



Институт Экономики Переходного Периода

www.iet.ru

В.Мау

О некоторых направлениях административной реформы в Российской Федерации

Содержание

| | |
|---|---|
| I. Исходные положения..... | 2 |
| II. Направления деятельности государственной власти. | 4 |
| III. Основные проблемы и угрозы современной системы государственного управления. | 7 |
| IV. Организация функционирования административного аппарата. | 8 |

I. Исходные положения.

1. Административная реформа, нацеленная на повышение эффективности системы государственного управления, должна стать одним из главных направлений деятельности всех ветвей и уровней власти (наряду с судебной и военной реформами). Анализ тенденций социально-экономического развития России убедительно свидетельствует, что именно в функционировании политических институтов сконцентрированы в настоящее время основные препятствия для сокращения существующего разрыва с наиболее развитыми странами, для осуществления экономического прорыва.

Собственно экономические реформы, включая экономическое законодательство, существенно обогнали реформирование политических институтов, и потому дальнейшее совершенствование экономического законодательства будет постоянно наткаться на ограничения административного и политического характера. Это уже можно наблюдать по практическому осуществлению деbüroкратизации и снижения административных барьеров, развитию финансовых рынков, низкой инвестиционной активности.

2. Задачу административной реформы в сжатом виде можно определить как обретение государством четкого понимания того, что оно может делать, того, что оно делать не может и, главное, способности не перепутать первое со вторым. Проблема тем более обостряется, поскольку государство, выходящее из системного (революционного) кризиса, имеет ограниченный ресурсный потенциал, и его деятельность будет эффективной только тогда, когда оно сосредоточится на решении строго ограниченного и четко прописанного перечня приоритетных задач и функций.

Ограничение и четкое формулирование функций государства оказывается еще более важным в современных условиях, когда развитие происходит в направлении переход от индустриальной экономической структуры к постиндустриальной. Решению задачи постиндустриального прорыва требует от государства ограниченного, но очень четкого регулирования, обеспечивающего максимально благоприятные возможности для творческой активности (инновационной деятельности) своих граждан. В отличие от проблем индустриального общества, главной задачей государства становится теперь не концентрация в своих руках и перераспределение материальных ресурсов, а выработка и поддержание устойчивых «правил игры», обеспечивающих возможность граждан и фирм адаптироваться к быстро меняющимся вызовам времени.

3. Финансовые ограничения.

Бюджетные расходы расширенного правительства должны расти абсолютно, но сокращаться в долях ВВП. Резкое сокращение реальных расходов нецелесообразно и политически невозможно. Количественным ориентиром может быть уровень в 30-32% ВВП по расширенному правительству по непроцентным расходам. (Разумеется, эти цифры приблизительны).

При постепенном сокращении доли федерального бюджета (резко возросшего за последнее время) целесообразно обеспечивать повышение доли бюджетов муниципального уровня, а не субъектов федерации.

4. Строительство и финансирование институтов должно иметь приоритетное значение по отношению к инвестиционной (и вообще хозяйственной) деятельности правительства. Основными приоритетами в институциональном строительстве в настоящее время являются:

- система госуправления;
- судебная система;
- правоохранительная система;
- состояние вооруженных сил (переход на контрактную армию);
- реформирование финансовой системы.

Этим секторам должно уделяться первостепенное внимание, в том числе при распределении ресурсов бюджета.

5. Административная реформа с точки зрения задач федерального уровня власти может рассматриваться в трех аспектах. Во-первых, как упорядочение функций, осуществляемых государственной властью (включая более четкое разделение полномочий по уровням). Во-вторых, как повышение эффективности организации (механизма) реализации этих государственных функций. В-третьих, как проблема организации государственной службы. В данном материале рассматриваются некоторые проблемы, относящиеся к первым двум группам.

6. Административная реформа, какой бы глубокой она ни была, должна осуществляться при сохранении действующей Конституции, при принципиальном отказе от внесения в нее каких бы то ни было изменений.

II. Направления деятельности государственной власти.

Направления деятельности государственной власти федерального уровня находят отражение в Конституции РФ. При формировании перечня органов федеральной власти целесообразно исходить из перечня ее функций, содержащихся в Конституции РФ.

Поскольку функции власти прописаны в Конституции недостаточно четко с точки зрения их привязки к отдельным ведомствам, их можно выделить и сгруппировать в следующие **основные блоки** (в части исполнительной власти).

1. Внешняя политика.
2. Внешняя безопасность.
3. Внутренняя безопасность, включая:
 - поддержание правопорядка;
 - миграцию;
 - чрезвычайные ситуации.
4. Бюджетная политика. Она включает:
 - политику налоговых доходов;
 - неналоговые доходы;
 - политика расходов;
 - бюджетный контроль.
5. Денежная политика. Это функция Центрального Банка как независимого органа.
6. Экономическая политика:
 - внутриэкономический режим;
 - внешнеэкономический режим (тарифные и нетарифные меры, а также переговоры с торговыми партнерами);
 - поддержание конкуренции;
 - региональная экономическая политика.
7. Управление материальными активами:
 - госимущество;
 - природные ресурсы (включая энергетику и экологию).
8. Человеческий капитал.

- культура;
- образование;
- здравоохранение;
- трудовые ресурсы;
- социальная помощь;
- пенсионная система.

9. Юстиция, защита прав граждан.

10. Развитие и обеспечение устойчивости финансового сектора:

- банковский сектор;
- финансовые рынки.

11. Контрольные функции.

12. Аналитика и экспертиза, включая:

- организация статистики;
- аналитика и экспертиза проводимой политики и разрабатываемых документов.

Формирование структуры органов исполнительной власти может в основном ориентироваться на перечисленный выше перечень.

Отдельные отраслевые проблемы развития страны, в принципе, являются компонентами экономической политики или развития человеческих ресурсов. Однако они могут выделяться в отдельные ведомства (самостоятельные подразделения правительства) в случае политической целесообразности - при необходимости увеличения числа мест в Кабинете для достижения договоренностей с законодателями и др. Это касается как отраслей производственного сектора (промышленность и ее отдельные сектора, энергетика, природные ресурсы, сельское хозяйство, строительство, транспорт, торговля и др.), так и человеческих ресурсов (образование, здравоохранение, культура, наука, труд и др.). Если перечисленные подфункции выделяются в самостоятельные ведомства, они должны быть субординированы по отношению к основным направлениям государственного управления.

Целевой установкой должен быть *отказ от формирования ведомств по отраслевому принципу*, поскольку тем самым усиливаются лоббистские возможности отдельных секторов и групп предприятий. Сказанное относится не только к производственному сектору (к экономике), но в перспективе и к ведомствам, курирующим развитие человека. Речь идет о структурировании функций органов управления не по отраслевому принципу,

а по типу воздействия на субъекты рынка (финансирование, организация закупок, инвестиционная деятельность и т.п.)¹.

При усилении роли программно-целевого принципа в деятельности органов государственной власти (и, соответственно, бюджетного финансирования) возможно формирование в рамках отдельных министерств специальных *агентств* для управления крупными программами (в том числе и отраслевого характера). Однако главным принципом при создании агентства должен быть не столько отраслевая близость решаемых проблем, сколько единство той цели, которую надо достичь при реализации программы.

¹ «Для России максимальное изживание отраслевого принципа в структурировании исполнительной власти особенно значимо в нескольких отношениях. Оно будет способствовать постепенному переносу лоббистских усилий из сферы исполнительной власти в сферу законодательной и, соответственно, более адекватному отношению исполнительной власти к бюджету. Оно будет также благоприятствовать реальной консолидации исполнительной власти, а значит – эффективности управления. В том числе рациональному использованию бюджетных средств» (Бремя государства и экономическая политика. М., 2002).

III. Основные проблемы и угрозы современной системы государственного управления.

1. Низкая конкурентоспособность госслужбы и вообще работы в государственных организациях по сравнению с работой в других секторах (прежде всего по сравнению с частным сектором).
2. Коррупция. (Отчасти является следствием низкой оплаты труда в госсекторе, хотя этот фактор не является единственным).
3. Отсутствие четких правил и процедур поведения госаппарата, прозрачных процедур принятия решений. Отсутствие «административных регламентов», четко прописывающих процедуры. Это же касается процедуры принятия ведомственных нормативных актов.
4. Отсутствие традиций гражданской службы, несводимой к чисто бюрократической системе подчинения нижестоящих чиновников вышестоящим.
5. Необходимость достижения при принятии решений ведомственного консенсуса, что ведет к системе многочисленных согласований, нередко значительно снижающих эффективность принимаемых решений. В результате решения ориентируются преимущественно на ведомственные интересы в ущерб интересам национальным.
6. Множественность и нескоординированность осуществления контрольных функций, которые осуществляются различными органами с пересекающейся компетенцией и нередко при доминировании ведомственных интересов.

Остается неясной роль Правительства как одного из центральных органов государственного управления. В Правительстве происходит смешение политической и технократической деятельности. Нет четкого соотнесения политической и технократической компетенции Кабинета и его членов.

При определении программы разрешения перечисленных проблем надо ясно видеть, что большинство из них не могут быть решены лишь при помощи принятия нормативных актов, в том числе и самого высокого уровня. С одной стороны, необходима выработка сложного комплекса решений, стимулирующих повышение прозрачности и эффективности системы госуправления. С другой стороны, преодоление многих из перечисленных проблем требует времени, то есть критерии оценки их эффективности могут рассматриваться лишь применительно к довольно продолжительному периоду.

IV. Организация функционирования административного аппарата.

1. К **основным инструментам осуществления управления**, доступным государственной власти, можно отнести следующие:

1.1. Выработка стратегии развития страны или отдельного сектора ее жизнедеятельности. Разработка на этой основе соответствующей политики.

1.2. Выработка общих «правил игры»:

- законопроекты (включая налоговое и таможенное регулирование);
- постановления и другие акты правительства;
- ведомственные нормативные акты.

1.3. Распределение бюджетных средств (преимущественно должно осуществляться на конкурсной основе).

1.4. Текущее регулирование, прежде всего путем принятия оперативных решений по тактическим вопросам развития «подведомственных» сфер. Сюда относятся лицензирование, сертификации и многие иные формы подтверждения качества продукции.

1.5. Надзор и контроль.

1.6. Формирование благоприятного общественного мнения вокруг деятельности государственной власти и данного ее института.

1.7. Решения индивидуального характера, принимаемые по очень четким, понятным всем и не противоречащим здравому смыслу процедурам. (Роль индивидуальных решений на данном этапе развития страны должна быть минимальной).

2. Принципы организации работы ведомств.

2.1. Разделение организационной и политической ответственности в деятельности ведомства. Следует выделять три группы работников, в совокупности обеспечивающих разработку и осуществление политики Кабинета применительно к данному ведомству (сектору управления). К ним относятся:

- во-первых, политики, назначаемые под осуществление данного политического курса и отвечающие своей политической репутацией и политической карьерой за успех или неуспех деятельности ведомства. К ним относятся сам глава ведомства (член кабинета), один-два его заместителя и ряд личных советников;
- во-вторых, карьерные чиновники, являющиеся постоянными сотрудниками данного ведомства и как правило делающие карьеру в госаппарате. Они отвечают за эффективности принимаемых решений своей административной карьерой и соответствующими изменениями в оплате труда;
- в-третьих, эксперты-технократы, как правило связанные с исследовательскими структурами и идеологически ориентированные на данных (находящихся у власти)

политиков. Их основная карьера находится вне госаппарата и они отвечают за эффективность принимаемых решений прежде всего своей профессиональной репутацией. (Иными словами, в условиях ограниченности финансовых ресурсов для финансирования госаппарата здесь включается дополнительный, неденежный стимул для повышения эффективности и ответственности принимаемых решений).

2.2. Наличие стратегической (политической) программы деятельности данного ведомства, разработанной в соответствии с общей стратегией находящегося у власти кабинета (президента). Программа меняется со сменой кабинета. По мере социально-политической стабилизации программа будет все более опираться на общественный консенсус.

Текущие решения ведомства должны находиться в принципиальном соответствии с провозглашенной программой.

2.3. Гласность принимаемых решений. Гласность является исключительно важным ресурсом, способным даже до известной степени компенсировать нехватку ресурсов для адекватного финансирования государственных служащих.

Принцип гласности может быть реализован в двух отношениях:

- во-первых, законопроекты и бюджетные решения (а также другие политически важные решения) должны предварительно публиковаться с указанием политиков и экспертов, за ними стоящих;
- во-вторых, современные информационные технологии позволяют предоставлять заинтересованным сторонам информацию о ходе и порядке рассмотрения тех или иных документов (включая индивидуальные обращения и запросы, не говоря уже о проектах нормативных актов). По мере появления технических возможностей текущая деятельность ведомства должна размещаться на его веб-сайте. Процедуры закрытия информации должны быть четко прописаны в законодательстве и мотивированы;

2.4. Локализация принятия решений в среде политических назначенцев в данном ведомстве.

2.5. Регулярное проведение федеральным правительством комплекса мероприятий по анализу и обзору бюджетных расходов (public expenditure review), с целью выявления неэффективных расходов, совершенствования механизмов расходования бюджетных средств и оптимизации структуры бюджетополучателей. (Соответствующая программа может быть представлена дополнительно).

2.6. Проведение вневедомственной внутриправительственной экспертизы разрабатываемых ведомствами документов принципиального (политического) характера. Речь идет о трех видах заключений:

- экспертиза правовая;
- экспертиза экономическая (включая финансовое обоснование);
- экспертиза политическая (на соответствие предлагаемого решения логике деятельности данного правительства его стратегическим установкам).

2.7. Минимизация ведомственного нормотворчества. Ограничение его вопросами функционирования (распорядка работы) данного ведомства. Все, что касается функционирования внешних для ведомства агентов, должно утверждаться вневедомственными нормативными актами.

2.8. «Персонификация» власти - как за счет повышения персональной ответственности за разрабатываемые решения (см. п. 2.3), так и за счет возможности общественного контроля за принятием индивидуальных решений (то есть решений, касающихся деятельности отдельных фирм и организаций).

2.9. Разделение услуг, непосредственно вытекающих из властных полномочий, и услуг, аналогичных предоставляемых другими организациями на рыночных условиях. Полный уход государства от оказания второго типа услуг пока не представляется возможным. Однако необходимо, во-первых, четкое выделение перечня услуг, оказываемых как государственными, так и частными агентами, и, во-вторых, отказ от совмещения в одном государственном органе двух видов услуг.

2.10. Разделение регулирующих (стратегических, распорядительных) и контрольных функций. Эти функции как правило не могут совмещаться в одном ведомстве.

2.11. Расширение роли саморегулирующих организаций.

2.12. Управление имуществом не должно концентрироваться в руках у отраслевых органов государственного управления.

3. Организация работы основных правительственных ведомств (министерств).

3.1. Министерство разрабатывает *Стратегию развития* соответствующего сектора. Разработка Стратегии предполагает:

- ясное формулирование целей развития;
- оценка и анализ требуемых для этого ресурсов (интеллектуальных, финансовых, материальных);
- этапы достижения цели (логические, а при возможности и календарные);
- возможность достижения общественного консенсуса по данной программе.

При формировании стратегии акцент должен делаться на достижение консенсуса политического, а не ведомственного. То есть одобрение стратегии (общей и отдельных секторов) является прерогативой политиков (Кабинета), а не ведомств и их аппаратов.

Отказ от ведомственного консенсуса должен прослеживаться и при прохождении (обсуждении) законопроектов, вносимых в Федеральное Собрание.

3.2. В Министерстве формируется *экспертная комиссия* для разработки и оценки важных решений, включая распределение финансовых ресурсов и разработку ключевых документов. Комиссия формируется из «знаковых фигур» в соответствующей сфере деятельности, хорошо известных как профессионалам, так и (по возможности) общественному мнению. Список экспертов публикуется и постоянно находится на сайте Министерства.

Эксперты не являются постоянными сотрудниками Министерства. С ними заключаются трудовые соглашения на определенный срок. Этот срок не должен быть ограничен временем нахождения на своем посту Министра. Хотя, разумеется, при наличии политических расхождений с руководителем ведомства эксперт может отказаться от дальнейшего сотрудничества.

Профессиональная репутация этих экспертов должна стать ключевым фактором обеспечения эффективности принимаемых ведомством решений. Именно опасность испортить репутацию, а не уровень финансового вознаграждения, будет здесь основным мотивом, обеспечивающим объективность решения экспертов.

Аппарат ведомства (чиновники), таким образом, не столько принимает решения, сколько собирает мнения независимых экспертов и формирует соответствующие экспертные группы (комиссии).

Эксперты выполняют следующие функции:

- Являются основными разработчиками Стратегической программы ведомства.
- Участвуют в разработке нормативных актов (законопроектов), причем группы по разработке документов формируются руководителем ведомства (министром).
- Участвуют в комиссиях по проведению конкурсов по распределению бюджетных средств, по которым данное ведомство является главным распорядителем.

3.3. Таким образом, бюджет Министерства состоит из двух частей: оплата постоянного аппарата и бюджет экспертной деятельности.

Численность постоянного персонала и экспертов не лимитируется.

3.4. Министерство организует конкурсные процедуры по распределению бюджетных ресурсов.

3.5. Министерство организует разработку законопроектов и иных нормативных актов.

3.6. Законопроекты, финансовые решения и тому подобные документы публикуются с указанием автора (руководителя соответствующей экспертной комиссии).

3.7. Право принятия решений индивидуального характера (регулирующих деятельность отдельных экономических агентов) должно быть закреплено только за отдельными министерствами (ведомствами) специальным решением Правительства.

Принятие решений такого рода должны приниматься с использованием процедур, обеспечивающих прозрачность. (Исключение может быть для решений оборонного характера, принимаемых Президентом)

3.8. Организация бюджетов конкретных ведомств строится на следующих принципах:

- регулярное проведение обзора бюджетных расходов, позволяющих уточнить объем функций и необходимые для этого ресурсы;

- при формировании бюджета ориентация на реально выполняемые функции, а не на численность занятых;
- возможность заимствования определенной суммы финансовых ресурсов из будущих бюджетов. (Хотя это возможно только при переходе к принятию бюджета на срок более одного года и только в пределах полномочий действующего президента).

3.9. Осуществление контрольных и надзорных функций закрепляется за отдельными ведомствами в специальном законодательном акте. Выполнение этих функций осуществляется самостоятельными органами, функционирующими в рамках Министерств, уполномоченных на осуществление контрольных и надзорных функций..

3.10. В Министерстве разрабатываются административные регламенты, описывающие технологии исполнения органами государственной власти своих функций.

4. Аппарат Правительства РФ – необходимость уточнения функций.

4.1. Организационное, аналитическое и информационное обслуживание главы правительства и его заместителей.

4.2. Повышение роли советников главы правительства и его заместителей, в том числе координацией работы подведомственных учреждений.

4.3. Контроль за ходом выполнения принятых решений.

4.4. Организация взаимодействия с ветвями власти, прежде всего с законодателями.

4.5. Проведение периодического обзора функций государственных органов, включая организацию обзора бюджетных расходов.