

Клименко А.В.

ОПТИМИЗАЦИЯ ПРИСУТСТВИЯ
ГОСУДАРСТВА: СОКРАЩЕНИЕ
РЕГУЛИРУЮЩИХ ФУНКЦИЙ,
ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ
*ВЫСТУПЛЕНИЕ НА КРУГЛОМ
СТОЛЕ В РАМКАХ ПЕРМСКОГО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО ФОРУМА,
21 АПРЕЛЯ 2011 г.*

Как известно, начиная с 2002 г. мы не выходим из полосы непрерывных институциональных реформ в государственном и муниципальном управлении. При этом у нас были годы, когда отдельные целевые индикаторы изменялись в положительную сторону, чуть-чуть улучшались. Однако, подводя итог десятилетию, констатируем, что наряду с достаточно большими усилиями по реализации разного рода реформ, почти по всем признанным в международном сообществе индикаторам качества государственного управления наш рейтинг падает. Я имею в виду индикаторы Всемирного банка по качеству госуправления и международного экономического форума, индекс восприятия коррупции Transparency international и пр.

Конечно, возникает вопрос: а почему так? Потому ли, что концепции, положенные в основу многих реформ, ошибочны? Или потому, что не все условия, факторы были учтены? Утвержденные планы не выполнялись?

Одной из первых стартовала программа реформирования государственной службы. Начиная с этого года, ведомства выполняют ее в порядке «служебной деятельности», т.е. без привлечения внешних экспертов.

Сейчас подводятся итоги сделанного за период с 2003 г. Однако даже неспециалистам видно, что эффективный контракт общества с чиновником в целом не обеспечен, сохраняется так называемый негативный отбор, управленческий потенциал государственной службы зачастую не соответствует масштабам и сложности стоящих перед ней задач. Это означает, что принципы и механизмы, заложенные в основу системы государственной службы, требуют серьезной корректировки.

Административная реформа, последовавшая за реформой государственной службы в 2004 г., началась с изменения функционала ведомств, перестройки структуры административного аппарата, создания административных регламентов и одновременно сопровождалась внедрением «управления по результатам». Российский чиновник, ко всему привычный, «переварил» эти новшества, пережил и этот период. Новации превратились в рутину с непонятным для общества результатом.

В то же время административные регламенты позволили упорядочить «административное поле», из них сформирован нормативный массив, к которому можно апеллировать и который можно совершенствовать. Ведь до этого господствовала не норма, а административное усмотрение чиновника. Регламенты позволили открыть в ряде субъектов «одно окно», приступить к созданию электронных услуг. Аналогично, «побочный» эффект имели Доклады о результатах и направлениях деятельности как элемент управления, поскольку позволили сформировать информационную базу показателей результативности органов исполнительной власти, апробировать практику увязки целей, задач, мероприятий и функций.

Несколько слов об электронном правительстве, непосредственно связанном с административной реформой. Президент в конце 2009 г. дал комплексную оценку программе «Электронная Россия» и ее итогам, назвав сделанное химерой. После этого был предан импульс процессу и написаны новая стратегия и государственная программа, системный проект. Высшая школа экономики приняла посильное участие в создании системного проекта электронного правительства и государственной программы «Информационное общество до 2020 года». Ключевые сюжеты этих документов связаны не столько с постановкой задач для информационных технологий, сколько с наведением организационного и процессного порядка – формированием единых и доступных баз данных, единых классификаторов, учетов, без чего невозможно перейти к он-лайновому оказанию услуг в режиме одного окна. Именно это вместе с информационными технологиями позволяет сделать так, чтобы бегали не люди, а документы. Документы не могут бегать, если «не узнают» друг друга и «не знают», куда бежать. Понятно, что информационная инфраструктура и системы единых баз данных до сих пор не были созданы и сейчас необходимо на эти цели выделять большие средства.

Определяя цели административной реформы, мы надеялись подняться в рейтингах, планировали повысить удовлетворенность граждан государственными услугами, хотя последнее никогда не только не измеряли, но и не изучали. В 2008 г. Высшая школа экономики по заказу Минэко-

номразвития России впервые провела мониторинг административных регламентов и государственных услуг, который показал, что порядка 47%, почти половина, опрошенных удовлетворены их качеством. Этот результат нас сначала удивил. Но затем мы пришли к выводу, что, скорее всего, это не потому, что качество услуг действительно хорошее, а потому, что никто ничего лучшего от государства не ждет. Ведь в то же время другие, более детальные оценки говорят об удорожании и низком качестве государственных и муниципальных услуг. Неоправданно велика дифференциация параметров услуг. Получение разрешения на строительство дома в Москве стоит на порядок больше, чем в других городах. Это связано с бюрократической рентой, получаемой за подключение к ограниченному ресурсу, контролируемому государством: инженерной инфраструктуре, земельному участку.

Проанализировав ход выполнения каждого мероприятия программы административной реформы, получаем довольно пеструю картину, которая в целом не говорит об успехе.

Одна из основных идей административной реформы заключалась в сокращении избыточных государственных функций. В 2004 г. у нас было 89 федеральных органов исполнительной власти и 5600 функций, а сейчас на 77 ведомств приходится около 6900 полномочий. При этом меры по сокращению постоянно предпринимались. Однако, во-первых, сокращение полномочий дается очень большой «кровью», ведомства со знанием дела и большим объемом аргументов, с привлечением специалистов из своего экспертного блока защищают буквально каждую позицию. Во-вторых, если это не удастся, то сокращенные полномочия и функции чудесным образом восстанавливаются в другом обличье. Тем не менее за последние годы удалось как-то улучшить ситуацию в ряде сфер, например с паспортно-визовой службой, с регистрацией автотранспорта.

Однако в целом количество чиновников и их полномочий не сокращается, дебюрократизации не происходит. Как эту задачу все-таки решить? В последнее время появилось несколько докладов, в частности доклады ИНСОРа, ЦСР. Со многим, что в них написано, можно согласиться: вновь необходима дебюрократизация, модернизация невозможна без модернизации власти и пр. Однако рецепты достижения этих целей знакомы уже 5–7 лет. Почему они будут работать завтра, если не работали в недавнем прошлом? Одна из задач экспертной группы по вопросам оптимизации присутствия государства, созданной в рамках подготовки предложений к стратегии развития страны до 2020 г., как раз и заключается в поиске ответа на этот вопрос.

Эта задача сложна еще и потому, что мы начинаем готовить стратегические рекомендации в момент, когда еще продолжают дорабатываться проекты нормативных актов по данной тематике, причем при нашем активном участии. Например, практически готов новый вариант Концепции административной реформы. Видимо, нужно взглянуть на него с позиции 2020 г. и предложить дополнительные меры по достижению неоднократно формулировавшихся целей.

По одному из вариантов экспертная группа разрабатывает пять основных сюжетов. Первый сюжет – оптимизация регулятивных функций государства. Об этом говорится и в проекте Концепции административной реформы. Можно лишь усилить предложенные в ней направления. Например, более радикально сократить количество лицензируемых видов деятельности. Однако количественными параметрами никого убедить нельзя, так как они не являются самоцелью. Регулирование должно носить однозначно целевой характер, обладать всеми необходимыми элементами. В противном случае оно превращается в условие извлечения бюрократической ренты. У нас же бывает регулирование без очевидных целей и требований. В уточнении целей и формулировке требований может помочь международный опыт, прежде всего европейские стандарты.

Сформулировав цели и требования, необходимо вводить доказательный принцип и запускать сложную процедуру доказательства необходимости введения того или иного вида регулирования. На таком порядке построены современные системы «умного» регулирования (smart regulation). Это означает обязательное вовлечение заинтересованных сторон в разработку политики регулирования.

Следующий сюжет – совершенствование государственных и муниципальных услуг. Утверждение административных регламентов создало основу улучшения процессов, потому что регламенты впервые зафиксировали статус-кво. И дальше, отталкиваясь от них, можно было совершенствовать стандарты и переходить к следующему этапу улучшений.

Для клиента государственного органа важен front office, административная приемная, место, где происходит непосредственное взаимодействие с чиновником, где выстраиваются очереди. Как раз здесь открываются очень большие возможности для создания именно сервисного государства. Сейчас мы ориентируемся на «одно окно» при условии, что клиент знает, что ему нужно. Однако на самом деле часто, пытаясь решить одну из своих проблем, клиенты не знают, что могут параллельно решить и другую. В перспективе необходимо формировать активный офис, позволяющий работать по жизненным ситуациям, в упреждающем режиме информировать о наличии у клиента дополнительных прав, предлагать ему услуги.

Если административную приемную перевести из системы государственной службы в разряд учреждений, то это снизит нагрузку на саму госслужбу, уменьшит численность государственных служащих. В учреждениях-приемных можно вводить системы бюджетирования и стимулирования на основе государственных (муниципальных) заданий, а государственную службу в традиционном виде оставить в органах, разрабатывающих политику, повысив ее привлекательность за счет усиления социальных гарантий.

Третий и пока недостаточно разработанный сюжет – обеспечение прозрачности и обратной связи, создание механизмов гражданского участия в государственном управлении. До сих пор основное внимание уделялось прозрачности и открытости информации. Хотя до сих пор далеко

не всегда информация, даже если она есть в открытом доступе, ориентирована на человека, представлена в понятном, однозначно воспринимаемом виде.

За последние годы сложилась система мониторингов качества государственных услуг. Впредь они будут проводиться на систематической основе.

Гораздо сложнее ситуация с гражданским участием в управлении. Отечественный опыт общественных советов, комиссий, рабочих групп достаточно специфичен. С одной стороны, такого рода формы гражданского участия широко распространены. С другой стороны, привлекаемые ведомствами эксперты представляют далеко не весь спектр мнений, общественных интересов. Возникает своего рода манипулирование. В тех случаях, когда мнение экспертов совпадает с мнением ведомства, оно принимается. В противном случае оно остается без внимания. Очевидно, что участие не может заменить реальные демократические механизмы ответственности исполнительной власти. Тем не менее и этот инструмент требует настройки, поскольку позволяет повысить креативность власти, снимать отдельные конфликтные ситуации на этапе подготовки управленческих решений. В этих целях целесообразно регламентировать порядок формирования и работы общественных советов, рабочих групп, а также привлечения экспертов и экспертных организаций при оценке последствий регулирования.

Совершенствование взаимодействия государства и гражданского общества требует четких процедур досудебного обжалования административных решений, а в перспективе, о чем неоднократно говорилось, создания административной юстиции.

Четвертый сюжет связан с оптимизацией структуры, определением экономической модели органов исполнительной власти и формированием их кадрового потенциала (структурой государственных органов и системой государственной и муниципальной службы). Как известно, в 2004 г. было принято решение о формировании структуры органов исполнительной власти на основе принципа их разделения по типам функций в целях исключения конфликта интересов. От этого принципа мы полностью отошли во многом из-за перехода на режим «ручного управления». Должна ли такая смешанная система, недостатки которой теоретически и практически доказаны, сохраняться и впредь? В чем заключалась нежизнеспособность предложенной структуры? Что означает бюджетирование по результатам для органов исполнительной власти? На эти вопросы также предстоит найти ответы в ближайшее время.

Вначале я уже упоминал о проблемах государственной службы. Одна из главных заключается в том, что не происходит накопления человеческого (управленческого) капитала, несмотря на разного рода решения по созданию кадровых резервов. Поступление и прохождение государственной службы обставлено массой неэффективных, как показывает опыт, формальных процедур (аттестации, квалификационные экзамены). Система оплаты и пенсий не привлекает высококвалифицированных специали-

стов, молодежь. Практически отсутствуют механизмы индивидуального развития, понятные карьерные «лифты».

Пятый сюжет, по которому будет работать наша группа, связан с управлением изменениями, формированием системы управления институциональными реформами в государственном управлении. В настоящее время вопросы повестки дня отдельных реформ, содержательные работы (по подготовке проектов нормативных правовых актов, аналитических и прогнозных материалов) отчасти переданы на аутсорсинг консалтинговым организациям. В результате многие мероприятия направлены лишь на расширение рынка соответствующего консалтинга, а не на конечный результат для общества.

Повестка дня реформ в государственном и муниципальном управлении должна отвечать общественным потребностям, отражать баланс различных групп интересов. Для этого данные вопросы должны активно обсуждаться в представительных органах власти, позиции тех или иных депутатских групп должны быть известны избирателям. Для профессионального обсуждения указанных вопросов депутатскому корпусу требуется значительная экспертная поддержка. Например, при Конгрессе Соединенных Штатов существует так называемая Congressional research service – исследовательская служба, включающая более семисот высококлассных, хорошо оплачиваемых и независимых специалистов, способных предоставить объективную справку по любой проблеме. Такая экспертная поддержка важна для преодоления информационной асимметрии различных ветвей власти.

Наконец, необходимо добиться реально программной организации институциональных реформ, предполагающей наличие детальной «дорожной карты», системы целевых индикаторов, мониторинга и обратной связи, стимулирования и ответственности. Опыт показывает, что реформы, включавшие элементы программной организации, в целом оказались более результативны, чем наборы мероприятий, объединенных лишь общим наименованием. В настоящее время задача программирования институциональных реформ облегчается в связи с намеченным переходом на соответствующую структуру бюджета.