
УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВОМ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

© 2017 Огневцев Сергей Борисович

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник

Всероссийский институт аграрных проблем и информатики имени А.А. Никонова

107078, г. Москва, Большой Харитоньевский пер., д. 21, стр. 1

E-mail: tzeldner@gmail.com

Представлен комплекс мер по совершенствованию государственного регулирования. Центральное место в этом комплексе занимает формирование базы данных загрузки подразделений функциями, проектами, программными мероприятиями и рутинной деятельностью со стоимостной оценкой затрат по каждой функции и проекту. Часть функций предлагается передать на аутсорсинг частным компаниям и некоммерческим организациям. Для управления проектами обосновывается необходимость создания проектных офисов вне региональных администраций совместно с заинтересованными в выполнении проектов частными компаниями.

Ключевые слова: управление, функции, государство, эффективность, аутсорсинг.

С сожалением приходится констатировать, что последние годы состояние российской экономики ухудшается. Отчасти эта тенденция вызвана ухудшением конъюнктуры на базовые товары российского экспорта, сложной внешнеполитической обстановкой и санкциями. Но только отчасти. Существенное замедление экономического роста началось раньше санкций и падения цен на нефть и другие экспортные товары. Если управляемая система плохо функционирует, первое, что приходит в голову, - ею плохо управляют. В настоящее время мнение о низком качестве государственного и муниципального управления глубоко укоренилось и практически никем не оспаривается. Можно сказать, это один из немногих вопросов, в отношении которого достигнут широкий общественный консенсус.

Попробуем описать основные негативные черты действующей системы управления государством, обращая особое внимание на региональный уровень.

1. Низкое влияние развития информационных технологий на эффективность управления. Это, конечно, не только российская, но и глобальная тенденция. Бурное, революционное развитие информационных технологий лишь в очень незначительной степени увеличило эффективность государственного да, пожалуй, и корпоративного управления. Это удивительный факт! Действительно, управление представляет собой, в значительной мере, получение, обработку и передачу информационных потоков. За последние 20-30 лет мощь информационных технологий вы-

росла на несколько порядков. И что же? Да почти ничего. Эффективность управления не выросла. Число управленцев не сократилось. Удовлетворенность населения качеством государственного управления остается на прежнем, довольно низком, в среднем, уровне. "По численности занятых в бюджетном секторе в расчете на 1 тысячу жителей Россия опережает наиболее развитые страны, входящие в ОЭСР, в 1,4 раза, а страны со средним уровнем развития - в 2,5 раза. У нас более раздутая бюджетная сеть, даже по сравнению с советским периодом"¹.

2. Неопределенность и нестабильность взаимоотношений федеральных и региональных органов власти. Хотя формально Россия имеет федеративное устройство, реальные взаимодействия центра и регионов происходят по модели унитарного государства. Законодательная ветвь региональной власти практически занимается принятием регионального бюджета, форма и содержание которого строго заданы и контролируются из центра, и переписыванием, с легкой, дозволенной федеральными законами корректировкой, федеральных актов в форму региональных законов. Исполнительная власть также имеет очень мало степеней свободы при принятии управленческих решений. Судебной ветви власти у регионов попросту не существует. Вообще-то, в этом нет ничего страшного. В мировой практике имеется немало примеров успешно развивающихся как унитарных, так и федеральных государств. Вред приносит не сама выбранная модель государственного устройства, а нео-

пределенность в ее выборе и метания от одной модели к другой.

3. *Неверие руководителей в способность подчиненных самостоятельно принимать правильные решения.* Это чрезвычайно важная, глубокая и повсеместная черта большинства современных руководителей всех уровней. Человеку вообще и руководителю особенно свойственно переоценивать свои мыслительные способности. Он уверен, что может спланировать и осуществить любой процесс, подчиненные должны только честно и скрупулезно выполнять его указания. Это как раз то, что фон Хайек называл “пагубной самонадеянностью”. Такая самонадеянность лежит глубоко в подсознании, и большинство руководителей не воспринимают этого в явной форме. Тем не менее данная черта довлеет над всей системой российского государственного управления.

4. *Нежелание чиновников принимать самостоятельные решения.* За последнее десятилетие постепенно, эволюционно путем искусственного отбора был выведен новый тип чиновника. Он исполнитель, в меру компетентен, дисциплинирован и безынициативен. В 2010-е гг. региональные и муниципальные чиновники получили неплохие для своих регионов зарплаты, хорошее общественное положение, определенные льготы и в перспективе превосходные пенсии. Они привыкли ориентироваться на непосредственные указания и поручения вышестоящих, сносить их авторитаризм, грубость, иногда самодурство. Более свобододолюбивые и креативные (одно обычно связано с другим) ушли в бизнес или в другие сферы деятельности.

5. *Ориентация на поручения.* Чиновные люди всех уровней привыкли относиться к программам, целевым показателям, проектным офисам, государственным услугам населению и бизнесу как к обязательной, но далеко не главной атрибутике своей деятельности, суть которой - исполнение поручений. Они сами создают новую “отчетную реальность”, не очень соответствующую жизни и вполне успешно живут в ней довольно долго и относительно счастливо.

6. *“Самозанятость”.* Если проанализировать затраты рабочего времени должностных лиц, мы увидим, что в среднем 70-90 % всего времени и усилий тратится ими на внутриведомственные и межведомственные совещания, согласования, на переписку между собой и т.д. Только 10-30 % времени в зависимости от участка

работы тратится на услуги населению и бизнесу, для которых первоначально создавались соответствующие подразделения государственного аппарата. Впрочем, это не ново и вполне соответствует законам Паркинсона и аналогичным, давно подмеченным закономерностям развития государственных учреждений и служб.

7. *Избыток контроля.* Последнее время большое внимание уделяется уменьшению контроля по отношению к бизнесу. В этом направлении проведено немало более или менее успешных мероприятий. Однако государственные и муниципальные чиновники в не меньшей степени, чем бизнес, страдают от избытка контроля как со стороны собственных контрольных органов, так и, особенно, со стороны федеральных правоохранительных органов и силовых структур. Избыточный контроль наносит двойной ущерб: во-первых, он отнимает очень значительную часть рабочего времени проверяемых должностных лиц; во-вторых, постоянный и не всегда беспристрастный контроль убивает у них последние остатки инициативы и креативности.

В настоящее время явно преобладает мнение о необходимости расширения полномочий и сфер ответственности региональных органов власти. Если высшие органы власти примут решение в поддержку такого мнения, необходимо будет, прежде всего, принять меры по устранению избыточного контроля региональных органов власти и передаче им ряда федеральных полномочий и служб.

Исходя из вышесказанного, можно предложить следующий комплекс мер по реформированию государственного и муниципального управления на региональном уровне.

1. *Расширение состава и сферы действия региональных органов государственной власти.* Предлагается передать в состав региональных органов власти некоторые территориальные органы федеральных органов власти, не затрагивая при этом силовые и правоохранительные органы. Для последних ввести отчетность территориальных органов перед губернатором региона и назначение руководителей этих служб только с согласия губернатора. При неудовлетворенности губернатора отчетом руководителя данных служб и его деятельностью он может обратиться к руководителю федерального органа с просьбой об отстранении этого сотрудника, и, как правило, при отсутствии веских доводов за его

оставление просьба губернатора должна удовлетворяться.

2. *Резкое уменьшение контрольных проверок* региональных и муниципальных органов власти, учреждений и унитарных предприятий. Предлагается распространить меры ограничения контроля, применяемые для малых и средних предприятий, на подразделения органов власти, учреждения и унитарные предприятия.

3. *Формирование базы данных загрузки подразделений функциями, проектами, программными мероприятиями и рутинной деятельностью (для краткости под подразделением мы далее будем подразумевать не только подразделение органа государственной или муниципальной власти, но и учреждения, ГУП и МУП и дочерние акционерные общества).*

Прежде всего, конкретизируем основные понятия. Под функцией мы будем понимать определенную в положении о подразделении обязательную для него рутинную периодическую деятельность, направленную на удовлетворение потребностей органов власти, населения и бизнеса. Услугой можно называть внешнюю функцию, т.е. функцию, направленную на удовлетворение нужд населения и/или бизнеса. Если потребность в услуге вызвана введенными государством или муниципальной властью нормами, услугу можно условно обозначить как вынужденную. Например, запись к врачу не вынужденная услуга, а регистрация права собственности на квартиру - вынужденная услуга, поскольку регистрация является обязательной для собственника квартиры процедурой. Внутренние, вспомогательные функции направлены на удовлетворение потребностей различных подразделений органов власти и их учреждений.

Деятельность, направленная на достижение конкретной цели с измеримыми показателями за фиксированный срок и с прогнозируемыми затратами, является проектной деятельностью или проектом.

В настоящее время деятельность органов государственной и муниципальной власти организована в форме программных мероприятий. Каждое из программных мероприятий может быть интерпретировано как проект (или часть проекта) или как функция (услуга).

На первом этапе работы непосредственно при губернаторе (мэре) формируется специальное небольшое подразделение, занимающееся

административной реформой (условно, отдел АР или ОАР). Каждое подразделение представляет в отдел АР свой бюджет. В нем выделяются функции и проекты, которыми на постоянной основе занимаются сотрудники подразделения. Каждая функция и проект оцениваются самим подразделением в рублях, в том числе по затратам рабочего времени, необходимого для их выполнения. Приводятся затраты бюджета подразделения на проведение рутинных операций, не связанных с осуществлением основных функций и проектов: деловой переписки, выполнения поручений, изготовления справок, совещания и т.д. Это непростая работа, и она должна быть организована при методическом руководстве ОАР. Для ее выполнения может быть привлечена научная или проектная организация, имеющая соответствующий опыт, по конкурсу.

Таким образом, в электронном виде формируется база данных, в которой указаны все подразделения, функции, проекты и другие виды деятельности, выполняемые каждым подразделением с их количественной оценкой (в рублях). Эту базу предлагается использовать ОАР для проведения административной реформы. База может храниться в ОАР или в перспективе использоваться в режиме блокчейн, когда экземпляры распределенной базы хранятся у всех подразделений и частных компаний, участвующих в процессе перераспределения и переоценки функций и проектов.

4. *Сокращение числа функций и пересмотр их экономической оценки.* Реестр или перечни функций (услуг) имеются практически в каждом регионе и муниципальном образовании. Для большинства услуг сформированы административные регламенты их выполнения. Однако при составлении этих перечней подспудно ставились задачи максимизации числа услуг, которые оказываются населению и бизнесу. При этом, с одной стороны, не учитывались внутренние функции, а с другой - внешние функции разбивались на максимальное число малозначительных функций, которые сами по себе часто не нужны населению.

Исходя из затрат рабочего времени и других затрат на выполнение функции каждая функция из усеченного в процессе инвентаризации реестра должна быть переоценена количественно. В результате действий по этому разделу мы получим усеченный, относительно объективно

сформированный перечень функций с указанием выполняющих их подразделений и оценкой затрат на выполнение каждой функции. Этот перечень в дальнейшем используется при проведении административной реформы.

5. Формирование системы проектов. Организация проектных офисов. Поскольку проекты требуют затрат, большинство проектов является в настоящее время разделами государственных программ. Проекты, как и функции, могут быть внутренними, выполняемыми силами сотрудников подразделений органов власти, учреждениями и унитарными предприятиями, или внешними, с участием бизнес-структур. Значительная часть проектов пока не сформирована в явном виде, а обозначена, например, в поручениях или документах стратегического планирования. Эти проекты, как и уже содержащиеся в программах, должны быть сформулированы в стандартной форме: цель проекта - показатель достижения цели - срок осуществления - исполнитель - дорожная карта проекта.

6. Передача функций (услуг) и проектов на исполнение другим подразделениям и на аутсорсинг. Исходным пунктом для организации своеобразного рынка функций является база данных функций и проектов с их ценой выполнения, реестр подразделений и подведомственных организаций с выполняемыми ими функциями и проектами.

Предварительно нужно выделить функции, которые в соответствии с действующей законодательно-нормативной базой не могут быть переданы на аутсорсинг. Для остальных функций должны быть обязательны процедуры передачи на аутсорсинг. Например, у подразделения имеется некоторая функция с определенной ценой. Если, допустим, НКО предлагает выполнить эту функцию за меньшую цену и с гарантией качества ее выполнения, то целесообразно передать данную функцию предложившей более низкую цену выполнения НКО. Для этого в определенных СМИ дается объявление о передаче функции и, если других претендентов нет, функция передается заявителю. В противном случае проводится конкурс, и функция передается победителю.

Переходы прав на проекты между подразделениями осуществляются примерно аналогично с функциями. Если частная компания не выполняет условия ГЧП, ее может заместить другая компания. Можно также предусмотреть доб-

ровольную переуступку прав по проекту от одной компании к другой, в том числе от института развития к частной компании и наоборот.

7. Использование базы данных загрузки подразделений как инструмента административной реформы. Каждый переход прав на функции и проекты между подразделениями, институтами развития и компаниями фиксируется в базе данных загрузки, доступ к которой имеется у всех участников этого своеобразного рынка. Известная теорема Коуза позволяет надеяться на то, что каково бы ни было первоначальное распределение прав на функции и проекты, в результате перераспределения данные права перейдут к наиболее эффективным исполнителям. Однако эта теорема справедлива лишь при выполнении нескольких условий и может указывать только общее направление изменений. В результате переходов прав многие подразделения останутся явно не загруженными функциями и проектами. Роль каждого подразделения проявится, и, исходя из состояния указанной базы, можно мотивировать решения о ликвидации и объединении подразделений. При этом решения, конечно, принимаются руководством региона с учетом множества дополнительных плохо формализуемых и неотраженных в базе данных обстоятельств. Отдел АР периодически анализирует базу данных и готовит административные решения относительно состава, численности и структурной соподчиненности подразделений.

8. Формирование новых проектов и функций на базе поручений. В настоящее время система управления в значительной мере базируется на поручениях. В принципе, поручения являются привычным и достаточно эффективным инструментом "ручного" управления. Порядки подготовки, исполнения и контроля исполнения поручений хорошо отработаны и внедрены в большинстве органов власти. Имеется немало программных средств для автоматизированного контроля исполнения поручений. Однако обилие поручений мешает должностным лицам осуществлять их основные функции и работать над проектами. Система поручений пронизывает всю управленческую вертикаль, и успешность выполнения поручений часто служит основным критерием оценки работы.

Предлагается на уровне региона регламентировать порядок формирования поручений и ограничения по числу поручений для руководителя

каждого уровня. В порядке приводятся методика и сроки работы с поручениями вплоть до формирования большей части поручений в функции и проекты с припиской их к определенным подразделениям или проектным офисам.

9. *Пересмотр и уточнение комплекса региональных программ с учетом новых стратегий социально-экономического развития и административной реформы.* В большинстве регионов в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ “О стратегическом планировании в Российской Федерации” разработаны или разрабатываются стратегии социально-экономического развития. Эти стратегии в части конкретных мер представляют собой более или менее связанный набор новых проектов и функций, которые должны найти свое место в комплексе региональных программ. В рамках административной реформы также уточняются и пересматриваются проекты и функции, в связи с чем необходимо уточнение и углубление государственных программ.

10. *Стимулирование работ, приносящих дополнительные доходы в бюджет или уменьшающих затраты бюджетных средств.* Целесообразно нормативно закрепить возможность выплаты части дополнительных доходов бюджета инициатору и исполнителю работ, приводящих к росту бюджетных доходов региона или уменьшающих затраты бюджетных средств на проведение уже работающего программного мероприятия.

11. *Стимулирование заинтересованности должностных лиц в конечных результатах их деятельности.* В настоящее время структура денежного содержания государственных служащих состоит из множества элементов и неэффективна с позиций стимулирования работы на результат. Доля базового должностного оклада за-

нижена, а многочисленные доплаты (оклад за классный чин, за особые условия труда, государственную тайну, премии и др.) практически не связаны с результативностью деятельности. Выплаты надбавок и премий носят исключительно компенсационный характер, потеряв функцию стимулирования.

Необходимо ввести четкую и прозрачную, ясную для каждого исполнителя связь его денежного вознаграждения и карьерного роста с КРІ или проектом, за который он ответствен. Нужно отработать и ввести систему, при которой за каждый КРІ отвечает определенное должностное лицо. Установить жесткую зависимость материального поощрения, карьерного роста и наказаний должностного лица от уровня КРІ, за который он ответствен². Если чиновник ответствен за выполнение определенной услуги, он и его непосредственные подчиненные, участвующие в выполнении этой функции, получают или не получают значительную часть заработной платы в зависимости качества выполнения услуги, определяемой, главным образом, на основе независимых интернет-опросов населения. При этом ответственный за выполнение функции чиновник может увеличить заработные платы группе, обеспечивающей выполнение конкретной функции или нескольких функций, за счет уменьшения размера этой группы. Если чиновник является куратором или участвует в осуществлении проекта, он получает вознаграждение в зависимости от выполнения показателей проекта.

¹ Заседание государственного Совета (30 октября 2013 г.). Выступление министра финансов Г. Силуанова. URL: <https://ria.ru/economy/20131004/967782102.html>.

² Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2012 г. № 601.

Поступила в редакцию 02.03.2017 г.