

ВЗАИМОСВЯЗЬ СТРУКТУРНОЙ ОПТИМИЗАЦИИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Минченко О.С.¹

Аннотация

Статья посвящена изучению результатов административной реформы с позиции теории организации. Поводом для исследования послужила пятнадцатилетняя годовщина начала масштабной административной реформы в Российской Федерации. Основная цель исследования – подведение итогов преобразований в системе органов исполнительной власти за истекший период, оценка процессной составляющей реформы и ответ на вопросы, каких результатов удалось достичь и почему некоторые из них остались лишь декларацией. В статье проведено сравнение целей реформы в разные временные периоды, сопоставлены запланированные и достигнутые результаты, описаны взаимосвязи непосредственных результатов реформы с ожидаемыми конечными эффектами, оценено количество производимых модернизаций системы исполнительной власти на разных этапах. На основе проведенного анализа сделан ряд выводов об особенностях целеполагания в рамках планирования и осуществления реформы, о недостаточной транзитивности показателей реформы, высокой частоте организационных изменений, а также нестабильности ключевых приоритетов реформирования. Был проанализирован организационный аспект реформы с применением разных моделей организационных изменений, включая модели Курта Левина, Уильяма Барнетта, Ларри Грейнера. В результате выявлены ключевые закономерности внедрения преобразований в отечественной практике реформирования системы исполнительной власти, определены «болевые точки» проведения структурных изменений на примере федеральных органов исполнительной власти и даны предложения по совершенствованию процесса реформирования в будущем.

Ключевые слова: административная реформа; организационные изменения; показатели эффективности; оценка.

¹ Минченко Ольга Сергеевна – старший преподаватель кафедры теории и практики государственного управления факультета социальных наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: osminshenko@hse.ru

Начало XXI в. для сферы государственного управления в Российской Федерации стало временем старта радикальных преобразований. С момента появления России как отдельного государства в экономической, политической, социальной и духовной сферах жизни общества произошли существенные, если не сказать радикальные, изменения. Экономические преобразования, социальные реформы, либерализация политических взглядов рано или поздно неизбежно должны были повлечь за собой реформу правительства и исполнительной власти в целом – главного «инструмента» преобразований. Однако трансформации в российской экономике и обществе в целом в 90-е гг. XX в. существенно опережали модификацию исполнительной власти, которая все больше отставала от актуальных потребностей и все менее соответствовала сложности задач, которые необходимо было решать.

Нарастающий разрыв между потребностями современного российского общества и существующим уровнем результативности функционирования исполнительной власти все в большей степени сдерживал развитие общественных отношений в нашей стране. Именно это в первую очередь и указывало на необходимость реформирования. Результатом нарастающей потребности радикальных преобразований в сфере органов исполнительной власти стала масштабная административная реформа, стартовавшая в 2004 г.

За прошедший пятнадцатилетний период опубликовано много работ, посвященных оценке ее результатов. В частности, обсуждались итоги десяти лет проведения административной реформы в 2014 г.² (см., например: Васильева, 2013; Клименко, 2014). Данное исследование отличается от проводимых ранее тем, что при оценке административной реформы фокус внимания смещен с оценки непосредственных результатов на оценку процессов реформирования. То есть основное внимание уделено не тому, *что* было сделано, какие перемены произошли, а тому, *как* они происходили, каким образом, за счет чего. Цель исследования – оценка результатов административной реформы через призму организационных изменений. В своем исследовании мы отталкивались от предположения о том, что *причины недостижения ряда заявленных результатов реформы являются следствием нерационально произведенных организационных изменений*.

Под организационными изменениями некоторые авторы понимают модернизацию порядка функционирования организации, смену ее руководителей, изменения во внутренних процессах работы и в распределении ресурсов (см. об этом: Huber, 1993). При этом не имеет значения, сколько элементов в организации претерпели изменения. Если изменился хотя бы один элемент (по форме, качеству или состоянию), то уже можно говорить о наличии организационных изменений и проводить их оценку (Van der Ven, 1995). Однако при таком подходе из поля зрения могут выпасть более мелкие детали организационной «мозаики». Более правильным нам представляется

² Материалы круглого стола в рамках XV Апрельской международной научной конференции «Модернизация экономики и общества» в НИУ ВШЭ, 2014.

подход к оценке организационных изменений Барнета и Кэролла (Barnett, Carroll, 1995), которые оценивают изменения как разницу в состоянии организации в разные моменты времени, при этом перечень параметров изменений не ограничивается. Именно такое понятие организационных изменений взято за основу в данной работе.

Организационные изменения тесно связаны с жизненным циклом организации. Основываясь на концепции эволюционных и революционных изменений (Greiner, 1972), можно провести аналогию между поэтапным развитием системы органов власти (эволюцией) и масштабными организационными и управленческими изменениями, проводимыми в рамках реформы (революцией). В теории организаций понятие «эволюция» используется для обозначения длительных периодов развития организации, когда в ее структуре и принципах функционирования существенных изменений не происходит. Революция в организационной среде, напротив, – период радикальных и быстрых перемен.

В рамках административной реформы можно выделить несколько «революционных» этапов, приуроченных к выходу ряда указов о системе и структуре органов власти. Отправной точкой для данного исследования является Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. N 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах», который определил ключевые направления административной реформы на ближайшую перспективу. Среди них:

- ограничение вмешательства государства в экономику и отказ от избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие системы СРО;
- организационное разделение функций между органами исполнительной власти (в частности, контроля, надзора, нормотворческих функций, функций по управлению имуществом, оказанию государственных услуг).

В продолжение этого документа 09.03.2004 был принят системный Указ Президента РФ N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», внесший радикальные изменения в организацию системы федеральных органов исполнительной власти. Была введена трехзвенная система федеральных органов исполнительной власти «министерство – агентство – служба». Функции были разделены на пять типов: функции нормотворчества, правоприменительной деятельности, управления имуществом, оказания государственных услуг, контроля и надзора, и каждый из типов функции предполагалось закрепить за определенным типом органа власти.

Нормотворческие функции предполагали разработку проектов законов, правил, методик и других нормативных актов в подведомственной сфере и по первоначальному сценарию реформы закреплялись за федеральными министерствами.

Под правоприменительными функциями понимается издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и када-

стров. Функции по управлению государственным имуществом включают реализацию от имени государства полномочий собственника в отношении объектов государственного имущества. Оказание государственных услуг включает исполнение функций, связанных с обращением заявителя в государственный орган для подтверждения или установления своих прав. Если в случае государственных функций иницилирующим событием может быть наступление определенной даты, внутреннее событие в органе власти, то отличительной особенностью услуг является наличие запроса от заявителя. Правоприменительные функции, функции по оказанию услуг и управлению государственным имуществом были закреплены за федеральными агентствами.

Функции по контролю и надзору предполагают проведение проверок, инспекций, контрольных мероприятий, а также любые другие варианты проверки соблюдения подконтрольным субъектом действующих норм и правил в определенной сфере деятельности. Контрольно-надзорные функции закрепились за федеральными службами.

Целью разделения функций между органами разных типов была минимизация конфликта интересов в органах власти, когда один и тот же орган власти разрабатывал правила игры в отрасли, отвечал за их реализацию и одновременно занимался контролем эффективности их реализации. В результате принятия указа было сокращено разнообразие типов органов исполнительной власти федерального уровня, ликвидированы федеральные комитеты, комиссии, надзоры, управления и создана стройная трехзвенная система федеральных органов исполнительной власти, состоящая из министерств, агентств и служб. На первый взгляд, прорыв налицо: количество министерств в новом правительстве сокращено почти вдвое – было 23, осталось 14. Не забыли и о другой цели – избежать наличия конфликтующих функций в одних и тех же министерствах. Теперь за правила отвечали министерства, а за их применение – совсем другие структуры: федеральные службы и агентства. При этом службы контролируют и надзирают, а агентства управляют государственными активами в различных секторах и оказывают услуги населению.

На самом деле картина несколько иная. За счет новых служб и агентств число федеральных ведомств увеличилось с 54 до 73. Фактически бывшие министерства не ликвидированы, а лишь сменили название (стали федеральными агентствами и службами) и подчиненность (теперь они подчиняются министерствам). Не произошло и полного отказа от отраслевых ведомств. В правительстве осталось, по крайней мере, три мощных лоббиста: министерства сельского хозяйства, промышленности и энергетики, транспорта и связи.

Значительным преимуществом новой структуры можно считать разный объем полномочий различных федеральных ведомств: одни из них издаются правовые акты, другие реализуют контроль и надзор. Но проблема совмещения функций, к сожалению, осталась нерешенной. В реформированном правительстве реального отделения правоустанавливающих от правоприменительных функций не произошло. Несмотря на формальное раз-

деление, и агентства, и федеральные службы по-прежнему находятся под началом министерств и в тесной связке с ними.

На практике обозначилась еще одна проблема: пресловутый «человеческий фактор». Министры, представляя кандидатуры на пост руководителей служб и агентств, выбирали чиновников, которых хорошо знали, нередко сотрудников своих же министерств. Это, естественно, не способствовало реализации идеологии функционального и управленческого разделения и повышению эффективности реформы.

В самом начале реформы заявлялось, что оптимизация структуры исполнительной власти приведет к существенному сокращению государственных расходов. В частности, бывший министр финансов Алексей Кудрин, упоминая в 2003 г. о создании стабилизационного фонда, говорил и о том, что в 2004 г. министерства получат возможность увольнять персонал с сохранением фонда оплаты труда, что приведет к повышению оплаты труда остающихся сотрудников и, вероятнее всего, к уменьшению государственных расходов на содержание госаппарата³. Однако количество федеральных госорганов увеличилось в полтора раза – с 54 (включая аппарат правительства) до 73, поскольку на месте 30 прежних ведомств образуются 29 новых служб и 29 федеральных агентств. В связи с этим вряд ли стоит ожидать кардинального сокращения числа чиновников и бюджета затрат на их содержание. Кроме того, лозунгом реформы стало заявление о том, что государственная служба должна быть компактной, результативной, некорумпированной и конкурентоспособной. А этого, без сомнения, невозможно добиться без резкого увеличения заработной платы государственных служащих. Дешевый чиновник неэффективен. И это самая неожиданная сторона реформы – за нее оказалось нужным заплатить.

Как показала практика, 314-й Указ, несмотря на всю свою революционность, оказался не до конца продуман, и оттого стройная система, введенная в марте 2009 г., уже в первые месяцы обнажила его пробелы и нежизнеспособность созданной системы. В результате уже 20 мая 2004 г. был принят Указ Президента РФ N 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти». Преобразования касались отдельных органов исполнительной власти (их подчиненности, структуры, функционала). В частности, Министерство транспорта и связи Российской Федерации было преобразовано в Министерство транспорта Российской Федерации и Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации, Федеральная служба по техническому регулированию и метрологии – в Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, подведомственное Министерству промышленности и энергетики Российской Федерации. Также имели место некоторые другие структурные преобразования. Однако основное нововведение заключалось в предоставлении федеральным органам исполнительной власти, руководство которыми осуществляло Правительство Российской Федерации, права исполнения функции по принятию норматив-

³ См.: Проект предложения о стабилизационном фонде // Эксперт. – 2003. – № 16.

ных правовых актов наряду с другими функциями, предусмотренными Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Таким образом, стройная система функционального разделения под эгидой борьбы с конфликтом интересов была разрушена еще на этапе создания.

В дальнейшем система федеральных органов исполнительной власти подвергалась корректировке еще не менее 67 раз (16 изменений в Указ N 314, 18 изменений в Указ N 649, шесть изменений в Указ N 1274, 26 изменений в Указ N 724, одно изменение в Указ N 1445), т.е. в среднем существенные изменения функционала и структуры федеральных органов исполнительной власти происходили трижды в год. Наиболее масштабные изменения наблюдались в 2007 г. (Указ Президента РФ от 24.09.2007 N 1274), когда 13 федеральных органов исполнительной власти, среди которых Министерство регионального развития, Федеральная таможенная служба, Федеральная аэронавигационная служба и другие, были упразднены или подверглись существенному изменению функционала.

В 2008 г. (изменения от 25.12.2008 Указ N 1847) Министерство экономического развития Российской Федерации получило в подчинение Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральную службу государственной статистики, Федеральное агентство по государственным резервам, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом и Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами.

В 2010 г. (изменения от 22.06.2010 Указ N 773) произошло перераспределение функций между Федеральным агентством по образованию и Министерством образования и науки Российской Федерации.

В 2012 г. систему федеральных органов исполнительной власти снова ждала радикальная перестройка. В мае был принят Указ Президента РФ от 21.05.2012 N 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации было разделено на Министерство здравоохранения Российской Федерации и Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития была переименована в Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения, образовано Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и имели место некоторые другие структурные преобразования.

В 2012 г. федеральные министры получили право давать руководителям федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных соответствующим федеральным министерствам, обязательные для исполнения указания, а также приостанавливать в случае необходимости решения таких федеральных служб и федеральных агентств (их руководителей) или отменять эти решения. Было установлено, что на заместителя федерального министра могут одновременно возлагаться функции руководителя федеральной службы или федерального агентства, подведомственных соответствующему министерству, если это предусмотрено актом Президента

Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. Таким образом, система практически вернулась к системе ручного управления с созданием очередной предпосылки для конфликта интересов.

Наибольшее число изменений пришлось на 2016 г. (10 изменений), причем все они были связаны с изменением структуры и функционала отдельных органов исполнительной власти. Например, Указ N 12 от 15.01.2016 посвящен вопросам Министерства финансов и устанавливает передачу Министерству финансов Российской Федерации функций по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также функций в области таможенного дела. Кроме того, согласно этому Указу в ведение Министерства финансов Российской Федерации передается Федеральная налоговая служба, Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и Федеральное казначейство. Указ N 40 от 02.02.2016 упраздняет Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации и предписывает функции упраздняемого агентства Министерству транспорта Российской Федерации. Указ N 41 от 02.02.2016 упраздняет Федеральную службу финансово-бюджетного надзора и предписывает передачу функций упраздняемой службы по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций Федеральному казначейству, а функции органа валютного контроля – Федеральной таможенной службе и Федеральной налоговой службе. Указ N 151 от 04.04.2016 закрепляет передачу руководства деятельностью Федерального архивного агентства от Правительства Президенту Российской Федерации. Согласно Указу N 156 от 05.04.2016 была упразднена Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и Федеральная миграционная служба. Всего до 2018 г. в данный Указ было внесено 29 изменений.

В 2018 г. в системе федеральных органов исполнительной власти снова была проведена перестройка. Был принят Указ Президента РФ от 15.05.2018 N 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», согласно которому Министерство образования и науки Российской Федерации было преобразовано в Министерство просвещения Российской Федерации и Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. С этого момента Министерству просвещения Российской Федерации переданы функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых, воспитания, опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся, а также функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессио-

нального обучения, дополнительного образования детей и взрослых, воспитания. Функции в отношении высшего образования и научной деятельности были переданы Министерству науки и высшего образования. Этим же указом Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации было переименовано в Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Следует подчеркнуть, что одной из проблем частой смены структуры органов исполнительной власти является *отсутствие системы перераспределения ресурсов при перераспределении функций*. Зачастую объем финансирования вновь создаваемого ведомства становился объектом для дискуссий и торга, где победитель определялся величиной административной значимости.

Исходя из терминологии Грейнера, административные «революции» в системе государственного управления за прошедшие 15 лет происходили не менее семи раз. При этом точечные изменения в системе и структуре органов исполнительной власти и вовсе происходили практически непрерывно. Всего за период с 9 марта 2004 г. по 1 января 2019 г. изменения в систему и структуру федеральных органов исполнительной власти вносились 151 раз. Количество изменений, вносимое каждым из принятых актов, варьируется от 1 до 36.⁴ Несмотря на то, что организационные изменения необходимы для развития системы, их частота не должна быть слишком высокой для адаптации системы к новым условиям работы (Блинов, 2014, с. 47).

Общая статистика хронологии и интенсивности внесения изменений в систему и структуру федеральных органов исполнительной власти отражена на Рисунке 1.

Рисунок 1

Динамика внесения изменений в структуру федеральных органов исполнительной власти в 2004–2018 гг.



⁴ По авторской оценке на базе системы «Консультант+».

Таким образом, учитывая общую динамику изменений, структура федеральных органов исполнительной власти за последние 15 лет подверглась модернизации примерно 11 раз в год, т.е. практически ежемесячно. Учитывая то, что за один раз количество изменений может быть множественным и касаться разных органов власти и разных вопросов, то очевиден вывод о *низкой стабильности структуры федеральных органов исполнительной власти*.

В то же время ряд специалистов в теории организаций считают наиболее эффективным методом внедрения изменений описанную Куртом Левиним модель, сводящуюся к формуле организационных изменений «размораживание – изменение – замораживание» (Lewin, 1947). Реформированная структура после внедрения изменений должна быть заморожена на время, достаточное для адаптации организации к новым условиям, новой структуре, внедренные механизмы должны получить возможность отработки и «притирки». Очевидно, что в условиях ежемесячных изменений такая адаптация вновь внедренных механизмов крайне затруднительна.

Кроме того, частые изменения в работе организации приводят к *нарушению мотивации сотрудников*, которые не видят смысла в эффективной работе сегодня, в условиях, когда их ведомство может быть реструктурировано или упразднено в течение короткого периода времени, независимо от качества их работы.

Обращаясь к анализу главных результатов реформы, важно в первую очередь проследить, какие показатели эффективности были заложены в каждом из ключевых документов реформы, каких из них удалось достичь. Описание основных направлений изменений и документально зафиксированных показателей по каждому из направлений представлено в Таблице 1.

Таблица 1

Соотношение направлений изменений и показателей эффективности

Наименование документа	Основные направления изменений	Заложенные показатели эффективности
Указ Президента РФ от 23.07.2003 N 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»	<ul style="list-style-type: none"> – Ограничение вмешательства государства в экономику; – исключение дублирования функций и полномочий ФОИВ; – развитие системы СРО; – организационное разделение разных типов функций по ФОИВ; – завершение процесса разграничения полномочий 	Напрямую не предусмотрены. Было проанализировано 5634 функции, из них признано избыточными – 1468, дублирующими – 263, требующими изменения – 868
Указ Президента РФ от 09.03. 2004 N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»	<ul style="list-style-type: none"> – Структурные изменения в системе ФОИВ; – внедрение трехзвенной системы ФОИВ 	Напрямую не предусмотрены

Наименование документа	Основные направления изменений	Заложенные показатели эффективности
Указ Президента РФ от 20.05.2004 N 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»	<ul style="list-style-type: none"> – Предоставление федеральным органам исполнительной власти, руководство которыми осуществляло Правительство Российской Федерации, права исполнения функции по принятию НПА; – структурные изменения ФОИВ 	Напрямую не предусмотрены
Концепция административной реформы 2006–2010 гг.	<ul style="list-style-type: none"> – Повышение качества и доступности государственных услуг; – ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность; – повышение эффективности деятельности органов власти 	<ul style="list-style-type: none"> – Удовлетворенность качеством государственных услуг; – уровень издержек бизнеса на преодоление адмбарьеров; – место в международных рейтингах
Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»	<ul style="list-style-type: none"> – Снижение избыточного государственного регулирования; – повышение качества государственных услуг; – повышение эффективности органов власти; – повышение информационной открытости 	<ul style="list-style-type: none"> – Уровень удовлетворенности граждан качеством госуслуг; – доля граждан, имеющих доступ к МФЦ; – доля граждан, получающих услуги в электронной форме; – снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти; – сокращение времени ожидания
Указ Президента РФ от 21.05.2012 N 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»	– Изменение структуры ФОИВ	Напрямую не предусмотрены
Указ Президента РФ от 15.05.2018 N 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»	<ul style="list-style-type: none"> – Изменение структуры ФОИВ; – уточнение полномочий (10 заместителей председателя Правительства РФ) 	Напрямую не предусмотрены
Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.»	Экономическая направленность по отраслям	<ul style="list-style-type: none"> – Естественный прирост; – повышение продолжительности жизни; – снижение уровня бедности; – улучшение жилищных условий граждан; – ускорение технологического развития; – внедрение цифровых технологий; – вхождение России в пятерку крупнейших экономик мира; – создание экспертного сектора

Источник: Составлена автором.

Таким образом, большая часть документов, предполагающих масштабные изменения структуры и системы органов исполнительной власти, не содержит никаких показателей эффективности. Те же документы, в которых данные показатели присутствуют, характеризуются *низким уровнем взаимосвязи между целями и показателями*.

Сравнивая показатели разных периодов, можно увидеть, что существует *проблема преемственности показателей в разные периоды реформирования*. Очевидно, что приоритеты реформы меняются стремительно, часто даже несмотря на отсутствие достижений по ранее заявленным целям и показателям. В Таблице 2 представлено соотношение показателей в разные периоды реформы.

Таблица 2

Соотношение показателей в разные периоды реформы

Перечень показателей 2004 г. (напрямую не предусмотрены)	Перечень показателей 2008 г.	Перечень показателей 2012 г.	Перечень показателей 2018 г.
Количество СРО	<i>Ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность</i>	<i>Снижение среднего числа обращений представителей бизнеса в орган государственной власти</i>	Естественный прирост
Повышение качества регулирования (индекс WGI)	Уровень удовлетворенности качеством и доступностью государственных услуг	Уровень удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг	Повышение продолжительности жизни
Количество переданных полномочий (завершенный процесс с обеспечением)	<i>Эффективность деятельности органов власти (индекс WGI)</i>	Doing business (596) – со 120 до 50 места	Снижение уровня бедности
Количество ликвидированных функций		<i>Доля граждан, имеющих доступ к МФЦ, сокращение времени ожидания в очереди, доступ к электронным услугам</i>	<i>Ускорение технологического развития. Внедрение цифровых технологий</i>

Примечание: Шрифтом выделены показатели, которые имеют хотя бы небольшую преемственность по сравнению с предшествующим периодом.

Источник: Составлена автором.

Что касается степени достижения заявленных показателей реформы, то очевидно, что существуют *сложности не только с уровнем преемственности оценки, но и с ее системностью*. Оценка заявленных показателей проводилась нерегулярно, разработанные и общедоступные методики отсутствуют, а низкая степень достижения заявленных результатов не становилась причиной корректировки мер воздействия. В случае с показателем Doing business при фиксации более низкого его значения вместо заявленного и вовсе произошел отказ от него в пользу других показателей. Значение показателя доли граждан, имеющих доступ к МФЦ, можно отследить только косвенно через рейтинг эффективности МФЦ. Соотношение исходных, плановых и фактических значений показателей представлено в Таблице 3.

Таблица 3

Соотношение значений показателей, %

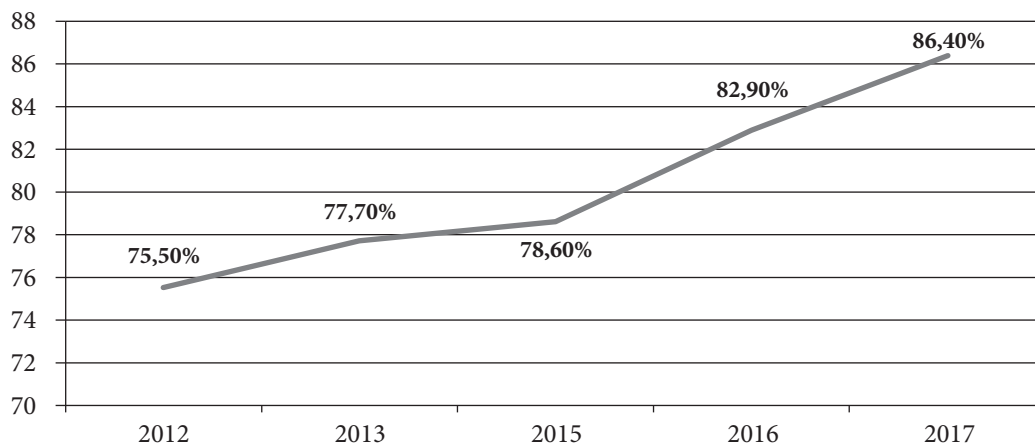
Показатель	Исходное значение	Плановое значение	Фактическое значение (2017–2018)
Степень удовлетворенности граждан качеством оказания услуг	14	70 (2010) 90 (2018)	86,4 (2017)
Издержки бизнеса на преодоление административных барьеров	8,5	3 (2010)	Нет официальных данных (около 7,5% по данным организации «ОПОРА России»)
Индекс качества госуправления (WGI) – качество регулирования	30,5	70 (2010)	33
Индекс качества госуправления (WGI) – эффективность правительства	48,1	70 (2010)	50
Индекс качества госуправления (WGI) – контроль коррупции	17	70 (2010)	17
Doing business (место в рейтинге)	120	20	31
Доля граждан, имеющих доступ к МФЦ		90 (2015)	Нет данных, публикуется только рейтинг эффективности МФЦ

Источник: Составлена автором.

Показатель «Степень удовлетворенности граждан качеством оказания услуг» стал единственным, чье плановое значение было практически полностью достигнутым. Динамика удовлетворенности отражена на Рисунке 2. График построен автором на основе данных портала административной реформы.

Рисунок 2

Динамика уровня удовлетворенности граждан качеством оказания государственных услуг в 2012–2017 гг., %



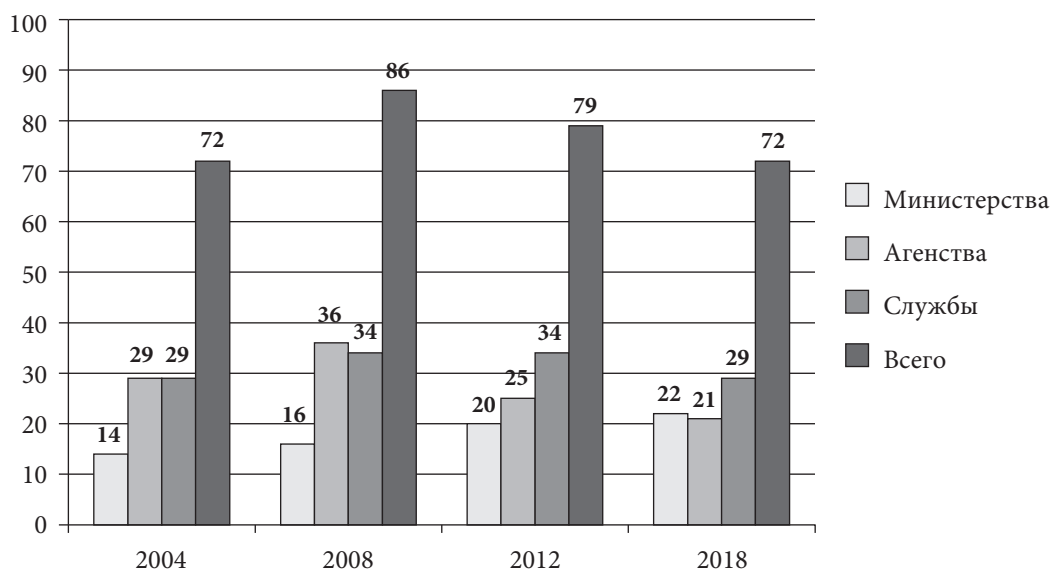
Источники: График построен автором на основе данных портала административной реформы. URL: http://ar.gov.ru/ru/gos_uslugi_03_sbor_mnenij_grazhdan/index.html <http://ar.gov.ru/ru-RU/presscentr/news/view/529> (дата обращения: 13.01.2019).

Значение показателя неуклонно росло на протяжении всех лет реформы и продолжает увеличиваться. Таким образом, несмотря на нестабильность системы федеральных органов исполнительной власти, опрос граждан позволяет сделать выводы о существенном повышении качества оказания услуг населению.

Помимо показателей, заложенных в реформаторских документах, при рассмотрении результатов административной реформы необходимо оценить изменения в количестве федеральных органов исполнительной власти и численности государственных служащих. Следует напомнить, что первоначально идеологией реформаторов было сокращение числа государственных служащих и органов исполнительной власти. На практике же наблюдается противоположная тенденция (см.: рис. 3).

Рисунок 3

Динамика количества федеральных органов исполнительной власти



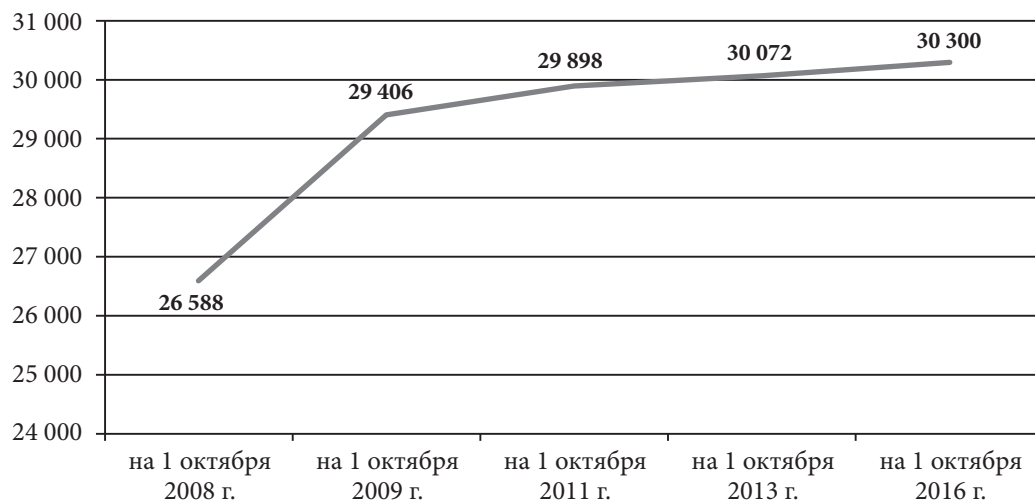
Источник: График построен автором по данным нормативных правовых актов о структуре органов власти на 1 октября каждого года.

Общее количество федеральных органов исполнительной власти с 2004 г. по 2018 г. практически не изменилось. Однако наблюдается стабильная тенденция к увеличению числа министерств. В 2018 г. их число впервые превысило количество агентств. Таким образом, число тех, кто разрабатывает правила, стремится к росту, а число органов, отвечающих за их исполнение и контроль, уменьшается.

При этом общая численность государственных служащих на федеральном уровне в органах исполнительной власти продолжает стабильно увеличиваться. По данным Госкомстата, с 2008 г. по 2016 г. их число выросло почти на 15%.

Рисунок 4

Численность работников, замещавших государственные должности и должности федеральной гражданской службы на федеральном уровне в органах исполнительной власти, человек



Источник: Госкомстат.

По данным Госкомстата, при этом показатели динамики общей численности государственных гражданских служащих в органах исполнительной власти в период с 2008 г. по 2016 г. понизились с 697 тыс. человек до 587 тыс. человек, т.е. на 15%. Причем произошло это сокращение численности государственных служащих в основном за счет государственных служащих в регионах, а также служащих-специалистов. Таким образом, при неизменном количестве функций количество исполнителей сокращается, а количество руководителей возрастает.

В целом, подводя итог проделанной работе, можно выделить следующие основные проблемы, связанные с процессом реформирования:

- нестабильность приоритетов и отсутствие их градации;
- слабая взаимосвязь целей и показателей реформы;
- отсутствие преемственности оценки;
- множественность организационных преобразований;
- нарушение мотивации сотрудников на фоне перманентных изменений;
- отсутствие системы перераспределения ресурсов при перераспределении функций.

Среди проблем сложившейся системы внесения изменений следует отметить их высокую частоту, низкую степень прогнозируемости, значительное число изменений, связанных с переименованием и сменой подчиненности. Следует отметить также короткий период работы системы без каких-либо организационных и функциональных преобразований даже после масштабных реорганизаций, что свидетельствует о недостаточной качественной проработке вносимых изменений. Среди выявленного в ходе исследования следует

отметить отсутствие прозрачных механизмов перераспределения ресурсов при осуществлении перераспределения функций и полномочий между органами власти, а также слабые стимулы к эффективной работе для государственных служащих при низком уровне стабильности системы.

Основными направлениями решения обозначенных проблем является более тщательное стратегическое планирование реформ с описанием взаимосвязанных целей, задач, приоритетов и показателей. Также необходимо снижать частоту изменений, производимых в структуре и системе органов исполнительной власти, проводить разработку прозрачных методик оценки результатов реформ, работать над обеспечением механизмов их регулярного мониторинга и корректировки дальнейших шагов реформы исходя из результатов предшествующего периода, а также осуществлять подготовку и внедрение прозрачной системы оценки стоимости государственных функций с возможностью однозначного определения объема перераспределения ресурсов при перераспределении полномочий и функций между ведомствами.

В рамках дальнейшего исследования данной темы предполагается более подробное изучение характера изменений с их типологией, оценкой временных тенденций, а также изучение оценки существующих механизмов перераспределения ресурсов после изменения структуры федеральных органов исполнительной власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Barnett William P., Carroll Glenn R. Modeling Internal Organizational Change // Annual Review of Sociology. 1995. Vol. 21. P. 217–236.
2. Greiner Larry E. Evolution and Revolution as Organizations Grow // Harvard Business Review. Vol. 50. Issue 4. P. 37–46. URL: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1504482> (дата обращения: 03.12.2018).
3. Lewin K. Lewin's change management model. Understanding the three stages of change. 1947. URL: <http://www.mindtools.com/pages/article/newPPM94.html> (дата обращения: 10.12.2018).
4. Бойков В.Э., Добролюбова Е.И., Зыбуновская Н.В., Покида А.Н., Южаков В.Н. Результаты исследования общей удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг // Социология власти. – 2012. – № 1. – С. 41–65.
5. Блинов А.О. Управление изменениями: учебник / Н.В. Угрюмова, А.О. Блинов. – М.: ИТК «Дашков и К», 2014. URL: <https://rucont.ru/efd/287105> (дата обращения: 07.03.2019).
6. Васильева Е.А. Административная реформа в Российской Федерации: цели, задачи, итоги // Известия РГПУ им. Герцена. – 2014. – С. 140–150.

7. Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – С. 8–51.
8. Ковалев А. Промежуточные результаты административной реформы // Отечественные записки. – 2004. – № 2 (17). URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/promezhutochnye-rezultaty-administrativnoy-reformy> (дата обращения: 25.02.2016).
9. Кузнецов В.И. Административная регламентация: трудное становление идеи // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – С. 149–170.
10. Южаков В.Н. Качество государственных и муниципальных услуг: усилия и результаты административной реформы // Вопросы государственного управления. – 2014. – № 1. – С. 52–72.
11. Итоги 10 лет административной реформы и задачи на перспективу (материалы круглого стола от 3 апреля 2014 г. в рамках XV Апрельской международной научной конференции «Модернизация экономики и общества» в НИУ ВШЭ) // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 89–109.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 (ред. от 28.09.2017) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
2. Указ Президента РФ от 20.05.2004 N 649 (ред. от 25.08.2010, с изм. от 30.04.2016) «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».
3. Указ Президента РФ от 24.09.2007 N 1274 (ред. от 05.12.2014) «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».
4. Указ Президента РФ от 12.05.2008 N 724 (ред. от 23.11.2016) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».
5. Указ Президента РФ от 21.05.2012 N 636 (ред. от 14.09.2018) «О структуре федеральных органов исполнительной власти».
6. Указ Президента РФ от 23.11.2016 N 620 (ред. от 15.05.2018) «О Федеральном агентстве по государственным резервам».
7. Указ Президента РФ от 15.05.2018 N 215 (ред. от 26.02.2019) «О структуре федеральных органов исполнительной власти».
8. Материалы Всемирного банка по оценке эффективности правительства. URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> (дата обращения: 02.03.2019).
9. Официальные материалы Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/# (дата обращения: 03.12.2018).

A CORRELATION BETWEEN STRUCTURAL OPTIMIZATION AND EFFICIENCY OF PUBLIC EXECUTIVE BODIES

Olga S. Minchenko

Lecturer, Theory and Practice of Public Administration Department, Faculty of Social Science, National Research University Higher School of Economics
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: osminshenko@hse.ru

Abstract

The article analyzes the results of the reform through the prism of organization theory and illustrates the main findings of the research, completed for the 15th anniversary of great administrative reform in Russian Federation. The main purpose of this research is to evaluate the results of reform, assess processes of implementing innovations, and compare planned and achieved results. The article compares the goals of the reform at different time periods, the planned and achieved results, describes correlation between different types of results (output and outcome). Moreover this research estimates the quality and quantity of organizational changes in different periods of reforming. First, the article explores and estimates organizational aspect of the reform. The reforming process was examined in the context of the organization changes modes, including the models of Lewin, Barnett, Greiner. Then, the joint in the armour of structural changes is found and key problems are detected. Finally, the crucial outcomes of reform are presented and the main reasons for gaps between these planned results and factual achievements are described. At least, some recommendations to cope with the described difficulties are developed and explained.

Keywords: administrative reform; organization changes; performance indicators; assessment.

Citation: Minchenko, O.S. (2020). Vzaimosvyaz' strukturnoy optimizatsii i effektivnosti raboty federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti [A Correlation between Structural Optimization and Efficiency of Public Executive Bodies]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 41–59 (in Russian).

REFERENCES

1. Barnett, W.P. & Carroll, G.R. (1995). Modeling Internal Organizational Change. *Annual Review of Sociology*, no 21, pp. 217–236.
2. Greiner, L.E. (1972). Evolution and Revolution as Organizations Grow. *Harvard Business Review*, vol. 50, no 4, p. 37–46. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1504482> (accessed: 03 December, 2018).

3. Lewin's Change Management Model. Understanding the Three Stages of Change. *Mind Tools*. Available at: https://www.mindtools.com/pages/article/newPPM_94.htm (accessed: 10 December, 2018).
4. Boikov, V.A., Dobrolyubova, E.I., Zybunovskaya, N.V., Pokida A.N., & Yuzhakov, V.N. (2012). Rezultaty udovletvorennosti grazhdan kachestvom gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug [Results of Citizens' Satisfaction with Public and Municipal Services Quality]. *Sociologiya vlasti*, no 1, pp 41–65.
5. Blinov, A.O. (2014). *Upravlenie izmeneniyami* [Change Management]. Eds: N.V Ugrumova, A.O. Blinov, Moscow: ITK «Dashkov i K». Available at: <https://rucont.ru/efd/287105> (accessed: 07 March, 2019).
6. Vasilieva, E.A. (2014). Administrativnaya reforma v Rossiyskoy Federatsii: tseli, zadachi, itogi [Administrative Reform in the Russian Federation: Goals, Tasks, Results]. *Izvestiya RGPU im Gertsena*, pp.140–150.
7. Klimenko, A.V. (2014). Desyatiletie administrativnoy reformy: rezultaty i novye vyzovy [The 10th Anniversary of Administrative Reform: Results and New Tasks]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 8–51.
8. Kovalev, A. (2004). Promezhutochnye rezultaty administrativnoy reformy [Intermediate Results of Administrative Reform]. Available at: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/promezhutochnye-rezultaty-administrativnoy-reformy> (accessed: 25 February, 2016).
9. Kuznetsov, V.I. (2014). Administrativnaya reglamentatsiya: trudnoe stanovlenie idei [Administrative Regulation: Hard Idea Generation]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 149–170.
10. Yuzhakov, V.N. (2014). Kachestvo gosudarstvennykh i municipalnykh uslug: usiliya i rezultaty administrativnoi reformy [Quality of Public and Municipal Services: Challenges and Results of Administrative Reform]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 52–72.
11. Itogi 10 let administrativnoy reformy i zadachi na perspektivu (materialy kruglogo stola, sostoyavshegosya 3 aprelya 2014 g. v ramkax XV aprelyskoy mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii "Modernizatsiya ekonomiki i obshchestva" v NIU VShE) [Results of 10 Years of Administrative Reform and Future Tasks (April 3, 2014 Round Table Materials within 15th International Conference in HSE "Modernization of Economy and Society"). *Public Administration Issues*, 2014, no 2, pp. 89–109.

OFFICIAL DOCUMENTS

1. Materialy vseirnogo banka po otsenke effektivnosti pravitelstva. Available at: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> (accessed: 02 March, 2019).
2. Ofitsialnie materialy Federalnoy sluzhby gosudarstvennoy statistiki. Available at: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/# (accessed: 03 March, 2019).

3. Portal of administrative reform. Available at: <http://ar.gov.ru/ru-RU/presscentr/news/view/529> (accessed: 03 March, 2019).
4. Ukaz Presidenta RF ot 09.03.2004 N 314 (red. ot 28.09.2017) «O sisteme i structure federalnih organov ispolnitelnoi vlasti».
5. Ukaz Presidenta RF ot 20.05.2004 N 649 (red. ot 25.08.2010) «Voprosi structuri federalnih organov ispolnitelnoi vlasti».
6. Ukaz Presidenta RF ot 24.09.2007 N 1274 (red. ot 05.12.2014) «Voprosi structuri federalnih organov ispolnitelnoi vlasti».
7. Ukaz Presidenta RF ot 12.05.2008 N 724 (red. ot 23.11.2016) «Voprosi sistemi i structuri federalnih organov ispolnitelnoi vlasti».
8. Ukaz Presidenta RF ot 21.05.2012 N 636 (red. ot 14.09.2018) «O structure federalnih organov ispolnitelnoi vlasti».
9. Ukaz Presidenta RF ot 23.11.2016 N 620 (red. ot 15.05.2018) «O Federalnom agentstve po gosudarstvennim rezervam».
10. Ukaz Presidenta RF ot 15.05.2018 N 215 (red. ot 26.02.2019) «O structure federalnih organov ispolnitelnoi vlasti».