат государственной административной услуги состоит в наделении заявителя определенными правами, которые по требованиям законодательства он должен подтвердить определенными действиями, предоставлением персональной информации. Факт наделения правами означает соответствующую запись в государственной учетной системе и никакого «качества» не имеет. Однако процесс получения (подтверждения) своих прав может быть довольно мучительным. Это связано с транзакционными издержками взаимодействия с государственными органами, условиями, в которых это взаимодействие происходит.

Вместе с тем одной из главных проблем административных регламентов остается **отсутствие гарантий реальной оптимизации** при их разработке и внедрении, что, в свою очередь, сказывается на избыточных расходах на государственное управление, издержках граждан и бизнеса. Во многих случаях происходит лишь фиксация существующего порядка без всякой оптимизации. Причина этого во многом связана с тем, что ведомства не стремятся выходить за пределы своего уровня нормотворчества, затрагивать смежное законодательство и т.п. Поэтому основная идея «оптимизации за счет регламентации» сработала далеко не в полной мере.

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.

Целесообразно также **усилить межведомственный подход** 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.

Технология «одного окна»

При обращении в государственные органы власти на российских граждан традиционно возлагалась роль бесплатных курьеров в межведомственном документообороте, что было для них одним из наиболее мучительных бюрократических обременений. Задача избавления от этой вынужденной

нагрузки, от навязанных платных услуг посредников стала приоритетной для административной реформы. Одним из способов ее решения является создание сервисов, организованных по технологии «одного окна».

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

В организационной модели МФЦ 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 МФЦ. В 2009 г. установлены более детальные требования к их созданию и функционированию, включая требования по информационному и техническому обеспечению²⁴. 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 МФЦ: централизованная (головной офис в региональном центре с филиалами в остальных пунктах) и децентрализованная (формирование сети самостоятельных учреждений МФЦ в отдельных муниципальных образованиях). Создавались мобильные МФЦ для обслуживания удаленных и малонаселенных пунктов.

В конце 2012 г. были утверждены правила организации деятельности МФЦ, которые, в частности, уточнили требования к АИС МФЦ, предусматривали возможность подключения автоматизированной информационной системы МФЦ к системе межведомственного электронного взаимодействия, закрепили порядок определения высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации уполномоченного МФЦ и требования к нему.

Программа развития МФЦ стала одной из наиболее приоритетных в рамках административной реформы, поскольку давала зримый результат, формировала «фронт офис» власти в виде привлекательных и современно оснащенных офисных помещений.

Численность МФЦ 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 на начало 2014 г.

уже 1038²⁵. Они становятся доступными для все большей доли населения, прежде всего крупных городов.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» к 2015 г. доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, должна составить не менее 90%. На конец 2013 г. этот показатель, по данным Минэкономразвития России, достиг 36%, что говорит о крайней напряженности графика выполнения установленного задания.

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 МФЦ идет из региональных и муниципальных бюджетов, а наиболее востребованными услугами являются услуги федеральных органов исполнительной власти.

Вместе с тем далеко не все задачи развития сети МФЦ решаются также просто, как строительство и капитальный ремонт необходимых для них офисных помещений.

По оценкам Минэкономразвития России, на конец 2013 г. практически ни один МФЦ не соответствовал полностью установленным для них требованиям (средний уровень соответствия – около 75%). При этом основной проблемой является *отсутствие в подавляющем большинстве МФЦ системы межведомственного электронного взаимодействия* (СМЭВ).

Более половины МФЦ все еще *работают по принципу не «одного окна», а «одной двери»*. В этом случае в одном офисе организуются удаленные рабочие места для государственных служащих разных органов власти. Окна в таких МФЦ специализированы по отдельным услугам в соответствии с ведомственной принадлежностью, каждое со своей очередью. Для клиентов это лучше, чем хождение между ведомствами. Однако в целевой модели каждое окно должно стать универсальным, т.е. обслуживаться универсальным специалистом, готовым принимать и выдавать документы, консультировать граждан по большому спектру услуг.

Одной из основных задач является *обеспечение принципа экстерриториальности* (доступности услуг вне зависимости от места обращения за ними). Пока это принцип не только на территории всей страны, но и на территории большинства субъектов Российской Федерации не реализуется.

Задача *обеспечения территориальной доступности* (разветвленности сети) МФЦ также достаточно актуальна, если учесть, что значительная часть населения России (до 40%) проживает в небольших поселениях, где создание отдельных МФЦ 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 мест-

ности и труднодоступных районах. Однако для качественного обслуживания на этой базе необходимо решить вопросы технической оснащенности и подготовки кадров.

Имеют место **нарушения и более частных требований** к работе МФЦ: в большинстве МФЦ не обеспечивается удобный график приема посетителей (вечерние часы и выходные дни), нарушается временной норматив ожидания в очереди для получения консультаций, подачи и получения документов (не более 15 минут).

Развитие сети МФЦ несомненно дает положительный эффект и меняет лицо исполнительной власти в глазах граждан. Однако при этом необходимо учитывать **предельную стоимость таких улучшений**, возможность альтернативных решений. Создание МФЦ – одна из наиболее дорогих программ административной реформы. Дальнейшее развитие сети МФЦ, обеспечение полноценного функционирования СМЭВ и программного обеспечения, а также подготовка квалифицированных специалистов потребуют еще больших затрат. Учитывая, что за прошлые годы стоимость одного окна превышала один миллион рублей, то для широкого охвата населения потребуются десятки миллиардов бюджетных средств.

В то же время уже сейчас, по результатам мониторингов, более 70% граждан удовлетворены обслуживанием при оказании государственных и муниципальных услуг (Государственные и муниципальные услуги..., 2012). Это означает, что **дальнейший рост удовлетворенности будет обходиться все дороже, а его социальный эффект – снижаться**. Необходимо искать способы удешевления системы «одного окна» и опережающими темпами развивать доступность электронных услуг.

Электронные услуги

Основным достижением в развитии электронного правительства за последние годы 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 возрастает 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 заметно улучшила свое положение в информационном обществе. В рейтинге «E-Government Survey 2012: E-Government for the People», который оценивает готовность и возможности госорганов 193 стран по использованию ИКТ в предоставлении государственных услуг, Россия заняла 27-е место, улучшив свои позиции на 32 пункта (с 59-го места в прошлом рейтинге). Лидером второй раз подряд стала Южная Корея. При этом страны БРИК (Бразилия – 59-е место, Китай – 78, Индия – 125-е место) и восточноевропейские страны существенно отстают от России.

До 2009 г. в рамках Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)» 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.

Специалистами НИУ ВШЭ и Академии народного хозяйства в 2010 г. был предложен системный подход и разработан проект формирования в России электронного правительства. Этот проект включал: описание условий для перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде; характеристики необходимых информационно-технологических и инженерных компонентов электронного правительства; порядок формирования ключевых инфраструктур и информационных систем, а также предложения по управлению формированием электронного правительства в целом, включая бюджетирование расходов на внедрение ИКТ²⁶. Положения системного проекта в значительной степени были учтены в государственной программе «Информационное общество (2011–2020 гг.)»²⁷.

Довольно быстрому в последние годы развитию электронной инфраструктуры государственных услуг способствовала многолетняя «подготовительная» работа по разработке административных регламентов, созданию реестров государственных и муниципальных услуг, формированию нормативной правовой базы. Такая же работа проводилась и на региональном уровне.

Также как и при создании МФЦ, одним из ключевых условий для развития электронных услуг стала организация межведомственного взаимодействия. Анализировались структура и форматы обмена информацией между ведомствами, и для каждой услуги разрабатывалась технологическая карта межведомственного взаимодействия (ТКМВ), содержащая описание сведений, необходимых для оказания услуги, перечень «межведомственных» документов, форматы запроса информации (подробнее об этом см.: Паршин, 2013, с. 114–126).

Для каждой государственной услуги потребовалось уточнить перечень документов, 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 ор-

ганизаций, резко поменяла отношение органов власти к необходимой информации. Значительное число ранее необходимых документов «вдруг» оказалось избыточным.

С октября 2011 г. федеральные органы власти переходят на формат электронного межведомственного взаимодействия при предоставлении услуг, что позволяет освободить граждан от беготни по ведомствам. 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 перечисленным актуальными остаются задачи обеспечения возможности оплаты пошлин и получения результата оказания услуги в режиме онлайн, развитие системы межведомственного электронного взаимодействия, формирование единого пространства доверия электронной подписи и пр.²⁸.

Довольно остро стоит задача *повышения бюджетной эффективности* расходов на создание систем электронного правительства. В настоящее время эффект от внедрения информационных систем в государственном управлении и развития порталов электронных услуг не только не учитывается, но и не планируется. Было бы целесообразно при финансово-экономическом обосновании расходов на создание тех или иных ИТ-систем указывать *ожидаемые объемы относительной экономии расходов* на содержание соответствующих органов власти (например, снижение трудоемкости, сокращение сети территориальных органов и организаций), а также снижения транзакционных издержек у граждан и бизнеса.

Управляем по результатам?

В первой концепции административной реформы на 2006–2008 гг. внедрение инструментов управления по результатам рассматривалось в качестве составной части преобразования административной системы²⁹. 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 бюд-

жета», 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.

Однако в последующие годы эта тематика организационно выделена в отличное от административной реформы направление совершенствования государственного управления, связанное с планированием, программированием и бюджетированием деятельности органов исполнительной власти. Управление по результатам, включающее разработку ключевых показателей эффективности и результативности работы ведомств, их подразделений и отдельных государственных служащих, в большей степени стало ассоциироваться не с функциями, регламентами и стандартами услуг органов власти, а с разработкой государственных программ, обеспечением эффективности бюджетных расходов, стимулирующей оплатой труда государственных служащих.

Начало ведомственного планирования

Переориентация управления по результатам с внутреннего контура (функции, административные регламенты и процессы) на внешний (целевые результаты и показатели деятельности органов власти и государственных программ) была закономерна, поскольку сама идея такого управления базируется на признании приоритета конечных целей и показателей над внутренними, непосредственными результатами. Это привело к формированию новой концепции управления по результатам, большей его интеграции 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 помимо традиционной плановой тематики (цели, задачи, показатели) включала ряд радикальных идей, например, в проведении эксперимента с ежегодным выделением ассигнований для распределения на конкурсной основе между федеральными органами исполнительной власти и реализуемыми ими программами с учетом формализованной оценки представленных заявок, включающих в себя ДРОНДы и иные материалы, позволяющие оценить потенциальную результативность бюджетных расходов.

Концепция предусматривала расширение до трех лет бюджетного горизонта, что создавало необходимые условия внедрения управления, ориентированного на результат, и позволяло применять программно-целевые методы. Расширение бюджетного горизонта действительно было

необходимо, поскольку в течение одного бюджетного года в силу инерции экономических процессов и запаздывания управленческого воздействия практически невозможно обеспечить достижения результатов, находящегося вне сложившегося тренда. Внедрение многолетнего бюджета³⁰ сделало более осмысленным применение программного подхода и создало условия для реального, а не формального бюджетирования и управления по результатам.

Бюджетирование, ориентированное на результат, предполагалось осуществить за счет 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 результативность³¹.

В последующие годы ДРОНДы разрабатывались (обновлялись) ведомствами со все меньшим энтузиазмом. Это было связано прежде всего с тем, что внедрение ДРОНДов не решило задачу увязки планируемых результатов деятельности с бюджетными ассигнованиями. ДРОНДы стали рассматриваться как своего рода индикативные планы органов исполнительной власти, а не как инструмент бюджетирования, ориентированного на результат, обоснования бюджетных ресурсов. Необязательность выполнения таких планов, отсутствие системы оценки исполнения и стимулирования также девальвировали исходную идею.

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. Вряд ли кто-то, кроме непосредственных составителей этих документов, читал их с достаточным вниманием. Тем более что процедура их общественного обсуждения и учета замечаний не была реализована.

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 программами, объединение в Сводный доклад Правительства способствовали стандартизации методических подходов, большей межведомственной координации.

ДРОНДы, являясь, по сути, ведомственными индикативными планами, лишь учитывали приоритеты развития страны. Они имели в большинстве своем комплексный, межведомственный характер и не были приспособлены для организации работы нескольких ведомств для достижения одной или нескольких целей. Для обоснования целей, определения комплекса мер по их достижению необходимы были инструменты более высокого уровня и программно-целевой подход.

«Надведомственные» и программные инструменты управления по результатам

В ноябре 2008 г. распоряжением Правительства в качестве общенациональных стратегических документов были утверждены «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» 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 результатов³².

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. в авангард инструментов управления по результатам выходят государственные программы. Возникшие в 1990-е гг. в форме так называемых федеральных целевых программ (ФЦП)³³, государственные программы в настоящее время стали основой планирования деятельности органов исполнительной власти и базой для разработки программного бюджета.

Государственные программы³⁴ были призваны стать новым форматом для существовавших ранее федеральных и ведомственных целевых программ, проектов ОНДП и пр. В привязке к ним должны были формироваться бюджеты ведомств, а федеральный бюджет, в свою очередь, разбиваться на программы, т.е. строиться по программному принципу. В конце 2010 г. была утверждена 41 государственная программа³⁵, а в проекте бюджета на 2012–2014 гг. по ним почти полностью были распределены расходы федеральных органов исполнительной власти. Аналогичный подход стал реализовываться и на уровне субъектов Российской Федерации.

Государственные программы федерального уровня поделены на пять тематических разделов: новое качество жизни, инновационное развитие и модернизация экономики, эффективное государство, сбалансированное региональное развитие, обеспечение национальной безопасности³⁶. Одним из признаков того, что государственные программы все же станут реальным инструментом управления и бюджетирования по результатам, является то, что их параметры увязываются с макроэкономическими параметрами и бюджетом. С учетом ожидаемого замедления темпов развития в 2014–2016 гг., например, планируется сократить объемы госпрограмм на 1–2 трлн. руб. и, соответственно, содержательно переработать эти программы³⁷.

Управление по результатам на уровне учреждений

Внедрение управления по результатам не ограничивалось лишь органами исполнительной власти, но распространялось также на подведомственные им организации. С 2009 г. новым инструментом управления и бюджетирования по результатам для учреждений государственного сектора стало государственное задание. Госзадание, как своеобразная 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.

Институт государственного задания для учреждений введен Бюджетным кодексом РФ и Федеральным законом от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». В соответствии с ч. 3 ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) формируется для учреждений Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования, на срок утверждения бюджета, т.е. до трех лет. Согласно Бюджетному кодексу РФ, государственное (муниципальное) задание должно содержать:

во-первых, показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ); во-вторых, порядок контроля за исполнением задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения; в-третьих, требования к отчетности об исполнении задания.

Субсидии на выполнение госзадания планируются с учетом необходимости возмещения затрат по оказанию услуг (выполнению работ), содержания недвижимого и особо ценного движимого имущества, уплаты налогов, а также на обеспечение программ развития учреждения. Сверх объемов заданий государственные учреждения могут оказывать платные услуги негосударственным заказчикам.

Для целей утверждения подведомственным учреждениям программы работ формируются перечни (реестры) государственных услуг и утверждаются нормативы затрат. Детальная информация о состоянии института госзадания имеется на портале Минфина России – http://info.minfin.ru/per_gz.php

В отличие от других инструментов управления по результатам, государственное задание неразрывно связано с бюджетом, с финансированием тысяч бюджетных учреждений, от которых зависит повседневная жизнь страны. Одна из основных проблем использования этого инструмента состоит в **сложности определения на плановый период исчерпывающих перечней и стандартов государственных услуг (работ), а также нормативов затрат** на их исполнение. Нет однозначного и убедительного ответа на такие вопросы, как, например, о том, должны ли быть нормативы едиными или индивидуальными, долгосрочными или годовыми, в какой степени детализации учитывать объем и качество работ (услуг). Экономические условия слишком изменчивы, чтобы гарантировать стабильность объемов, стандартов и нормативов ассигнований. До конца не решен и **вопрос стимулирования выполнения** государственного задания.

Стратегические документы и гражданские инициативы

Помимо перечисленных инструментов управления по результатам необходимо отметить многочисленные нормативные правовые акты, содержащие прямые целевые задания и указания на приоритеты развития. Многие из них оказывают гораздо более сильное воздействие на социально-экономическую политику, чем «специализированные» инструменты, такие как, например, проекты ОНДП или государственные программы.

В этой связи необходимо прежде всего упомянуть указы Президента России. Так, послевыборные указы (май 2012 г.) определили стратегические ориентиры экономической и социальной политики на очередной electoralный период³⁸. В них содержится довольно много конкретных целевых индикаторов, которые должны задавать целевые показатели государственных программ и иных плановых документов, включая государственный бюджет. Принятие такого рода актов должно сопровождаться корректировкой плановых документов более низкого уровня, в том числе государственных программ, отраслевых и региональных стратегий.

Помимо ориентированных на определенный результат нормативных правовых актов имеются гражданские инициативы, которые при поддерж-

ке высшего руководства страны могут получить статус директивных требований. Примером служат «Дорожные карты проектов национальной предпринимательской инициативы по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации», разработанные под патронажем автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив». Эта инициатива предусматривала разработку «дорожных карт», ориентированных на улучшение условий ведения бизнеса в ряде сфер экономики.

«Дорожные карты» в формате, реализованном к концу 2013 г., содержат контрольные показатели исполнения, план мероприятий, описание системы мониторинга и оценки результатов. Все «дорожные карты» утверждены распоряжениями Председателя Правительства РФ в качестве планов для соответствующих ведомств. Одной из проблем этого инструмента является **эффективность контроля исполнения**. Необходимы достаточно глубокие профессиональные знания, чтобы понимать, что содержательно стоит за формальным выполнением того или иного мероприятия.

Оценки и целевые показатели деятельности органов власти

Особое место в системе управления по результатам в Российской Федерации занимают системы оценок деятельности органов исполнительной власти. Первоначально такие оценки были сформированы для мониторинга и стимулирования реализации «национальных проектов», выявления неэффективных бюджетных расходов³⁹. На базе этих оценок стали готовиться доклады руководителей субъектов Российской Федерации Президенту России и доклады глав местного самоуправления в высшие органы исполнительной власти соответствующих субъектов РФ⁴⁰.

Министерство регионального развития на основе утвержденной методики проводило рейтингование регионов и распределяло среди лучших средства фонда стимулирования. При этом методика оценки не оставалась неизменной. Стремление обеспечить объективность оценки требовало учета все большего числа факторов, следовательно, приводило ко все большему усложнению методики. Если по первоначальному замыслу для оценки использовалось 43 показателя, то в дальнейшем, в качестве «дополнительных», добавилось еще несколько десятков.

По мере усложнения методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов и муниципальных образований становилась все менее прозрачной, включала неочевидные поправочные коэффициенты, все в меньшей степени соответствовала реальному социально-экономическому положению регионов, приоритетам федерального уровня и региональных стратегий. Последний раз дотации десяти лучшим регионам в сумме 1 млрд. руб. были распределены на основе этой методики в 2011 г. по итогам 2010 г.⁴¹

Наряду с указанной системой оценки регионов существовало еще несколько «отраслевых» (тематических) методик, созданных для распределения федеральных грантов на проведение реформ. Примерами такого рода являются системы рейтингования субъектов РФ в рамках Программы реформирования региональных и муниципальных финансов (Минфин

России) и Программы проведения административной реформы (Минэкономразвития России).

Критерии, используемые в этих системах оценки не совпадали. В результате регион, находящийся на одном из последних мест в рейтинге эффективности деятельности органов исполнительной власти, мог претендовать на грант по одной из программ реформирования. Такие случаи имели место при рассмотрении соответствующих вопросов, например, на Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Значительные изменения в системах оценки исполнительной власти произошли в 2012 г. в связи с принятием майских 2012 г. Указов Президента РФ, содержащих целевые установки на очередной электоральный период. С учетом требований Указов с 2013 г. была внедрена новая система оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предусматривающая предоставление грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений целевых показателей эффективности⁴².

Так, согласно Указа от 21 августа 2012 г. N 1199 оценку результативности деятельности субъектов РФ предлагалось осуществлять по следующим показателям:

1. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении.
2. Численность населения.
3. Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств).
4. Оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями.
5. Объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.
6. Уровень безработицы в среднем за год.
7. Реальные располагаемые денежные доходы населения.
8. Удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда.
9. Доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, не сдавших Единый государственный экзамен, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений.
10. Смертность населения (без показателей смертности от внешних причин).
11. Оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.
12. Доля детей, оставшихся без попечения родителей, – всего, в том числе переданных неродственникам (в приемные семьи, на усыновление/удочерение), под опеку (попечительство), охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов.

В конце 2012 г. распоряжениями Правительства РФ были введены системы показателей оценки эффективности деятельности должностных лиц по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 г.). Критерии, используемые в этих документах, соответствуют целевым показателям майских 2012 г. Указов Президента РФ и предполагают организацию довольно сложной и дорогостоящей системы мониторинга, включая проведение социологических опросов⁴³. Отчеты о достижении установленных целевых показателей должны предоставляться в Правительство ежегодно (к 15 июня года, следующего за отчетным).

Кроме того, 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 обслуживания⁴⁴. 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.

Проблемы управления по результатам

В Российской Федерации за последнее десятилетие было сформировано и внедрено довольно много инструментов управления по результатам. Однако это пока не сказалось очевидным образом на качестве государственного управления, повышении вероятности достижения ранее установленных целей, сбалансированности планов и эффективности использования средств, направляемых на решение задач и достижение целевых показателей.

Нужно заметить, что и мировой опыт также не демонстрирует однозначных и быстрых эффектов от внедрения инструментов управления и бюджетирования по результатам. Более того, выступая частью государственного административного регулирования и планирования, управление по результатам является объектом принципиальной критики со стороны либеральных экономистов в качестве одной из разновидностей «дороги к рабству». Действительно, количество плановых документов и систем оценки результатов деятельности растет, создавая видимость решения проблем, а реальных изменений зачастую не происходит.

Тем не менее системы управления по результатам широко используются во всех развитых странах в качестве одного из основных элементов «нового государственного управления». Их важная функция состоит в том, что они дополняют механизмы общественного выбора, позволяют сделать его более информированным и осознанным, связывают политические решения с конкретными планами действий правительств и конкретных ис-

полнительных организаций, персонифицируют ответственность, ориентируют и стимулируют исполнителей.

Иными словами, технологии управления и бюджетирования по результатам должны обеспечивать прозрачные связи с требованиями законов, обязательствами, формируемыми в рамках политического процесса, обосновывать необходимые мероприятия и ресурсы для достижения высокоуровневых целей, определяемых политиками.

В этой связи целесообразно усилить **участие законодательной власти, организаций гражданского общества в определении** (обсуждении) **целей** государственных программ, отраслевых стратегий, их отдельных мероприятий и целевых индикаторов. Для этого требуется расширить **экспертную поддержку законодателей** в рамках работы комитетов, комиссий, рабочих и экспертных групп парламентов.

Большая вовлеченность законодателей на этапе целеполагания позволит ослабить эффект «максимизирующего бюрократа», действующего в условиях информационной асимметрии в своих интересах. Инструменты управления по результатам должны быть в большей степени ориентированы на достижение общественно значимых целей, а не только на обоснование ведомственных бюджетов. В настоящее же время, например, по мнению Счетной палаты имеет место неполное соответствие госпрограмм долгосрочным целям социально-экономической политики государства, господствует отраслевой, ведомственный подход⁴⁵.

В проекте федерального закона РФ «О государственном стратегическом планировании» Федеральное собрание упоминается в качестве одного из участников этого процесса. Однако его функции крайне ограничены. Они сформулированы следующим образом: «Палаты Федерального Собрания Российской Федерации осуществляют законодательное регулирование в сфере стратегического планирования, а также полномочия в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2013 г. N 77-ФЗ “О парламентском контроле”».

В то же время во многих странах, например во Франции, государственные программы рассматриваются и утверждаются парламентом. При рассмотрении бюджета в них могут быть внесены изменения, в частности, могут быть перераспределены средства между программами.

В документах, разрабатываемых в сложившейся системе управления по результатам, практически **отсутствуют прогнозы последствий для различных социальных групп и экономических агентов**, оценки дополнительных издержек и выгод для граждан и бизнеса. Значительную долю занимают объемные и усредненные целевые индикаторы, которые далеко не всегда можно идентифицировать с какими-либо группами интересов. Имеет место практика выбора показателей, наиболее удобных для ведомств, но малозначимых для целевых групп.

При обосновании управленческих решений, как правило, **отсутствует анализ вариантов поведения экономических агентов**. Редки оценки возможностей их участия, вклада в реализацию мероприятий и достижение общих целей в рамках государственно-частного партнерства.

При этом необходимость учета поведения негосударственных участников и групп интересов тем выше, чем в большей степени программно-целевые инструменты ориентированы на достижение конечных результатов. Можно сказать, что чем ближе формулировка целей к конечному результату, понимаемому с позиции общественной выгоды (полезности), тем сложнее гарантировать его достижение лишь за счет усилий органов исполнительной власти.

Так, в докладе Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации на 2011 г. и на период до 2013 г. в качестве целей обозначались: улучшение демографической ситуации, повышение благосостояния населения, снижение бедности и неравенства, повышение качества и доступности медицинской помощи, лекарственного обеспечения. Понятно, что первые из указанных целей лишь в малой степени подконтрольны ведомству. Стремление найти каждой значимой цели «хозяина» приводит к формированию необоснованных обязательств, упрощению их до уровня подконтрольных, более примитивных задач, что в конечном счете может исказить исходное понимание цели.

Нужно отметить, что большинство используемых в российской практике инструментов управления по результатам не предполагает достаточно мощных *механизмов информента (стимулирования, привязки ассигнований к уровню достижения целей)*. Безусловно, не только методически, но прежде всего политически это трудно решаемая задача. Однако без ее решения невозможны повышение эффективности, выявление внутренних резервов. Для ведомств вполне естественным является оппортунистическое поведение, минимизация усилий и максимизация бюджета вне зависимости от достижения установленных целей и задач. Возможности удешевления результатов для бюджета, использование резервов, негосударственной инициативы и пр. находятся вне их интересов, если не предусмотрены соответствующие стимулирующие механизмы.

Важным является также наличие ответственности (или хотя бы публичной отчетности) за ранее принятые целевые ориентиры и реализацию мер по их достижению. Каждый новый программно-целевой документ формирует издержки и рациональные ожидания в экономике и обществе. *Накопление несбывшихся ожиданий* без объяснения причин служит сильным дестимулятором и подрывает потенциал управления по результатам в будущем.

Реальное управление по результатам невозможно без *системы управления рисками*, связанными с изменением внешней среды, поведением внешних агентов или недостаточной эффективностью управленческого воздействия. Такие риски являются не исключением, а правилом. Однако в нашей практике они далеко не всегда оцениваются, а варианты действия («решающие правила») на случай их возникновения почти не разрабатываются. В итоге внедрение инструментов управления по результатам вместо стабильности вносит дополнительную неустойчивость и неопределенность, поскольку существенное изменение внешних условий не определяет соответствующего управленческого воздействия либо такое воздействие осуществляется в чрезвычайном порядке, вне программно-целевого контекста.

Необходимо также **установить более четкие иерархию и порядок изменения документов**, разрабатываемых в рамках управления по результатам, в том числе с учетом возникновения существенных рисков, требующих пересмотра целевых установок и задач разного уровня. На практике эти моменты учитываются недостаточно, особенно когда дело касается документов регионального и муниципального уровней.

Основной целью проекта федерального закона «О государственном стратегическом планировании» как раз и является обеспечение согласованности стратегических документов управления различного уровня. Однако, указывая на необходимость взаимоувязки документов стратегического планирования, этот проект не устанавливает ее принципы и порядок, оставляя их определение Правительству и его ведомствам. Он не рассчитан на «расширение», возможность развития системы. В нем, например, нет недавно возникших «дорожных карт», планов деятельности ведомств по реализации указов Президента, которые фактически имеют большее значение, чем разного рода стратегии.

Отсутствие четких механизмов учета **взаимовлияния изменений в плановых документах** разного уровня управления приводит к накоплению ошибок, к ситуации, когда ни в одном из планов нельзя быть уверенным. В то же время количество плановых документов постоянно увеличивается. Попытка решить любую проблему путем разработки плана, программы, «дорожной карты» отражает бюрократическую логику поведения, но не гарантирует успеха. К такой системе управления теряется не только общественное доверие, но и серьезное служебное отношение.

Наряду с общесистемными имеются и **технические проблемы**, например связанные с отсутствием адекватных показателей для характеристики степени достижения целей, нечеткостью формулировки задач (что зачастую не позволяет идентифицировать их результат).

По отношению к государственным программам, иным документам, реализуемым в рамках управления по результатам, не применяются **принципы оценки регулирующего воздействия**, которые могли бы выявить прямые и косвенные последствия для всех групп, находящихся в сфере их влияния.

Недостаток информации и нормативной базы **не позволяет уверенно обосновать потребность в ресурсах** и их распределение по целям и задачам, т.е. в полной мере реализовать технологию бюджетирования по результатам. Как следствие возникают «мягкие» обязательства и бюджетные ограничения, когда исполнитель в качестве оправдания может сослаться на недостаток финансирования.

Комплексность целей требует **межведомственной координации** их обеспечения. Это организационно наиболее сложный момент в управлении по результатам, связанный с необходимостью поиска баланса ведомственных интересов и распределения ответственности в соответствии с возможностями и ресурсами.

Очевидно, что внедрение инструментов управления по результатам, недостаточно обеспеченных с методической, информационной, кадровой, организационной стороны, может принести больше вреда, чем пользы.

Таким образом, разносторонняя и во многом справедливая критика инструментов управления по результатам зачастую исходит из идеальных и поэтому нереализуемых пожеланий. Однако в той же мере детальные предложения по методической доработке (совершенствованию, улучшению) иногда становятся самоцелью и могут быть бессмысленны в тех случаях, где нужны не технологические, а политические изменения.

Обратная связь и возможность участия

Современные теории и методы государственного управления широко используют идею и технологии обратной связи с клиентами государства, гражданским обществом, их участия в обсуждении и принятии решений. Все большую популярность завоевывают практики разделения ответственности, наделения полномочиями, аутсорсинга, государственно-частного партнерства, участия в управлении (в целом – participatory governance). Российская Федерация по количеству формальных институтов, созданных для взаимодействия исполнительной власти с гражданским обществом, наверное, является одним из мировых лидеров. Действует Общественная палата. Подавляющее большинство органов исполнительной власти на всех уровнях имеют общественные советы. В системе исполнительной власти действует множество комиссий, советов, рабочих групп с участием внешних экспертов. Без обсуждения с представителями популярных общественных организаций и ассоциаций представителей бизнеса, экспертного сообщества не обходится принятие ни одного важного для страны (региона, муниципалитета) документа. Значительная часть стратегических документов инициирована и подготовлена с участием экспертов.

При этом сложно оспорить существующее мнение о том, что роль таких институтов в значительной степени является формальной, а их персональный состав формируется в основном из лояльных по отношению к органам власти участников. Тем не менее возможность выразить свое мнение у наиболее крупных общественных организаций и значимых экспертов имеется.

Сложнее донести свой голос и оценку массовым клиентам исполнительных органов власти. Административная реформа в этом отношении создала ряд инструментов, которые были дополнены новыми инициативами Открытого правительства.

Досудебное обжалование

Одним из первых механизмов по взаимодействию с гражданским обществом, предложенным в рамках административной реформы, стало **досудебное обжалование**. Реальные основания для обжалования действий (бездействий) чиновников возникли лишь с появлением административных регламентов, содержащих стандарты и обязательные требования к формату и порядку взаимодействия при оказании государственных услуг. Однако до 2011 г. нормативные основания досудебного обжалования нарушений установленных в регламентах стандартов обслуживания

были недостаточно конкретны порядок подачи жалоб, их рассмотрения, установления ответственности не определен.

В конце 2011 г. в 210-ФЗ были внесены дополнения, которые определили процедуру досудебного обжалования, а меры ответственности чиновников были установлены в Кодексе об административных правонарушениях. Правительство утвердило также правила подачи и рассмотрения жалоб⁴⁶. Несколько позже административная ответственность за ненадлежащее оказание услуг была возложена на МФЦ и их сотрудников⁴⁷.

Вместе с тем пока еще не отработаны удобные каналы подачи жалоб. В перспективе такую возможность будет предоставлять Единый портал государственных услуг. Не начал работать и единый «телефон доверия». Процедура рассмотрения жалоб также недостаточно регламентирована (так, не установлены открытость и доступность информации рассмотрения жалобы, участие в рассмотрении заявителя).

Обжалование – это лишь часть взаимодействия государства и гражданского общества. Оно не обеспечивает **упреждающего решения проблемных вопросов**. Уже в первых вариантах мероприятий административной реформы присутствовала более широкая постановка вопроса. Предполагалось расширить доступ гражданского общества к информации, имеющейся у государственных органов, проводить не только мониторинг отношения гражданского общества к государственным институтам и их руководителям, но и использовать общественное мнение для оценки результативности их деятельности. Наконец, обсуждался вопрос о возможности участия граждан и институтов гражданского общества в процессе обсуждения и принятия государственных решений.

Во многом эти направления получили развитие в связи с деятельностью Открытого правительства. Особенно большое значение имеют такие его проекты, как: открытые данные, открытое министерство, открытый регион.

Информационная открытость, обратная связь и участие

Основой общественной оценки исполнительной власти и гражданского участия в принятии решений является **информационная открытость** государства.

В этом отношении за последние годы создана детальная нормативная правовая база, гарантирующая доступ граждан к информации о деятельности исполнительных органов, не уступающая по уровню своих нормативных требований аналогичным актам развитых стран. Введена административная ответственность за нарушение порядка предоставления информации должностными лицами. Развивается институт открытых данных.

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 сайты есть у всех. Мониторинг соответствия наполнения сайтов требованиям законодательства свидетельствует о постоянном улучшении их информационного контента⁴⁸.

В электронном формате открыты многие информационные ресурсы (ФНС России, ФМС России, Росреестра России и т.д.), в частности реестры лицензий, официальная статистическая информация, публичная кадастровая карта, часть сведений ЕГРЮЛ и пр.

При этом требования законодательства о доступе к информации реализуются пока не полностью. Фактически лишь портал ФМС России соответствует этим требованиям на сто процентов. По данным мониторинга информационной открытости в среднем по федеральным органам власти требования законодательства выполнены лишь на 60%⁴⁹.

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 актов в отдельных сферах (в отношении административных регламентов, технических регламентов и т.д.). Внедрение института ОРВ еще больше расширило сферу экспертного участия в формировании нормативной правовой базы.

Развивается использование краудсорсинговых технологий по сбору и обсуждению общественных инициатив в области законодательства⁵⁰.

Однако общими проблемами являются отсутствие опыта продуктивного сотрудничества с властями, неготовность общества к участию в управлении, недоверие к предлагаемым механизмам.

Заключение

Анализ прошедшего периода реформирования позволяет 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. Термин «реформа», к сожалению, уже получил устойчивый негативный оттенок.

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.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авдашева С.Б., Крючкова П.В. Государственный и частный инфорсмент законодательства при риске ошибок I рода: выбор для России // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2012. – № 8 (15). – С. 114–140.
2. Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов – 2008. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2009.
3. Всероссийский мониторинг административных регламентов – 2009. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2010.
4. Государственные и муниципальные услуги: методология, инструментарий и опыт оценки удовлетворенности граждан. Часть I. М.: ИД «Дело» РАН-ХиГС, 2012.
5. Мониторинг качества и доступности государственных и муниципальных услуг – 2010. М.: ИД ВШЭ, 2011.
6. Паршин М.В. Качество государственных и муниципальных услуг: на пути к сервисному государству. М.: Изд-во «Статус», 2013.
7. Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти: экспертная систематизация и анализ деятельности / А.Б. Жулин, Т.Л. Кукса, А.А. Николенко и др.; Гос. Ун-т – Высшая школа экономики. М.: Институт государственного и муниципального управления, ГУ-ВШЭ, 2010.
8. Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года / под науч. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминова. Книга 2. М.: ИД «Дело», 2011.
9. Шашитко А.Е., Плаксин С.М. Эффекты штрафных санкций: от теории к практике // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 3. – С. 110–131.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ См. более подробно: <http://russian.doingbusiness.org/> и <http://www.forbes.com/best-countries-for-business/>
- ² Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. «О долгосрочной государственной экономической политике»: повышение позиции Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса со 120-й в 2011 г. до 50-й – в 2015 г. и до 20-й – в 2018 г.
- ³ Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. N 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах». Нужно заметить, что определенные в указе направления актуальны до сих пор.
- ⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. N 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы».
- ⁵ Итоги анализа были утверждены протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 26 ноября 2003 г. N 5. Более подробно этот этап административной реформы описан в книге Паршина М.В. (2012, с. 7–18).
- ⁶ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» были выделены функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию; контролю и надзору; управлению государственным имуществом; оказанию государственных услуг.
- ⁷ По Указу Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. N 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию были возложены на федеральные министерства. Функции по контролю и надзору – на федеральные службы. Функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом – на федеральные агентства. Устанавливалось, что министерства осуществляют координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, правда без уточнения, в чем конкретно будут состоять координация и контроль.
- ⁸ В Постановлении Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. N 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» определялся порядок утверждения министерством планов деятельности подведомственных ему служб и агентств и отчетов об их исполнении, назначение и освобождение от должности заместителей руководителей агентств и служб, их премирования, утверждения регламентов исполнения подведомственными органами функций и пр.
- ⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. N 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».

- 10 Имеется в виду Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 N 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».
- 11 Из справки по вопросу 1 повестки заседания Консультативного совета по оценке регулирующего воздействия при Минэкономразвития России «О проведении с 1 июля 2013 г. федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии» от 6 июня 2013 г.
- 12 Портал административной реформы: Совершенствование государственного управления. <http://ar.gov.ru/monitoring/index.html>
- 13 Протокол заседания Правительства Российской Федерации от 21 октября 2004 года N 40.
- 14 Протокол заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 30 июля 2006 г. N 53.
- 15 Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. N 352 г. «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание» определяло закрытый перечень таких услуг и правила определения размера платы за их оказание.
- 16 Федеральный закон N 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» принят 28 декабря 2013 г.
- 17 Комитет по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров РСПП совместно с НИУ ВШЭ ежегодно с 2011 г. также готовит соответствующий доклад – см. <http://www.goskontrol-rspp.ru/>
- 18 См. данные портала – http://ar.gov.ru/napravleniya_1_5/index.html
- 19 Имеется в виду Постановление Правительства от 11 ноября 2005 г. «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)».
- 20 Всего к 30 октября 2013 г. утверждены около 729 административных регламентов услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти, т.е. регламентировано более 90% подлежащих регламентации функций и услуг. На региональном и муниципальном уровнях – более 9500 и 19 500 административных регламентов соответственно. Нужно заметить, что рядом экспертов само количество учтенных функций подвергается сомнению.

- 21 Рабочая группа была создана в 2004 г. по распоряжению Председателя Правительства РФ М.Е. Фрадкова. Руководителем рабочей группы был назначен ректор НИУ ВШЭ Я.И. Кузьминов, его заместителем – первый проректор НИУ ВШЭ Л.И. Якобсон. В состав рабочей группы входили представители РСПП, ОПОРЫ России, Деловой России, эксперты из консалтинговых и ИТ-компаний, представители органов власти и академического сообщества.
- 22 В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 02.10.2009 N 779 «О внесении изменений в Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)».
- 23 Первый проект этого Закона был подготовлен НИУ ВШЭ в рамках контракта с Минэкономразвития в 2008 г.
- 24 Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2009 г. N 796 «О некоторых мерах по повышению качества государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг».
- 25 Данные портала: http://ar.gov.ru/mfc_placement/index.html
- 26 Более подробно см.: <http://gos.hse.ru/projects/detail/154/?IBLOCK=4>.
- 27 Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. N 1815-р «О государственной программе Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”».
- 28 Распоряжение Председателя Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2013 г. N 2516-р «Об утверждении Концепции развития механизмов государственных и муниципальных услуг в электронном виде».
- 29 Концепция и план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. были одобрены распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. N 1789-р. Эти акты предусматривали: создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности, разработку ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности, внедрение управленческого учета, позволяющего распределять ресурсы по поставленным задачам и обеспечивать контроль за достижением результатов, внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценивать эффективность деятельности структурных подразделений и должностных лиц, проводить оценку эффективности бюджетных расходов и т.д.
- 30 Первый трехлетний федеральный бюджет был принят на 2008–2010 гг.
- 31 Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006–2008 гг. были согласованы Минфином России и Минэкономразвития России и рекомендованы письмом Минфина России от 27 июня 2005 г. N 02-АЛ/2008.

- ³² Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г. были утверждены распоряжением Правительства от 17 ноября 2008 г. N 1663-р. Они включали пять целевых направлений развития. Во-первых, новое качество жизни: здоровье человека, улучшение демографической и экологической ситуации, качественное и доступное здравоохранение и образование и т.д. Во-вторых, динамичная инновационная экономика: обеспечение макроэкономической стабильности, благоприятная предпринимательская среда, национальная инновационная система, повышение конкурентоспособности отраслей, создание информационного общества и т.д. В-третьих, обеспечение национальной безопасности: обновление оборонного комплекса, обеспечение антитеррористической защищенности страны, безопасность в сфере экономики защиты информации и т.д. В-четвертых, сбалансированное региональное развитие: согласованность федеральной и региональной политики, создание новых центров социально-экономического развития в регионах и т.д. В-пятых, эффективное государство, т.е., по сути, административная реформа.
- ³³ Впервые о программах (федеральных целевых программах – ФЦП) было сказано в Федеральном законе РФ от 13 декабря 1994 г. N 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». В настоящее время существует 48 ФЦП с общим объемом финансирования в 2013 г. более 1 трлн. руб. См.: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/Full/2013>
- ³⁴ Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» и Приказ Минэкономразвития России от 22 декабря 2010 г. N 670 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» определили порядок разработки и контроля исполнения программ.
- ³⁵ Перечень программ был впервые утвержден распоряжением Правительства РФ N 1950-р от 11 ноября 2010 г.
- ³⁶ Информацию о государственных программах можно найти на портале: <http://www.gosprogrammy.gov.ru/Main/Start>
- ³⁷ В проекте федерального бюджета на 2014–2016 гг. расходы на реализацию госпрограмм запланированы в размере 8,2 трлн. руб. в 2014 г., 8,4 трлн. руб. – в 2015 и 8,6 трлн. руб. – в 2016 г.
- ³⁸ Имеются в виду указы Президента РФ от 7.05.2012 N 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», N 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», N 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения», N 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», N 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», N 602 «Об обеспечении межнационального

согласия», N 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса», N 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации», N 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации», N 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации».

- ³⁹ Программа приоритетных национальных проектов была сформулирована Президентом России осенью 2005 г. К таким проектам были отнесены здравоохранение, образование, жилье, сельское хозяйство.
- ⁴⁰ Речь идет об указах Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. N 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и от 28 апреля 2008 г. N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».
- ⁴¹ Распоряжение Правительства РФ от 23 декабря 2011 г. N 2343-р.
- ⁴² Указ Президента России от 21 августа 2012 г. N 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. N 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. N 1199 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”».
- ⁴³ Распоряжением Правительства РФ от 15 ноября 2012 N 2096-р (ред. от 15.03.2013) «О показателях оценки эффективности деятельности должностных лиц по созданию благополучных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года)» утверждались перечни соответствующих показателей для руководителей федерального и регионального уровней.
Распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. N 2550-р утверждены методики определения целевых значений показателей для оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности.
- ⁴⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. N 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей».
- ⁴⁵ Интервью газете Известия от 4 сентября 2013 г.: В госпрограммы заложили принцип «бери больше – трать быстрее». <http://izvestia.ru/news/557546>

- ⁴⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 16 августа 2012 г. N 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации».
- ⁴⁷ Федеральный закон Российской Федерации от 28 июля 2012 г. N 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу “одного окна”».
- ⁴⁸ АИС «Мониторинг госсайтов» – <http://gosmonitor.ru>
- ⁴⁹ Данные мониторинга соответствия наполнения сайтов требованиям законодательства, проводимого Фондом свободы информации в 2013 г. – <http://www.svobodainfo.org/ru/node/2527>.
- ⁵⁰ В соответствии с Указом Президента РФ от 4 марта 2013 г. N 183 функционирует Интернет-ресурс «Российская общественная инициатива». Предложение, набравшее 100 тыс. голосов, должно быть рассмотрено органами государственной власти.

THE DECADE OF ADMINISTRATIVE REFORM: RESULTS AND NEW CHALLENGES

Klimenko Andrey V.

PhD, Associate Professor, Head of the Department of Theory and Practice
of Public Administration, Faculty of Public Administration, Director of the Institute
for Public Administration and Municipal Management of National Research University
Higher School of Economics.

Address: National Research University Higher School of Economics. 20 Myasnitskaya Str.,
Moscow 101000, Russian Federation. E-mail: aklimenko@hse.ru

Abstract

A new administrative reform was launched 10 years ago. It developed in a few main directions. First, the whole block of functions of the Federal and Regional bodies of the executive power was subject to revision. The task to do away with the excessive and duplicate functions both of the executive power bodies and their subordinate organizations was set and partially realized. Second, the procedure of performing the functions, that were acknowledged to be necessary, have been improved and regulated. This made it possible to simplify and to reduce the difficulties of interaction of the citizens and business with the public administration to some extent Third, performance management technologies which include program targeted tools and estimates of the administration's work are being actively inculcated. Thus, new conditions have been created for the transition to budgeting the performance management of the public administration, and to forming the budget according to the program principle. Fourth, the executive power has become more open from the information point of view and prepared to interact with civil society. The open government has been set up, standards of an "open ministry" and "open region" have been worked out, open data are being actively formed.

Analysis of numerous investigations showed a certain positive result of all these measures. Russia's rates on using new technologies by the public administration have increased. However, business climate has not noticeably improved, and the rates of the economic growth have decreased. The slowing down might have been higher but for the realized reforms.

The current situation depends significantly on the fact, that the principles proclaimed at the beginning of the administrative reform have not been completely realized. It refers first of all to the elimination of the excessive state functions, which can especially be seen in the field of control and supervision. The inculcated procedures of estimating the regulation impact of the standard acts projects have not become a real barrier for ineffective excessive regulations. The adopted administrative regulations have made bureaucracy more transparent and specified the measure of its responsibility, but the potential of simplification of the administrative procedures has not been fully realized in especially interdepartmental relations. As for the performance management tools, they have not been coordinated so far and often misguide public administration of the Federal, regional and municipal levels. Citizens' participation in public administration, the feed-back system is not effective enough.

Many of the deficiencies considered above are brought about by the natural problems of innovations development and inculcation, which need approving and adjusting. However, in many cases insufficient look into the reform, bad coordination, inconsistency and imbalance of the steps in reforming of the administrative system may give a negative result.

Keywords: executive power; mechanisms of public administration; administrative reform; services standards, monitoring and supervision; performance management; state programs; regulations, inspection procedures.

REFERENCES

1. Avdasheva, S.B. & Kryuchkova, P.V. (2012). Gosudarstvennyi i chastnyi enforcement zakonodatel'stva pri riske oshibok I roda: vybor dlya Rossii [Public and private enforcement of legislation at the risk of the first kind of errors: choice for Russia]. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii*, n. 8 (15), pp. 114–140.
2. *Vserossiyskiy monitoring vnedreniya administrativnyh reglamentov – 2008* [Monitoring of the implementation of the administrative regulations throughout Russia-2008]. Moscow: HSE, 2009.
3. *Vserossiyskiy monitoring administrativnyh reglamentov – 2009* [Monitoring of the implementation of the administrative regulations throughout Russia – 2009]. Moscow: HSE, 2010.
4. *Gosudarstvennye i municipalnye uslugi: metodologiya, instrumentariy i opyt otsenki udovletvoryonnosti grazhdan* [State and municipal services: methodology, tools and experience of the satisfaction scores of citizens]. Part I. Moscow: ID «Delo» RANHiGS, 2012.
5. *Monitoring kachestva i dostupnosti gosudarstvennyh i municipalnyh uslug – 2010* [Monitoring of the quality and accessibility of public and municipal services – 2010]. Moscow: HSE, 2011.
6. Parshin, M.V. (2013). *Kachestvo gosudarstvennyh i municipalnyh uslug: na puti k servisnomu gosudarstvu* [Quality of public and municipal services: towards the service state]. Moscow: «Status».
7. *Registr polnomochiy federalnyh organov ispolnitelnoy vlasti: ekspertnaya sistematzatiya i analiz deyatelnosti* [Register of powers of federal executive bodies: expert systematization and analysis of the performance]. (Zhulin, A.B., Kuksa, T.L., Nikolenko, A.A. at al. (Eds)) Moscow: Institute for Public Administration and Municipal Management, HSE, 2010.
8. *Strategiya-2020: Novaya model rosta – novaya sotzialnaya politika. Itogovyi doklad o rezultatah ekspertnoy raboty po aktualnym problemam sotzialno-ekonomicheskoi strategii Rossii na period do 2020 goda* [Strategy 2020: The new growth model – a new social policy. Summary report about the results of the expert work on the topical issues of the socio-economic strategy of Russia until 2020]. (Mau, V.A. & Kuzminov, Y.I. (Scientific eds)). Book 2. Moscow: ID «Delo», 2011.
9. Shastitko, A.E. & Plaksin, S.M. (2013). Efekty shtrafnih sanktsiy: ot teorii k praktike [Effects of penalties: from theory to practice]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 110–131.