

Лобанов В.В.

МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Аннотация

В статье анализируются ключевые теоретические и практические вопросы модернизации госуправления и государственной службы Российской Федерации на современном этапе. Выделяются особенности реформирования, когда реализация реформ не ведет к развитию государственных институтов. Рассматриваются три траектории (сценарии) проведения реформ и говорится о необходимости создания условий для их удержания на высокой траектории. Предлагается новая модель государственного управления, включающая пять основных элементов развития. Особо говорится об институциональных, организационных и кадровых проблемах. Дается сравнительный анализ с зарубежными странами (США, ЮАР, Великобритания). Автор предлагает некоторые пути решения существующих проблем с учетом российского и зарубежного опыта.

Ключевые слова: модернизация госаппарата, реформирование и развитие государственного управления, старые и новые модели государственного управления, основные сценарии развития институциональных и структурных реформ, институциональные, организационные и кадровые проблемы государственной службы, управление по результатам, служба высших руководителей.

Составной частью стратегии модернизации России является совершенствование работы государственного аппарата. Здесь требуется четкое определение существующих проблем и разработка планов по их решению. Предложим наше видение современной ситуации в России, основанное на изучении отечественного и зарубежного опыта.

В мировой практике существует определенный алгоритм модернизации системы госуправления в постсоциалистических странах, когда на первом этапе основное внимание уделяют правовым актам и **законодательству**. Затем переходят к созданию стабильно функционирующих **институтов и организаций** в системе государственного управления. А далее активно работают над вопросами повышения **эффективности** работы всей системы на основе анализа текущих проблем и разработанной «идеальной» модели государственной службы. Особенностью России является незавершенность двух последних этапов, поэтому в современной повестке дня стоят вопросы формирования новых и развития действующих государственных институтов, а также повышение их эффективности и результативности в условиях все большего ограничения бюджетных расходов, внешней нестабильности, ускоренного проведения структурных и институциональных реформ.

Сразу отметим, что понятия **реформирование и развитие** необходимо разделить, так как в принципе реформы должны вести к развитию, но это не всегда получается на практике. Реформы госаппарата иногда замыкаются на внутренних проблемах и не влияют на внешние процессы и реализацию поставленных целей. Все административные реформы имеют *внутренний и внешний контур*, и накопленный административный потенциал и другие ресурсы не всегда используются достаточно эффективно. Поэтому необходимо оперативно выявлять критические пункты процесса реформ. Имеются три сценария и, соответственно, *несколько траекторий реформирования* и выполнения правительственных программ и проектов.

Траектория 1. Успешное развитие по намеченному плану и достижение плановых показателей.

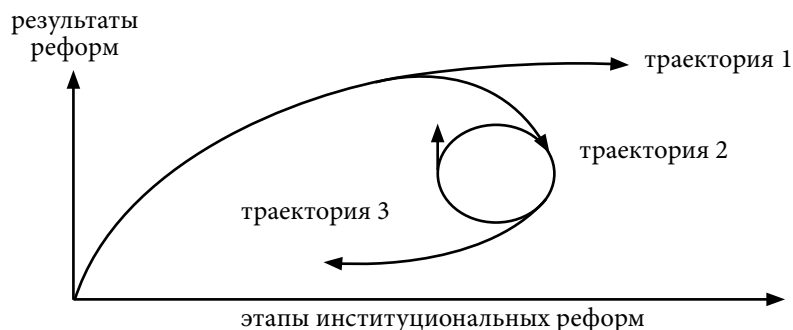
Траектория 2. Снижение показателей и вступление процесса в «замкнутый цикл» по принципу «шаг вперед и откат назад».

Траектория 3. Выход из этого «замкнутого цикла» по двум сценариям: движение вперед или возврат к старой, первоначальной точке.

С учетом того, что многие социальные явления имеют определенную цикличность в своем развитии, вполне закономерно, что институциональные реформы также обладают этим качеством. Эти циклы обусловлены не только политическим развитием (электоральный цикл), но и социальными и экономическими циклами, которые отличаются своим характером и периодичностью. Для оперативного реагирования необходимо знать, когда реформы начинают затухать и начинается движение вспять, а также когда они начинают топтаться на месте (см. рис. 1).

Рисунок 1

Основные траектории (сценарии) институциональных реформ



Принятие своевременных мер позволяет вновь вернуть процесс реформирования в нормальное русло и перейти на высокую траекторию поступательного движения. Но для этого требуется оценить все потенциальные риски (составить карту рисков) и разработать оперативные планы по управлению рисками (превентивный и чрезвычайный планы). Таким образом, необходимо предусмотреть все опасности и сформировать три стратегии реформ с учетом объективных и субъективных обстоятельств, которые условно можно назвать – стратегическое наступление, стратегическая оборона и стратегическое отступление.

В практической деятельности все шире используется новая технология управления реформами, когда на основе определенных концепции и стратегии формируется широкая площадка или *специальный форум* для обсуждения и привлечения ресурсов всех заинтересованных сторон, что позволяет довести реформы до успешного завершения. При умелом использовании информационных технологий и социальных сетей это дает внушительный синергетический эффект.

В итоге, реформы системы государственного управления должны вести не к появлению *бюрократической демократии*, где правят бал чиновники всех мастей и уровней, включая и политическую сферу, а к развитию **демократической бюрократии**, повышению профессионализма и открытости государственной службы в целом. Комплексный анализ показывает, что процесс реформирования госаппарата в России в настоящий момент находится на второй траектории, поэтому необходимо перевести его на другую, более высокую траекторию развития. Реформы должны быть связаны с социально-экономическим развитием как страны, так и самих органов государственной власти и управления.

Заметим, что во многих зарубежных странах зарплата чиновников привязана к средней зарплате по стране, и она пересматривается каждый год. Растут доходы у населения, увеличивается зарплата у чиновников, снижаются доходы – это сразу сказывается и на их кошельках. Система ясная и справедливая. Кстати, отрицательным моментом второй траектории является все большее выделение денег и ресурсов под различные реформаторские проекты без твердых гарантий их окупаемости, появление «черных дыр» в бюджете и резкий рост коррупции.

Другой проблемой является разработка **новой парадигмы государственного управления**, так как старые модели уже не соответствуют новым реалиям жизни. Периоду массового производства и индустриализации соответствовала *концепция рациональной бюрократии*. В ней были выделены несколько ключевых принципов работы госаппарата – бюрократия должна быть отделена от политики, иметь иерархическую структуру, функциональную специализацию, четкие правила работы и должностные инструкции, деперсонализацию, отделение власти от собственности и т.д. Все это создает необходимые предпосылки для эффективной работы госаппарата на принципах рациональности и эффективности.

Переход к обществу потребления и либерализация экономики вызвали появление концепции «*нового государственного управления – New public management*», связанной с попытками внедрения в работу государственно-

го аппарата методов и инструментов работы бизнес-структур, ослабление роли государства в экономике. Ключевыми моментами этой концепции являются: а) использование практики частного сектора – аутсорсинг, стратегическое планирование, бюджетирование по результатам и т.д.; б) минимизация роли государства в хозяйственной деятельности; в) децентрализация и дебюрократизация госуправления; г) клиентоориентированность в деятельности государственных организаций. Это соответствует либеральным тенденциям и взглядам, когда приоритет отдается индивидуальным правам и свободам, развитию частной инициативы.

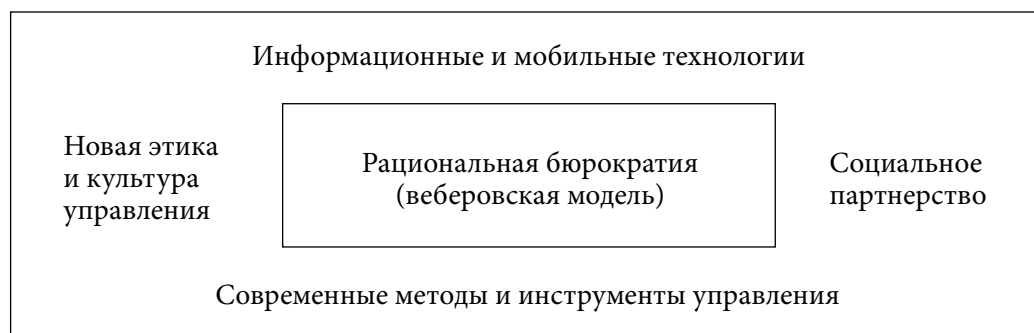
Однако появление новых вызовов и задач выявило ограниченность многих положений «нового государственного управления», прежде всего четко обозначилась тенденция приоритетности общественного интереса перед частным. Поэтому начали появляться новые идеи в рамках концепции «*Good governance*» (*эффективное руководство, управление, правительство*) – модель государственного управления, основанная на следующих предпосылках:

- единство всей системы государственного управления и власти;
- ориентация на социальную эффективность государства;
- партнерство с институтами гражданского общества и бизнесом;
- открытость и прозрачность государственной власти;
- активное использование инноваций и современных технологий.

Это непосредственно отразилось на приоритетности развития организационных структур госуправления: а) веберовская модель – это иерархия оргструктур; б) концепция «нового государственного управления» – это децентрализованные оргструктуры; в) концепция «эффективного руководства» – сетевой, матричный, проектный принцип организации. Речь идет о создании *модели государственного управления*, когда система рациональной бюрократии с ее иерархической структурой и официальными процедурами дополняется: а) современными информационными технологиями; б) методами и инструментами «нового госуправления»; в) принципами социального партнерства; г) обновленной системой этических и моральных норм государственной службы и культуры управления (см. рис. 2).

Рисунок 2

Основные элементы новой модели государственного управления



Иерархическая система бюрократии необходима для быстрого решения возникающих проблем. Современные технологии, методы и инструменты создают материальную основу эффективного управления. Социальное партнерство позволяет использовать в полном объеме весь потенциал общества. Изменения в этике и культуре управления отражают переход к новым ценностям в государственной политике [6]. Можно высказать предположение, что данная парадигма развития будет основной в первой половине XXI в.

Выделим несколько приоритетных проблем совершенствования деятельности госаппарата в Российской Федерации на сегодняшний момент. Институциональные проблемы связаны с разделением реформирования государственного управления по трем независимым направлениям – *административная реформа, реформа государственной службы и бюджетная реформа*. Здесь много негативных последствий, начиная с того, что многие мероприятия дублируются, а другие упускаются из вида, создавая определенные «провалы» в программах реформирования. Так, очевидно, что простая реорганизация организационных структур и перераспределение функций без изменения качества человеческих ресурсов малоэффективны, поскольку уровень профессионализма и отношение к работе остаются прежними. Кроме того, возникают вопросы, связанные с определением *приоритетов* в реформах: правильно ли сначала проводить мероприятия и только потом создавать системы управления? должны ли служащие проходить переподготовку и курсы повышения квалификации до или после завершения программ, проектов? и т.д. Так, оснащение государственных органов современными компьютерами и программным обеспечением без взаимосвязи с тотальным обучением госслужащих умению ими грамотно пользоваться означает лишь пустую трату народных денег.

Также можно выделить недостаточно ясную ситуацию с госструктурой, которая бы отвечала за развитие системы государственного управления в целом (речь идет о тактическом уровне управления). Как-то раз пришлось столкнуться с ситуацией, когда надо было подписывать международное соглашение по вопросам государственного управления (по линии МИДа), и с большим трудом определили, кто поставит подпись с российской стороны. У наших зарубежных партнеров такой проблемы не возникало.

Много проблем возникает во *взаимоотношениях между федеральными и региональными органами власти*, особенно в сфере межбюджетных отношений, когда ряд государственных функций и полномочий передается субъектам Федерации, бюджетные доходы которых недостаточны для их выполнения. Хотя это не только чисто российская проблема. Так, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) на основе мирового опыта определила несколько основных барьеров на пути сотрудничества между федеральными и региональными (местными) органами власти:

- информационные барьеры (качество и количество информации);
- материально-технические барьеры (человеческие, материальные и другие ресурсы);
- финансовые барьеры (источники доходов для регионов);
- административные барьеры (слабость или отсутствие госорганов);

- политические барьеры (ведомственный и функциональный подход к решению общественных проблем).

Основные средства и инструменты преодоления этих барьеров включают: разработку стандартов и правовых механизмов; контрактную систему; систему сотрудничества и интеграции; развитие индикаторов выполнения и оказания госуслуг; создание координирующих структур и организаций; проведение информационных совещаний и встреч; совместные пилотные проекты и инновации [4].

В государственной службе существуют серьезные **организационные проблемы**. Работа по ее модернизации не будет иметь эффекта, если не создать несколько структур, которые давно существуют и успешно функционируют в большинстве зарубежных стран.

Во-первых, в Программе реформирования государственной службы (2003–2005) записано о необходимости создания федерального органа управления государственной службой, но это положение до сих пор не выполнено. Сейчас эту функцию частично осуществляет отдельный департамент в Минздравсоцразвития. Возникает также вопрос: можно ли эффективно бороться с коррупцией, когда отсутствует централизованная система управления в сфере государственной службы, качественный механизм ответственности и подотчетности? В США таким органом управления является *Управление по делам государственной службы*. Во главе стоит директор, назначаемый президентом с согласия сената на четырехлетний срок. Управление является головным органом и отвечает за работу с трехмиллионной группой федеральных чиновников США.

В ЮАР *Министерство по делам государственной службы и администрации* является органом исполнительной власти, который отвечает за практическую реализацию основных нормативно-правовых актов в отношении всей системы государственной службы страны на национальном и региональном уровнях. Это ведомство тесно сотрудничает с Комиссией по государственной службе и Министерством по делам регионального и местного управления. В стране сформирована достаточно сбалансированная система управления государственной службой и контроля за работой чиновников, когда ответственность разделена между законодательной и исполнительной властью. Более того, на конституционном уровне закреплены основные принципы государственного управления (всего 9 принципов), которые ежегодно оцениваются независимым органом, формируемым законодательной властью. Известно, что в России Правительство самостоятельно оценивает результаты своей деятельности за год и ставит себе оценку (как правило – «хорошо»), о чем затем Председатель Правительства информирует Госдуму РФ.

Во-вторых, назрела необходимость создания Комиссии по делам государственной службы при Федеральном собрании РФ – независимого органа, способного осуществлять надзор за соблюдением основных принципов функционирования государственной службы. Например, действующая в ЮАР *Комиссия по государственной службе* является независимым органом, подотчетным Национальной Ассамблее (парламент ЮАР). Она была создана в 1996 г. в «интересах установления эффективного и результативного государственного администрирования и обеспечения высоких стандартов про-

фессиональной этики в государственной службе». Этот институт должен играть главную роль в формировании и развитии системы государственной службы ЮАР путем надзора над тем, как на практике осуществляется управление человеческими ресурсами в госаппарате, а также влиять на качество государственного администрирования в целом. Руководящий состав Комиссии включает 14 комиссаров, из которых 5 назначаются парламентом, а 9 представляют интересы всех провинций страны: их назначают законодательные органы провинций [2]. В США аналогичный орган – *Совет по вопросам защиты «системы заслуг»* состоит из трех членов, назначаемых президентом с согласия сената на семилетний срок. Последнее требование призвано обеспечить определенные гарантии политической беспристрастности в его работе [3].

В-третьих, необходим специальный орган, отвечающий за оптимизацию кадрового состава (штатного расписания) государственной службы и совершенствование организационных структур государственных органов (например, департамент в Минфине РФ). Требуется разработать единую методику «Оптимизация кадрового состава государственной службы в федеральных министерствах и ведомствах». Такая работа началась в Аппарате Федерального Собрания в рамках проекта «Тасис», но затем она постепенно заглохла. За основу были взяты немецкая модель совершенствования оргструктур и штатного расписания и французская методика «Исследование по оптимизации парламентских должностей» [1].

Кадровые проблемы. Здесь важно не упускать из виду работу с высшим руководящим составом госслужащих. *Служба высших руководителей* (СВР) создана в большинстве государств (такой институт успешно действует в 22 развитых странах из 30 государств, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития). В мировой практике все большее распространение получает трехуровневая модель государственной службы: политические должности, должности высших руководителей, административные должности (политики, сановники, чиновники). В России также требуется создать данный институт и приступить к формированию группы высших кадровых руководителей и более четкого разделения политических и административных должностей. Это связано с отсутствием достаточного числа квалифицированных управленцев, а также характером их работы, которая включает управление различными ресурсами, группами служащих и государственными организациями. Одновременно необходимо разработать квалификационные требования к управленческой компетенции руководителей среднего и высшего звена и заключать с ними служебные контракты (шесть лет) на период работы нового президента, а также ежегодные служебные (рабочие) соглашения о результатах их работы на основе определенных показателей, учитывающих характер их трудовой деятельности. Например, в США, где этот институт (Senior Executive Service) действует с 1979 г., модель «*управленческого профиля руководителя*» состоит из трех ключевых элементов:

- 1) сферы управленческой компетенции (пять сфер компетенции);
- 2) личные и деловые качества руководителя;
- 3) характеристики и модели поведения руководителя [3].

Во многих странах переходят на *контрактный метод* работы с высшими руководителями, когда заключается контракт на пять или шесть лет, с четкими обязательствами и гарантиями со стороны нанимателя и самого руководителя.

К сожалению, увеличивается разрыв между сложностью решаемых государством задач и уровнем квалификации государственных служащих на всех уровнях управления. Так, неудачи и отставание России от стран БРИК (Бразилия, Россия, Индия, Китай) в области экономики непосредственно связаны с неэффективной экономической политикой, которая осуществлялась в стране за последние два года. Здесь требуется определить *новые компетенции* в условиях быстрых перемен и, соответственно, пересмотреть учебные программы обучения госслужащих с учетом существующих запросов органов государственной власти и стратегических задач по модернизации страны, о которых постоянно говорит Президент РФ. Особо выделить программы повышения квалификации по темам: эффективность административных процедур, современная государственная служба и новые ценности, информационные и мобильные технологии, работа со СМИ, языковая грамотность и культура управления, управление программами и проектами.

Актуальной проблемой является перевод работы госаппарата на систему *управления по результатам*, включая бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) с учетом российского и зарубежного опыта, в том числе и негативного. Таким уроком является опыт США по внедрению в деятельность федеральных ведомств модели управления по результатам. При президенте Клинтоне с целью большей взаимосвязи между ресурсами и результатами деятельности министерств и агентств в 1993 г. Конгресс принял закон об эффективности и показателях результативности работы правительства. Закон предусматривал разработку всеми министерствами ежегодного плана эффективности с четкими показателями выполнения по каждому виду деятельности. При президенте Буше была разработана технология рейтинговой оценки правительственных программ с набором различных показателей. Однако в октябре 2009 г. правительство США призналось в том, что все эти меры оказались безуспешными и не дали ожидаемых результатов. Поэтому была поставлена цель – создать новую систему управления по результатам на основе пяти принципов. Что это за принципы?

Во-первых, руководители должны *полностью отвечать* за процесс использования модели управления по результатам в своих ведомствах.

Во-вторых, необходима *согласованность* и гармонизация целей и оценок на всех уровнях – ведомство, структурные подразделения, программы и госслужащие.

В-третьих, вся работа должна быть ориентирована на конечные *результаты* – это относится к межведомственным целям и показателям, так как важно определить, кто является «собственником цели».

В-четвертых, необходим регулярный *мониторинг*, отчетность по результатам работы и исполнения за год и каждый квартал.

В-пятых, важно обеспечить *прозрачность* всех процедур и открытость информации о результатах работы.

Для того чтобы начать эту работу, всем руководителям министерств и агентств было предложено определить 3–8 приоритетных цели, которые можно достичь за 12–24 месяца на основе ключевой миссии данного ведомства. Создана межведомственная комиссия по оценке результативности программ, которая уже упразднила или сократила финансирование по 121 правительственной программе.

В ЮАР с целью оказания методической помощи при внедрении данной системы и разработке оперативных планов для национальных и провинциальных органов власти выпустили специальный справочник. В нем была предложена пошаговая модель процесса внедрения управления по результатам в органы исполнительной власти, включая: 1) консультации, 2) развитие стратегии внедрения, 3) десять стадий процесса внедрения, 4) формирование полного цикла управления выполнением, 5) оценку результатов [2].

В условиях России на индивидуальном уровне необходимо развитие двух систем – стимулирования и мотивации, предназначенных для руководителей и рядовых служащих. Для руководящего состава должна быть контрактная система с перечнем показателей эффективности их работы на основе ежегодных отчетов. Для госслужащих – это система автоматического повышения их зарплат за хорошее выполнение должностных обязанностей и в зависимости от рабочего стажа. Например, в США имеется 15 рядов и каждый из них включает 10 должностных ставок – всего 150 ставок. Одновременно они могут премироваться за результаты своей работы, хотя в этом вопросе многое зависит от условий и ценностей государственной службы, сложившихся традиций и менталитета. Так, немецкие коллеги часто недоумевали, когда при встречах речь заходила о системе премирования госслужащих. По их мнению, это обязанность каждого чиновника – хорошо выполнять свои служебные обязанности при условии, что государство гарантирует им достойный уровень жизни. В большинстве стран дополнительные выплаты чиновникам не превышают 20–30% от их основных должностных окладов.

Назрела необходимость подключить к данной работе наши *законодательные органы власти*, в первую очередь это относится к Государственной Думе (вопросы законодательного обеспечения госуправления и государственной службы закреплены за Комитетом по делам Федерации и региональной политике). В частности, в апреле 2010 г. в Госдуме прошли парламентские слушания по теме «Повышение эффективности государственной службы». Отметим, что годом ранее Палата общин Великобритании подготовила доклад о работе правительства «Good Government» и выработала несколько рекомендаций по совершенствованию деятельности органов исполнительной власти. Доклад содержал общий обзор деятельности Правительства и включал 22 рекомендации. Были выделены главные условия эффективности работы Правительства, которые разделили на пять групп: квалифицированный персонал; рациональные процедуры и ясные цели; подотчетность органов государственного управления; результативное исполнение; этические стандарты и нормы [5].

Короче говоря, для повышения эффективности государственной службы России необходимо несколько ключевых условий:

1. Система централизованного управления государственной службой и выделение ответственного государственного органа.
2. Механизм оптимизации организационных структур и численности кадров государственной службы.
3. Особая система работы с высшими руководящими кадрами, замещающими административные должности государственной службы.
4. Перевод государственной службы на систему управления по результатам при повышении гласности и открытости в работе госорганов.
5. Изменение системы стимулирования и материального обеспечения государственных служащих.
6. Повышение качества обучения, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Все перечисленные проблемы, а их количество гораздо больше, можно решить в ближайшей перспективе, так как *объективные условия* уже созрели. Важно, чтобы были обеспечены *субъективные факторы* и к таким переменам были готовы наши политические и государственные руководители, поддерживаемые передовыми слоями и группами населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лобанов В.В. Современные административные реформы. Монография. М.: Изд-во ГУУ. 2007.
2. Лобанов В.В. Государственная служба в Южно-Африканской Республике // Государственная служба. – 2008. – № 4.
3. Лобанов В.В. Госслужба США: подготовка высших руководителей // Государственная служба. – 2009. – № 6.
4. Bridging the gaps between levels of government. Policy brief. OECD. 2009.
5. Good Government: Government and other Responses to the Committee's Eighth Report of Session. 2008–09. Seventh Special Report of Session 2008–09.
6. Modernising government. The way forward. OECD. 2005.