

Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования

**ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

*Материалы постоянно действующего
научного семинара*

Выпуск № 3 (8)

Москва
Научный эксперт
2007

Научный руководитель семинара:
В.И. Якунин, кандидат политических наук

Соруководители семинара:
А.И. Соловьев, доктор политических наук, профессор;
С.С. Сулакшин, доктор физико-математических наук,
доктор политических наук, профессор

**Оценка качества государственного управления:
российские реалии.** Материалы научного семинара /
Под ред. В.И. Якунина. Выпуск № 3 (8). М.: Научный
эксперт, 2007. — 72 с.

Наш адрес:
107078, Россия, г. Москва,
ул. Каланчевская, д. 15, подъезд 1, этаж 5
Тел./факс: (495) 981-57-03,
981-57-04, 981-57-09
E-mail: frpc@cea.ru
www.rusrand.ru

© Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого
проектирования, 2007
© Научный эксперт, 2007

Оглавление

| | |
|---|-----------|
| <i>Тема семинара</i> | |
| «Оценка качества государственного управления: российские реалии» | 5 |
| <i>Доклад</i> | |
| А.В. Клименко. Исполнительная власть как объект мониторинга и оценки | 5 |
| Примеры индикаторов качества государственного управления | 9 |
| Оценки в России | 18 |
| Вопросы к докладчику и ответы | 32 |
| <i>Выступления</i> | |
| С.С. Сулакшин. Два разных подхода | 43 |
| Б.Н. Порфирьев. Оценки должны быть системными ... | 46 |
| Н.М. Казанцев. Коррупция — единственное работоспособное управленческое средство..... | 49 |
| А.И. Соловьев. Управление — это в значительной степени искусство | 52 |

| | |
|---|----|
| <i>В.И. Якунин.</i> Управление — это путь к цели..... | 55 |
| <i>В.С. Комаровский.</i> Систему не надо оценивать в целом и навсегда | 59 |
| <i>В.А. Гамза.</i> О совершенствовании организации государственной службы | 61 |
| <i>Заключительное слово докладчика</i> | 66 |
| <i>Тематическая программа научного семинара</i> | 67 |
| <i>Список постоянных участников научного семинара</i> | 68 |

Тема семинара
«Оценка качества государственного
управления: российские реалии»

Доклад
Исполнительная власть как объект
мониторинга и оценки

А.В. Клименко, кандидат экономических наук

Государственное управление, его устройство и результативность являются объектом постоянного внимания и оценки через призму различных общественных интересов. Такое внимание вполне объяснимо, поскольку государство, с одной стороны, выступает поставщиком общественных благ, устанавливает и регулирует правила ведения бизнеса и поведения граждан, т. е. непосредственно влияет на индивидуальное благосостояние, качество жизни и социальную динамику. С другой стороны, состояние государственного управления определяет управленческий потенциал самой власти, ее способность планировать свою деятельность, исполнять распоряжения, достигать поставленные цели, обеспечивать приемлемое взаимодействие с гражданским обществом.

С этих двух позиций и могут быть даны оценки качества государственного управления. В первом случае главным являются *конечные результаты* деятельности государства, оценщиком которых выступает общество, во втором — *непосредственные результаты*, имеющие значение прежде всего для самой исполнительной власти. Очевидно, что эти две позиции взаимосвязаны, но подходы, используемые при реализации каждой из них, различаются.

В первом случае наиболее адекватной является «гражданская» (демократическая) оценка, которая может формироваться, например, на основе голосования или других форм выражения общественного мнения по поводу итоговых результатов деятельности власти. Во втором случае, нужна профессиональная экспертная оценка исполнительской дисциплины, оперативности, четкости исполнения принятых решений и установленных правил, подконтрольности нижних звеньев системы верхним.

При оценке качества государственного управления целесообразно также разделять *качество политики и ее исполнения*. Исполнительская система может четко и слаженно работать, но при этом реализовывать неэффективную с общественной точки зрения политику. И наоборот, эффективная политика может применяться неудачно. На практике возникает вопрос о том, на каком участке развития государственного управления необходимо в данный период сосредоточить ограниченные ресурсы (человеческие, финансовые, информационные и пр.). В России, например, для реализации в целом приемлемых решений зачастую не хватает именно организации и дисциплины.

В докладах о результатах и основных направлениях деятельности органов федеральной власти, например, указываются показатели, призванные характеризовать конечный эффект их деятельности, а также основные цели и задачи. В большинстве случаев достижение этих целей и показателей обосновывается мероприятиями, связанными с улучшением организации деятельности, и в меньшей степени — с изменением политики. Так, в докладе Федеральной налоговой службы за 2008–2010 гг. не содержится предложений об изменении структуры и ставок налогов (налоговой политики), а речь идет о повышении собираемости налогов за счет выявления скрытой налоговой базы, урегулирования налоговой задолженности, более полной регистрации предпринимателей, т. е. об

А.В. Клименко. Исполнительная власть как объект мониторинга и оценки

улучшении процедур исполнения уже установленных в рамках налоговой политики полномочий.

С точки зрения конечных результатов качество исполнительной власти проявляется через те же параметры, что и качество реализуемой ею политики, т. е. через показатели социально-экономического развития страны, региона, муниципального образования. Однако собственный вклад внутренней организации исполнительной власти в их достижение выделить крайне сложно.

Исследования, посвященные этому вопросу и построенные на анализе прямых зависимостей, интересны, но недостаточно убедительны. Так, в работе П. Эванса и Д. Рауха¹ на материале 35 стран проверяется гипотеза о том, что в странах, где бюрократия стоит ближе к веберовскому идеалу (прежде всего, имеют место наем и продвижение по заслугам и заранее известные карьерные «лестницы»), наблюдаются более высокие темпы роста. Однако сами авторы отмечают, что они лишь пытались «выявить первичную связь между типом бюрократических структур и экономическим ростом». В расчет были приняты только две эмпирически оцениваемые характеристики из множества других, иногда гораздо более важных для характеристики исполнительной власти. Другие аналогичные исследования² имеют те же особенности, т. е. иллюстрируют очевидные зависимости, но не предлагают убедительных методов измерения вклада организации деятельности в конечные

¹ Эванс П. и Раух Д. Бюрократия и экономический рост. Межстрановый анализ воздействия веберизации государственного аппарата на экономический рост // Электронный журнал «Экономическая социология». Т. 7. 2006, янв., № 1. С. 38–61 — <<http://www.ecsoc.msses.ru>>.

² Duret E., Ventelou B. Regionalization, Public Spending and Growth: a Stylized Model Dealing with «Predatory States» // Economic Modelling. N 21 (2004). P. 1039–1050; Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. Public sector efficiency: An International Comparison // Public Choice. 2005. N 123. P. 321–347.

результаты. Фактор качества политики и внешние обстоятельства могут оказывать на конечные результаты гораздо большее влияние, чем внутренняя организация деятельности. Причем это влияние не поддается точному измерению. Именно поэтому оценки разных типов бюрократических структур с точки зрения конечных результатов их деятельности крайне ненадежны.

Для нужд среднесрочного и оперативного управления более практичной является оценка на основе непосредственных результатов, т. е. уровня исполнения установленных процедур и нормативов, наличия предписанных элементов в системе управления, а также допустимых новаций, позволяющих лучше выполнять установленные функции.

Для оценки качества государственного управления по непосредственным результатам необходимо некое идеальное представление о состоянии его институтов и их функционировании. Такое представление может быть получено, во-первых, из анализа нормативной правовой базы, во-вторых, на основе изучения *лучшей практики*.

Нормативно-правовая база задает полномочия органов исполнительной власти и параметры их исполнения. Однако эти параметры (нормативы), как правило, являются предельными и не охватывают весь спектр характеристик, определяющих качество исполнения той или иной функции (полномочия). Так, полномочие по выдаче общегражданского паспорта в России должно быть исполнено в срок до 30 дней с момента обращения гражданина. При этом не устанавливается, в каких условиях и где придется получать паспорт, сколько времени стоять в очереди для сдачи документов и получения паспорта и т. п. Таким образом, в рамках установленного предельного норматива могут находиться совершенно разные по качеству государственные услуги. В этом дозволенном интервале и уместается лучшая практика. Именно ее характеристики

А.В. Клименко. Исполнительная власть как объект мониторинга и оценки

могут быть главным предметом в оценке качества государственного управления.

Особенность непосредственных оценок состоит в том, что они могут и в принципе должны быть увязаны с системой стимулирования. Это позволяет создать заинтересованность в улучшении работы, более активной реализации программ реформирования государственного управления. Оценки, построенные на основе измерения вклада в конечные результаты, имеют аналитическую ценность, но гораздо более ограниченную область практического применения.

Примеры индикаторов качества государственного управления

Индикаторы, отражающие качество государственного управления, разрабатывают многие международные правительственные и неправительственные организации. В ряде стран правительствами проводятся национальные оценки, используемые в практике управления, что, правда, является исключением, а не правилом.

Наиболее известный из международных индексов — так называемый *GRICS* (Governance Research Indicator Country Snapshot), который начиная с 1996 г. регулярно, каждые два года, рассчитывается почти по 200 странам.

Этот индекс оценивает качество государства в шести измерениях: право голоса и подотчетность, политическая стабильность и отсутствие насилия, качество нормативного регулирования экономики, соблюдение принципа верховенства закона, восприятие коррупции в обществе и собственно эффективность управления (качество государственных услуг и бюрократии, компетенция госслужащих, уровень независимости государственной службы от политического давления и доверия общества к институтам исполнительной власти).

Оценки проводятся на основе методологии, определенной в работе группы исследователей³.

GRICS строится на основе большого количества переменных, взятых из различных источников у многочисленных организаций. Используются также социологические опросы экспертов, бизнесменов, прочих компетентных групп экспертов, на личном опыте знакомых с ситуацией в изучаемых странах. Все данные стандартизируются, чтобы была возможность их сравнивать.

Как уже отмечалось, GRICS содержит шесть самостоятельных индексов, отражающих различные параметры состояния государственного управления:

- 1) *право голоса и подотчетность* — включает показатели, измеряющие различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав. Показатели этой категории оценивают степень возможности участия граждан в избрании правительства, свободу прессы и пр.;
- 2) *политическая стабильность и отсутствие насилия* — включает группу показателей, измеряющих вероятность возникновения серьезных проблем у правительства и возможность вынужденной его отставки в результате противоправного применения силы (включая терроризм и другие формы силового воздействия внутри страны). Индекс отражает, насколько качество государственного управления может спровоцировать значительные изменения в стране, в том числе смену политического курса;
- 3) *эффективность управления* — отражает качество государственных услуг и качество бюрократии, компетенцию госслужащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, степень доверия к политике, проводимой правительством;

³ http://info.worldbank.org/etools/docs/library/17601/govmatrs_r.pdf

- 4) *качество нормативного регулирования* — с помощью данного индекса измеряются противоречащие рыночной экономике меры — такие как контроль уровня цен, жесткий контроль банков, чрезмерное регулирование международной торговли и развития бизнеса;
- 5) *верховенство закона* — измеряет степень соблюдения гражданами нормативно-правовых актов;
- 6) *контроль коррупции* — отражает восприятие коррупции в обществе, ее влияние на развитие бизнеса, наличие коррупции на высшем политическом уровне.

Достаточно популярным является *индекс конкурентоспособности роста*, поддерживаемый Всемирным экономическим форумом и включающий оценку качества общественных институтов⁴. Впервые этот индекс был построен в 2002 г. С 2006 г. он включает девять компонент, среди которых выделяется состояние общественных институтов, экспертно оцениваемое по таким параметрам, как обеспечение права собственности, состояние этики и уровень коррупции, неправомерное воздействие (фаворитизм и пр.), эффективность правительства. Эффективность правительства анализируется с точки зрения наличия нерациональных бюджетных расходов, бюрократических барьеров ведения бизнеса и пр. Все эти параметры относятся к базовым условиям обеспечения экономического роста.

Индекс охватывает 125 стран и строится на основе открытых отчетных данных и экспертных опросов, проводимых экспертами Всемирного экономического форума.

Индекс восприятия коррупции (ИВК) по заказу Transparency International (ТИ) определяется на основе опросов и экспертных оценок ежегодно, начиная с 1995 г. В 2006 г. ИВК разрабатывался университетом Пассау (Германия) и охватывал более 150 стран. ИВК — состав-

⁴ <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/index.htm>

ной индекс, базирующийся на данных 17 различных опросов и исследований, проведенных 13 независимыми организациями среди предпринимателей и местных аналитиков, включая опросы населения страны (как ее граждан, так и иностранцев).

ТИ концентрирует внимание на коррупции в государственном секторе и определяет коррупцию как злоупотребление служебным положением в целях личной выгоды. Исследования, используемые ТИ при составлении индекса восприятия коррупции, в основном содержат вопросы, касающиеся злоупотребления властью.

Нужно подчеркнуть, что индекс вполне корректно назван «индексом восприятия коррупции», т. е. субъективного мнения о ней, поскольку объективно (т. е. прямым наблюдением) измерить коррупцию невозможно. Его величина напрямую не связана с наличием или отсутствием антикоррупционных программ. Зачастую восприятие коррупции оказывается выше в странах, где с ней открыто борются, а не в тех, где о ней предпочитают умалчивать. Кроме того, один и тот же уровень коррупции может по-разному восприниматься в зависимости от законодательства, традиций, культуры, этики государственной службы.

Индекс экономической свободы был разработан Фондом Наследия (Heritage Foundation) совместно с Уолл Стрит (Wall Street) в 1995 г. Как известно, Фонд Наследия отстаивает ценности свободного предпринимательства и невмешательства государства в жизнь общества. Поэтому ранжирование стран по уровню экономической свободы проводится в соответствии с экспертно оцененной степенью государственного принуждения и ограничениями на ведение бизнеса. Чем больше экономической свободы, тем лучше государство. Экономическая свобода рассматривается по таким направлениям, как величина государственных расходов в ВВП и налоговое бремя, коррупция в сфе-

А.В. Клименко. Исполнительная власть как объект мониторинга и оценки

рах регулирования экономики и размеры черного рынка, масштабы государственного контроля и соблюдение прав собственности, состояние судебной системы. При подготовке индекса используется различная информация — от официальных государственных отчетов до публикаций некоммерческих организаций, социологических и экспертных опросов.

Эти и подобные индексы базируются на экспертных оценках и дают сравнительную характеристику различных сторон функционирования государственных систем. Они не предназначены для принятия управленческих решений, но сигнализируют о наличии проблем в той или иной области.

Например, значение этих индексов для России говорит о том, что институты исполнительной власти требуют серьезной модернизации. Причем, последние годы, несмотря на реформы, сохраняется негативная динамика этих индексов. Так, по индексу конкурентоспособности экономического роста, рассчитываемому Всемирным экономическим форумом, Россия в 2006 г. по сравнению с 2005 г. переместилась с 62-го на 53-е место в рейтинге 127 стран. При этом по одному из компонентов индекса — качеству общественных институтов, отражающему защиту прав собственности, эффективности правительства, распространности коррупции, уровня безопасности и вмешательства в дела бизнеса — Россия оказалась на 114-м месте, впервые уступив Украине (104-е место) и Казахстану (75-е место). По индексу *GRICS* Всемирного Банка, оценивающему эффективность государственного управления в двух сотнях стран, Россия находится в нижней части рейтинга по таким показателям, как эффективность правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль коррупции. Последние данные Transparency International по значениям индекса восприятия коррупции также говорят об ухудшении ситуации в России.

Наряду с международными индексами в некоторых странах применяются национальные оценки. Они имеют большее практическое значение. В ряде стран эти оценки встроены в систему исполнительной власти и являются элементами мониторинга и контроля функционирования ее органов.

В США процедура оценки качества государственного управления была организована как некоммерческий проект (*GPP — government performance project*), финансируемый донорскими организациями⁵. Оценке подлежали система управления по результатам, уровень финансового менеджмента, управление персоналом, информационными технологиями, капитальными расходами. По этим разделам сравнивались администрации штатов и графств.

Интересным в этом проекте является то, что в нем были установлены критерии лучшей практики, условия обеспечения качества исполнительной власти, но не ее конечная эффективность. Условиями достижения высокой эффективности, по мнению разработчиков, являются:

Финансовый менеджмент

- Бюджет составляется на долгосрочной основе.
- Используются финансовые механизмы, обеспечивающие эффективность и стабильность общественных финансов.
- Открытость и доступность финансовой информации.
- Все финансовые операции находятся под полным контролем.

Управление персоналом

- Осуществляется стратегическое планирование потребностей в персонале.
- Государство конкурентно на рынке труда и способно привлечь на работу всех необходимых специалистов.

⁵ <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/about/goals.asp>

А.В. Клименко. Исполнительная власть как объект мониторинга и оценки

- Государственные органы способны мотивировать персонал для достижения поставленных целей.
- Структура исполнительной власти соответствует задачам по достижению поставленных целей.

Управление информационными технологиями

- ИТ служат потребностям управления по достижению его целей.
- Осуществляется рациональное долгосрочное планирование развития ИТ.
- Ведется планомерная и адекватная подготовка персонала к использованию ИТ.
- Закупки ИТ организованы должным образом.
- Используемые ИТ системы позволяют осуществлять эффективный информационный обмен и предоставлять качественные государственные услуги.

Управление капитальными расходами

- Планирование капитальных расходов осуществляется на долгосрочной основе.
- Проводятся мониторинг и контроль эффективности капитальных вложений.

Управление, ориентированное на результат

- Применяются технологии бюджетирования по результатам.
- Применяются и постоянно совершенствуются индикаторы результативности деятельности.
- Руководители различного уровня используют данные о результативности при разработке, реализации и оценке выполнения функций.
- Все данные о результатах передаются всем заинтересованным лицам.
- В планировании применяется методика анализа «затраты–результаты».
- Корректно проводятся тендеры и аукционы.
- Имеет место вовлечение граждан в процесс управления.

Проект GPP не носил прикладного характера. Его целями были привлечение внимания к проблеме повышения качества исполнительной власти и выработка критериев лучшей практики, создание банка данных для обмена информацией об организационных инновациях.

Наиболее интересную, хотя и не очень многочисленную категорию составляют оценки, используемые для управления состоянием административной системы.

В Швеции для сравнительной оценки качества финансового менеджмента и административных процессов используется *рейтинг качества финансового управления* органов исполнительной власти. Необходимость создания такого рейтинга была связана с реформой бюджета в середине 1990-х гг., в результате которой государственные органы и учреждения Швеции получили большую свободу экономического (финансового) управления. Одновременно с внедрением нового порядка управления бюджетными средствами ревизионное управление сигнализировало о серьезных недостатках в финансово-административной деятельности. Потребовался инструмент для оперативного мониторинга ситуации с целью привлечения внимания правительства и руководителей органов власти к имеющимся недостаткам. Этим инструментом стал рейтинг Национального финансового управления.

В поле зрения рейтинга находятся, во-первых, финансовые процедуры и их соответствие установленным нормам, во-вторых, административные процессы органов исполнительной власти. Соответственно, выставляемые оценки являются двухкомпонентными (от АА — все хорошо, до СС — все плохо). На основе оценок составляется рейтинг, значение которого используется, во-первых, при обсуждении заявок ведомств на очередной бюджетный период. Во-вторых, при определении задач в области улучшения системы управления. В-третьих, при решении кадровых вопросов.

В Бельгии оценкой качества бюрократии занимается государственный секретариат по административному упрощению. Этот секретариат и действующая при нем небольшая служба анализируют законодательные акты и административные процедуры на предмет наличия в них избыточной административной нагрузки на граждан и бизнес. Первоначальные сигналы о бюрократическом «произволе» поступают в секретариат от граждан и бизнеса (до 15 тыс. обращений ежегодно). Причем обратиться с предложением или жалобой можно через интерактивный сайт⁶.

Помимо внешних сигналов секретариат ведет самостоятельный мониторинг на основе сбора информации о ведомственных административных процедурах и законопроектах. В качестве агрегированной характеристики состояния административной системы рассчитывается индекс «КАФКИ».

Индекс «КАФКИ», по мнению разработчиков, отражает уровень неэффективности государственной бюрократии. Он определяется на основе «КАФКА-теста», в ответах на вопросы которого нужно дать описание административных процедур, указать их периодичность, запрашиваемые данные и документы, способ передачи информации и пр. Высокое значение индекса является основанием для пересмотра существующих административных процедур и соответствующего изменения законодательства.

Особое внимание уделяется новым законопроектам и полномочиям. При подготовке проекта необходимо информировать секретариат о том, окажет ли он влияние на административные издержки граждан, предприятий и некоммерческого сектора. Выясняется, каковы могут быть дополнительные административные издержки, накладываемые нововведением. Все проекты законов, вно-

⁶ www.kafka.be

симые правительством, проходят проверку на избыточные административные процедуры.

За два последних года секретариату удалось отменить более 170 законов и регулирующих актов, содержащих избыточные административные требования, что снизило административные расходы бизнеса к 2006 г. на 25%, или 1,7 млрд евро, по сравнению с 2003 г. Среди «упрощенных» процедур — ликвидация справок о судимости, наличия задолженности фирм перед бюджетом, решений типа «копия верна» (поскольку, по мнению бельгийцев, любая копия верна до тех пор, пока не будет признана неверной), отмена контрольных штампов, фискальных марок и пр. Это лишь первые шаги, но и они потребовали основательной перетряски законодательства.

Работа секретариата напрямую стыкуется с программой электронного правительства, поскольку информатизация не проводится без административных упрощений, а серьезные упрощения, в свою очередь, невозможны без информатизации.

Оценки в России

В современной российской практике государственного управления используются оценки качества институтов исполнительной власти как на основе конечных, так и непосредственных результатов.

Так, с 2005 г. стали проводиться оценки достижения запланированных целей и показателей реализации политики в той или иной сфере государственного регулирования. Отчеты о достижении целей и показателей, утвержденных в докладах о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти (так называемых ДРОНДах), с определенной условностью могут служить характеристикой успешности политики, реализуемой ведомствами.

Несмотря на недостатки этого инструмента, он уже начинает выполнять одну из главных своих задач — формирует область и формат диалога между правительством и ведомствами, а также правила, по которым этот диалог ведется. В ходе такого диалога зачастую выясняется, что ведомство, взявшее на себя обязательства, выраженные в показателях результата, неспособно их обеспечить, поскольку они находятся вне сферы его влияния. В других случаях оказывается, что выбранные ведомством показатели занижены или не имеют отношения к планам правительства. В-третьих, плановые задания не обеспечены ресурсами. Все это дает основания для обсуждения ситуации, корректировки целей деятельности органа исполнительной власти и методов их достижения.

В ближайшее время практика оценки конечных результатов деятельности федеральных ведомств будет распространена и на региональный уровень (уже подготовлен соответствующий проект указа Президента РФ). Однако в этом случае предполагается реализовать более унифицированный подход, основанный на единой для всех регионов базе показателей и методике их оценки.

Наряду с оценкой конечных результатов деятельности (политики) возникла потребность в непосредственной оценке состояния систем управления. Это связано прежде всего с реформами исполнительной власти⁷, непосредственной целью которых является совершенствование управленческих процессов.

Процессные критерии впервые были использованы при реализации реформы региональных финансов, а затем при проведении, начиная с 2005 г., экспериментов по внедрению методов бюджетного планирования, ориенти-

⁷ Имеются в виду, по крайней мере, административная и бюджетная реформы, реформы государственной службы, местного самоуправления и разделения полномочий.

рованных на результаты. В последнем случае оценка качества финансового менеджмента проводилась на основе таких критериев, как точное соблюдение установленных финансовых процедур, наличие механизмов предотвращения образования задолженности, анализа эффективности и стимулирования экономии бюджетных средств, системы учета результатов контрольных мероприятий, эффективной и прозрачной системы государственных закупок и пр. Все эти критерии не имеют прямого отношения к конечному эффекту, но создают необходимые условия для его обеспечения.

При подготовке Концепции административной реформы были зафиксированы некоторые ее конечные результаты⁸, главным образом потому, что этого требовал формат федеральной целевой программы, в рамках которой предполагалось обеспечить финансирование соответствующих мероприятий. Однако обосновать необходимость федеральной целевой программы должным образом не удалось, да и сами оценки оказались крайне субъективными. Поэтому в дальнейшем было решено сосредоточиться на непосредственных оценках.

Для создания системы непосредственных оценок хода административной реформы была разработана методика, ориентированная на анализ институтов исполнительной власти с точки зрения эффективности их организации, результативности администрирования, рациональности применяемых механизмов. Такой подход в целом отвечает потребностям административной реформы и может дать информацию для выработки упреждающих управленческих решений,

⁸ В качестве конечного можно считать показатель степени удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг, который должен повыситься с 14% в 2004 г. до 50% в 2008 г. и не менее 70% к 2010 г. Издержки малых и средних предприятий на преодоление административных барьеров вместо 8,5% от выручки в 2004 г. должны быть снижены до 5% к 2008 г. и до 3% к 2010 г.

для создания критериев оценки проектов и распределения средств, выделенных для их реализации. Кроме того, построение рейтинга по качеству государственного управления позволяет включить механизм соревновательности среди органов исполнительной власти.

Оценка состояния государственного управления с точки зрения основных направлений административной реформы, зафиксированных в ее концепции, конечно, является несколько однобокой, не в полной мере учитывающей прогресс, достигнутый при реформировании системы государственной службы, управления бюджетом, по другим важным направлениям. Однако такая фокусировка позволяла использовать оценки в целях управления именно этой реформой.

Для разработки методики построения индексов в качестве объектов оценки были выбраны администрации субъектов РФ. Это обусловлено тем, что администрации субъектов Федерации в большей степени сравнимы между собой по перечню решаемых задач и технологии работы, чем федеральные органы исполнительной власти, для которых естественна глубокая специализация.

Таким образом, предложенный подход состоял в оценке состояния процессов государственного управления в его трех сферах:

Ориентированность систем управления на результат — качество организации и комплексность процессов целеполагания, планирования, бюджетирования (блок 1).

Внутренняя организация деятельности — упорядоченность выполнения функций и полномочий, возложенных на органы исполнительной власти субъектов РФ (блок 2).

Взаимодействие с потребителями государственных услуг — информационная открытость, технологическая и процедурная оптимизация органов исполнительной власти, позволяющие снижать гражданам и организаци-

ям издержки взаимодействия с исполнительной властью (блок 3).

О степени ориентированности на результат, например, можно судить по тому, как организован процесс планирования деятельности отдельных органов исполнительной власти и в целом администрации субъекта Федерации, а также по использованию механизмов региональных целевых программ.

Внутренняя организация оценивалась на основании данных о проведении функционального анализа и реализации его рекомендаций, реорганизации работы ведомств на основе процессного подхода.

Качество взаимодействия с гражданами и организациями учитывалось по наличию механизмов «одного окна», полноте, доступности и актуальности информации о деятельности органов исполнительной власти.

Были подготовлены опросные листы, к которым по отдельным позициям предлагалось представить копии соответствующих нормативно-правовых актов, плановых и отчетных документов, а также отдельные показатели. Документальное подтверждение ответов повышает степень их объективности, а кроме того, позволяет оценить объем нормативно-правовой информации, которую потребуется проанализировать при использовании методики в рабочем режиме.

Опросные листы должны были отражать весь спектр мероприятий административной реформы, чтобы в дальнейшем измерить достигнутый при ее реализации прогресс.

Таким образом, опросный лист состоял из следующих блоков и разделов:

Блок 1. Ориентированность системы управления на результат

Разделы блока 1:

- планирование деятельности органов исполнительной власти;

А.В. Клименко. Исполнительная власть как объект мониторинга и оценки

- планирование регионального развития;
- планирование деятельности подведомственных организаций;
- управление региональными программами;
- управление ведомственными целевыми программами;
- оценка эффективности бюджетных расходов.

Блок 2. Внутренняя организация деятельности

Разделы блока 2:

- анализ функций органов исполнительной власти;
- регламентация деятельности органов исполнительной власти;
- управление реформированием исполнительной власти;
- противодействие коррупции;
- управление кадрами и оплата труда государственных служащих.

Блок 3. Взаимодействие с потребителями государственных услуг

Разделы блока 3:

- инвентаризация государственных услуг (создание реестра);
- использование информационных технологий для предоставления государственных услуг;
- внедрение технологий «одного окна»;
- открытость органов исполнительной власти.

По каждому разделу были сформулированы вопросы, позволяющие выявить степень развития связанных с ним процессов, их нормативного обеспечения. Например, раздел «Планирование деятельности органов исполнительной власти» предполагал ответы на следующие вопросы:

| | | |
|---|---|---------------------------------------|
| 1 | В органах исполнительной власти разработана система показателей результативности их деятельности ⁹ | Во всех органах исполнительной власти |
| | | В ряде органов исполнительной власти |
| | | Нет |
| 2 | В органах исполнительной власти утверждены планы деятельности, содержащие: цели, задачи, показатели результативности, целевые значения показателей результативности | Во всех органах исполнительной власти |
| | | В ряде органов исполнительной власти |
| | | Нет |
| 3 | В органах исполнительной власти закреплена персональная ответственность должностных лиц за решение установленных задач и достижение целевых значений показателей результативности | Во всех органах исполнительной власти |
| | | В ряде органов исполнительной власти |
| | | Нет |
| 4 | Проводится мониторинг показателей (индикаторов) результативности деятельности органов исполнительной власти | Да |
| | | Нет |
| 5 | Финансирование органов исполнительной власти зависит от результатов его деятельности | Во всех органах исполнительной власти |
| | | В ряде органов исполнительной власти |
| | | Нет |

Положительные ответы лишь на вопрос 1 (и отрицательные на вопросы 2–4) означают, что система планирования находится в начальной стадии своего развития с

⁹ Под *показателем результативности* имеется в виду индикатор, позволяющий оценить степень достижения той или иной задачи (цели, функции). Пример: доля детей, лишившихся родителей (либо чьи родители лишены родительских прав), устроенных в новые семьи (опека, усыновление, патронат).

А.В. Клименко. Исполнительная власть как объект мониторинга и оценки

точки зрения современных требований ориентированности на результат. Положительные ответы на последующие вопросы характеризуют развитие данной системы, т. е. более высокую степень ее зрелости. Аналогичным образом были сформулированы вопросы по другим разделам опросного листа.

Большинство вопросов должно было выявить правовой статус новых управленческих механизмов, систематичность и комплексность их использования. Часть вопросов предполагала экспертные количественные оценки степени распространенности тех или иных институтов, интенсивность их использования.

Была проведена выверка данных, поступивших от регионов. В ряде случаев положительные ответы не были подтверждены документами. При утвержденной методике это могло бы стать основанием для дисквалификации или корректировки итоговой оценки. Однако задача исследования в данном случае состояла не в получении оценок как таковых, а в отработке методики. Поэтому недостающую документацию приходилось добавлять из общедоступных правовых баз данных.

Изначально считалось, что ранжирование регионов было бы не вполне корректно, поскольку задача состояла не столько в определении конкретного места региона в оценочном списке, сколько в выявлении сходных проблем для групп регионов. Учитывая сложность и многогранность предмета измерения, точечные оценки могли быть нестабильными и спорными. Кроме того, использование оценок для выработки управленческих решений предполагает индивидуальную работу с конкретным регионом, выяснение его проблем и согласование вариантов их решения. Исходя из этого предполагалось давать агрегированные оценки как по интегральному индексу состояния государственного управления, так и по его трем основным компонентам (блокам):

А+ — высокий уровень реализации управленческих новаций;

А — средний уровень;

В — удовлетворительный уровень;

С — требуется существенное улучшение.

Большинство регионов по итогам 2005 г. вполне ожидаемо получили низкую оценку — С, поскольку, как уже отмечалось, исходные данные были получены на старте административной реформы, до начала реализации ее проектов. Однако тем самым была определена точка отсчета и создана база измерения динамики будущих изменений. Интересным оказался тот факт, что некоторые регионы уже действовали в упреждающем режиме, шли непроторенной дорогой, самостоятельно искали и нашли решения, которые можно предложить для тиражирования.

Среди лидеров по интегральному индексу состояния государственного управления оказались, например, Республика Чувашия и Ростовская область. По компоненту управления, по результатам к ним присоединились Тюменская и Кировская области.

Системы взаимодействия с клиентами лучше всего оказались настроены в Белгородской, Астраханской, Вологодской областях, Республике Татарстан. По качеству внутренней организации явных лидеров не выявилось.

Анализ информации позволил получить представление о потенциале лучших практик. В Белгородской области, например, до начала проектов административной реформы — наряду с оптимизацией административных процедур — началось внедрение технологии «одного окна», системы оценки результативности бюджетных учреждений. Тюменская область показала новый подход к внедрению результативных и программно-целевых методов управления, провела функциональный анализ, опре-

делив избыточные и дублирующие функции, подлежащие ликвидации или уточнению.

При проведении исследования состояния государственного управления в регионах основное внимание уделялось не выбору лучших или худших из них, а самой методике измерения и оценки. Разработка новой методики агрегирования была едва ли не главной задачей.

Главное требование к новой методике состояло в минимизации экспертного субъективизма, которым страдают многие индексы и рейтинги. Решение этой проблемы связано не только и даже не столько с подтверждением самооценок документами, сколько со способом агрегирования разнокачественных и разносторонних данных, установлением формальных критериев и приоритетов.

Для этих целей была разработана многостадийная математическая модель агрегирования. Эта модель принципиально отличается от традиционно используемых методов линейного агрегирования, где решающее значение имеют экспертно определяемые веса исходных параметров и действует эффект замещения одного «плохого» параметра другим «хорошим».

Применяя традиционное линейное агрегирование, можно, например, получить удовлетворительную оценку за счет одной хорошей позиции при абсолютно провальных остальных. В качестве бытового примера возникающего в данном случае компенсаторного эффекта можно привести телевизор, у которого прекрасно работает звук, но нет изображения. С точки зрения линейного агрегирования звук компенсирует отсутствие изображения, хотя любого зрячего телезрителя убедить в этом невозможно.

Точно также нельзя считать удовлетворительным состояние государственного управления, если в нем полностью отсутствуют признаки управления по результатам, нет отлаженной системы взаимодействия с клиентами государственных органов, но прекрасно налажены внут-

риведомственное взаимодействие и распределение обязанностей. Поэтому при построении индекса состояния государственного управления использовалось правило пороговой некомпенсируемости¹⁰. Это правило предполагает, что, начиная с какого-то порогового значения, невозможно компенсировать невыполнение одних мероприятий за счет перевыполнения других. По существу, в случае административной реформы данное правило отражает требования обеспечения ее комплексности.

Другая особенность использованной модели обработки данных состояла в том, что регионы последовательно сравнивались друг с другом, а не с искусственно выбранным лучшим эталоном, заданным субъективной системой баллов и весов. Сравнение производилось в формате «турнирной матрицы» с использованием последовательной процедуры «максимин»¹¹. На первом этапе каждый из участвовавших в оценке регионов получал свой ранг в сравнении со всеми другими, затем лучший регион выводился из процедуры сравнения, а сама процедура сравнения повторялась среди оставшихся. Причем все это производилось по каждой из трех упомянутых составляющих (управление результативностью, внутренняя организация, взаимодействие с клиентами).

Процедура сравнения учитывала также возможные погрешности измерения в исходных данных. Для повышения устойчивости результатов вводились значения этой возможной погрешности.

¹⁰ *Алескеров Ф.Т., Якуба В.И.* Об одном методе агрегирования ранжировок специального вида. Тезисы докладов «Второй международной конференции по проблемам управления». М.: ИПУ РАН, 2003. Т. 1.

¹¹ *Aleskerov F., Ersel H., Yolalan R.* Multicriterial Ranking Approach for Evaluating Bank Branch Performance // International Journal of Information Technology & Decision Making. Vol. 3, N. 2, 2004. P. 321–335.

Весь этот математический аппарат снижает возможность манипулирования исходными данными на стадии их агрегирования.

Полученные оценки состояния государственного управления, безусловно, не являются единственно возможными. Более того, содержательно они ориентированы лишь на оценку определенного комплекса мероприятий, зафиксированных в Концепции административной реформы, которая хотя и является документом, утвержденным правительством, но отнюдь не бесспорным документом. В этом смысле апробированный подход становится формальным, ориентированным на непосредственные результаты.

Этот «формализм» проявляется в том, что развитие новой управленческой практики подтверждается не конечными социально-экономическими результатами от ее внедрения, а четкостью следования предписанным направлениям изменений, полнотой их организационного и документального оформления (непосредственные результаты). Очевидно, что нормативное закрепление и даже внедрение той или иной управленческой новации не гарантируют достижения значимого результата. Лучшая практика, не признанная таковой в официальных документах, не учитывается.

С этой точки зрения, оценка состояния государственного управления на основе документального подтверждения наличия тех или иных предписанных процедур (процессов, решений) так же опасна, как и оценка с помощью конечных показателей, поскольку в той же мере вызывает эффект работы на формальный результат (принятие постановления, утверждение порядка или процедуры). Поэтому такой подход может быть использован лишь как один из элементов контроля исполнения требований, официально признанных на данном этапе необходимыми.

Очевидно, что система оценки состояния государственного управления не может быть создана келейно, без апробации и обсуждений. Но даже апробированная и устраивающая все заинтересованные стороны «сигнальная система» не может заменить сами обсуждения, а ее собственная эффективность зависит от ее места в системе принятия решений.

Вопросы к докладчику и ответы

Вопрос (С.С. Сулакшин):

У меня два вопроса. Недавно в практике контролирующих органов федеральной власти появилось такое словосочетание, как «конституционный аудит». Развивает его, как известно, Степашин. Есть уже фундаментальная работа в этом отношении. Нововведение расширяет зону финансового аудита на некое качество финансового процесса, подразумевается якобы улучшение качества контроля. Что здесь нового? Как это сочетается с практикой, о которой вы говорили? Второй вопрос следующий: коль скоро мы говорим о качестве государственного управления, то самым естественным образом, казалось бы, должны сопоставляться заявленные госуправлением цели и получаемые результаты. Отсюда вытекает оценка этого самого качества. Или схематично, попросту говоря, управленческий аспект апелляции качества госуправления должен отвечать на вопрос: какого чиновника надо выгнать за профнепригодность или выговор ему объявить, а какого, наоборот, поощрить? Вот этого аспекта в макроподходах в вашем докладе не прозвучало. Есть ли вообще в анализе этот аспект?

Ответ:

По поводу «конституционного» аудита ничего определенного сказать не могу. В свое время мы делали ряд проектов для Счетной палаты по вопросам аудита эффективности, являющегося одним из приоритетных направлений ее работы.

Что касается второго вопроса о целях и результатах, то прежде всего нужно определить, о каких целях и результатах идет речь: о конечных или непосредственных.

Чиновника, как вы говорите, можно выгнать за недостижение непосредственного результата, прямым образом зависящего от его усилий. Что касается конечных, самых важных для общества результатов, то в этом случае ответственного за него чиновника определить сложно, т. к. такие результаты являются плодом совместных усилий и внешних факторов. Поэтому соотношение «цели–результаты» может использоваться для обоснования управленческих решений (но не политики) лишь применительно к непосредственным целям и непосредственным результатам. Это предполагает ответы на вопросы типа: у вас создана комиссия по административной реформе, которая считается необходимой в рамках данной политики реформирования, или не создана? У вас требуемые административные регламенты приняты? У вас создан экспертный совет или не создан? Именно исполнение этих непосредственных требований и было объектом мониторинга и оценки «технологического» качества государственного управления. Другое дело, что эти непосредственные, «процессные» характеристики могут успешно выполняться в рамках неэффективной в целом политики.

Если же оценивать конечные результаты государственного управления, то это можно сделать лишь с учетом тех дополнительных выгод, которые такое управление принесло гражданам, обществу и государству в целом. Здесь показатели непосредственных результатов непригодны. Но показатели и оценки конечных результатов найти очень сложно. Это подтвердил опыт работы над докладами о результатах основных направлений деятельности министерств. И уж практически невозможно определить ответственных за такие конечные результаты. Можно сказать, что за них отвечает не конкретный чиновник или министерство, а правительство в целом или Президент РФ, поскольку именно они определяют политику, в рамках

которой намечаются более конкретные, непосредственные цели.

Вопрос (В.И. Якунин):

Если позволите, хотел бы задать вопрос, связанный с вашим ответом. Правильно ли я записал фразу, которую вы произнесли: «Процессные характеристики не соответствуют — я в скобках поставил «не связаны» — с конечной целью».

Ответ:

Они должны быть связаны, но они связаны в меру нашего понимания этой взаимосвязи на данный момент. Мы считаем, к примеру, что данный процесс приведет к какому-то конечному результату, но при этом мы можем ошибаться. Абсолютного понимания связи процессных характеристик с конечными целями в большинстве случаев, к сожалению, нет.

В.И. Якунин

Тогда я развиваю свой вопрос. Это означает, что на этапе достижения конечной цели, которая может оказаться прямо противоположной той, что заявлена, проконтролировать исполнительную власть вообще невозможно? Это парадоксально, это противоречит тому, о чем вы сами сейчас говорили, знакомя нас с различными формами индексной оценки деятельности исполнительной власти. Нет ли здесь, по вашему мнению, какого-то противоречия?

А.В. Клименко

Ее можно контролировать по непосредственным, процессным характеристикам, которые, как все мы хорошо знаем, должны быть связаны с конечными целями. Однако на практике гарантировать воздействие промежу-

точных результатов на конечные далеко не всегда удается. Здесь возникает разрыв, который легко преодолеть в теории, но сложно на практике. Поэтому, делая акцент на процессные характеристики, желательно отслеживать динамику и конечных результатов, чтобы иметь возможность вовремя остановиться, не доводить дело до абсурда.

Вопрос (В.Э. Багдасарян):

Два вопроса. Представления об успешности и в цивилизационном, и в национальном отношении весьма вариативны. Представления о способах достижения этого успеха тоже весьма вариативны. Не везде исторически наличие общественных институтов было залогом достижения этого успеха.

Вопрос первый: насколько корректно выставлять единую универсальную систему такой индексации качества управления?

И второй вопрос касается проблемы сопоставимости. Одно дело — сопоставлять Россию, скажем, с Китаем или с Бразилией. Совсем другое дело — со Швецией или с Бельгией. Подобная вариативность есть и в регионах. Насколько корректно выдвигать единую систему оценки управления?

Ответ:

На самом деле я не предлагаю единой системы оценки управления. Более того, на мой взгляд, такой единой системы быть не может, потому что есть разные интересы и разные точки зрения, фиксируемые в критериях. С другой стороны, то, о чем я говорил в конце, связано с реализацией конкретных мероприятий. Конкретные мероприятия и программы тем и хороши, что содержат формальные критерии оценки успеха их реализации. Вопрос

же сопоставимости является техническим. Ответ на него связан с выбором (в значительной степени субъективным) адекватных типологий.

Вопрос (В.С. Комаровский):

Вы упомянули о регламентах и стандартах, но в докладах об этом ничего не сказано. Нельзя ли именно регламенты и стандарты взять за основу для индексной оценки всего, о чем вы говорили?

Ответ:

Согласен, соблюдение утвержденных административных регламентов и стандартов может быть едва ли не главной характеристикой качества государственного управления. Однако, подчеркну, это вновь непосредственная, процессная характеристика качества, потому что иногда предлагаются такие регламенты, которых бы лучше вовсе не было. Но, слава Богу, комиссия Нарышкина и ее рабочая группа подходят к таким проектам достаточно критично.

Вопрос (А.Н. Медушевский):

Мне кажется, что предложенная методика несколько статична. В связи с этим мой вопрос: что вы думаете о методах сопровождения проекта? В бизнесе существуют такие методы сопровождения, когда известна установка первоначальная, может быть известен или неизвестен конечный результат. Существует несколько возможностей проследить развитие проекта. На разных стадиях его осуществления результаты исследований могут привести к изменению целей этого проекта — уп-

руководящего или бизнес-проекта. Речь идет о бизнесе, прежде всего, но я думаю, что это подходит и к некоторым административным показателям. Кроме того, если мы будем использовать такую методику сопровождения, может оказаться, что цель достигнута, финансы, экономические ресурсы израсходованы, казалось бы, правильно, но при этом все-таки административный аппарат работал плохо. Возможно, эту цель можно было бы достичь другими способами, затратив меньше средств, или вообще нужно было ставить другую цель? Не является ли эта методика сопровождения, может быть, конкретных проектов средством избежать той метафизичности и статичности, которая приводит нас к тому, что мы не можем в процессе, так сказать, управления оценить его качество?

Ответ:

На самом деле методика развивается параллельно с развитием проекта, если это можно назвать проектом, т. е. административной реформы. Первый заброс был в прошлом году, в этом году она уже изменилась, потому что сместились акценты и несколько модифицировались цели. В этом смысле методика эволюционирует. В тоже время нужно обеспечить преемственность, иначе невозможно будет измерить динамику изменений. Нельзя каждый раз создавать все заново.

С другой стороны, вы полагаете, что, вероятно, можно было получить тот же результат другими средствами? Я как раз об этом говорил, подчеркивая, что крайне сложно гарантировать связь непосредственных и конечных результатов. Именно это приводит к положению постоянно сомневающегося. Вот, например, упомянутые стандарты и регламенты в настоящий момент признаны необходимыми. У меня все время сомнения какие-то закрадываются: а насколько они необходимы?

А можно ли без них обойтись в том или ином случае? А почему только у нас они есть в той форме, в которой сейчас существуют? В этом смысле я очень боюсь, как это было написано в одной статье, «административного сюрреализма», когда выдвигаются какие-то красочно оформленные идеи, но не вполне верные. А дальше все начинают эти идеи маниакально воплощать в жизнь, что делает ее ужасной. Чем настойчивее мы воплощаем однажды принятые идеи, тем труднее остановиться или вернуться назад. Выход только один: постоянная дискуссия, постоянная оценка рациональности ранее принятых решений, в том числе мониторинг и оценка качества государственного управления с разных точек зрения.

Вопрос (Н.М. Казанцев):

Вы говорили об управлении по результатам в бюджетировании и в финансовой сфере. Два года проводится реформирование в области бюджетирования. Однако до сих пор в составе бюджета результаты деятельности органов исполнительной власти по строкам бюджета не утверждаются, и не предусмотрено, чтобы они утверждались. Как можно оценить результаты такого бюджетирования и внедрения управления по результатам? Тем более, что изменения в Бюджетный кодекс, которые предусмотрены, как раз содержат в себе сокращения состава бюджетной классификации и еще большее обобщение и удаление от конкретности форм бюджетного финансирования и деятельности разных государственных органов и учреждений.

Ответ:

Я могу дать только свою оценку этой ситуации. Во-первых, я бы не вполне согласился с тем, что никакого прогресса нет. Если взять новую бюджетную функциональ-

ную классификацию, то она стала более «человеческой», и в ней можно нащупать цели расходов. Если раньше, к примеру, это были просто затраты на какие-то НИОКР, непонятно какие, то сейчас пишется: «космодром, создание такого-то комплекса», т. е. можно хотя бы понять, на что деньги идут.

Н.М. Казанцев

Изменения, вносимые в Бюджетный кодекс, не предполагают подобной детализации. Сократятся два нижних уровня бюджетной классификации. Они передаются на усмотрение органа исполнительной власти. Как он сам будет себя финансировать?

А.В. Клименко

Правильно, поскольку дело идет к внедрению системы управленческого учета. Верхние, обезличенные уровни классификации являются унифицированными, а на нижних как раз и нужно будет указывать конкретные цели расходов. Без этого не может быть никакого бюджетирования, невозможны государственные и муниципальные задания и пр. Зарубежный опыт, например, Швеции говорит о том, что управленческий учет необходим для бюджетирования по результатам. В шведских, так называемых регламентирующих, письмах в первых строках самым подробным образом описываются ожидаемые результаты (задания), а в конце — общей строкой устанавливается бюджет для их достижения. И уже сам бюджетополучатель расписывает сумму ассигнований по понятным ему и публике направлениям использования.

Вопрос (В.А. Персианов):

В той концепции, которую вы изложили, объект управления не очень раскрыт. Я поясню свой вопрос: хоро-

шо управлять исправным автомобилем, но когда автомобиль находится в таком состоянии, что им и управлять-то невозможно, тогда, может быть, его менять надо?

Ответ:

Действительно, я думаю, никто тут не будет спорить: объект требует как можно более быстрого изменения к лучшему. Так вот мы попытались измерить динамику этих изменений, считая, что используемая стратегия разумна. Кто-то может последнее обстоятельство поставить под сомнение. Мы полагали, что чем больше новых инструментов будет внедрено, чем больше будет сделано в органах, субъектах Федерации, тем лучше.

Вопрос (В.А. Рубанов):

Первый вопрос. Бизнес, как известно, для стратегического управления использует целый ряд показателей, эти системы не только отработаны методически, но есть и программные продукты. Поэтому вопрос в том, насколько сами идеи, например, Нортон–Каплана могут быть использованы для оценки стратегического управления государственной деятельности? И второй вопрос. Сегодня такого типа идеи проникли и в правительство, и, насколько мне известно, там готовят проект в четырех частях, где около 400 показателей. Что вы знаете об этих работах и как вы их оцениваете?

Ответ:

Как только появились разговоры об управлении по результатам, сразу же нашлось множество людей, читавших Нортон и Каплана и даже применявших их рецепты в бизнес-консалтинге. Однако в общественном секторе я не знаю ни одного успешного опыта внедрения этих показателей.

Летом прошлого года при подготовке материалов к Президиуму Госсовета по показателям оценки развития регионов со стороны приглашенных консультантов вновь прозвучали идеи ССП, но итоговые документы не попали к руководству по причине практической неприменимости.

Что касается библиотеки показателей для ДРОНДов, то она естественным образом накапливается и улучшается. Первоначально около 70% показателей, которые ведомства сами для себя написали, оказались при ближайшем рассмотрении вне зоны их влияния, значительная их часть не отражала цели правительства и т. п. Однако опыт накапливается.

Вопрос (О.В. Гаман-Голутвина):

Мой вопрос связан с оценкой результатов услуг и реформы системы органов госуправления. Некоторое время назад высказывалось мнение о незначительности полученных результатов. Меня интересует, на каких критериях основана такая скептическая оценка? Справедлива ли она? Что нужно делать для коррекции?

Ответ:

Концепция реформирования государственной службы до конца не реализована. Прежде всего не обеспечена конкурентоспособность государственной службы на рынке труда, нет положительных изменений в качестве человеческого капитала на госслужбе, сохраняются коррупция и прочий негатив. Не создан единый орган управления государственной службой.

Продолжается негативный отбор, особенно на федеральном уровне, поскольку Москва — город дорогой. Положение в регионах лучше, но это и хорошо, и плохо. Хорошо, поскольку легче удержать специалистов, а плохо, поскольку в Москве, т. е. в федеральном центре, такой

возможности нет. Это может привести к диспропорции кадрового потенциала центра и регионов.

Для исправления ситуации сделано явно недостаточно. Поэтому сейчас стоит вопрос о подготовке новой программы — по сути продолжения реформирования. Первый вариант проекта новой программы подготовлен в РАГС и ГУ–ВШЭ и представлен межведомственной рабочей группой Администрации Президента (МРГ).

Что касается системы органов исполнительной власти (министерств, агентств, служб), то опять же на уровне идеи исходили из необходимости ликвидировать конфликт интересов, создать систему сдерживания и противовесов, чтобы те, кто планируют, не могли оценивать успешность исполнения своих же планов и пр. Реализация идеи была крайне тяжелой, взаимодействия усложнились, что, правда, еще не доказывает несостоятельность самой идеи. Сейчас я бы, например, никаких новых крупных изменений не стал проводить. Система начинает сама по себе настраиваться на заданной в 2004 г. основе.

К сожалению, не столь систематичной стала работа по ликвидации избыточных функций и уточнению необходимых. Правда, к ней приходится возвращаться при подготовке проектов регламентов. За ведомствами иногда записаны такие полномочия, что на них невозможно написать регламент, отвечающий вполне конкретным требованиям 679 постановлений правительства. Я думаю, что жизнь вновь заставит пересматривать полномочия ведомств.

Вопрос (С.Н. Сильвестров):

В 2005 г. мне практически довелось выполнять работу для Министерства промышленности и энергетики по анализу федеральных целевых программ, которые курировало это министерство. Приходилось ли вам когда-нибудь применять вашу методику к анализу федеральных целевых программ? Насколько она действенна? Насколь-

ко применима эта методика к анализу выполнения федеральных целевых программ?

Ответ:

Наша методика создана не для анализа федеральных целевых программ, а для оценки организаций, т. е. органов исполнительной власти или администрации субъектов РФ. Поэтому в методике есть вопросы, которые касаются ведомственных целевых программ, но не федеральных целевых.

Выступления

Два разных подхода

*С.С. Сулакшин, доктор физико-математических наук,
доктор политических наук*

Хочется поблагодарить за интересный доклад. Он по-своему замечателен и знаменателен, но ... он не о том, совсем не о том. Когда сквозная тематика семинара замышлялась, то тема сегодняшнего заседания была определена так: «Оценка качества государственного управления». Докладчик сформулировал свое сообщение следующим образом: «Исполнительная власть как объект мониторинга и оценки». Но содержание названных тем — совсем не одно и то же. Это два совершенно не совпадающих поля. Можно оценивать исполнительную власть как *институт, институциональную конструкцию*, и тогда уместны акцентированные обращения в докладе к реформе, к состоянию *системы управления*. В этом подходе оценивается не управление как таковое, а система управления, институциональная конструкция, что совершенно не одно и то же.

Однако это смешение происходит неявно, поэтому возникают удивительные коллизии. Говорится, что текущие результаты не могут быть связаны с конечными целевыми результатами. Я записал это почти дословно. Значит, конечные результаты и текущие — не увязываются. Если же мы говорим о качестве государственного управления и полагаем, что у государственного управления и у исполнительной власти в ее управленческих миссиях есть цель, то тогда должен быть текущий результат, который является неким приближением к этой цели. Они обязательно должны быть увязаны. Если министр уходит от цели, не согласуется с ней, то его надо выгонять или сажать в

тюрьму и реорганизовывать ту самую институциональную конструкцию, но не потому, что она не совпадает в текущем состоянии с предписанными лекалами некой парадигмы административной реформы, а потому, что она изначально смысловой и целевой нагрузки не достигает. Не достигает тех целей, которые в процессе управления должны достигаться.

Тут опять возникают два разных проблемных поля. Что это за цели? Один тип цели — и в этом состоит позиция, защищаемая в нашем Центре, — это ценностная цель, происходящая от неких потребностей и интересов конкретных субъектов. Например, для Минсоцразвития и господина Зурабова это должно быть число рождающихся, умирающих и убегающих с национальной территории, а не сумма освоенных денег на льготников или число монетизированных, демонетизированных, «демонизированных» и т. д. субъектов. Но в докладе прозвучала позиция, я ее зафиксировал, смысл которой сводится к тому, что не надо, не следует использовать такие показатели, как ВВП, рождаемость и т. д. в качестве конечных показателей. Такая позиция докладчика является системной, да и сам доклад находится в другом поле. Докладчика не интересуют конечные ценностные, целевые полагания для системы государственного управления. Интересует другое.

Такой подход совершенно небезобиден, потому что целеполагание при этом сводится минимум к перманентному реформированию, к реформам ради реформы. Но, более системно, на мой взгляд, оно именуется как *институциональное целеполагание*. При этом сама система государственного управления отрывается от натуральных потребителей результата этого управления — человека, группы, общества и государства как такового. Тем не менее, целевое поле все-таки существует. Это институциональное состояние системы управления, и соответствует оно неким предписанным парадигмам. Отсюда очень любопытный пробор и взгляд на ту

систему индексов, о которой так интересно нам рассказал докладчик. Представляется, что эта система индексов предназначена не для того, чтобы оценить качество управления в управленческих же целях, и появилась она не в связи с ценностными натуральными конечными ориентирами государственного управления. Связана она скорее с политической оценкой системы госуправления — соответствует ли она неким внешним, даже часто внесистемным предписаниям, или не соответствует? Более того, сам подобный мейнстрим, подход к такого рода оценкам исполнительной власти в России — и не только в России, — который проявляется в конструкции синтетических индексов типа индекса всемирного Давосского форума, индекса конкурентоспособности, и при его препарировании и реконструкции показывает, что есть внешние цели сформировать систему государственного управления в ряде стран мира, включая Россию, в соответствии с некоторыми заданными глобализационными унифицирующими представлениями. Чтобы настроить общественное мнение, независимо от того, хороши эти представления на данной национальной территории или не хороши, придуман этот рейтинг. В нем есть очень серьезная политическая нагрузка. Создается этакая мода на тип государственной системы управления. Если ты не моден, возникает дискомфорт. Вот Россия немодна, она 62-е место там занимает, осудим ее!

А если все-таки вернуться к тому, ради чего государство должно существовать и управлять, включая исполнительную ветвь власти, то мы уходим в совершенно другое критериальное пространство. Именно на нем я хочу акцентировать и настаивать. Все-таки критерии для оценки качества государственного управления должны быть натуральными: сколько родилось, сколько умерло, сколько убежало, как растет ВВП, как меняется его структура в соответствии с приоритетами, которые общество в консенсусе с государственной властью устанавливает для себя как цель разви-

тия. Они не должны измеряться в социологических опросах о наличии такой-то подсистемы управления, такого-то органа административной комиссии и т. д. На управленческом языке это называется поставить содержательные цели (чего в России сейчас не делается). Далее — замерять в процессном отношении текущие результаты и сопоставлять их с этими целями. Если есть функция рассогласования, то применять воспитательные, административные или системные меры, меняя негодную, неэффективную систему управления.

Вот это, на наш взгляд, и является содержанием вопроса о *качестве* государственного управления. Вопрос же о *системе* государственного управления — это иной вопрос. Подвопрос о ее реформировании и мониторинге — это другой вопрос.

Оставшаяся же нераскрытой тема оценки качества государственного управления связана с проявившейся и в докладе глобальной российской проблемой. Вместо ценностного целевого полагания государственное управление ориентируется на институциональное. Реформа ради реформы продолжается. Когда же Россия начнет жить и развиваться?

Оценки должны быть системными

Б.Н. Порфирьев, доктор экономических наук

Мне представляется, что доклад являет собой некую поисковую научно-исследовательскую работу, цель которой — найти соответствующие индексы, инструменты и индикаторы. Думается, что те индексы, различные системы измерения, о которых докладчик рассказал, любопытны. Хотя, на мой взгляд, такой показатель, как индекс счастья, не стоило даже упоминать, и не потому, что это экзотика, но потому, что он не может характеризовать

качество работы исполнительной системы, только ее как таковой. Это совершенно очевидно.

Еще один момент. Докладчик сказал, что федеральные целевые программы не входили в его круг рассмотрения. Я думаю, что это некоторое упущение, потому что был определенный полезный опыт работы в этом отношении Института экономики РАН с МЭРТ. В частности, был разработан комплексный инструментарий, опирающийся на набор объективных и субъективных показателей при оценке ФЦП. Был получен набор индикаторов, которые характеризовали степень разработанности ФЦП, с одной стороны, а с другой, — соотношение заявленного и реально сделанного как по деньгам, так и по конкретным мероприятиям, которые проводились. Понятно, что это были первые шаги, но, тем не менее, результаты достойны внимания. Они докладывались Правительству РФ, система оценок получила поддержку. Однако потом, насколько я знаю, все, к сожалению, было забыто.

Еще один момент, о котором мне хотелось бы упомянуть более конкретно. Говоря о показателях и подходах, совершенно справедливо подчеркивается, что они носят субъективный характер, что это, в основном, восприятие. Удостоен похвалы Transparency International, назвавший свой показатель индексом восприятия коррупции. Однако только на субъективных показателях, на субъективных подходах строить систему управления совершенно невозможно. Необходимо — и здесь я готов дискутировать с С.С. Сулакшиным, утверждающим, что нужно строить все только на объективных показателях — использовать комплексный подход, сочетающий объективные и субъективные шкалы оценок. В этом смысле докладчик высказал некоторые существенные соображения и подходы, но ограничиться только ими было бы ошибочно.

Приведу пример конкретного опыта работы исследовательской группы РАН, объединившей ученых разных

отделений Академии. Мы полгода провели в Самарской области, решая задачу комплексной оценки рисков для экономики, для здоровья населения в Новокуйбышевском районе области. Инструментарий, который был использован (частично разработан группой), включал три шкалы. Одна шкала отражала восприятие рисков (субъективная оценка) на основе опросов населения, руководства предприятий и района. Итогом стала подготовка первого списка приоритетных проблем района. Вторая шкала — оценка эффективности федеральных и региональных целевых программ по решению этих задач в данном районе. Там использовались совершенно конкретные показатели с совершенно четкими параметрами выполнения этих программ, благодаря которым был получен второй перечень приоритетов. Третья шкала — это реальная экономическая ситуация, которая складывалась в самом этом регионе как таковом (число умерших, больных и т. д.), и соответствующий перечень приоритетов. Все три списка приоритетных проблем давали совершенно разную картину, и стояла непростая задача получить синтез этой картины. Этого удалось достичь методом многоуровневых иерархий. Так был получен результат, который определенным образом помог губернатору при принятии решений.

Я думаю, смысл заключается в том, что подход должен быть системным, с опорой на объективные и субъективные показатели. Кстати сказать, очень важен был бы момент оценки целеполагания, соотношения реально заявленных целей и тех мероприятий, которые выполняются. Нетрудно предложить и соответствующие индикаторы такой оценки. Кроме того, стоило бы уделить особенно большое внимание вопросу экономической справедливости. Это один из важнейших индикаторов деятельности любой власти — законодательной, исполнительной, который оценивается через коэффициент фондов, социологические опросы и другими способами. Без этого индикатора гово-

Н.М. Казанцев. Коррупция — единственное работоспособное средство

речь о том, насколько успешно или неуспешно работает власть, выполняет она свои задачи или нет, по-моему, очень сложно. Может быть, это есть в исследовании докладчика, но он пока об этом не говорил.

Коррупция — единственное работоспособное управленческое средство

*Н.М. Казанцев, доктор юридических наук;
кандидат экономических наук*

Представлен очень интересный доклад. Сделано обозрение различных методов оценки органов исполнительной власти, принятых на Западе и предпринимаемых к внедрению в России.

С моей точки зрения, может быть, единственное, о чем докладчик не говорил (кстати, об этом принято умалчивать, когда речь идет об исполнительной власти), — это насколько она обеспечивает исполнение Конституции и законов государства. В правовом государстве, конечно, основным критерием деятельности исполнительной власти является то, насколько она обеспечивает исполнение Конституции и законов. Но в нашем федеральном конституционном законе о правительстве как раз не предусмотрена юридическая ответственность правительства за исполнение Конституции и обеспечение исполнения федеральных законов — фундаментальных основ нашего государственного строя.

Отсутствие юридической ответственности, т. е. правовая безответственность правительства за исполнение правовых же норм, — это неискоренимая традиция России. Если мы вспомним советское время — так было, если обратимся к временам царской России, — было так же. Вспомним требования думцев к Столыпину и царю: «Ответственного правительства». Не дали — и получили.

Я недавно поинтересовался, как описывались, например, понятия должности, за что отвечало должностное лицо в законодательстве царской России — точно так же, как и сейчас — за исполнение целей государства, политики, но никоим образом ни за какие законы оно не отвечало.

Цели государства — это все, что угодно, но только не законы и не право.

Строго говоря, цели государства — это то, что с вышестоящего уровня власти поручают выполнять нижестоящему уровню и, в конце концов, данному должностному лицу. Вот такой у нас самодержавный, произволовластный строй — свободовластие. Он у нас продолжается, выражает нашу традицию, национальную идею, влечет за собой наш неизбывный национальный кризис государства, сопровождающий Россию и ее народ из одной эпохи в другую.

Однако такая практика правоприменения и законисполнения никак не противоречит нашим законам. Она им соответствует, их исполняет.

Здесь проблема в том, что у нас даже доктринально не разработаны и практически отсутствуют правовые механизмы и юридические техники, позволяющие так писать проекты нормативных актов, чтобы они связывали исполнительную власть обязанностями. Если говорить об административных регламентах, которые сейчас разрабатываются, принимаются (мне доводилось участвовать в их экспертной оценке), то следует сказать, что практически все административные регламенты никак не связывают деятельность соответствующего ведомства. Они пишутся только в той части и таким образом, чтобы в одном случае оставалось усмотрительное исполнение полномочий, а в другом — устанавливались безусловно самоочевидные действия технического значения. Но в той части, где полномочия ведомства можно как-то связать и ограничить, они не пишутся.

Речь идет о противоречиях — полномочия не так отрегулированы. Ситуация эта, конечно, своеобразная, потому что возникает вопрос: а как же, каким способом происходит организация государственного управления в стране? Ответ на этот вопрос всем нам известен, и он достаточно понятен. К сожалению, единственный метод, который является работоспособным, — это коррупция.

Я говорю о коррупции с точки зрения позитивного восприятия действительности как она есть. Фактически, денежный интерес — это единственная оставшаяся в стране форма и ресурс для организации государственного управления, потому что обязанности исполнять закон и нести уголовно-административную ответственность за его неисполнение нет.

В стране нет административных судов, т. е. судов, которые бы проводили процесс по следствию и привлечению к ответственности за неисполнение закона, как это принято в западных странах. Нет и административных трибуналов, как у англо-саксов. Соответственно, остается единственное средство...

Политической партии, являющейся дисциплинарным фактором для государственной системы, также нет, почти нет. Она сейчас как бы есть, но на самом деле фактически просто декларирует те же самые свободы и те же самые проблемы подобного свободного властвования.

Например, в период сталинизма таким дисциплинарным фактором был ЦК КПСС. В брежневской системе этот фактор имел весьма слабое значение. Дальше — все меньше и меньше и, в конце концов, совсем перестал иметь какое-либо значение. Он фактически отмер в ходе естественного развития.

В итоге у нас сейчас остался один-единственный фактор. Он, конечно, ужасен и неправилен, но, с другой стороны, коррупционные формы современного времени являются, может быть, не правовыми, но законными. На

это надо обратить внимание. Строго говоря, сейчас чиновники, получая функциональную мзду, букву закона не нарушают. По этой причине у нас возникло определенное дисциплинирование государственного аппарата, Госдумы и системы органов государственной власти.

Я думаю, что мы — не единственная страна такого рода. Этот фактор есть и в других странах. Другое дело, что его специально не исследовали. Конечно, этот фактор в большей степени присущ, скажем, Китаю или странам Востока, в меньшей степени — Западной Европе, но он есть, действует и является средством организации управления. Поэтому борьба с коррупцией является самоотрицающим лозунгом, потому что нельзя уничтожить то, с помощью чего осуществляются государственное управление и государственная власть, государственный суверенитет, самостояние в мире. В этом отношении есть о чем подумать. С другой стороны, кризис обостряется. Сейчас идет реформа бюджетной системы, бюджетного процесса. В выступлениях С. Степашина и О. Дмитриевой прозвучала мысль, что изменения, внесенные в Бюджетный кодекс, фактически создают систему неограниченной коррупции. Я делал экспертизу текста Бюджетного кодекса, но моя экспертиза встретила сильное сопротивление. Фактически пришлось подписать то, с чем не во всем согласен. Коррупции надо дать красный свет, а не зеленый. Но, с другой стороны, как же быть с нашим единственным ресурсом?

Управление — это в значительной степени ИСКУССТВО

А.И. Соловьев, доктор политических наук

Мне кажется, что докладчик очень точно поставил вопрос, который касается оценки качества государственного управления. На самом деле речь шла о тех критериях, ко-

А.И. Соловьев. Управление — это в значительной степени искусство

торые описывают эффективность организационной, административно-исполнительной структуры государства. Понятно, что именно от того, насколько хорошо крутятся эти «шестеренки», в конечном счете, и будет зависеть возможность государства сознательно влиять на какие-либо социально-экономические процессы. В связи с этим я хотел бы решительно возразить тем, кто выступает за этакую пангосударственную парадигму, полагая, что у государства имеются источники и ресурсы, позволяющие ему эффективно влиять абсолютно на все общественно-экономические процессы. Практика давно показала, что таких ресурсов у государства нет. Их нет даже на той территории, где оно обладает суверенитетом и может использовать право легитимного насилия. Другими словами, государство способно работать только на определенных площадках и — если принимать во внимание эффективность этих способов управления — может это делать только определенными методами. При этом я не говорю о возможностях самоорганизации населения, которое также оппонирует государству при решении целого ряда вопросов. К примеру, В.И. Якунин хорошо знает, что государство, даже решая какие-то крупные экономические проекты, не может обойтись без бизнеса, а зачастую и без общественности. А следовательно, и без привлечения механизмов, которые ограничивают его исключительные полномочия. В противном случае даже создание необходимых условий не приведет к возникновению у партнеров государства должных мотиваций. Этот, условно говоря, Прометеев комплекс, завышенные амбиции государства на управление социальными отношениями на нашей территории, уже дал примеры тоталитарного администрирования, когда власть попыталась сломать границу между административно-государственным полем и частной сферой человеческой жизни. То есть, когда человека хотели принудить — на основании одной идеологической системы — к совершенно единообразной системе

поведения во всех сферах общественной жизни. Чем это закончилось, мы прекрасно знаем. Поэтому при оценке возможностей государства — следовательно, и оценке эффективности его структур — надо очень тонко расставить акценты. Нельзя делать государство ответственным за все происходящие на его территории процессы. Иначе мы дойдем до того, что переложим на него ответственность за обмен веществ в нашем организме.

А вот с точки зрения эффективности административных структур, здесь, мне кажется, действительно возникает ряд проблем, о которых говорил докладчик. Некоторые проблемы в принципе остаются открытыми. Как мы знаем, относительно любых акций государства существует масса оценок и подходов. Причем к одним и тем же со стороны разных и государственных структур и общественных, и бизнеса, и пр. И вот я думаю: а существует ли объективный критерий, который позволял бы соизмерить данного рода оценки при корректировке государственной политики, при изменении решений или реализации задач? Какой принцип здесь может быть положен? Качественный, количественный или иерархический: мол, я начальник, и все, кто подо мной, — должны руководствоваться только моими взглядами? Когда я размышляю над этой проблемой, мне кажется, что государственное управление — это в значительной степени искусство, открытый процесс, где не существует никакого заранее заданного приоритета для оценки, в том числе и начальственного. В этом аспекте я согласен с точкой зрения Фукуямы, что создать науку государственного управления в принципе невозможно в силу того, что это область совершенно незапрограммированной, гиперсложной человеческой рефлексии и человеческой реакции. Из доклада я понял, что предлагаемые административные регламенты — это не более чем одна из попыток найти какие-то механизмы, которые создали хотя бы остов этой относительно упорядоченной деятель-

ности, чтобы привести ее в соответствие с Конституцией и законами, понять последствия, которые вытекают из сформулированных государством целей. Но как заставить государственные институты на всех уровнях — и федеральном, и региональном — работать эффективно и взаимосвязанно — это, конечно, задача, которая не может быть сведена только к внедрению административных кодексов. Я согласен и с теми, кто говорит, что в данном случае здесь нужно и субъективные критерии включать.

И второй момент: насколько при вынесении оценок деятельности госорганов учитываются долгосрочные и среднесрочные последствия их действий, а в более широком плане — политики определенного качества? Докладчик уже говорил, что при осуществлении не слишком качественной по своим общим параметрам политики аппарат может сработать вполне прилично. Как в таком случае оценивать? «Награждать виновных и наказывать непричастных»? Думаю, эта проблема должна предполагать применение более динамических измерителей, позволяющих, как минимум, оценивать формат последствий, характер административного резонанса госакций. Но это уже прерогатива не административного, а политического звена государства. Кому претензии предъявлять? Как оценить деятельность политика, который выдвигает свою парадигму по совершенствованию отраслевых или каких-то общих социальных задач? Мне кажется, здесь есть очень большое поле для дальнейших раздумий, в котором, может, и невозможно применение точных критериев.

Управление — это путь к цели

В.И. Якунин, кандидат политических наук

Поскольку я сижу между двумя людьми, которые подчас высказывают противоположные мнения, то абсо-

лютно естественно, что я не могу оставаться безучастным к борьбе мотивов. В одно ухо влетает одно мнение, в другое — иное, при смешении возникает нечто третье.

Прежде всего хочу сказать, что доклад в своей основе, как это ни странно, парадоксален. Именно поэтому и в дискуссии звучат подчас парадоксальные утверждения. На мой взгляд, в этом кроется большое значение той работы, которая была проделана. Помимо этого не будем забывать, что докладчик является не только чистым теоретиком, но и принимает участие в весьма важном органе государственного управления, который называется Комиссией по реформам или, по крайней мере, на нее работает. Поэтому все, о чем здесь говорится, самым непосредственным образом через некоторое время может прийти к нашему народу в виде реальной практики.

Начну со стандартного утверждения и постараюсь показать его парадоксальность. Не могу не согласиться с С. Сулакшиным и не поддержать его мысль, касающуюся постановки темы доклада и ее раскрытия. Возьмем за основу теоретические представления об управлении качеством, которые сегодня присутствуют не только в управлении бизнесом или производством. Они существуют в том числе и при оценке социальных процессов. Тогда мониторинг и оценка — это всего лишь два отдельных элемента выстраивания системы оценки качества любого процесса. С этой точки зрения справедливо утверждать, что в докладе не дан конечный ответ на вопросы, которые были поставлены в рамках оценки качества управления. Докладчик и сам утверждает, что эти оценки до конца невозможно вывести.

Проявил себя и давнишний спор с одним из присутствующих здесь ученых относительно того, что представляет собой управление государством (я перефразирую) — это искусство или ремесло? А. Соловьев утверждает, что это искусство. Много лет тому назад, изучая другую сферу че-

ловеческой деятельности, мы тоже спорили, выясняя, что же это: искусство или ремесло? Любое управление, связанное с большими массами людей, — это, конечно, всегда и искусство. Но это всегда и ремесло, о чем свидетельствует то количество регламентов, нормативных и подзаконных актов, которые постоянно и крепко держат нас в своих узах. Мы хорошо понимаем, что до какого-то уровня организация управления должна строиться на абсолютно стандартных процессах и регламентах, но с какого-то момента эти процессы и регламенты становятся тормозом развития, и совершенно недостаточно руководствоваться только ими. Точно так же, как и в бизнесе: посади трех юристов — получишь четыре мнения, а в конечном итоге руководителю надо принимать бизнес-решение. Ни один юрист не скажет руководителю компании, что он в конечном счете должен делать. Умный корпоративный юрист будет говорить о том, как преодолеть проблемы, которые стоят на пути достижения цели, как обойти закон, не нарушая его, как достигнуть поставленной цели. А юрист не очень подготовленный расскажет, почему этого делать нельзя и в конце концов, подведет к выводу, что жизнь — невозможна.

Докладчик утверждает, что нельзя соотносить промежуточную оценку процессов с конечным результатом. И приводит весьма симптоматичный пример: один работал плохо, но наработал столько, что пришел преемник, и вот он теперь на этом живет. Парадоксальная оценка.

Если руководитель плохо работал, то он мог наработать только ту субстанцию, которую невозможно использовать или употреблять. Если же он работал хорошо, но плохо оценен каким-то начальником или кем-то другим, то это совершенно к иной сфере относится. Здесь критерии оценки могут быть выработаны. Возьмите Берлускони. Семь лет работал, Италия превратилась в стабильную страну, но его повторно не избрали. Он что, плохо работал? Нет.

Он просто надоел. Значит, в чем должен состоять критерий оценки деятельности главы государства по сравнению с преемником? В том, что он толпе он не нравится? Разве это настоящий критерий?

Вернусь к вопросу об управлении: это искусство или это все-таки ремесло? Продолжая парадоксальность темы, могу сказать, что регламент — так же как и любой протокол — либо максимально способствует продвижению правильной и хорошей цели, либо способен удавить в зародыше любую попытку что-то сделать.

У бюрократии есть еще примечательные свойства: во-первых, саморепродуцирование, во-вторых, самозащита. Давайте вспомним: на предыдущем семинаре мы говорили о корпоративности бюрократии. Это напрямую имеет отношение к системе управления в целом и, соответственно, к выработке тех критериев, которые позволяют оценить деятельность этой самой бюрократии. Она сама себя оценивает.

Конкурс, казалось бы, всеми признан как способ снижения бюджетных затрат и достижения транспарентности в принятии решений. Но конкурс, я доподлинно утверждаю, можно прописать таким образом, где будет доказано: результат подлежит преследованию по закону. Ту же самую манипуляцию можно проделать и при принятии решений в конкурсных процедурах.

Регламенты должны быть написаны с учетом вполне конкретных критериев оценки того, что получается. Если таких оценок нет, то невозможно определить — правильно или нет была задана цель в системе целеполагания. Мы узнаем об этом только тогда, когда подойдем к жизненному коллапсу. Это несправедливо, это неправильно. Поэтому не могу согласиться, честно говоря, с отрицанием увязывания оценок в ходе процесса управления с конечным результатом.

Систему не надо оценивать в целом и навсегда

В.С. Комаровский, доктор философских наук

Я бы поддержал общий пафос доклада, но не стал бы решительно возражать С. Сулакшину, потому что натуральные критерии оценки органов управления должны быть. Более того, в докладе они приведены. Почему эти натуральные оценки должны подниматься на какую-то необозримую высоту? Если время, затрачиваемое на получение паспорта, определено и оно достаточно приемлемо для граждан, разве это не натуральный показатель того, что проблема решается? Просто, как мне кажется, не нужно пытаться систему управления оценивать в целом и навсегда. Нужны как раз эти промежуточные показатели, но они вполне натуральные. Мы имеем полное право исследовать этот институт как таковой, как он работает. Если он работает плохо, то, по определению, никаких задач не решишь. В качестве предварительного этапа оценки того, как решаются задачи, нужно посмотреть, как система управления организует свою работу. Это вполне нормально.

Из того, что докладчик приводил, вытекает какая-то логика выхода на общие показатели. Приведен пример Бельгии. В чем смысл? Это упрощение административных процедур, что имеет всеобщее значение. Другое дело, насколько такой подход возможно воспроизвести в условиях России. Я вижу тут одну из очень опасных ловушек. В чем она? Упрощение административных процедур, меньше регламента, это — хорошо, но открывается большой простор для коррупции. Здесь я как раз не могу не согласиться с Н.М. Казанцевым, что коррупция и есть основной двигатель на нынешнем этапе развития системы государственного управления. Это первое.

Второе — и это представляется очень важной и серьезной проблемой, которую мы должны решать, — касается целей управления. Цели можно определить, это необходимо сделать, иначе мы не поймем, как работает система в целом, потому что исполнительная власть все-таки реализует заданные политиками определенные цели и задачи. В том, что цель должна быть соотнесена с законами, с Конституцией, — никаких сомнений нет. Я здесь тоже подброшу парадоксальную идею: если каждый раз военные будут рассуждать, правильно ли им поставлена задача, т. е. цель, то военная организация небоеспособна. Если исполнительная власть бесконечно будет ставить под сомнения цели — будет то же самое. Это задача, извините, политиков. Наверно, у управленцев должны быть механизмы и возможности оценивать, дискутировать по поводу поставленной цели, прежде чем начинать ее исполнять, но если эта дискуссия заканчивается на том, что эту цель надо исполнять, ее нужно исполнять. Иначе рассыплется система управления, это же очевидно.

И последний фрагмент, касающийся критериев оценки институциональных изменений в системе исполнительной власти, которые произошли. Я согласен с тем, что первоначальное разделение министерств и выделение агентств и т. д. дало колоссальный сбой, это прослеживается по всем параметрам (мы тоже проводили соответствующие исследования). Люди просто потеряли ориентиры в своей деятельности. Как можно требовать с того же госслужащего выполнения каких-то его обязанностей, когда цель органа не определена и не отстроена? Когда те связи, которые были, разорвались, а других — нет. Когда я задал в соответствующем министерстве вопрос: «Как вы начали ломать, не подумав, не разделив ответственность?» — ничего в ответ не услышал. Прежде чем делить, нужно было определить, кто за что отвечает, какова будет сфера компетенции этих новых органов.

В.А. Гамза. О совершенствовании организации государственной службы

Последнее замечание — по поводу непосредственно реформы госслужбы. Действительно, она дала не совсем те результаты, которые мы ожидали, и ожидали ее разработки. Нельзя сказать, что ничего позитивного вообще не произошло. Сейчас госслужащий все-таки более нацелен на служение государству (не начальнику, но именно государству), чем раньше. Здесь есть определенные изменения. Но госслужба по-прежнему никак не ориентирована на качественные услуги гражданам: скажем, быстрое получение паспорта, справки и т. п. Никак не ориентирована она и на участие гражданина в управлении, не ориентирована на контроль со стороны граждан и гражданского общества за ее деятельностью. Вот этого нет. Это связано не только с институциональным изменением, но и с определенной ментальностью чиновника, здесь тоже нужно работать. Ведь сами по себе институциональные изменения не приблизят решение этого вопроса.

О совершенствовании организации государственной службы

*В.А. Гамза, кандидат экономических наук;
кандидат юридических наук*

Обсуждаемый вопрос по понятным причинам привлек внимание интеллектуальных лидеров человечества с древнейших времен — от Аристотеля, Платона, Аврелия, Конфуция до Монтеスキё, Макиавелли и многих других, более близких к нам по времени мыслителей и не ослабевал на протяжении всей истории. В разных странах теория государства строилась по-разному — от опоры на божественный авторитет до общественного договора и национальных традиций, Табеля о рангах и экзаменов на должность. Если формулировать результат в виде одного афоризма, то его можно представить словами Бисмарка:

«Государства создаются не для того, чтобы строить рай, а чтобы жизнь не превратилась в ад». Именно на эту философскую основу опирается потребность в эффективности работы государственного аппарата в демократическом гражданском государстве.

Из зарубежного опыта к сегодняшней российской практике применимы лишь отдельные фрагменты реализованных и реализуемых программ. Как представляется, при сопоставлении масштабных и культуральных параметров существуют лишь три страны, опыт которых для России можно заимствовать «крупными кусками», — это современные Австралия, Канада и США.

Особенностью России является тот факт, что при довольно развитой системе законов в стране эти законы в массовом порядке нарушаются и самими госструктурами, и гражданами, и организациями. Образуется порочный круг: госслужбы неэффективны — граждане законопослушны — чиновники законопослушны — госслужбы неэффективны. Главная проблема здесь состоит в том, что эта законопослушность носит массовый характер. Разрыв порочного круга и сокращение массовости нарушений решаются тактикой ежедневных быстрых (пусть мелких) успехов и редких жестоких громогласных наказаний. Для этого необходимо, прежде всего, классифицировать и ранжировать по степеням важности и актуальности тенденции развития и современной способности общества решать проблемы совершенствования государственной службы. В этом же убеждает и то, что разные госструктуры выполняют специфические работы, технология нарушений и методы совершения каждой из которых чрезвычайно специфичны.

В основе практики совершенствования госслужбы, как показывает анализ обсуждения этой проблемы в специальной литературе, лежат следующие политологические аксиомы.

Первая аксиома состоит в том, что при любых реформах государственной службы следует учитывать то, что окончательного решения этой проблемы (т. е. идеальной государственной службы) не существует. Совершенствование в этой сфере — это постоянный жизненно важный процесс, необходимый для поддержания «здоровья» любого государства, который неизбежно осуществляется на весьма общих базовых основаниях, но при сильном влиянии национальных особенностей. Отсюда немедленно следует, что в условиях современной России проблемой является не столько несовершенство госслужбы само по себе, сколько запредельный характер этого несовершенства.

Вторая аксиома выработана вековой практикой многих государств: постоянные сотрудники государственного исполнительного аппарата, подобно военным, должны быть вне политики, т. е. желательно, чтобы профессиональные чиновники сознательно и явно отказались от участия в политических партиях, находясь под эффективным общественным контролем. Термин «аппаратный ресурс» должен быть переведен из российского политического лексикона в уголовно-процессуальный для всех — в том числе и для находящихся у власти политических организаций и лиц. Это одна из чрезвычайных задач настоящего времени.

Третья аксиома состоит в том, что чиновничество нуждается в достаточно серьезном и постоянном, хотя и неторопливом реформировании, но делать из него «козла отпущения» и неадекватно, и политически безответственно, и несправедливо, и неэффективно. В этом смысле современные попытки победить коррупцию одними лишь репрессиями против отдельных взяточников вряд ли будут эффективными: эта мера необходима, но если не изменить свойства отдельных должностных позиций, совокупности позиций и соединяющих эти позиции процессов, то преоб-

ражение приходящего на эти позиции большинства прекраснородушных и честных борцов с драконами в дракона-взяточника — это лишь вопрос времени.

Четвертая аксиома: государственный аппарат не может быть дешевым. Однако излишнее финансирование госслужбы не может себе позволить никакая страна. Оптимальный размер расходов на госслужбу — это отдельная и весьма сложная проблема. При этом ясно и то, что одними высокими зарплатами проблему эффективности госслужбы решить невозможно.

Пятая аксиома состоит в том, что нельзя доверять козлу и охрану, и справедливое распределение капусты, т. е. бесперспективно поручать совершенствование государственной службы полностью самой этой службе. Но кто же в обществе будет ее совершенствовать? На первый взгляд вопрос упирается в тупик. Но в мире есть примеры умеренно (приемлемо) коррумпированных и достаточно эффективных государственных служб, которые, естественно, тоже не лишены недостатков, но эти недостатки далеки от уровня, опасного для социального равновесия в таких странах, как Австралия, Канада, США, Великобритания, Япония, Таиланд, скандинавские страны, и некоторых других. Выход из тупика в том, чтобы подключить к совершенствованию госслужбы все компоненты общества, а именно все три базовые функциональные группы: работников, капиталистов и чиновников. Такое каноническое деление опирается на фундаментальные роли, играя которые эти группы иницируют социальные инициативы (капитал), фактически трудятся (работники) и генерируют правила социально-экономического поведения (чиновники).

Джону Адамсу принадлежит идея о президенте, который заботится об общем благе и стоит над партиями, являясь гарантом не столько конституции как таковой, сколько опирающегося на постепенно уточняемую кон-

В.А. Гамза. О совершенствовании организации государственной службы

ститущию социального равновесия¹. Таким образом треугольник превращается в пирамиду, каждая из вершин которой влияет на эффективность государства. Отсюда следует, что совершенствованием государственной службы должны на постоянной основе заниматься все заинтересованные компоненты общества, сбалансированные авторитетом президента, для которого это направление является одним из главных.

Если говорить о самых злободневных проблемах организации госслужбы, то необходимы следующие решения:

- гражданин должен общаться со всей исполнительной властью только через свой муниципалитет (реальный принцип одного окна);
- гражданин должен платить налоги только по месту своего жительства — тогда он сможет действительно влиять на работу своего муниципалитета;
- чиновники исполнительных органов власти не должны быть властью — они не должны чувствовать себя властью даже на самом высоком уровне, они должны быть просто служащими (злоупотребление властью должно расцениваться как самое тяжкое должностное преступление).

¹ В принципе, такое положение Президента в современной России кажется вполне достижимым.

Заключительное слово докладчика

Хочу искренне поблагодарить всех участников обсуждения. Ваши вопросы, замечания и предложения крайне важны для дальнейшей разработки обсуждаемой сегодня тематики, поскольку только комплексный взгляд на проблему качества государственного управления может быть плодотворным. Я и мои коллеги постараемся учесть ваши мнения при доработке методики построения соответствующих рейтингов.

Небольшое замечание относительно парадоксальности. Я действительно хотел внести ноту парадоксальности в свое выступление, поскольку сложившаяся ситуация зачастую и в самом деле выглядит парадоксальной, но, видимо, несколько переборщил. По крайней мере, нужно предлагать решения по устранению парадоксальности, порождаемой нашей управленческой практикой. Еще раз хочу поблагодарить всех участников обсуждения за активность и заинтересованный подход.

⊕

**Тематическая программа научного семинара
«Проблемы современного государственного
управления в России»
на 2007 г.**

1. Правовые и управленческие источники и основания государственной политики.
2. Инновационная экономика как управленческий проект: проблемы и решения.
3. Сравнительный анализ механизмов принятия крупных государственно-управленческих решений: Россия и мир.
4. Бюджетный процесс в России: акторы, структура, приоритеты.
- ⊕ 5. Оценка качества государственного управления: российские реалии. ⊕
6. Государственное управление в постсоветской России: цели, ценности и результаты.
7. Федеральный центр в регионах: проблемы руководства и управления.
8. Экспертные структуры и «фабрики мысли» в механизме государственного управления.
9. Противоречия стратегического, среднесрочного и текущего планирования в системе управления Российским государством.

**Список
постоянных участников научного семинара
«Проблемы современного государственного
управления в России»**

Багдасарян Вардан Эрнестович — доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой Московского государственного университета сервиса.

Барабашев Алексей Георгиевич — доктор философских наук, профессор, декан факультета государственного управления Государственного университета — Высшей школы экономики.

Гаман-Голутвина Оксана Викторовна — доктор политических наук, профессор кафедры политической теории МГИМО (У) МИД РФ.

Гамза Владимир Андреевич — кандидат экономических наук, кандидат юридических наук, доцент, председатель Совета директоров ОАО «Агрохимбанк».

Казанцев Николай Михайлович — доктор юридических наук, кандидат экономических наук, профессор, руководитель отдела финансового законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Клименко Андрей Витальевич — кандидат экономических наук, проректор Государственного университета — Высшей школы экономики.

Список постоянных участников научного семинара

Комаровский Владимир Савельевич — доктор философских наук, профессор кафедры политологии и политического управления Российской Академии государственной службы при Президенте РФ.

Лексин Владимир Николаевич — доктор экономических наук, руководитель научного направления Института системного анализа РАН.

Лисицын-Светланов Андрей Геннадьевич — доктор юридических наук, директор Института государства и права РАН.

Медушевский Андрей Николаевич — доктор философских наук, профессор Государственного университета — Высшей школы экономики.

Охотский Евгений Васильевич — доктор социологических наук, заведующий кафедрой Московского государственного института международных отношений МИД РФ.

Перегудов Сергей Петрович — доктор исторических наук, главный научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений РАН.

Персианов Владимир Александрович — доктор экономических наук, профессор, директор Института управления на транспорте Государственного университета управления.

Петров Николай Владимирович — кандидат географических наук, руководитель Центра политико-географических исследований, ведущий научный сотрудник Института географии РАН.

Порфирьев Борис Николаевич — доктор экономических наук, профессор, руководитель Центра, Институт экономики РАН.

Рубанов Владимир Арсентьевич — научный руководитель АНО «Информэкспертиза», вице-президент Лиги содействия оборонным предприятиям, действительный государственный советник I класса РФ.

Сильвестров Сергей Николаевич — доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Института экономики РАН.

Симонов Вениамин Владимирович — доктор экономических наук, Счетная палата России.

Сморгунов Леонид Владимирович — доктор философских наук, заведующий кафедрой Санкт-Петербургского государственного университета.

Соловьев Александр Иванович — доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.

Сулакшин Степан Степанович — доктор физико-математических наук, доктор политических наук, профессор, генеральный директор Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

Тимофеева Лидия Николаевна — доктор политических наук, заместитель заведующего кафедрой Российской Академии государственной службы при Президенте РФ.

Список постоянных участников научного семинара

Федосов Петр Анатольевич — кандидат исторических наук, профессор Московского государственного института международных отношений МИД РФ.

Шевяков Алексей Юрьевич — доктор экономических наук, директор Института социально-экономических проблем народонаселения РАН.

Якобсон Лев Ильич — доктор экономических наук, профессор, первый проректор Государственного университета — Высшей школы экономики.

Научное издание

**ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

Материалы научного семинара

Выпуск № 3 (8)

*Редактор А.Н. Чирва
Технический редактор О.А. Середкина
Художественное оформление С.Г. Абелина
Компьютерная верстка О.П. Максимовой
Корректор Е.Л. Качалова*

*Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования*

*Наш адрес:
107078, Россия, г. Москва,
ул. Каланчевская, д. 15, подъезд 1, этаж 5
Тел./факс: (495) 981-57-03,
981-57-04, 981-57-09
E-mail: frpc@cea.ru
www.rusrand.ru*

*Сдано в набор 18.05.07 г.
Подписано в печать 31.05.07 г.
Формат 60x90¹/₁₆. Усл. печ. л. 4,5.
Отпечатано в ООО «Принтхаус»
Тираж 500 экз. Заказ 478.*