

Владимир КУЛЕБАКИН

ЭФФЕКТИВНОСТЬ И КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В последние несколько лет Россия столкнулась с неотвратимой необходимостью качественного повышения своих показателей: укрепление экономики и рост ВВП, диверсификация экономики, проведение технологической и управленческой модернизации, повышение инвестиционной привлекательности и т.п. Традиционно эти задачи решаются при помощи огромного пласта программных мероприятий во всех областях государственного управления. Однако эффективность этих мер ограничивается обычными для России проблемами: низкой эффективностью бюрократического аппарата. В данной статье автор предпринимает попытку определить, каким образом можно устранить данные препятствия, сдерживающие глобальную государственную модернизацию. Ключевым решением, по мнению автора, является, с одной стороны, использование методологии построения эффективных систем управления,

используемых, в т.ч. коммерческими организациями, заимствование лучших практик иностранных государств; а с другой — передача части функций по оказанию государственных услуг негосударственным (в т.ч. коммерческим) организациям для формирования рынка государственных услуг со здоровой конкурентной средой среди поставщиков государственных услуг.

Ключевые слова: инновации в государственном управлении, построение эффективных систем управления, эффективность государственного управления

Последние несколько десятилетий система государственного управления в Российской Федерации находится в состоянии постоянного реформирования. Модернизации проводятся везде: в министерствах и службах, на всех уровнях государственного и муниципального управления. За последние годы сделано очень многое, однако вызовы последних трех лет поставили Россию в условия, когда она просто вынуждена решать вопросы повышения эффективности государственного управления. Необходимо снизить организационные, административные, финансовые и иные издержки, сопровождающие решение большинства государственных задач.

«Не было бы счастья, да несчастье помогло»: конфликт с Украиной, обострение ситуации на мировой политической арене, падение курса рубля и цены на нефть, ограничение доступа к мировым финансовым ресурсам российским предприятиям, возникновение беспрецедентных и непредвиденных расходов в связи с присоединением нового субъекта Российской Федерации — Республики Крым. Все это привело к необходимости не просто ускорить проводимую модернизацию, но и очень четко расставить приоритеты, «какую реформу будем заканчивать в первую очередь». И речь идет не только о решении проблем в отдельных сферах экономики, избавлении от нефтяной зависимости и диверсификации экономики. На повестке дня — масштабная качественная модернизация всей системы государственного управления, направленная на повышение эффективности реализации государственных программ при одновременном сокращении бюджетных расходов.

Традиционные методы повышения эффективности государственного управления

Традиционные методы повышения эффективности государственного управления сводятся к усилению директивной и контрольно-надзорной функций государства, когда увеличивается количество задач и регламентов по их исполнению, повышается количество отчетов и ответственность за их исполнение. Однако бюрократический аппарат намеренно «сопротивляется» таким методам реформирования, посылает сигналы о недостаточности финансового и материально-технического обеспечения, стремится «раздуть» отчеты и показывать проделанную работу, а не реаль-

ные результаты. Очевидно, что такой подход не может привести ни к повышению эффективности выполнения государством своих функций, ни к функционированию соответствующих институтов. Иными словами, использование метода «кну́та» без «пря́ника» не дает нужного эффекта.

Добиться роста эффективности, т.е. максимизации результата при снижении издержек, можно посредством внедрения комплекса противовесных стимулирующих факторов, заимствованных как из теории построения эффективных систем управления, так и из лучших практик коммерческого сектора.

Эффективность государственного управления, представленного в виде сотен тысяч процессов, управляемых десятками тысяч чиновников, которые находятся в различных формах взаимосвязи и в постоянном взаимодействии, определяется множеством факторов. Качественное улучшение возможно только в результате проведения комплексной его модернизации, выработка нужных форм и методов которой является еще более сложной задачей, чем обеспечение полной реализации плановых мероприятий. Следует также учитывать, что как сам процесс модернизации, так и его последствия, носят долгосрочный характер. А значит, оценить его результативность в краткосрочной перспективе практически нереально. Выводы о действенности примененных мер можно получить только через несколько лет, а затраты на «пробные» реформы стоят государству астрономических сумм.

Показательной в этом отношении является реформа в правоохранительной сфере. Так, Закон «О полиции» вступил в силу 1 марта 2011 г. За 1,5 года российская милиция потратила 1,5 млрд руб. на реформирование в полицию, из которых только 1,125 млрд руб. — на нагрудные знаки, форму и печати, 170 млн руб. — на переоформление правоустанавливающих документов¹. Идея модернизации заключалась в качественном изменении силовой структуры. Однако в результате реализации мероприятий качественное реформирование фактически скатилось до банального переименования.

Конечно, в итоге реформирования был достигнут определенный результат по улучшению общественного отношения к данной структуре. Однако если задача была — провести PR-кампанию, то 1,5 млрд руб. — это неоправданно дорогая PR-акция, эффективность которой крайне сомнительна.

Ключевые области воздействия

Обсуждение проблем качества государственного управления подтолкнула и кризисная ситуация в стране. В докладе Министерства финансов Российской Федерации «Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета

¹ Переименование милиции в полицию обошлось в 1,5 млрд рублей — Хинштейн // Информационное агентство REGNUM / URL: <https://regnum.ru/news/polit/1623733.html> (дата обращения 08.01.2017).

в 2015 году»² был выделен ряд проблем, ограничивающих возможности повышения эффективности госуправления.

Как правило, получатели ассигнований рассчитывают и заявляют норматив своих затрат исходя не из реального прогноза, а из максимально возможной к получению суммы. Речь идет об использовании «обратного счета» при планировании нормативных затрат. Это производится за счет мнимого увеличения спектра государственных услуг, введения «квазиуслуг», увеличения административных процедур, необходимых для их оказания, увеличение трудозатрат и, как следствие, увеличение потребности в кадровой и материально-технической обеспеченности. Иными словами, получатели бюджетных ассигнований заинтересованы не в качественном и экономически эффективном (рациональном) оказании услуг, а в получении финансирования для роста своей организации.

Кроме того, нормативные затраты по однотипным работам, которые выполняют бюджетные учреждения, подведомственные одному министерству, различаются многократно. По мнению Минфина РФ необходим переход от финансирования по индивидуальным нормативным затратам к единым групповым базовым нормативам (с учетом региональной и отраслевой специфики). Данное предложение очень точно подчеркивает идею о массовости в проводимой политике оптимизации процессов.

Существенным сдерживающим фактором является и слабая степень перехода от финансирования бюджетной сети на финансирование государственного задания. Так, с 2010 г. количество учреждений, финансируемых по устаревшему принципу бюджетной сети (а не по принципу финансирования государственного задания), практически не уменьшилось. При этом, по мнению автора, данный показатель является ключевым для качественного изменения отношения учреждений к своей эффективности.

Крайне медленно повышается экономическая самостоятельность учреждений, слабо развивается конкуренция в предоставлении соответствующих услуг: учреждения не заинтересованы в развитии собственных доходов и 81% своих доходов имеют за счет выделяемых государством субсидий.

В качестве решения Минфином РФ предлагается принять ряд мер, направленных на оптимизацию систем государственного управления учреждениями, схожую со способами оптимизации, применяемыми в коммерческих холдингах, а именно:

- укрупнение или присоединение «мелких» учреждений, а также организаций, загруженных менее чем на 50%, к более крупным в целях оптимизации затрат на содержание и управление;
- размещение разнопрофильных учреждений под «одной крышей» (например, комплекс «школа — развивающие секции — библиотека — тренажерные залы и т.п.»);
- реализация (продажа) излишнего имущества;

² Доклад Министерства финансов Российской Федерации «Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета в 2015 году». Министерство финансов Российской Федерации / URL: http://minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Doklad_Ob_osnovnykh_napravleniyakh_povysheniya_effektivnosti_raskhodov_federalnogo_budzheta.pdf (дата обращения 08.01.2017).

- централизация (специализация) функций по осуществлению закупок товаров, работ, услуг, в т.ч. при капитальном строительстве, по бухгалтерскому учету, юридическому сопровождению, кадровой работе, а также передача на аутсорсинг специализированным организациям (предприятиям) функций по транспортному обслуживанию, материально-техническому обеспечению, предоставлению, обслуживанию и ремонту помещений, охране зданий федеральных государственных органов;
- масштабный переход на «эффективный контракт»³, предполагающий увязку оплаты труда с результатами деятельности работника, дополнение гарантированного уровня оплаты труда системой премий в зависимости от показателей результативности и эффективности деятельности учреждений, установление общего фонда материального стимулирования в объеме до 40% фонда оплаты труда учреждений.

Логичным продолжением такой политики могло бы быть создание рынка оказания государственных и муниципальных услуг с его ключевым элементом: большим количеством поставщиков услуг, находящихся в условиях конкуренции между собой, самостоятельно решающих вопрос оптимизации расходов на оказание услуг. Конечно, при этом потребуются обеспечение государственного и общественного контроля за качеством данных услуг, однако реализация контрольных мероприятий потребует гораздо меньших затрат, чем непосредственное оказание услуг. Особенно если применять единые, методологически обоснованные и стандартизированные отчеты, содержащие необходимые показатели качества оказанной услуги.

Формирование модели такого рынка включает следующие основные этапы.

Первый. Подготовка соответствующей нормативной базы, проведение методологической, консультационной и рекламной работы среди потенциальных участников данного рынка.

Второй. Преобразование автономных учреждений и части бюджетных учреждений в государственные (муниципальные) автономные некоммерческие организации, работающие на рынке вместе с негосударственными организациями. Основная цель этого этапа — предоставление большей самостоятельности и ответственности учреждениям. Это, в свою очередь, позволило бы создать условия для оказания государственных (муниципальных) услуг на конкурентной основе, отказаться от излишнего контроля за финансово-хозяйственной деятельностью и сократить бюджетные расходы на содержание государственных учреждений.

Третий. Размещение государственного (муниципального) заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг на специализированный открытый рынок участников — государственных и негосударственных организаций при помощи конкурсных процедур.

³ Распоряжение Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. № 2190-р «О программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 гг.» // СЗ РФ. 2012. № 49. Ст. 6909.

Четвертый. Стимулирование потребительской активности, возможность самостоятельного выбора (например, с использованием сертификатов) потребителем поставщика услуги и создание механизмов обратной связи от исполнителей и получателей услуг.

Пятый. Обобщение практики и проведение дальнейшей оптимизации состава и процессов оказания услуг.

Внедрение такой модели позволит не только снизить затраты на оказание государственных и муниципальных услуг и содержание учреждений, но и существенно повысить качество оказания услуг за счет наличия в них саморегулируемых рыночных механизмов. Так, при помощи данных механизмов, с учетом потребительской активности, была бы выявлена адекватная потребительская ценность услуг, скорректированы их состав, форма, способ, место и сроки их предоставления, с минимальным (по сравнению с текущей ситуацией) участием государства.

Опыт иностранных государств

Рассмотренная выше модель предполагает повышение эффективности за счет отделения части государственных функций по оказанию государственных услуг и передачи их в негосударственный сектор, а также включение существующих учреждений в рыночное пространство.

Такая модель уже доказала свою эффективность несколько десятилетий назад в Великобритании. Правительство этой страны, возглавляемое в 1979—1990 гг. М. Тэтчер, также столкнулось с проблемой роста бюрократического аппарата.

Руководством страны был разработан ряд мер по улучшению ситуации. На первом этапе была предпринята очевидная, но оказавшаяся безуспешной, попытка повысить эффективность государственного аппарата за счет традиционных и крайне непопулярных мер в виде сокращения штатной численности управленческого аппарата, проведения аудита, перераспределения полномочий, усиления контроля и иных обычно применяемых в таких случаях мер. Несмотря на все усилия, бюрократический аппарат смог подстроиться и продолжать работать с прежними невысокими показателями производительности.

Тогда Тэтчер пошла на инновационный шаг и учредила специальное ведомство, целью которого было обеспечение последовательной и целенаправленной реализации планов по повышению производительности государственного аппарата. Центр производительности осуществлял деятельность по тщательной проверке эффективности реализуемых целевых программ и процессов. Конечно, среди ключевых методов работы этого Центра было вынесение предложений по сокращению штатной численности и оптимизации процессов, и в результате его работы только за первые три года в государственном аппарате было сокращено 12 тыс. должностей, что позволило сэкономить 180 млн ф. ст. Однако ключевым фактором стало внедрение при помощи Центра целого ряда мероприятий, которые привели к существенному росту эффективности и качества государственного управления Великобритании.

Этими мероприятиями выступили разделение функций государства на политическую функцию (в основном на функцию стратегического го-

сударственного планирования и управления) и на функцию по оказанию государственных услуг, которые частично передавались на аутсорсинг в частный бизнес; передача части государственных функций бизнесу и формирование у него реальных стимулов по достижению баланса между качеством оказания государственных услуг и минимизацией затрат на их исполнение; использование системы исполнительских контрактов, которые увязывают размеры вознаграждения с фактом достижения конкретных результатов деятельности исполнительских агентств и их руководителей; делегирование властных полномочий организациям, ответственным за исполнение работ; искусственное формирование конкуренции между государственными и частными организациями за право оказания услуг; подотчетность потребителям услуг через потребительский выбор, учреждение стандартов качества услуг, компенсаций потребителям.

За время правления Тэтчер численность государственных служащих сократилась с 30% до 24% общей численности рабочей силы, доля правительственных расходов снизилась с 44% до 40,5% ВВП⁴.

В приведенном примере рассматриваемая проблема была решена за счет создания специального органа, занимавшегося только решением проблемы эффективности государственного управления и имевшего прямую подотчетность высшему руководству страны.

Успешный российский опыт

В российской практике конечно же существует достаточно много органов, контролирующих процессы оптимизации расходов, таких как Счетная палата, органы финансового контроля, федеральный антимонопольный орган, Федеральное казначейство, прокуратура и иные. Ни в коем случае не пытаясь уменьшить значимость перечисленных институтов, полагаем, что усиление контрольно-надзорных методов является лишь сдерживающим фактором роста финансовой расточительности и нерадивого выполнения своих обязанностей.

Добиться же стабильного роста эффективности (снижения сроков выполнения поставленных задач, повышения качества и устойчивости достигнутого результата, самостоятельного обобщения положительного опыта и дальнейшей оптимизации внутренних процессов) невозможно только за счет мер понуждения и ответственности.

Управленческой системе требуется внедрение инновационных стимулирующих механизмов, заимствованных в т.ч. из теории построения эффективных систем управления. Заслуживает внимания и опыт создания системы внутренней мотивации в крупных коммерческих компаниях, где еще при проектировании управленческой модели в ее основу была бы заложена программа по самооптимизации, снижению издержек и максимизации финансового результата.

Отличным примером создания подобной структуры в российской практике является Агентство стратегических инициатив (АСИ), в центре внимания которого находятся такие вопросы, как снижение администра-

⁴ См.: Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства. М.: Прогресс, 2007. С. 310–311.

тивных барьеров, устранение бюрократических препятствий, решение проблем отсутствия необходимой для развития инфраструктуры бизнеса и борьбы с неэффективными мерами поддержки бизнеса.

Так, внедренный Агентством Национальный рейтинг инвестклимата в субъектах РФ за несколько лет показал свою высокую эффективность: рейтинг не только дает оценку состоянию инвестклимата, но и является ключевым мотивирующим фактором устранения указанных проблем. Причина данного успеха в том, что, с одной стороны, АСИ не является органом государственной власти и действует в форме автономной некоммерческой организации; с другой — учредителем АСИ является Правительство, а председателем наблюдательного совета — Президент Российской Федерации.

В итоге получилась крайне динамичная, гибкая и инициативная организация, которая в состоянии обобщить мировой, российский и региональный опыт повышения КПД в проблемных областях государственного управления, провести заимствование успешного опыта коммерческих организаций, в т.ч. мультинациональных корпораций. При этом наличие столь тяжеловесных учредителей придавало рекомендациям Агентства такой вес, который не обеспечивала бы ни одна директива, спускаемая по вертикали власти.

Кроме того, форматы работы Агентства предполагают вовлечение абсолютно всех субъектов Российской Федерации, а также ключевых муниципальных образований. При этом публичность рассмотрения результатов выполнения рекомендаций АСИ, не свойственная органам государственной власти, не желающим «выносить сор из избы», дает дополнительный мотивирующий эффект, начиная от общественного порицания отдельных должностных лиц и заканчивая конкретными кадровыми решениями. И это при том, что само АСИ никаких властных полномочий не имеет. Его успех связан именно с построением такой непрямой зависимости, при которой для достижения поставленных задач не требуется применение ответственности.

За период работы с 2011 г. были достигнуты заметные результаты по реализации разработанных Агентством документов. Среди них Национальная предпринимательская инициатива, Инвестиционный лифт, Национальная технологическая инициатива.

Особо показателен пример работы АСИ по реализации одной из своих инициатив — внедрение в субъектах РФ Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе.

Согласно отчету о внедрении Стандарта уже есть практические организационные результаты в рамках его применения субъектами Российской Федерации. К примеру, в феврале 2013 г. в Тюменской области был утвержден Регламент комплексного сопровождения инвестиционных проектов, реализуемых и (или) планируемых к реализации в области. Регламент был направлен на снижение административных барьеров при реализации инвестиционных проектов в области по принципу «одного окна», унификацию процедуры взаимодействия инвесторов с федеральными и региональными исполнительными ор-

ганами государственной власти, органами местного самоуправления Тюменской области.

В 2015 г. завершился основной этап работы над «дорожными картами». В соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2016 г. № 174-р «дорожные карты» по развитию конкуренции, повышению качества регуляторной среды, расширению доступа МСП к закупкам госкомпаний и регистрации предприятий были выполнены и перешли в фазу мониторинга. По остальным направлениям НПИ продолжается взаимодействие с бизнесом — от внесения изменений в ряд «дорожных карт» до контроля за исполнением нормативных правовых актов.

АСИ на регулярной основе проводит опросы предпринимателей, оценивая достигнутые эффекты по «дорожным картам». Реальные примеры правоприменительной практики помогают выявить и «контрольные закупки», которые организует всероссийское предпринимательское объединение «Клуб лидеров» совместно с представителями крупнейших деловых объединений⁵.

Следует отдельно отметить, что рейтинги, применяемые АСИ для стимулирования активности государственного аппарата, также начали успешно применяться в некоторых других областях, например, при осуществлении общественного контроля за общественными финансами. Так, Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 г. № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» установило, что в соответствии со стандартами лучшей мировой практики для обеспечения финансовой (налогово-бюджетной) прозрачности необходимы в т.ч. регулярная оценка (мониторинг) прозрачности деятельности федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований по управлению общественными финансами, в т.ч. на основе ведения рейтингов финансовой прозрачности⁶. Данная тенденция, основанная не просто на открытости, а рейтинговых показателях, с определенным соревновательным эффектом, также является положительной, она свидетельствует о введении стимулирующего фактора в оценку качества государственного управления. Наряду с рейтингами необходимо использовать дополнительные методы оценки эффективности инновационных решений, выработанных и апробированных наукой современного инновационного менеджмента⁷.

⁵ Отчет о внедрении в субъектах Российской Федерации Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе. Агентство стратегических инициатив / URL: http://asi.ru/investclimate/standard/docs/otchet_prezidentu_o_vnedrenii_2013.pdf. (дата обращения 08.01.2017).

⁶ Официальный интернет-портал правовой информации / URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 31.12.2013) // СЗ РФ. 2014. № 2 (ч. II). Ст. 219.

⁷ См.: Хамидуллина Г.Р. Методологические аспекты оценки эффективности управленческих инноваций // Вестник Казанского технологического университета. Казань: КГТУ, 2010. № 1. С. 408.

* * *

Россия должна стремиться еще дальше уходить от пережитка плановой экономики и тотального присутствия государства в жизни россиян. Бюрократический аппарат слишком подвержен проблемам низкой результативности, искажения показателей и постоянным «раздуванием» своих затрат. Руководству страны в сложившейся ситуации необходимо взять курс на качественную модернизацию государственного управления, в т.ч. на основе применения методов, используемых при построении эффективных систем управления в бизнес-среде.

Первыми шагами должны стать:

- привлечение общественных институтов в процесс выработки государственной политики при обеспечении им доступа к необходимой исходной информации;
- повсеместное введение «эффективного контракта» во всех организациях, финансируемых из бюджетов различных уровней;
- введение открытых рейтингов ключевых показателей во всех сферах и уровнях государственного и муниципального управления (за исключением сферы военных расходов);
- формирование рынка государственных услуг, в котором бы конкурировали как государственные, так и негосударственные организации.