РЕОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ

Административная реформа и оценка качества государственного управления

В. Н. Лексин

1. Постановка вопроса

Оценка деятельности властных структур всегда представляла особый интерес для исследователей, которых, в отличие от политиков и «читающей публики», интересовали не столько фактологические подтверждения правильности проводимой правительствами (администрациями, высшими чиновниками) политики или, наоборот, громкие «разоблачения», а сама возможность объективной оценки качества государственного и местного управления, возможность логичных обоснований реформационных преобразований соответствующих органов, возможности использования в этих целях критериев и параметров, адекватных сути оцениваемого объекта. Все эти вопросы возникли очень давно, — одновременно с формированием самих институтов власти, но становились наиболее злободневными в периоды их обновления (например, в ходе предвыборных компаний) и различных административных реформ. В советский период наиболее активное обсуждение вопросов качества государственного управления проходило в начале 60-х гг., когда было необходимо обосновать переход к территориально-отраслевому (в формате т. н. «совнархозов») управления и в конце 70-х — начале 80-х гг., когда в СССР прошла кампания разработки т. н. «генеральных схем управления». В новейшее время актуализация вопроса о качестве государственного и местного управления была вызвана проведением широкомасштабной административной реформы. Ее идеология, задачи и технологии в конечном счете связаны именно с качеством государственного и местного управления, и в настоящей статье предпринята попытка анализа сути и методологических проблем этой связи.

2. Идеология и компоненты российской административной реформы

Изменения структуры и функций органов исполнительной власти, а также порядка ее отношений с обществом (частными лицами, бизнесом и т. д.) непрерывно идут под воздействием самых разных факторов в большинстве стран мира, как федеративных, так и унитарных. Таких изменений очень много, но отнести к классу административных реформ мы считаем возможным лишь те из них, которые организованы и на законных основаниях проводятся высшими органами власти в виде коренных и всеобщих преобразований административных отношений и институтов исполнительной власти. Только совокупность всех этих признаков, а именно инициирование и проведение «сверху», законность и связанная с этим всеобщая обязательность, специальная организация и фундаментальность перемен и отличают административную реформу (как и все остальные реформы¹⁾) от частных улучшений и ситуативных изменений в структуре и порядке работы органов исполнительной власти.

Ни одна из реформ, проводимых в России в последние 15 лет, не была так плотно вписана в контекст зарубежных преобразований, как административная. Начав эту реформу с относительно малым отставанием от зарубежных стран (бум «западных» административных реформ пришелся на первую половину 90-х гг.), и уже имея опыт проведения политических, экономических и социальных реформ, приближающих общественное устройство к зарубежным образцам, Россия выбрала идеологию административного реформирования тех стран, где в деятельность государственных институтов активно привносятся принципы и технологии стандартного бизнес-управления. Была избрана идеология своего рода «разгосударствление власти», утверждающая, что следует, во-первых, предоставить независимым (хотя и «государственным») агентствам свободу действий по распоряжению государственными ресурсами при косвенно регулирующей роли государства и, во-вторых, передать в частные руки все те функции государственных органов, принять которые бизнес сочтет для себя выгодным (аутсорсинг)²⁾. Принципы и технологии «нового государственного менеджмента» все шире используются в от-

¹⁾ О сущности реформ как особом типе системных преобразований (в том числе — и административных) см.: *Лексин В. Н., Швецов А. Н.* Общая теория реформ. Контуры проблемы и система исследования // Теория и практика организации проведения реформ. М.: ИСА РАН, 1995; *Лексин В. Н., Швецов А. Н.* Технология реформ (разработка и применение их общей организационной теории) // Российский экономический журнал. 1996. № 3—4; *Лексин В. Н., Швецов А. Н.* Реформационные процессы в жизни общества. Условия успешной организации и причины неудач // Системные исследования, Методологические проблемы. Ежегодник. М., 1996.

²⁾ Этот процесс, как правило, оценивается на Западе позитивно, несмотря на то, что среди побудительных причин его распространения называют и такие мотивации верхнего уровня власти, как стремление уйти и от прямой ответственности, и от общественной критики с переносом и первого, и второго на средние и нижние уровни управления.

ношениях государства и госслужащих (конкурсно-контрактная система найма), а также государства и институтов предоставления государственных услуг (обособление этих функций) с использованием фирменных методов обработки и передачи информации (электронные правительства) и ориентацией на показатели государственного управления, выраженные в стандартизированной и предельно конкретизированной форме.

Так, административная реформа в Великобритании³⁾, начавшаяся в 1982 г., преследовала решение, казалось бы, чисто финансовой задачи оптимизации бюджетирования и аргументировалась желательностью приближения уровня принятия решений к тем, кто заинтересован в этих решениях (население и бизнес). Однако, к концу 90-х гг. система традиционно министерского управления оказалась преобразованной в сеть управляющих министерских центров, с которыми стали на контрактной основе взаимодействовать 140 новообразованных и подотчетных парламенту агентств, где оказалось занятым три четверти всех английских госслужащих. Показательно, что каждое агентство начало полагать одной из важнейших своих задач передачу предоставления какой-то из своих услуг в частные руки.

Достаточно полно описаны аналогичная или близкая к ней практика административного реформирования в Канаде и в ее отдельных провинциях, в ряде стран Африки и Азии (в том числе в Казахстане) и других. В различных методиках и рекомендациях Мирового Банка по вопросам проведения административной реформы в России часты ссылки на опыт административного реформирования в далекой Новой Зеландии, что совсем не абсурдно, учитывая, во-первых, что в этой небольшой стране душевое производство ВВП более чем в 7 раз превышает российский уровень, а практическое использование программно-целевых технологий в государственном управлении было начато новозеландскими властями одними из первых в мире. В Новой Зеландии были разработаны условия и уже более 15-ти лет успешно реализуется реальная конкуренция различных департаментов по поводу получения ежегодных бюджетных ресурсов в зависимости от эффективности достижения конкретных государственных целей; при этом предполагается, что существуют поддающиеся фиксации и оценке связи между множеством различных промежуточных и немногими (общегосударственными) конечными результатами. В этой стране (что должно быть особенно интересным для России) госслужащие стали работать с «корпоративными» мотивациями (главными становились интересы конкретных департаментов) и стимулами именно к эффективному выполнению государственных функций.

Главный и почти не обсуждаемый вопрос любой административной реформы — целевое изменение качества власти как важнейшего института

³⁾ Среди многочисленных описаний английского опыта отметим обширную работу: *Wilkins J. K. Alternative Service Delivery: Functional Review-Paper Prepared for Public-Sector-Group, World Bank. Washington D. C. 2001.*

государства, наиболее полно воплощающего саму идею государственности. Любая административная реформа, целенаправленно изменяя меру, качество и силу исполнительной власти, одновременно изменяет суть государства, поскольку мера власти есть степень присутствия государства в жизни общества, качество власти — способность государства рационально и только в интересах общества использовать законодательно закрепленные за ним огромные общественные ресурсы (административные, бюджетно-налоговые, собственности и др.) и сила власти — возможность государства обеспечивать правопорядок и проводить в неразрушающем режиме адаптационные и реформационные преобразования общественных отношений. Поэтому проведение любой административной реформы неизбежно становится способом придания нового облика государству, а в условиях России к тому же и способом легитимного встраивания всех прочих реформационных преобразований (от разгосударствления собственности и новейшей трансформации федеративных отношений до «монетизации льгот») в административные механизмы государственного управления.

Следует учитывать, что административные реформы — самый парадоксальный тип реформ, которые разрабатываются и реализуются в формате самореформирования. Любая общегосударственная реформа, по определению, инициируется властью, но только в ходе административной реформы и инициатором, и объектом преобразований является сама власть. Можно, разумеется, представить, что на самой высшей ступени властной иерархии появляются намерения коренной трансформации власти нижестоящих уровней, но трудно представить ситуацию, при которой все эти устоявшиеся средние и низшие этажи исполнительной власти сами будут разрабатывать стандарты услуг и регламенты деятельности, сами предлагать и проводить сокращения и перемещения своих же кадров, — а именно такой и предлагается технология российского административного реформирования. Видимо, поэтому так велики общественные опасения того, что очередная реструктуризация органов власти может привести лишь к увеличению числа и этих органов и их работников, а стандартизация и регламентация их работы — к усилению бюрократизации и к окончательному отделению власти от граждан⁴⁾, т. е. к ухудшению качества государственного управления.

В общем случае компонентный состав российской административной реформы включает:

- (а) изменение места и роли исполнительной власти в системе государственного управления;
- (б) изменения пропорций централизации и децентрализации этой власти;

⁴⁾ Такое отделение предусмотрено в правительственной Концепции второго этапа административной реформы как одна из мер борьбы с коррупцией; этот сюжет будет рассмотрен в третьей статье цикла.

- (в) перемены в структуре органов исполнительной власти и в их иерархии на федеральном и региональном уровнях;
- (г) перераспределение полномочий и ресурсов для их исполнения по территориальным уровням власти;
- (д) уточнение и унификацию содержания государственных услуг, их стандартизацию;
- (е) изменение порядка предоставления государственных услуг;
- (ж) обновление внутренних регламентов деятельности различных органов власти.

При этом априори считается, что качество государственного управления существенно улучшится при более рациональном распределении функций и полномочий между отдельными уровнями власти. Стали внедряться представления о том, что чем более разграничены указанные предметы, тем меньше становится конфликтов между уровнями власти; при этом все чаще игнорировался тот факт, что каждый такой предмет имеет и федеральную, и региональную, и даже муниципальную составляющую, что само распределение ролей в «совместных» действиях не должно осуществляться в одностороннем (федерально-властном) порядке, и что распределенные полномочия должны быть полностью связаны с реальной ответственностью и с административными, финансовыми и иными ресурсами каждой стороны.

Как и многие другие реформы последнего времени, административная реформа наиболее сильно, по сути дела генетически связана с бюджетными новациями Правительства РФ; можно утверждать, что у всех российских реформ «ноги растут» из одного и того же места — концепции и программы реформирования бюджетного федерализма и бюджетного процесса, а точнее, с качеством бюджетирования как такового⁵⁾. Именно в доминировании бюджетно-финансового начала в построении всех федеративных отношений («российский федерализм — самый бюджетный федерализм в мире») следует искать корни и муниципальной реформы, и социальной реформы, и новейших перераспределений (в обе стороны) полномочий между «центром» и регионами. Вполне естественно поэтому, что идеология «нового государственного менеджмента», отождествляющего государство с некой корпорацией (пусть даже и некоммерческой) и идеология бюджетирования, ориентированная на результативность именно такого государства, оказались исключительно близкими и по сути, и по методам реализации. Это становится особенно заметным, если пошагово сопоставить логику реформирования бюджетного процесса и логику административной реформы⁶⁾.

⁵⁾ Программа развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г. (Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 г. № 584), Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ на 2004–2006 гг. (Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249).

⁶⁾ Эти вопросы системно охарактеризованы в последних работах В. Л. Тамбовцева: «Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские

3. Общественная оценка качества государственного и местного управления как основание для проведения административной реформы

Не требует доказательств, что современная исполнительная власть дает гражданам, общественным организациям и бизнесу множество индивидуальных поводов для крайне низкой оценки качества этой власти. По нашему мнению, такие оценки вызываются не частными, а тремя более общими причинами, корнящимися в самой сути этой власти. Первой из них можно считать невыборность (назначаемость) исполнительной власти, что в соединении с появлением реальных возможностей управления судьбами людей создает у носителей этой власти уверенность в своей исключительности, высокой общественной значимости и своеобразной кастовости. Во-вторых, исполнительная власть наделена правом получения и распределения общественных ресурсов — не только финансовых, и материальных (квоты, земельные участки, недвижимость и др.), но и административных, — от законных механизмов распорядительной деятельности до известного «телефонного права». В-третьих, мощный властный потенциал создает неизменный диспаритет личностных отношений чиновника и гражданина: первый не всегда заинтересован в контакте с гражданином, а второй сам обращается к чиновнику и временно зависит от него. Это дает чиновнику ощущение не исполнения, а именно власти, и на этом фоне формируется система своего рода «неуставных отношений» (административной «дедовщины»), оправдывающих коррупцию и поборы («деньги не всегда дают власть, но власть всегда дает деньги») бюрократические унижения и т. д. При этом все отрицательные качества отдельного чиновника, как правило, начинают отождествляться со всем органом исполнительной власти, а то и со всей системой власти («все они такие»).

Любая власть, и российская исполнительная здесь — не исключение, дает множество поводов для неудовлетворенности ее деятельностью со стороны общества. В конце 2005 г. были обнародованы результаты исследования, выполненного для изучения отношения общества и исполнительной власти двумя академическими учреждениями — Институтом социологии и Центром комплексных социальных исследований. Исследование показало общее падение авторитета исполнительной власти за годы реформ: до двух третей населения стали считать действия властей неэффективными, а треть обнаружила рост бюрократического «самоуправства». Естественно, что уровень негативного отношения граждан России к исполнительной власти был различен в зависимости

реформы» (Доклады РЕЦЭП. М.: Российско-Европейский центр экономической политики, 2004. № 1. С. 44–88) и «Стандарты публичных услуг: экономическая теория, международный опыт и российские реформы» (Там же. С. 129–175).

от группы опрашиваемых. Так, почти 70 % населения, но менее трети опрошенных чиновников (из нижнего и среднего звена) считали, что бюрократия замкнута на собственных (личных) интересах. Всего лишь четверть населения, но три четверти чиновников считали, что современная исполнительная власть «полезна» для страны и т. д. Не прибавляет любви к исполнительной власти регулярно появляющаяся и ни разу не опровергнутая информация (например, в еженедельнике «Аргументы и факты») о доходах высших должностных лиц (в том числе федеральных министров); называются суммы, превышающие сто миллионов рублей в год, и никогда не указываются источники таких доходов. И т. д.

Особая проблема — коррупция самых близких к населению местных властей (точнее — работников органов власти, организаций и предприятий муниципального сектора). О местных поборах и методах их получения знают все. Это — давняя традиция, в освещении которой преуспели до-революционные и, особенно, советские «гоголи и салтыково-щедрины»: правда, гнев последних по известным обстоятельствам не мог быть обращен на лица, партийное и общественное положение которых было выше, чем у рядового работника районного ЖЭКа или городского ателье. В советской России черный рынок чиновничьих и других платных услуг был распространен повсеместно, и наивысшего масштаба (а также уровня цен на бюрократические услуги) он достиг в крупных и, особенно, в крупнейших городах.

Следует отметить, что достаточно самокритично относятся к своей работе и сами должностные лица исполнительной власти. Об этом свидетельствуют, например, опубликованные в первой половине ноября 2005 г. «Российской газетой» результаты проекта «Административно-политические элиты России», выполненного учеными Северо-Кавказской академии государственной службы (руководители — профессора А. Понеделков и А. Старостин). Авторы отмечают, что на общем фоне роста предпочтений «диктаторской модели управления», каждый четвертый чиновник считает, что лишь половина служебного времени используется им на исполнение прямых обязанностей, каждый второй — что остаться в своей должности можно только при установлении неформальных отношений с влиятельными людьми, наличии средств и напористости, каждый пятый — сомневается в деловых качествах «новой элиты», а каждый десятый полагает, что в ее состав «вошли алчные и беспринципные люди, ставящие своими целями только личные интересы». Работники руководящих органов в предложенном им перечне качественных составляющих профессионализма поставили лишь на шестое-восьмое места такие качества, как порядочность, исполнительность и честность, а объективность вообще отнесли на последнее. В структуре же собственных недостатков непрофессионализм занял около 17 %, коррумпированность, «кумовство» и игнорирование интересов граждан — соответственно 13 %, 12 % и 11 %, ориентация на интересы состоятельного меньшинства — около 8 %.

Самая сокрушительная оценка российского чиновничества (в первую очередь, исполнительной власти всех уровней) была дана Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию РФ 25 апреля 2005 г. Президент заявил, что «наше чиновничество еще в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса... наша недобросовестная часть бюрократии (как федеральной, так и местной) ... стала использовать появившиеся у нас, наконец, благополучные условия и появившийся шанс для роста не общественного, а собственного благосостояния».

Наряду с этим в критике исполнительной власти есть немало перекосов. Так, крайне негативно воздействуют на отношение общества к исполнительной власти постоянно муссируемые представления о ее избыточности: вспоминают о том, что в СССР периода «застоя» на 280 млн человек населения (в СМИ с легкостью эту цифру «округляют» до 300 млн) государственных служащих было около 0,5 млн человек, а в современной России на 145 млн человек приходится — 2 млн таких служащих. При этом, естественно не учитывается ни наличие в СССР огромного партийно-управляющего персонала, ни правопреемство Россией практических всех функций управления в бывшем СССР. Не учитывается и то, что каждый второй повод для недовольства властью (особенно местной) связан с элементарной невозможностью выполнения возложенных на нее задач (например, срочного предоставления муниципального жилья инвалиду) из-за того, что у нее нет необходимых ресурсов.

Улучшение качества исполнительной власти, разумеется, возможно, но это не может быть достигнуто лишь при коренных переменах во всех сферах общественной жизни. И если, например, в современной Канаде более 50 % населения удовлетворены качеством и доступностью государственных услуг, а в России таковых обнаруживается не более 14 %, то это означает не только то, что у нас плоха исполнительная власть, но и то, что все ее недостатки никогда не смогут быть преодолены в отрыве от всего происходящего в стране и только усилиями самой этой власти. В России же задачи улучшения качества власти пока замыкаются в институтах только этой власти, что, собственно, и составляет предмет новейшей административной реформы.

4. Обоснование и начало административной реформы

Российская исполнительная власть, ее структура и функции в 90-х гг. подвергались многочисленным изменениям, — частным, не всегда попадавшим в центр общественного внимания, но весьма ощутимым для рядовых работников соответствующих органов. Начало действительно радикальных перемен в этой сфере обозначил Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной

реформы в 2003–2004 годах»⁷⁾, который стал результатом как неудовлетворительной оценки деятельности исполнительной власти в 90-х гг., так и нового вертикально-ориентированного курса внутренней политики страны. Сложность задач административной реформы, значительная инерционность аппарата государственного управления, а также необходимость экспериментальной (пилотной) отработки ряда наиболее ответственных нововведений определили проведение этой реформы в несколько этапов. Первый из них должен был выполнить задания вышеприведенного Указа Президента РФ в 2003–2004 гг., но практически был продлен и на 2005 год.

Начало полномасштабной административной реформы в России основывалось доводами о низкой эффективности действующей исполнительной власти. Идеология проведения реформы в 2003–2004 гг. стала своеобразной реакцией на послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2003 г., в котором недостаточная эффективность государственного аппарата и несоответствие количества его полномочий качеству власти назывались «основным препятствием на пути экономических реформ». В связи с этим приоритетными задачами развития государственного управления были объявлены значительное сокращение функций органов исполнительной власти, изменение их системы и структуры, совершенствование административных процедур и судебных механизмов разрешения споров между властью и обществом.

Вполне естественно, что главной целью первого этапа административной реформы стало, прежде всего, преодоление вышеуказанных недостатков. Достижение этой цели, естественно, предполагалось в ранее рассмотренной идеологической схеме либерально-рыночных отношений и вполне закономерно в уже упомянутом Указе Президента РФ «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» назывались следующие пять главных задач административной реформы:

- (1) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- (2) исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- (3) развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- (4) организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- (5) завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной

⁷⁾ Следует отметить, что многие положения административной реформы были подготовлены еще в 2000 г. в ходе создания Центром стратегических разработок программы реформ, но соответствующий раздел исчез из итогового документа Центра.

власти субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Решение указанных задач было возложено на Правительственную комиссию по проведению административной реформы, образованную постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451.

Все эти задачи на первом этапе реформы были решены не полностью, но в то же время был сделан шаг к радикальным переменам в структуре и функциях «центральной» и региональной исполнительной власти. Этому способствовали как деятельность специально созданной Правительственной комиссии по проведению административной реформы, так и издание специальных актов Президента РФ, Правительства РФ, внесение изменений и дополнений в различные федеральные законы. Исходным «предреформационным» действием стала произведенная Правительственной комиссией «расчистка» функционального пространства исполнительной власти, в результате чего из 5,5 тысяч проанализированных функций федеральных органов исполнительной власти было признано избыточными около 1,5 тысяч функций, дублирующими — более 250 и требующими корректировки — более 850⁸⁾. Таким образом, число функций федеральной исполнительной власти было сокращено на 25 %, а в оставшейся части примерно такую же долю функций следовало пересмотреть или уточнить. Затем было осуществлено разделение ранее существовавших федеральных органов на министерства, агентства и службы. К сожалению, официальной оценки изменения качества государственного управления в связи с этим не было; многочисленные экспертные оценки свидетельствуют о том, что ощутимого улучшения качества предоставления государственных и муниципальных услуг не произошло.

5. Второй этап административной реформы как продолжение и развитие преобразований 2003–2005 гг.

Принимая концепцию проведения второго этапа реформы (2006–2008 гг.), Правительство РФ отмечало, что на первом этапе была реализована лишь относительно небольшая часть ранее намеченного, а по ряду приоритетных направлений работы еще не начинались. Однако главным аргументом для продолжения административной реформы опять называлась необходимость повышения качества государственного управления. Правительство РФ приводило свидетельства международных экспертов о том, что по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Россия находится на одном уровне со странами, заметно уступающими ей в экономическом развитии, а по ряду интегральных

⁸⁾ Подобная работа была произведена в системе органов исполнительной власти большинства регионов России.

показателей (используемых в международной практике) значительно уступает не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы⁹⁾. Особое внимание обращалось на то, что система исполнительной власти являлась «весьма закрытой для граждан и бизнеса», и поэтому в связи с увеличением рисков дополнительные расходы российских и иностранных инвесторов составляют более 5% вкладываемых средств. Приводились данные о коррумпированности государственного аппарата, падении доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим. Итоговой оценкой стало положение о том, что по существу, сфера государственного управления превратилась в ограничивающий фактор для социально-экономического развития страны и повышения ее мировой конкурентоспособности. Все эти позиции были официально зафиксированы в одобренной Правительством РФ (распоряжение от 25 октября 2005 г. № 1789-р) «Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.», которая определила в качестве цели второго этапа реформы повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования (эта позиция полностью дублирует одну из задач первого этапа реформы); повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. Указывается, что для достижения этих целей необходимо решение шести следующих задач:

- (1) внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
- (2) разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;
- (3) оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;
- (4) повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;
- (5) модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;

⁹⁾ В частности отмечалось, что в рейтинге международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за 2004 г. Российская Федерация по показателю «качества государственных институтов» опустилась с 81-го на 89-е место, а согласно индексу GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), который определяется один раз в два года Всемирным Банком и оценивает эффективность государственного управления в 209 странах, Россия по эффективности работы правительства, качеству законодательства, верховенству закона и контролю за коррупцией находится в нижней части рейтинга. По индексу восприятия коррупции, рассчитываемому международной организацией «Транспэрэнси Интернэшнл», в 2004 г. Россия среди 146-ти стран занимала 90-е место.

- (б) формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Таким образом, второй этап административной реформы предполагал не только продолжение структурно-функциональных преобразований в органах исполнительной власти, но и модернизацию стиля и методов ее деятельности. Эти принципиальные позиции были обстоятельно прокомментированы ее разработчиками, официально представлены Минэкономразвития России и Центром стратегических разработок. При этом все целевые установки второго этапа реформы дополнительно аргументировались путем сравнения качества государственного управления в России и за рубежом.

Необходимость повышения качества и доступности государственных услуг подчеркивалась тем, что, например, в Канаде 54 % граждан удовлетворены качеством этих услуг, а в России — только 14 %; в связи с этим и ставилась задача удовлетворенности российских граждан качеством и доступностью государственных услуг до 50 %, а в 2010 г. — не менее чем 70 %.

Последовательно отстаиваемое реформаторами дальнейшее ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства (в том числе прекращение «избыточного государственного регулирования») мотивировалось тем, что в России малый бизнес расходует на преодоление так называемых «административных барьеров» до 10 % от выручки при том, что за рубежом «лучшая практика» свидетельствует о преодолении этих «барьеров» за 3,5 % не от выручки, а от прибыли; поэтому ставилась задача снижения доли издержек бизнеса на преодоление административных барьеров к 2008 г. до 5 % и к 2010 г. — до 3 % от выручки. Наконец, необходимость «повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти» аргументировалась тем, что по рейтингу показателей эффективности государственного управления на федеральном и региональном уровнях Россия находилась в последней трети государств мира.

В отличие от первого этапа (2003–2005 гг.) административной реформы, в основном преследовавшего цели организационного упорядочения системы исполнительной власти, второй этап (2006–2008 гг.) недвусмысленно направлен на принципиальное обновление отношений исполнительной власти и общества (граждан и бизнеса). Этому подчинены практически все задания (их около шестидесяти), включенные Правительством РФ в «План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2005 годах», в том числе и те, которые формально могут быть отнесены к традиционным «совершенствованию структуры» или «уточнению функций» органов исполнительной власти.

6. «Управление по результатам» и оценка качества предоставления государственных и муниципальных услуг

Переход к «управлению по результатам» считается одним из важнейших нововведений, и ему уделено значительное место в «Концепции» второго этапа административной реформы и в ряде сопроводительных официальных материалов. В «Концепции» отсутствует определение «управления по результатам», которое заменено изложением его цели («внедрение методов и процедур управления, ориентированного на результат») и ожидаемых последствий: «достижение планируемых общественно значимых результатов».

«Управление по результатам», видимо, предполагает своего рода переориентацию деятельности каждого органа исполнительной власти на более общие и внутренне согласованные цели всей системы исполнительной власти, причем эти цели должны быть выражены в виде количественно определенных, достоверных и проверяемых показателей. Таким образом задача распадается, как минимум, на две части:

- (1) как осуществить работу всех органов «на конечный результат» и
- (2) как выразить этот результат; отметим, что и первое, и второе является новым для отечественной практики управления.

Переход к «управлению по результатам» можно рассматривать как своего рода возвращение на новой идеологической и методологической основе к практике планирования и проектного управления. В «Концепции» недвусмысленно указано на то, что должно быть обеспечено «создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности, конкурентного распределения ресурсов между ведомствами и контроля за достижением результатов их деятельности». Кроме того, предполагается осуществить:

- (1) внедрение технологий и процедур целеполагания, обеспечивающих привязку целей к конкретным исполнителям;
- (2) разработку и внедрение управленческого учета, позволяющего распределять ресурсы по поставленным задачам, а также обеспечивать контроль за достижением результатов и определять персональную ответственность руководителей и должностных лиц за решение указанных задач;
- (3) разработку и внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценивать эффективность деятельности структурных подразделений и должностных лиц, ответственных за решение поставленных задач, а также проводить оценку эффективности бюджетных расходов;
- (4) внедрение системы регулярной оценки рисков, препятствующих достижению намеченных целей и

- (5) внедрение механизмов управления подведомственными органам исполнительной власти организациями.

Естественно, что для всего этого понадобится прежде всего создать сами механизмы ведомственного и межведомственного планирования, решить задачи по их методическому обеспечению и пилотному внедрению, обеспечить экспертное сопровождение внедрения указанных механизмов, а также создать соответствующую типовую нормативно-правовую и методическую базу для субъектов РФ с ее последующей экспериментальной апробацией.

Не вдаваясь в детали создания всех вышеуказанных механизмов и процедур, отметим, что каждый из них предполагает наличие количественно выраженного результата государственно-управленческой деятельности или хотя бы корректно сформулированного качественного его выражения. У авторов «Концепции» такой уверенности к началу второго этапа административной реформы, видимо, не было, и одной из задач становилась «выработка показателей, позволяющих адекватно оценить степень достижения поставленных целей и действия исполнителей, принимаемые для достижения этих целей». К этому вопросу мы вернемся позднее, а здесь отметим, что попытка комплексной оценки результатов и основных направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти была осуществлена в 2004–2005 гг. в форме составления так называемых «сводных докладов», причем практику составления сводных докладов предполагается продолжить и на втором этапе административной реформы (2006–2008 гг.)¹⁰. Среди различных задач этого доклада следует особо отметить «обеспечение координации деятельности органов исполнительной власти по выполнению поставленных задач» и «определение целей, задач и показателей деятельности Правительства РФ и субъектов бюджетного планирования»¹¹. Один из разделов доклада «Результаты деятельности Правительства РФ и субъектов бюджетного планирования по достижению целей в отчетном периоде» должен содержать анализ результатов по следующим четырем группам:

- а) повышение уровня и качества жизни населения;
- б) укрепление национальной безопасности;
- в) обеспечение высоких и устойчивых темпов экономического роста;
- г) формирование условий для социально-экономического развития на долгосрочную перспективу.

¹⁰ Основные требования к разработке этого доклада были утверждены специальным Постановлением Правительства РФ от 27 апреля 2005 г. № 259. Кроме подготовки сводных докладов о деятельности федеральных органов исполнительной власти намечена подготовка аналогичных документов на региональном уровне.

¹¹ Крайне симптоматично указание на то, что «при отклонении достигнутых значений показателей целей деятельности Правительства РФ или субъектов бюджетного планирования от *запланированных* проводится анализ причин указанного отклонения». Это еще раз свидетельствует о том, что в деятельности федеральных органов исполнительной власти начался действительно новый этап, связанный с появлением плановых показателей.

В связи с этим напомним, что в теории оценок эффективности и результативности считается аксиомой, что наиболее сложным их объектом является управление сложными многофункциональными системами, и, в первую очередь, государственное управление, оценки которого должны объективно характеризовать эффективность и результативность одновременного решения множества глобальных и локальных, стратегических и тактических, внешнеполитических и внутригосударственных, общенациональных и отраслевых, общегосударственных и региональных задач, причем, как будет показано далее, результаты их решения (или нерешения) далеко не всегда напрямую связаны с качеством государственного управления. Тем не менее, потребности в объективной оценке деятельности органов исполнительной власти и отдельных мер по ее реформированию настолько велики, что, даже учитывая вышеприведенные соображения о трудностях методологического и информационного характера, различные предложения и рекомендации по этому поводу появляются и публикуются весьма часто. Дополнительный стимул появления таких предложений и рекомендаций возник в период «укрепления вертикали власти» и начала административных реформ, когда потребовалось убедительно (желательно «с цифрами в руках») показать, во-первых, недостатки подлежащей реформированию системы государственной и местной власти, во-вторых, ожидаемые позитивные результаты предлагаемых административных преобразований и, в-третьих, выполнение руководителями федеральных и региональных органов власти порученных им действий по реализации административной реформы.

Официальная точка зрения на оценку результатов деятельности органов исполнительной власти может быть охарактеризована положениями двух документов: Приложением к «Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах» и Постановлением Правительства РФ от 27 апреля 2005 г. № 259 «Об утверждении положения о разработке сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006–2008 годы». Оба этих документа исходят из предположения о том, что показатели, характеризующие деятельность органов исполнительной власти и эффективность (результативность) государственного управления существуют (присутствуют в каких-то официальных материалах) или могут быть корректно исчислены. Так, в указанном Постановлении Правительства РФ от 27 апреля 2005 г. № 259 говорится о том, что одной из целей разработки Сводного доклада о результатах деятельности Правительства РФ является «повышение эффективности среднесрочного планирования деятельности Правительства РФ», а сам Сводный доклад должен содержать «показатели деятельности Правительства РФ», «результаты деятельности Правительства РФ», «значения показателей целей деятельности Правительства РФ», «основные количественные и качественные характеристики планируемых реформ и проектов развития, а также их ожидаемые результаты, финансово-экономические последствия и оценку степени их влияния на результат

деятельности Правительства РФ в плановом периоде и на перспективу», а также указание по каждой (!) «планируемой реформе и проекту развития промежуточных и конечных результатов, включая количественно измеримые показатели и их планируемые значения» (везде подчеркнуто нами).

Проблема, однако, заключается в том, что до сих пор оценка деятельности Правительства РФ, отдельных федеральных органов исполнительной власти, региональных правительств и муниципальных администраций неизбежно отождествляется с оценкой развития социально-экономической ситуации на территории страны (с этих позиций оценивается деятельность Правительства РФ), региона и муниципального образования (это — повод для оценки, соответственно, деятельности региональных и местных органов исполнительной власти). Подобные отождествления представляются не совсем логичными и возникает необходимость в решении методологически сложной и политически уязвимой задачи вычленения результатов деятельности органов исполнительной власти, во-первых, из совокупного результата действий всего общества и, во-вторых, из совокупного результата деятельности двух других ветвей власти — законодательной (никогда не отвечающей за качество принятых законов) и судебной (крайне редко отвечающей за свои решения). Последнее исключительно важно, поскольку поведение и мотивации независимых от исполнительной власти сил (бизнес, граждане и др.), а также принятые законы и судебная практика исключительно сильно формируют направление и конечные результаты развития социально-экономической ситуации в стране в целом, в каждой отдельной сфере реализации общественных отношений, в каждом регионе и в муниципальном образовании.

В связи с этим уместно сделать несколько уточнений.

7. Некоторые терминологические и методические уточнения

Прежде всего, полезно уточнить такие ключевые понятия рассматриваемого направления, как «результативность» и «эффективность» государственного (муниципального) управления; очевидно, что эти понятия содержательно отличаются от принятых в экономике. Применительно к деятельности органов исключительной власти можно рекомендовать трактовку «результативности» как степени достижения поставленных целей (ожидаемых результатов) деятельности какого-либо органа, проведения какого-либо этапа (или отдельного мероприятия) реформы и т. д. Здесь не существенны ни затраты на достижение поставленной цели, ни качественная (или содержательная) оценка этой цели, ни социальные, политические или иные последствия; важен сам результат и степень его достижения (полностью, частично, на столько-то процентов, не выполнено). Поэтому количественное и предельно конкретное выражение этого результата становится главным условием оценки результативности.

Под эффективностью рекомендуется понимать соотношение ресурсов и результатов управления (финансовых, кадровых, информационных и других) до и после проведенного административного преобразования. Если тот же, что до начала реформ объем государственных (муниципальных) функций и услуг обеспечивается с использованием меньшего объема указанных ресурсов или те же ресурсы позволяют увеличить (ускорить, сделать более доступным) объем государственных функций и услуг, то можно утверждать о бесспорной эффективности реформирования. Если же взаимозависимости административных ресурсов и результата не столь просты, для оценки эффективности, потребуется проведение специальных расчетов с использованием методов аналогий или сопоставления разнокачественных характеристик результата и затрат (например, экономии времени граждан на получение паспорта и увеличения времени работников исполнительных органов на проведение всех необходимых для этого действий).

К этим двум определениям было бы полезно добавить третье — целесообразность, т. е. качественно-количественную характеристику общественного смысла и последствий проведенных (намечаемых) административных преобразований. К сожалению, такие преобразования часто проводятся только потому, что началась та или иная кампания (например, общее сокращение штатов или тотальное разделение функций управления). При этом вполне может создаться такая ситуация, при которой будут высоко оценены и результативность (например, все что намечалось в сфере налогового администрирования — выполнено), и эффективность (обеспечено сокращение затрат на выполнение соответствующих функций государственного управления), но целесообразность окажется более чем дискуссионной (принятые меры, например, не были адекватно восприняты бизнесом и населением, вследствие чего собираемость налогов уменьшилась).

Видимо, «управление по результатам» должно объединить оценки государственного и муниципального управления с позиций и результативности, и эффективности, и целесообразности. При этом, разумеется, следует учитывать, что на параметры целесообразности проведения административных преобразований будет воздействовать множество факторов, лежащих за пределами непосредственной деятельности исполнительных органов¹²⁾.

¹²⁾ В приложении к «Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах» предлагаются следующие показатели «для оценки системы государственного управления»: (1) эффективность государственного управления — показатель отражает качество государственных услуг, качественные характеристики государственных институтов, компетенцию государственных служащих, уровень доверия к политике, проводимой правительством, и др. и (2) качество государственного регулирования — значение данного индекса связано с оценкой политики, проводимой в сфере государственного регулирования в экономике. С его помощью измеряются такие факторы, как государственное регулирование цен на товары и услуги, неадекватный контроль в финансовой сфере, избыточное

Следующее уточнение связано со спецификой характера, а следовательно, и степени возможных воздействий органа исполнительной власти на объект управления, т. е. с субъектно-объектными отношениями, возникающими по поводу действий такой власти. Это — весьма существенное условие для перехода к «управлению по результатам», поскольку такое «управление» на самом деле включает четыре различных управленческих действия, различающихся по степени (силе, адекватности восприятия, ответной реакции) воздействия на объект управления. В связи с этим в деятельности органов исполнительной власти полезно различать:

- (1) непосредственное воздействие на ситуацию в пределах собственных полномочий органа исполнительной власти;
- (2) косвенное воздействие на ситуацию в пределах дозволенных законом взаимодействий органа исполнительной власти с гражданами, юридическими лицами и организациями;
- (3) привлечение к этому воздействию вышестоящих органов, имеющих более широкие полномочия и ресурсные возможности и, наконец,
- (4) иницилирующего воздействие на ситуацию путем активизации общественного мнения, организации пропагандистских акций и т. п.

Нетрудно видеть, что каждый орган исполнительной власти может и должен действовать во всех этих направлениях, но результативность каждого из таких действий будет в разной степени зависеть только от этого органа; в соответствии с этим следует и по-разному оценивать качество этих действий и полученный результат.

После уточнения структуры воздействия органа исполнительной власти на конечный результат этого воздействия полезно «развести» внутренние (в самой системе органов исполнительной власти) и внешние (проявляющиеся в результате проведения реформы во всей системе общественно-политических, экономических и социальных отношений) результаты

регулирование бизнеса и др. Кажущаяся российскому исследователю неоперациональность таких показателей снимается в «Концепции» ссылкой на то, что «основным инструментом для исследования качества и доступности государственных услуг, признанным в мировой практике, является проведение социологических опросов». Для оценки же места Российской Федерации в международных рейтингах показателей качества государственного управления предлагается использовать интегральный показатель качества государственного управления в форме индикатора GRICS, рассчитываемого Всемирным банком один раз в два года на основе сопоставления 25-ти различных показателей эффективности государственного управления, подготавливаемых 18-ю независимыми организациями, и состоящий из шести самостоятельных показателей, отражающих основные параметры государственного управления. Указывается, что в 2004 г. в рейтинг входило 209 стран, что «процентный ранг Российской Федерации по эффективности государственного управления в 2004 г. равнялся 48,1 единицы (из 100 возможных), по качеству государственного регулирования — 30,5 единицы (из 100 возможных)». В дальнейшем «в качестве целевых ориентиров по данным показателям предполагается использовать значения, близкие к уровню государств Восточной Европы». К 2008 г. предполагается достичь значения показателя эффективности государственного управления 55 единиц, эффективности государственного регулирования — 60 единиц, а в 2010 г. — не ниже 70 единиц по каждому из показателей.

деятельности; важны и первые, и вторые, но их связи, как уже отмечалось, отнюдь не линейны. Особенно важно такое разделение при проведении реформ, и самым явным примером двусмысленности оценок стало реформирование отношений собственности в начале 90-х гг.¹³⁾ В любом случае разделение ожидаемых результатов реформирования следует производить уже на стадии целеполагания реформ. Далее (в ходе составления программ реформирования) полезно указывать ожидаемые результаты действий возможно большего числа участников реформационных процессов. Это методическое положение следует учитывать и потому, что оценочные параметры деятельности разных участников реформирования могут оказаться различными, и в этом случае конечная оценка результатов реформы при рекомендуемом подходе не будет ограничиваться только показателями деятельности органов исполнительной власти; таким образом можно будет установить реальное воздействие каждого участника процесса реформирования на конечный результат.

Все вышесказанное, отнюдь не ставит под сомнение необходимость и, более того, обязательность однозначной оценки деятельности органов исполнительной власти по предмету их непосредственного воздействия на протекание социально-экономической ситуации на территории страны, отдельного региона, отдельного муниципалитета. Это относится, в первую очередь, к исполнению их полномочий в соответствии с федеральным и региональным законодательством и к самостоятельно принимаемым этими органами стратегиям, концепциям, программам, планам. В связи с переходом к «управлению по результатам» следует с максимальной ответственностью относиться к формулировкам конкретных заданий этих перспективных документов, к выражению их в виде предельно конкретных записей (не допускающих превратных толкований) и количественно выраженных параметров. Записи типа «дальнейшее совершенствование...», «улучшение состояния...» и т. п., характеризующие только направление деятельности, должны быть повсеместно заменены на «сделать...», «использовать...», «устранить...» и т. п. задания-действия.

Отдельным вопросом перехода к «управлению по результатам» является выбор оценочных показателей, характеризующих эффективность и результативность административных преобразований. В общем случае можно рекомендовать минимизацию использования интегральных (чаще всего, механически сконструированных) показателей, скрывающих конкретные исходные показатели, их структуру, взаимодействие и т. п.; к числу таких показателей, как ни парадоксально, относятся, например,

¹³⁾ До сих пор эта реформа оценивается то как блестяще проведенная уполномоченными федеральными органами (разгосударствление и передача в частные руки бывшей общенародной собственности были проведены почти бесконфликтно и в кратчайшие сроки), то как явно провалившаяся (не сформировался массовый эффективный собственник). Нетрудно видеть, что эти оценки характеризуют принципиально различные явления: прямые действия органов управления имуществом (результаты этой деятельности мы называли «внутренними») и действия новых собственников (результаты этих действий мы называли «внешними»).

валовый региональный продукт и инфляция. Полезно учитывать и конкретный общественно-политический и даже социально-психологический фон, на котором проходит второй этап административной реформы. Так, воздействие реформы на пресловутую коррупцию целесообразно оценивать не по «затратам на преодоление административных барьеров» (что невозможно ни доказать, ни опровергнуть), а по двум вполне объективным показателям: числу судебных дел по этому поводу и рецидиву выявленной коррупции в том же органе или в той же системе органов. Если верить заявлениям о повсеместности коррупции, то первая задача по борьбе с ней — выявление ее реальных масштабов, доведение всего выявленного до суда и наказание по суду.

Преыдушие уточнения имели целью своего рода «сужение» результатов деятельности органов исполнительной власти, исключения из оценок этих результатов всего независящего от деятельности указанных органов. В то же время не вызывает сомнений, что любая реформа (в первую очередь — административная) проводится не только для упорядочения работы исполнительной власти, но и для изменения места этой власти в обществе, для повышения действенности власти (это не всегда связано с расширением и усилением властных полномочий по отношению к гражданину, бизнесу, организации) в интересах общества, в целях улучшения социально-экономической и общественно-политической ситуации.

В связи с вышесказанным нельзя, например, ограничиться оценкой результатов административной реформы по числу проанализированных («проинвентаризированных») и сокращенных (ликвидированных, перераспределенных, совмещенных) функций управления, по фактам разделения (выработка политики, исполнение, надзор) органов исполнительной власти, по сокращению их общего числа и уменьшению численности занятых в органах управления, по числу разработанных стандартов и регламентов, по сокращению затрат на управление и т. п. Это — несомненный результат административной реформы, но не весь и не главный¹⁴⁾.

¹⁴⁾ Это в значительной степени относится к оценке такого административного действия, как сокращению численности работников органов исполнительной власти. Указанные сокращения никогда не должны быть самоцелью (подобно практике советского времени), поскольку главным является именно качество управления и его конечные результаты.