

Насущные задачи реформы исполнительной власти

Тезисы доклада Государственного университета - Высшей школы экономики от 14 января 2004 г.

Острота проблем, вызвавшая необходимость реформы, не снижается

1. Современное состояние государственного аппарата в России не соответствует потребностям развития страны и является одним из основных факторов, препятствующих экономическому росту и тормозящих проведение необходимых реформ.
2. Коррупция, потесненная на верхних этажах власти, сохраняет системный характер на ее средних и нижних этажах (департаменты отраслевых министерств, региональные и местные органы власти). Устойчивые связки управленческих команд в бизнесе и органах власти меняют форму, лидерство нередко переходит от бизнесменов к чиновникам, но эти связки по-прежнему реализуют частные интересы за счет общественных. «Пожарные» действия 2000-2003 гг. не привели к коренному изменению ситуации в системе исполнительной власти. Негативные тенденции в ней сохраняются и воспроизводятся, в ряде случаев втягивая в систему «старых отношений» новых людей, пришедших в аппарат после 1999 года.
3. Структура исполнительной власти до сих пор отражает рудименты «ушедшей реальности» - отраслевое управление экономикой. При этом утрачены старые механизмы целеполагания, планирования, обратной связи и контроля, а новые во многом не сложились. Зачастую недостает элементарного мониторинга социально-экономических условий и последствий реализации политических решений.
4. В настоящее время ведущие корпорации, как правило, опережают государство **по качеству менеджмента**. Результатом является беззащитность государственных органов перед недобросовестным лоббированием. Наиболее подготовленные эксперты госорганов – это все чаще люди, делегированные бизнесом. Причина не столько в коррумпированности чиновников, сколько в недостаточной информационной и технологической оснащенности их деятельности, низкой компетентности и мотивированности. Бизнес постоянно заботится о росте квалификации своих кадров и освоении новейших

менеджерииальных подходов, в особенности связанных с информатизацией деловых процессов. В то же время приоритетной заботой государственных органов остается удержание на рабочих местах хотя бы тех пожилых сотрудников, которые, по крайней мере, не утратили навыки, усвоенные в советское время. Внедрение современных управленческих технологий при этом неизбежно приобретает поверхностный, имитационный характер.

5. **В условиях экономического роста, расширения возможностей и накопления опыта предпринимательства управленческий дисбаланс между государством и бизнесом может усилиться до такой степени, что угроза приватизации власти возродится в новом облике.** Невозможно мириться с такого рода угрозой, и недопустимо полагаться в ее предотвращении исключительно на силовые методы. Ведь единственный смысл этих методов – сдерживание и связывание той из сторон противостояния, которая «ушла в отрыв». Экономически и политически перспективнее сокращать дисбаланс за счет наращивания потенциала государства. Однако оно почти на десятилетие отстало от частного сектора в осуществлении коренных управленческих преобразований.
6. Верхние эшелоны государственного управления перегружены, а зачастую, просто парализованы объемом и разнообразием повседневных вопросов, требующих немедленного решения, не имеют адекватной информационной и экспертной поддержки. Неэффективны системы делегирования ответственности «сверху – вниз» и горизонтальных взаимодействий на нижних уровнях управления.
7. Устаревшие технологии управления в системе органов исполнительной власти создают дополнительное «поле неопределенности» как для граждан и организаций, так и внутри самой системы государственного управления.
 - a. Непомерно короткий радиус эффективного контроля руководителя приводит к тому, что управленческие сигналы «гаснут» или произвольно модифицируются на втором-третьем этаже исполнения из-за незаинтересованности, низкой квалификации и собственных интересов исполнителей.

- b. Высокие издержки поиска и передачи информации превращают органы исполнительной власти в «черные ящики» не только для граждан и организаций, но и для других государственных структур и в определенной степени даже для непосредственных руководителей.
 - c. Непрозрачность взаимодействий, отсутствие адекватной информации в рамках действующей системы резко снижают возможности оперативного и рационального решения каких бы то ни было вопросов.
8. Фрагментарность и формализм в регламентации и планировании деятельности привели к непомерному возрастанию «административного усмотрения» государственных служащих на всех этажах управленческой иерархии при определении как набора и трактовки текущих задач для исполнения, так и способов их решения.
- a. Чиновник может самостоятельно задавать приоритетность исполнения поручений, а в условиях дефицита административных ресурсов – выбирать, какие исполнять, а какие нет. Наиболее ярко это проявляется в работе механизма согласований. Чрезмерная длительность внутренних согласований (несколько недель внутри органа и до нескольких месяцев между органами) подчас делает решения просто бессмысленными.
 - b. Рассредоточенность ответственности и размытость полномочий согласующих инстанций зачастую ведет к безответственному «заматыванию» нежелательных поручений.
9. Формируется **разрыв качества государственного управления на разных уровнях федеративного государства**. За последние годы управленческий аппарат многих субъектов федерации укрепился. Государственные служащие на местах в большей степени мотивированы карьерным ростом и часто имеют более высокий размер денежного содержания, чем федеральные служащие. Почти в 60% субъектов федерации должностные оклады государственных служащих превышают оклады работников территориальных органов федеральной власти и в 45% случаев – оклады служащих центрального аппарата федеральных министерств и ведомств. Денежное содержание федеральных служащих в Москве не соответствует социально приемлемому уровню, в то время как во многих регионах, где прожиточный уровень ниже, государственная служба уже стала не только престижной, но и

экономически привлекательной. **В ближайшие годы может сформироваться устойчивый диспаритет кадрового потенциала государственного управления центра и регионов, что крайне опасно для федеративного государства.**

10. По сравнению с большинством развитых стран, российская система исполнительной власти уже сейчас выглядит архаично. Причем качественный разрыв стремительно увеличивается. Правительства всех стран «большой восьмерки», кроме России, тратят миллиарды долларов на программы развития государственных систем управления, на создание «электронного» правительства. У нас в стране финансирование исполнительной власти не только строится по принципу «от достигнутого», но самое главное, без учета более низкого стартового уровня государственного управления, приоритетов и первоочередных задач данной сферы. В результате, уже **через 4-5 лет исполнительная власть в России может оказаться на невосполнимо отсталом технологическом уровне**, что отразится не только на международном положении страны, но и приведет к неспособности решать проблемы, порождаемые глобализацией.

Неполнота существующей реформы власти

11. Для выработки адекватного ответа на отмеченные вызовы принципиальное значение имеет проводимая ныне работа по модернизации федеративных отношений, системы государственной службы и функций исполнительной власти, а также обеспечения ее открытости. Но **политико-юридическое проектирование институциональных изменений значительно опередило их тщательную проработку в экономическом и управленческом плане.** Создалась иллюзия, будто концептуальные решения можно обособить от конкретных расчетов ресурсообеспеченности и выбора управленческих механизмов. Между тем институциональная теория и опыт реформ говорят о том, что одно и то же решение может дать огромные преимущества или оказаться неприемлемым в зависимости от масштабов и форм обеспечения ресурсами.

12. Реформа власти объективно имеет комплексный характер. Ее успешное осуществление невозможно «через решение частных вопросов». Недооценка содержательных и ресурсных взаимосвязей между различными аспектами модернизации государственного аппарата чревата **переходом реформы в «перманентно незавершенное состояние»**, когда принимаются нормативные акты, осуществляются мероприятия – но те цели, для которых реформа затевалась, не достигаются.
13. Самая большая опасность сегодня – отсутствие реалистичной оценки ресурсов и сроков, необходимых для реализации эффективной реформы власти, а также отсутствие вариантных сценариев (прогнозов) ее осуществления. Возможны различные сценарии комплексного реформирования государственного аппарата, но любой из них должен быть содержательно и ресурсно сбалансированным. **Нет никаких оснований для молчаливо принимаемого ныне допущения, будто оптимистические сценарии хода реформ совместимы с инерционным сценарием финансирования исполнительной власти и неизменными технологиями (деловыми процессами) в сфере государственного управления.**
14. Можно выделить три ключевых условия успешной реформы исполнительной власти.
 - a. Формирование кадрового ядра эффективных, компетентных чиновников и обеспечение их лояльности государству – нанимателю.
 - b. Адекватное обеспечение исполнения государственных функций ресурсами: кадровыми, финансовыми, материально-техническими, информационными.
 - c. Модернизация всего спектра управленческих и административных процессов.Все три перечисленных условия необходимы вне зависимости от выбора конкретной модели реформы исполнительной власти. Ни одно условие в настоящее время не выполняется.
15. Реальное «наполнение» реформы возникнет, когда нормы права и уточненные функции органов власти станут базой для построения системы обновленных деловых процессов, стандартов и регламентов,

когда в государственный аппарат начнут приходить эффективные менеджеры, предпочитающие его бизнесу. Соответственно, не техническими, а по сути политическими оказываются управленческие и экономические вопросы: сроки, масштабы и глубина проведения функциональных обзоров, оптимизация деловых процессов, создание электронных административных регламентов, внедрение новых систем стимулирования труда государственных служащих и т.п. Без детальной проработки этих вопросов невозможно определить потребность в ресурсах, необходимых для того, чтобы реформа не свелась к бумаготворчеству, а без учета ресурсных аспектов не удастся реалистически эшелонировать реформу во времени.

16. Необходимо **теснее связать концептуальную и экономико-управленческую проработку вопросов эффективности осуществления власти**. Причем недостаточно сделать это по отдельным вопросам, что предусмотрено рядом мероприятий федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)». Решающее значение на данном этапе приобретает комплексная взаимоувязка реформы государственной службы, административной реформы и модернизации управленческих технологий (прежде всего за счет ФЦП «Электронная Россия») по ресурсам, срокам, управленческим подходам и объектам внедрения. Например, сроки и форматы кадровых конкурсов должны быть увязаны с повышением оплаты до эффективного (социально приемлемого) уровня, а форматы административных регламентов непосредственно связаны с внедрением информационно-коммуникационных технологий и т.п.

Реформа госслужбы и эффективный контракт с чиновником

17. Наиболее острой проблемой российской госслужбы является неадекватная современным требованиям система и уровень оплаты труда. Мотивации государственных служащих искажены. Контракт «государство-госслужащий» не эффективен и создает постоянную опасность его неисполнения или сугубо формального исполнения со

стороны госслужащего. Денежное вознаграждение госслужащих далеко отстает от оплаты сравнимых позиций в коммерческом секторе и не «привязано» к результатам служебной деятельности. Поэтому государство вынуждено либо нанимать заведомо менее эффективных (компетентных) работников (лояльность которых обеспечивается их неконкурентоспособностью на рынке труда), либо идти на риск нелояльного поведения со стороны более эффективных. Лояльное поведение по отношению к государству присуще преимущественно той узкой части государственных служащих, которая рассчитывает на быстрое карьерное продвижение. В других случаях целью нередко выступает установление связей с целью последующей их капитализации в бизнес-структурах, получение рентных или предпринимательских доходов коррупционного характера (капитализация делегированных полномочий).

18. До 2000 года российская исполнительная власть не имела возможности даже ставить вопрос об эффективном уровне оплаты государственных служащих, поскольку не располагала необходимой базой политической поддержки. Администрация В.В.Путина такой поддержкой располагала и располагает. Тем не менее в 2002-2003 годах были приняты лишь половинчатые решения, в результате которых качественный разрыв между оплатой в государственном и коммерческом секторе не был преодолен. Причина – в необходимости увязки повышения оплаты государственных гражданских служащих с повышением денежного содержания военнослужащих, что увеличивает расчетную численность с 400 тыс. (ГГС) до нескольких миллионов человек.
19. Очевидно, что возможности федерального бюджета не позволят в ближайшей перспективе (3-5 лет) добиться конкурентной оплаты труда всей массы государственных служащих.
20. На первом этапе необходимо сделать акцент на оплате служащих, принимающих от лица государства решения, значимые для широкого круга лиц, а также распоряжающихся ресурсами. Будем называть их «лицами, принимающими решения» (ЛПР). По грубой оценке, доля таких работников не превышает 10-15% от общего числа государственных служащих.

- a. Во-первых, качество кадров этой категории более всего определяет качество государственного управления в целом.
 - b. Во-вторых, именно в отношении этой категории налицо наибольшее отставание госорганов по оплате труда от частного сектора (5-7 раз по сопоставимым должностям).
 - c. В-третьих, резкое изменение ситуации в стимулировании тех, кто распоряжается ресурсами от имени государства, - неременное условие противодействия коррупции.
21. Опыт менеджериальной революции, прошедшей на крупных отечественных предприятиях в девяностые годы, показал, что на первом этапе закономерен и объективно оправдан отрыв доходов лиц, принимающих решения, от прочих управленцев. Этот этап нигде не был безболезненным, но обойтись без него невозможно, причем не только из-за очевидного недостатка средств на повышение оплаты всем сразу, но также исходя из необходимости резкого усиления стимулов карьерного роста.
 22. Категория «лиц, принимающих решения» (ЛПР) не совпадает напрямую с категориями и группами должностей государственной службы. Как правило, в ФОИВ это лица, занимающие должности начиная с заместителей начальников управлений, а также до половины начальников отделов. В территориальных органах ФОИВ необходим специальный анализ для определения ЛПР.
 23. Оплата государственных служащих в странах с эффективным государственным аппаратом нередко отстает от зарплаты менеджеров ведущих корпораций. Однако речь идет о различиях, многократно меньших, чем в нашей стране; и главное – отставание не выходит за рамки, в которых лица, распоряжающиеся ресурсами от имени государства, могут, не прибегая к коррупции, жить по стандартам верхнего среднего класса. В условиях России это соответствует ежемесячному денежному доходу в от 1 до 2-3 тыс. долларов в месяц.
 24. Существует два варианта эффективной оплаты ЛПР, как элемента эффективного контракта «государство-госслужащий» вообще. Ориентация на рыночный (фактический, а не заявляемый) уровень оплаты. Государство будет конкурентоспособно, предлагая ЛПР 50-65%

от рыночного уровня зарплаты. Ведь оно, в отличие от большинства фирм, предлагает статус госслужащего, привлекательное пенсионное обеспечение и значительно более высокий уровень гарантий сохранения должностной позиции. Этот вариант может гарантировать эффективный контракт без каких-либо дополнительных условий.

- а. Ориентация на **социально приемлемый уровень** оплаты. Этот уровень можно определить с учетом рациональных ожиданий самих государственных служащих, которые в 2-5 раз ниже рыночных ставок зарплаты по сопоставимым должностям (снижаясь по мере возрастания должностной позиции). Вместе с тем **такой уровень оплаты обеспечивает для семьи работника возможность без привлечения других источников поддерживать стандарты потребления среднего (для руководителей - высшего среднего) класса**. Этот вариант требует ряда дополнительных условий:

- i. Ориентации работника на карьерное продвижение в системе государственной службы. Сегодня такое продвижение не является правилом и поэтому «выталкивает» сколько-нибудь амбициозных госслужащих (они начинают ориентироваться на внешние стимулы, в том числе материальные);
- ii. Наличия эффективного контроля за деятельностью работника и ее результатами, постоянной объективной оценки работника и увязанным с ней материальным стимулированием;
- iii. Создания весомой системы нематериальных стимулов, моральных поощрений и возможностей развития личного потенциала работника.

25. В последние годы наблюдается постоянное расширение доли руководящих должностей (начиная с начальника отдела) в аппарате. Причина – попытка увеличить фонд заработной платы ведомства. Этой же цели служит устойчивое сохранение вакансий в штатах министерств и ведомств. Чем больше вакансий – тем больше возможностей для повышения индивидуальных выплат. Структура должностей ФОИВ должна разорвать существующую связь «высокий статус и оплата = руководитель подразделения», предусмотрев значительное число старших и ведущих должностей в виде советников и консультантов. Это

позволит сократить не менее, чем на 10-15% численность существующих должностей исполнителей (правда, из них 7-10% существуют только в виде вакансий).

26. Если увеличивать оплату, ориентируясь по категориям руководителей, то дополнительные финансовые потребности могут быть слишком велики. В то же время, при выделении ЛПР, учитывающем разницу между «реальными» (около 12% общей численности) и «номинальными» (25%-30%) руководителями, эти потребности могут быть снижены без ущерба для качества государственного управления.
27. Система классных чинов должна предусматривать возможность карьерного роста «на одном месте» с осязаемым изменением вознаграждения, а также периодическое перемещение по горизонтали и стажировки. Для материального стимулирования в рамках одной должности могут быть использованы существенные (до 20%) «вилки» должностных окладов.
28. Следует перейти от существующей системы награждения «за особые заслуги», при которой 90% госслужащих вообще оказываются выключены из системы государственных (не-ведомственных) наград, а 7-8% могут рассчитывать на государственную награду только как «прощальный жест» со стороны государства) к системе последовательных государственных наград для государственных служащих за беспорочную службу, высокое качество работы, успешную инициативу и особые заслуги, которая охватывала бы не менее 40% госслужащих в течение активного периода их деятельности. Получение госнаграды с опережением или неполучение ее в ожидаемый срок может быть эффективным сигналом об оценке государством качества работы госслужащего.
29. Нужно создать эффективные программы переподготовки и повышения квалификации госслужащих, способные реально повысить их потенциал и конкурентоспособность на «внутреннем» рынке труда государственной службы.
30. Мероприятия по формированию современной системы оплаты труда гражданских служащих могут и должны быть увязаны с соответствующими мероприятиями по военнотружущим. При этом для

военнослужащих необходимо применить такую же систему повышения денежного содержания, сильно дифференцированного в зависимости от реальной ответственности, как и для гражданских служащих. Это – единственный достижимый вариант повышения оплаты труда государственных служащих. Все другие просто выходят за рамки бюджетных возможностей.

31. Один из важных компонентов реформы государственной гражданской службы – введение конкурсов на замещение должностей государственной службы. Без этого действительно невозможно повысить качество кадрового потенциала госаппарата. Но проведение конкурсов требует затрат, которые окупаются, только если государственная служба достаточно привлекательна. Неконкурентоспособность государства на рынке труда чревата дискредитацией конкурсов. Именно поэтому массовое внедрение практики конкурсного отбора должно быть увязано с мероприятиями по повышению оплаты труда государственных служащих. Процедуры кадровых конкурсов должны быть оптимизированы. В Минэкономразвитии России уже апробируются модели проведения конкурсов на замещение должностей государственной службы, позволяющие в несколько раз сократить их стоимость по сравнению конкурсными процедурами в частном секторе.

Размерность и «цена» системы исполнительной власти

32. Размеры обязательств государства по регулированию, прогнозированию, обеспечению административных или социальных услуг определяются не только целесообразностью с точки зрения интересов общества и регулируемых субъектов, но и способностью государства эти обязательства исполнять. Отсутствие такой способности, формализация присутствия власти ведут в ряде случаев к более негативным результатам, чем в ситуации полного отсутствия государства. Можно выделить три вида «административной неспособности» исполнительной власти:
- а. «Работа вслепую» - отсутствие возможности идентифицировать ситуацию и скорректировать текущие задачи.

- b. «Руки не слушаются» - официальные установки и управленческие сигналы теряются или намеренно искажаются исполнителями.
- c. «Очередь к регулировщику» - ситуация объективного дефицита управленческих ресурсов для решения административных задач.
33. Значительная часть функций и мандатов исполнительной власти не обеспечены адекватными ресурсами. Это создает ситуацию устойчивого дефицита «административных услуг» (как и предоставляемых государством социальных услуг) - объективную основу коррупции. Необходимо либо финансировать в полном объеме государственные функции, либо отказаться от наименее приоритетных функций.
34. Размеры обязательств государства по регулированию, прогнозированию, обеспечению административных или социальных услуг определяются не только целесообразностью с точки зрения интересов общества и регулируемых субъектов, но и способностью государства эти обязательства исполнять. Отсутствие такой способности, формализация присутствия власти ведут в ряде случаев к более негативным результатам, чем в ситуации полного отсутствия государства. Дефицит управленческих ресурсов для решения административных задач создает «очередь к регулировщику», являющуюся причиной возникновения «монопольной» цены его услуг.
35. Россия тратит на аппарат исполнительной власти значительно меньшую долю федерального бюджета, чем ведущие страны (2,8% общих расходов федерального бюджета против 4-4,5%). При этом федеральный центр в России несет на себе гораздо больше функций и обязательств, чем в любой другой стране, его объективная размерность должна быть больше. **Выйти из неэффективного состояния государства при сохранении или даже сокращении существующей доли расходов на управление государством в бюджете невозможно. Это опасная иллюзия.**
36. Существует ли «асимметричный ответ»? Возможность передачи функций исполнительной власти саморегулируемым организациям (СРО) в ближайшие 2-3 года ограничена. В условиях объективной неразвитости рынков СРО будут обладать такими же, если не большими негативными чертами, которыми сегодня присущи государственному регулированию.

37. Передача функций «вниз» - от федерального уровня на региональный и от регионального на уровень местного самоуправления – является наиболее перспективным путем сокращения размерности государства и повышения его эффективности. Однако этот процесс займет более 5 лет (учитывая необходимость постепенной передачи доходных источников) и его позитивные последствия выходят за рамки периода, критического для реформы исполнительной власти.
38. Проводимая ныне работа по сокращению функций федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) имеет ограниченные последствия, поскольку проводится на основе анализа бумажных функций («титолов функций»), а не реальных деловых процессов. Она может привести к устранению излишних согласований и так называемых «пустых функции», не подкрепленных фактическими административными процессами вообще. Однако комплексная модернизация исполнительной власти потребует гораздо более масштабной работы и соответствующих финансовых ресурсов.
39. Административная реформа не может быть дешевой. Для оптимизации расходов необходимо подойти к административной реформе как к **«инвестиционному проекту власти»**, рассчитав сценарии и оценив их стоимость, сроки и результаты.

Информационное обеспечение власти

40. Последовательная реализация принципов информационной открытости исполнительной власти (презумпция информационной открытости), четкие механизмы обеспечения доступа к информации, введение досудебного обжалования решений об ограничении информации, создание общественных комиссий (по кадровым конкурсам, служебному поведению и конфликту интересов и проч.) позволит создать широкую поддержку административной реформе и повысить ответственность государственных органов на всех уровнях за принимаемые ими управленческие решения.
41. Не менее важным условием модернизации государственного управления, рационального целеполагания и осмысленной государственной

политики, является информационное обеспечение реализации функций и мандатов государства.

42. В настоящее время принятие решений в государственном аппарате осуществляется, как правило, без достаточной информационной базы. В результате решения определяются инерцией, господствует принцип планирования «от достигнутого», скорректированный на интересы тех или иных групп влияния. Информация зачастую предоставляется организациями, заинтересованными в тех или иных решениях и искажающих информацию в соответствии со своими интересами.
43. Возможности приобретения федеральными и региональными органами исполнительной власти информации, экспертных и консалтинговых услуг на свободном рынке серьезно ограничены. Силловые ведомства вынуждены заказывать экспертные и аналитические работы почти исключительно своим подведомственным учреждениям, зависимым от заказчика и не обладающим необходимым потенциалом.
44. Необходимо сформировать информационно-аналитическую базу власти на принципах, обеспечивающих конкурентный отбор исполнителей и достаточное финансирование соответствующей деятельности. Это в перспективе предполагает отказ от системы подведомственных учреждений соответствующего профиля и содействие формированию в России национального рынка информационно-аналитических услуг, где государство (в лице федеральных органов исполнительной власти) выступает основным заказчиком.
45. Необходимо объединение государственных информационных ресурсов (ОГИР) в виде электронных баз данных межведомственного пользования (кадастров, регистров), а также находящегося в публичном доступе банка аналитических работ. Пилотные проекты ОГИР в настоящее время проводятся в рамках ФЦП «Электронная Россия».

Административные и должностные регламенты

46. Второй стороной эффективного контракта между государством и его служащим является четкое целеполагание и эффективный контроль со стороны государства. Отсутствие такого целеполагания и контроля

создает объективную возможность коррупции. В настоящее время работа большинства федеральных чиновников регламентирована только двумя постоянными (целеполагающими) документами: положением об органе исполнительной власти и «проекцией» плана действий Правительства на данное ведомство. Менее половины госслужащих из числа непосредственно обеспечивающих предоставление государственных услуг по финансированию и регулированию имеет сегодня должностные инструкции.

47. Это создает ситуацию «слепоты» для всех сторон, взаимодействующих с органом исполнительной власти: для граждан и предприятий, для других органов власти, наконец даже для руководства. **Мы имеем сегодня уникальную ситуацию полного совпадения интересов широкого политического руководства страны, регионов, бизнеса и населения по отношению к прозрачности и подконтрольности работников органов исполнительной власти.** Все нуждаются в коренном изменении существующей ситуации.
48. Большая и недешевая (если иметь в виду труд десятков высокопоставленных госслужащих) работа по уточнению функций федеральных органов исполнительной власти может оказаться почти бессмысленной, если за ней не последует модернизация деловых процессов органов исполнительной власти, в том числе формирование и внедрение современных административных регламентов. Ведь основная проблема не в том, что госслужащие якобы слишком буквально выполняют неудачно сформулированные положения. Перечень функций - не более чем ориентир, в конечном счете, важны формы и механизмы их реализации. При отсутствии четких механизмов (регламентов) даже идеальное положение об органе способно выполнять лишь примерно такую роль, как конституция при отсутствии системы права.
- a. Функции (нормативное измерение работы ОИВ) поддерживаются определенными административными процессами (реальное измерение работы ОИВ). На практике постоянно встречается несовпадение функций и реальных административных процессов.
 - b. Административные процессы – аналоги деловых процессов в органах исполнительной власти. Их особенностью является сложность

однозначной внешней оценки эффективности работы административной единицы. Если в бизнес-процессах такой оценкой может быть прибыль, то в административных процессах должен существовать целый набор показателей качества: от точности и своевременности исполнения процедур «на стыках» с другими административными единицами до степени удовлетворенности потребителей административных услуг. Соответственно, административные процессы требуют значительно большей регламентации по сравнению с деловыми процессами в бизнесе.

- c. Административные регламенты – системы предписаний и стандартов исполнения, описывающие порядок и сроки административных процессов и стандарты государственных услуг в органе исполнительной власти. Технология AP – выделение административных рутин, их оптимизация и оформление в качестве предписанного набора действий и сроков исполнения.

49. Введение регламентов обеспечивает восстановление персональной ответственности лиц, принимающих решения (устранение анонимности административных процессов и решений). Регламенты призваны ограничить поле административного усмотрения ЛПР и исполнителей путем «прописывания» разрешенных вариантов решения типовых вопросов, а также процедур согласования и апелляции.

- a. С помощью административных регламентов можно наладить полномасштабное планирование работы федеральных органов исполнительной власти с декомпозицией до подразделений, и прозрачную систему контроля исполнения плановых задач и решений. «Жесткая» система планирования автоматически потребует увязать задачи и функции с ресурсами.
- b. Административные регламенты позволят четко закрепить выполнение отдельных функций и их элементов за конкретными подразделениями органов исполнительной власти и установить рациональные процедуры и форматы межведомственного взаимодействия.
- c. Административные регламенты должны задавать «шкалу» качества исполнения функций. Это крайне важно для государственных органов, у которых нет объективных рыночных измерителей результативности.

- d. Административные регламенты:
 - i. Обеспечивают прозрачность правил и процедур и тем самым расширяют горизонт «административного видения», возможности планирования, контроля и оценки деятельности для руководителя ведомства и исполнительной власти в целом.
 - ii. Фиксируют и позволяют анализировать деятельность государственных органов и их подразделений.
 - iii. Объективизируют контроль и персонифицируют ответственность в системе исполнения решений.
 - iv. Минимизируют расходы на поиск информации и позволяют оперативно генерировать необходимую информацию.
- 50. На основании АР должны составляться **административные карты ведомств (АКВ)** – схемы исполнения административных процессов, привязанные к структурным единицам конкретного органа исполнительной власти. В АКВ указываются полномочия и ресурсы, которыми наделена каждая структурная единица, а также маршруты согласования и принятия типовых решений.
- 51. Формированию систем АР должна предшествовать оптимизация функций исполнительной власти. Вместе с тем работа по созданию административных регламентов в рамках тех функций, сохранение которых не вызывает сомнения (в первую очередь это основные функции МВД, ГТК, МЧС, Федерального казначейства, Госкомстата) может начаться уже сейчас.
- 52. Различные виды деятельности органов исполнительной власти в разной степени подлежат регламентации.
 - a. Исполнительная, рутинная деятельность должна быть в большей степени зарегламентирована.
 - b. Регламенты согласований
 - c. Регламенты подготовки содержательных решений (описывают обязательный круг запрашиваемой информации, включая статистическую, социологическую, данные мониторингов, экспертные позиции; обязательные процедуры обсуждения и субъектов обсуждения; процедуры учета мнений)

53. Может быть предложена следующая типология административных регламентов:
- i. AP предоставления административных услуг гражданам и организациям (налогообложение, таможенная обработка грузов, регистрация, лицензирование, выдача справок, свидетельств, ведение публичных баз данных и пр.)
 - ii. «Вертикальные» AP, формализующие процессы исполнения плановых и текущих заданий, а также процессы оказания административных услуг другим ведомствам (согласование и консультирование)
 - iii. «Функциональные» AP, формализующие процессы, связанные с соблюдением внешних регламентов, общих для всех или значительной части органов исполнительной власти (финансы, кадры, командировки, проведение конкурсов на НИР и НИОКР, проведение закупок товаров и услуг и др.)
54. Необходимо объявить и последовательно внедрять принцип презумпции открытости административных регламентов государственных услуг. Открытая (публичная) часть AP должна охватывать процессы, связанные с предоставлением административных услуг и конкурсных торгов и закупок. Открытой должна быть также административная карта органа исполнительной власти (за исключением подразделений, деятельность которых связана с вопросами, составляющими государственную тайну). Открытость AP и АК создает возможность контроля за работой органов исполнительной власти со стороны как заинтересованных граждан и организаций, так и общественных объединений и органов представительной власти и прокуратуры. Последние, кроме того, могут иметь доступ и к закрытой части AP и АК.
55. **Административные регламенты могут быть эффективно реализованы лишь в электронной форме.** Создание электронных административных регламентов – это способ реализации единой программы оптимизации деловых процессов и повышения эффективности государственного управления, выхода на реально работающее «электронное правительство».

56. Наряду с электронными административными регламентами должны быть созданы электронные должностные регламенты. Структура должностных регламентов уже прописана в общих чертах в проектах законов о государственной гражданской и муниципальной службе. ЭДР быть реализованы в виде программных продуктов, алгоритмов исполнения должностных обязанностей и будут включать системы информационного обеспечения, критерии принятия решений, решающие правила, должностные требования. ЭДР позволят:
- a. повысить производительность труда государственных служащих;
 - b. создать аттестационные истории отдельных служащих, включающие регулярные индикаторы результатов работы;
 - c. дать инструменты планирования и оценки деятельности и формирования оплаты труда на основе индикаторов результативности.
57. Электронные должностные регламенты в первую очередь должны внедряться там, где они способны принести наибольший эффект: на рабочих местах, связанных с выполнением широко типизируемых функций по оказанию административных услуг населению и предприятиям (таможенные посты, налоговые инспекции, казначейства, паспортные столы, отделы социального обеспечения).
58. Стоимость создания комплексной системы ЭАР для федеральных органов исполнительной власти можно оценить, отталкиваясь от оценки стоимости внедрения аналогичных корпоративных информационных систем. Для «больших» ведомств, имеющих разветвленную региональную сеть, затраты составят 1-2 миллиарда рублей, а срок внедрения (включая моделирование деловых процессов) – до 5 лет. Для многопрофильных ведомств, не имеющих значительной региональной сети, затраты могут быть оценены в 0,5-1 млрд. руб. со сроком внедрения 3-4 года. Для ведомств, выполняющих узкие группы функций (федеральных агентств и федеральных надзоров), затраты могут составлять 300-500 млн. руб., а срок внедрения – до 3 лет.
59. В настоящее время затраты федерального бюджета на информатизацию органов исполнительной власти составляют до 8 млрд. руб. в год (согласно данным, полученным в ходе опроса ведомств летом 2003 г.). Структура этих затрат смещена в сторону приобретения и обслуживания

аппаратных средств и сетей, доля приобретения специального (решающего специфические задачи конкретных ведомств) программного обеспечения и обучения пользователей составляет менее 5%. Систему ЭАР на 30% можно внедрять за счет реструктуризации текущих затрат на информатизацию ведомств, изменив порядок выделения средств федерального бюджета на соответствующие цели.

Сценарии административной реформы

60. Можно выделить три сценария административной реформы – базовый (инерционный), вариант повышения привлекательности госслужбы с учетом состояния рынка труда (за счет соответствующего роста денежного содержания) и комплексный вариант, предусматривающий как реструктуризацию управленческих процессов на базе электронных административных и должностных регламентов, так и рост зарплаты государственных служащих до социально приемлемого уровня.
61. Инерционный вариант означает стабилизацию численности управленческого персонала, деградацию его качественных характеристик, нарастание коррупционных угроз, снижение эффективности управления, усиление и учащение административных воздействий на бизнес. Деловая активность будет сворачиваться в результате роста административной нагрузки, неэффективное распределение государственных ресурсов подорвет перспективы экономического роста.
62. Второй вариант - достижения конкурентоспособности государственной службы на рынке труда потребует увеличения оплаты лиц, принимающих государственные решения, до 50-60% от уровня фактических доходов менеджеров соответствующего уровня в коммерческом секторе. Этого может быть достаточно с учетом относительной стабильности государственной службы и государственных гарантий. Доля ключевых должностей в общей численности госслужащих увеличится с 12% до 17% в 2007 году, а общее сокращение численности госслужащих не превысит 15%.
63. Третий сценарий - достижение эффективного состояния исполнительной власти на основе повышения оплаты до социально приемлемого уровня,

введения ЭАР и широкого вывода обслуживающих функций ФОИВ на аутсорсинг. Оплата лиц, принимающих решения, в этом сценарии достигает социально приемлемого уровня (приблизительно 20-30% от рыночного уровня), обеспечивающего их семьям жизненные стандарты среднего и высшего среднего класса. Это снижает политические риски для исполнительной власти (большинство населения готово принять такой уровень вознаграждения чиновников). Введение ЭАР обеспечивает сокращение численности гражданских служащих на 26% в 2007 году, а доля ключевых должностей растет медленнее, чем во втором сценарии – до 15%.

64. Ключевая задача сегодня – найти решения, обеспечивающие оптимальные соотношения «цена-качество» по каждому из компонентов модернизации госаппарата. Содержащиеся в приложении расчеты позволяют сравнить два варианта реформ с базовым (инерционным) вариантом. Расчеты относятся к федеральным органам исполнительной власти за исключением ее силового блока и базируются на данных, имеющихся в ГУ-ВШЭ, и экспертных оценках его специалистов.
65. По этим расчетам дополнительная потребность (по сравнению с базовым вариантом) в бюджетном финансировании для реализации комплексного варианта реформирования государственного управления (увеличение оплаты труда в 1,7-3,4 раза, внедрение практики конкурсного набора на государственную службу и электронных регламентов) на период 2004-2005 годов составит 24,4 млрд. р и на период 2004-2007 годов 59,5 млрд. р (в ценах 2003 года), или 816 и 1983 млн. долларов соответственно. Доля расходов на государственное гражданское управление в общих расходах федерального бюджета возрастет с 2,8% в настоящее время до 3,6% в 2007 году. При этом значительная часть этой дополнительной потребности в части создания систем административных и должностных регламентов может быть покрыта за счет средства ФЦП «Электронная Россия».
66. Вариант, ориентированный лишь на обеспечение конкурентоспособности государственной службы на рынке труда, потребует больших средств, поскольку предусматривает увеличение оплаты труда в 3,8 – 6 раз. Кумулятивные расходы на него на период

2004-2005 годов составят 25,9 млрд. р, а за период 2004-2007 годов 190,2 млрд. р (в ценах 2003 года), или 864 и 6341 млн. долларов. В этом случае доля расходов на государственное гражданское управление в общих расходах федерального бюджета возрастет с 2,8% до 6,6% в 2007 году.

67. Очевидно, эти расчеты нуждаются в корректировке на основе более полной информации, которой располагают государственные органы. В зависимости от политических решений эти дополнительные расходы могут быть различным образом эшелонированы во времени.