DOI: 10.22394/2070-8378-2018-20-1-18-27

Цель – эффективность, критерий – высокая оценка людей

ТАТЬЯНА СЕМЕНОВНА ИЛАРИОНОВА, **доктор философских наук, профессор, заместитель главного редактора журнала «Государственная служба»**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: ts.ilarionova@migsu.ru

Аннотация: В статье дается обзор нескольких мероприятий Гайдаровского форума, в рамках которых обсуждались проблемы государственного и муниципального управления: состоявшихся 16 января «открытого диалога» «Эффективность бюджетных расходов как зеркало эффективного государственного управления», экспертной дискуссии «Год внедрения проектного управления в органах власти: первые результаты и выученные уроки», экспертной дискуссии «Человеческий капитал на государственной и муниципальной службе: ценности и развитие» и «открытого диалога» «Современные вызовы государственного управления» 17 января. Автор взяла углубленные интервью у отечественных и зарубежных экспертов форума, которые дополнили и развили тему совершенствования административного аппарата и кадровой политики.

В ходе форума практики государственного управления делились своим опытом, рассказывали о том, что удалось сделать в течение 2017 года. Однако общий настрой был критическим: несмотря на принимаемые меры и достигнутые положительные результаты, в целом государственное и муниципальное управление в России далеки от идеала, есть еще много проблем, над которыми необходимо работать.

Выступавшие, а среди них были члены Правительства Российской Федерации, руководители министерств и ведомств, субъектов Федерации и крупных вузов, были едины в том, что необходимо продолжать реформирование системы административной власти в стране. Были представлены планы Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации по дальнейшим шагам в этом направлении.

Ключевые слова: Гайдаровский форум, государственное управление, муниципальное управление, государственная служба, кадровая политика

Статья поступила в редакцию 14 февраля 2018 года.

Т.С. Илларионова. Цель – эффективность, критерий – высокая оценка людей. *Государственная служба*. 2018. № 1. С. 18–27

THE GOAL IS EFFICIENCY, THE CRITERION IS THE HIGH APPRECIATION OF PEOPLE

TATYANA S. ILARIONOVA, **Dr. Sci. (Philosophy), Professor**
Deputy Editor-in-Chief of the journal 'Public Administration'
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: ts.ilarionova@migsu.ru

Abstract: The article gives an overview of several events of the Gaidar forum, in which the problems of state and municipal governance were discussed: the 'open dialogue' on January 16, 'Efficiency of budget expenditures as a mirror of effective public administration', expert discussion 'Year of implementation of project management in government: first results and lessons learned', expert discussion 'Human Capital in the State and Municipal Service: Values and Development' and 'Open Dialogue' 'Modern Challenges of the State Governance' on January 17. The author took in-depth interviews with domestic and foreign experts of the forum, who supplemented and developed the topic of improving the administrative apparatus and personnel policy.

During the forum, government experts shared their experiences, told about what they managed to do during 2017. However, the general mood was critical: despite the measures taken and the positive results achieved, in general, state and municipal government in Russia are far from ideal, there are still many problems that need to be worked on.

The speakers, including members of the Government of the Russian Federation, heads of ministries and authorities, regions of the Federation and major universities, agreed that it was necessary to continue reforming the system of administrative power in the country. The plans of the Administration of the President of the Russian Federation, the Government of the Russian Federation for further steps in this direction were presented.

Keywords: Gaidar forum, state management, municipal management, public administration, personnel policy

Ilarionova T. S. The goal is efficiency, the criterion is the high appreciation of people. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2018. № 1. P. 18–27. In Russian

Введение

Гайдаровский форум-2018 для всех своих многочисленных мероприятий имел объединяющее название «Россия и мир: цели и ценности». Однако главным в его программе были не разговоры о нравственности, а споры, «мозговые штурмы», обстоятельные обсуждения того, что дает любому современному обществу значимую цель, что формирует социальные ценности, – государственного управления. Какой бы проблемы ни касались эксперты, так или иначе они выходили затем на анализ вопросов совершенствования административного аппарата, подготовки кадров для государственной службы, внедрения современных технологий в стейт-менеджмент. И дело было вовсе не в том, что местом проведения форума по традиции стала Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, а в том, что такова сегодня феноменология государственного управления, которого никак не становится меньше, несмотря на рост образованности граждан, дистанционные и аутсорсинговые практики, несмотря на большие общественные усилия сделать эту сферу компактной и открытой, прозрачной, подконтрольной всем нам.

Накануне форума на специальной пресс-конференции в агентстве ТАСС ректор РАНХиГС Владимир Мау подчеркнул, что организаторы сознательно решили сократить экономическую часть его программы – как раз для того, чтобы можно было поговорить о главном – о государственном управлении.

Несмотря на опасения, что из-за политической обстановки многие иностранцы откажутся ехать в Россию, а россияне из-за экономических проблем останутся дома, форум-2018 оказался самым многочисленным за всю историю: более 15 тысяч участников зарегистрировалось на его мероприятия. Рекордным было число и руководителей субъектов Федерации, и зарубежных экспертов, которые прибыли из самых разных уголков мира, в том числе и из таких далеких (и географически, и политически), как Соединенные Штаты Америки [1].

Ключевыми в обсуждении темы государственного управления стали состоявшиеся 16 января «открытый диалог» «Эффективность бюджетных расходов как зеркало эффективного государственного управления», экспертная дискуссия «Год внедрения проектного управления в органах власти: первые результаты и выученные уроки», экспертная дискуссия «Человеческий капитал на государственной и муниципальной службе: ценности и развитие» и «открытый диалог» «Современные вызовы государственного управления» 17 января.

Но для такого форума, как Гайдаровский, важно не только то, что по заранее установленному плану обсуждают на подиуме, но и мнения экспертов. Углубленные интервью с российскими и зарубежными специалистами стали при рассмотрении темы государственного управления своего рода социологией: они позволили четче обрисовать круг проблем, познакомиться с мнением специалистов и относительно текущих процессов, и по поводу самого форума.

Эти интервью мы приводим здесь.

Как добиться хорошего управления в условиях постоянных общественных изменений?

Главными спикерами «открытого диалога» «Эффективность бюджетных расходов как зеркало эффективного государственного управления» стали председатель Счетной палаты Российской Федерации **Татьяна Голикова** и Министр финансов Российской Федерации **Антон Силуанов**. Речь шла о необходимости вводить дополнительные стимулы для государственных служащих – оценивать работу и выстраивать систему оплаты труда в зависимости от показателей результативности и эффективности чиновников. Кроме того, оба практика государственного управления смело шли и в теорию: так, министр Силуанов предлагал принимать в расчет функциональную эффективность (цели, задачи управления), а также эффективность операционную (то есть собственно деятельность аппаратов). Он подчеркивал, что для государственного управления очень важно качественное целеполагание. Более того, цели и задачи управления должны быть доведены до каждого сотрудника, чтобы все чувствовали сопричастность в выполнении задания и ответственность за него.

Министр пожаловался, что у нас есть Федеральный закон о стратегическом планировании [2] и более четырехсот других документов на ту же тему, однако на практике их положения не выполняются, игнорируются.

В ходе другого «открытого диалога» – «Современные вызовы государственного управления» – новаторские предложения Центра стратегических разработок представил президент, председатель Правления Сбербанка России **Герман Греф**. Главная из них – государство нужно построить как технологическую платформу, чтобы максимально автоматизировать и принятие государственных решений, и оказание государственных услуг. Успех государства просто измерить – это количество правильно принятых решений. Есть повторяющиеся, однотипные, простые решения. Они вообще должны приниматься без участия человека. Алгоритм принятия таких решений строится на понятной и достаточной информации. Откуда же будет поступать эта информация? Конечно, от граждан и бизнеса. Сложные решения должны будут приниматься людьми, а простые генерироваться автоматически.

Как в свое время справедливо писал Дэвид Дж. Хэнд, «данные открывают нам окно в мир, но важно,

1 http://gaidarforum.ru/news/v-tass-predstavlena-programma-gaydarovskogo-foruma-2018/

2 Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

чтобы это окно было чистым. Мы не можем разглядеть детали пейзажа через грязное, поцарапанное или мутное окно. С данными то же самое. Анализ искаженных и зашумленных данных зачастую приводит к неверным или неточным выводам. Не всегда и не все данные – высокого качества («хорошие»)» [Хэнд, 2017. С. 61].

Основное сегодня, по убеждению спикера, не пытаться современные проблемы решать устаревшими методами, не пытаться воспроизвести вчерашний день, а создать новое. Он привел пример: можно сделать программу для лечения больных раком. Там будут автоматически, в зависимости от данных о течении болезни, выдаваться рекомендации о лечении.

Президент Российской академии наук Александр Сергеев высказал убеждение в том, что государственное управление все более и более будет точной наукой. Но главное будет тогда, когда резко повысится доверие к государству. Сейчас у нас «очень много государства», а экономика остается сырьевой, бизнес не вкладывает средства в науку.

Довольно отрезвляюще на фоне этих прогнозов прозвучало выступление лорда **Фрэнсиса Мода**, директора Francis Maude Associates LLP, государственного министра торговли и инвестиций Великобритании (2015–2016 годы), который отметил, что в последние годы государство становится очень дорогим: на дигитализацию уходят огромные средства. Он отметил, что цель – государство как платформа – не есть стратегическое управление. Он увидел в этом предложении только совершенствование процедур и механизмов. Да, гражданину очень важно, чтобы государство действовало быстро, чтобы оно было эффективным. И фундаментом здесь выступает цифровизация управления. Но является ли это целью? Он привел пример: мы стали жить дольше, и граждане закономерно предъявляют новые требования к здравоохранению. Вот одна из этих целей: совершенствование системы здравоохранения, оказание современной медицинской помощи разным категориям граждан, которые и есть главные «потребители государства». По этому признаку можно будет судить о качестве государства.

В ходе форума были и такие площадки, на которых крупные государственные руководители отчитывались о проделанной работе. На экспертной дискуссии «Год внедрения проектного управления в органах власти: первые результаты и выученные уроки» речь

ПИТЕР РАТЛЕНД, *профессор; директор Оллбриттонского центра исследования общественной жизни; тьютор Колледжа социальных наук Уэслианского университета; редактор журнала «Nationalities Papers»; директор Ассоциации по изучению национальностей; ответственный редактор журнала «Russian Review»; научный сотрудник Центра российских и евразийских исследований имени Дэвиса (США):*

Большинство современных проблем возникает из-за того, что перед всеми нами жизнь ставит одинаковые вопросы, вот только страны дают на них разные ответы.

В России, как мне кажется, более серьезные проблемы лежат именно в экономической сфере. Ваша страна зависит от нефтедобычи. Это, вроде бы, постоянный доход, однако также и большая проблема. Ведь очевидно, что и в других секторах экономики следует повышать производительность труда, иначе они остаются в депрессивном состоянии. Есть только 20–25 стран в мире, которые живут за счет нефтедобычи, и лишь одной из них – Норвегии удалось добиться эффективного управления экономикой – всей экономикой. Там министерство финансов и Центральный банк научились жестко отделять доходы от нефти от других доходов, тем самым стимулируя развитие самых разных производств и услуг.

Другая существенная проблема России, как мне кажется, – это утечка капитала. Можно, конечно, принуждать бизнес вкладывать деньги в те или иные инфраструктурные проекты, но это не путь. Путь, когда сами корпорации будут заинтересованы в такого рода инвестициях, когда они сами будут проявлять активность, инициативу. Если честно, то в сравнении с Китаем, Россия проигрывает, особенно это касается обрабатывающей промышленности. В Китае бизнес сегодня значительные средства направляет на модернизацию оборудования своих предприятий, на образование работников. Да, там государство не стоит в стороне от экономики, но не владеет ею, не решает за нее. Хотя у китайского государства в руках остался важнейший инструмент воздействия на все сферы общественной жизни, экономики в том числе, – это система образования.

Не хочу быть в этих сравнениях неправильно понятым. У Соединенных Штатов тоже много острых проблем. И они тоже имеют фундаментальный характер. Например, у нас полностью отсутствуют государственные инвестиции в инфраструктуру. В результате есть большое количество средних и малых городов, где вообще нет общественного транспорта. Никакого – ни автобусов, ни железной дороги. Может ли развиваться город в подобных условиях? У нас есть динамичные агломерации, а есть очень плохие для жизни места. Или взять нашу систему здравоохранения. Практически все страны мира перешли на единую национальную систему оказания врачебной помощи, медицинского страхования, и только США остаются без подобной системы. Президент Б. Обама предложил свой вариант, не лучший вариант, но президент Д. Трамп хочет сломать и это.

шла тоже об изменении управленческого процесса. Если раньше стационарные, неповоротливые, громоздкие учреждения и организации были остовом всей административной машины, то теперь компактные, рассчитанные только на определенное время работы штабные структуры должны брать на себя выполнение конкретных задач по созданию более комфортной среды проживания людей. В экспертной дискуссии выступили именно те, кто за подобные сферы отвечает: Андрей Слепнев, заместитель руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации – директор Департамента проектной деятельности Правительства Российской Федерации; Михаил Абызов, Министр Российской Федерации; Евгений Дитрих, первый заместитель министра транспорта Российской Федерации; Александр Браверман, генеральный директор – председатель Правления АО «Корпорация МСП»; Михаил Алашкевич, руководитель проектного направления «Государственное управление» Центра стратегических разработок; Евгений Отнельченко, партнер PwC; Ирина Макиева, заместитель председателя Внешэкономбанка; Азер Талыбов, заместитель министра экономического развития Российской Федерации.

15 октября 2016 года было принято Постановление Правительства Российской Федерации №1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве России», а также Распоряжение №2165-р[3], развивающее его положения. Ход выполнения этих документов и анализировали участники дискуссии.

В создании новой модели управления задействованы значительные ресурсы: это и нацеленные на инновации кадры, и «умная» система работы с обращениями граждан. Практически все выступавшие подчеркивали, как важно участие населения в реализации задач государства, какую роль играет мониторинг, например, для приведения в порядок российских дорог, для развития моногородов. Проектный подход, подчеркнул **Михаил Абызов**, «позволил уйти от министерского формализма», работа идет оперативно, без всякой волокиты. **Александр Браверман** отметил, что существенно сократилось время принятия решений, что позволяет сосредоточиться на главном (по крайней мере, на его направлении) – на поддержке малого бизнеса: «Мы стремимся включить как можно больше людей в индивидуальное предпринимательство». Для этого создан бизнес-навигатор, позволяющий тем, кто начинает или уже ведет свое дело, получать необходимую информацию по вопросам государственной поддержки, юридические консультации. «Увеличилась выручка предприятий малого и среднего бизнеса и количество работающих на предприятиях МСП». Бизнес-навигатор предлагает предпринимателям 115 сервисов, которыми уже воспользовалось 515 тысяч малых и средних предприятий.

По словам А. Бравермана, есть, тем не менее, резервы. Сегодня в России доля малого и среднего бизнеса в ВВП – 21%, тогда как в других странах она достигает 50–80%. Есть отрасли экономики, в которых доля малого и среднего бизнеса должна быть преобладающей,

ДЖИМ ЛЕЙЦЕЛЬ, *профессор Чикагского университета:*

Сегодня государственное управление серьезно влияет на экономику. Очевидно, что бедное государство производит плохую экономику. Однако нужно понимать, что в федеративных государствах, таких как США, государственное управление различается от штата к штату. Можно говорить об эффективном управлении, но отдельные города живут не очень хорошо. У нас тоже полно бюрократизма – но опять же, в зависимости от штата, деятельность которого мы имеем возможность оценить. Я живу в Чикаго и могу сказать, что у нас хорошее управление, причем оно стало значительно лучше, чем было, допустим, 20 лет назад.

Вот и в России: государственный сектор довольно значительный по своему объему, а люди не очень довольны тем, как функционирует система управления.

Хотя я могу только высказывать оценки. Основная тема моих исследований – это девиантная сфера, экономика потребления табака, алкоголя, «рынки» проституции и наркотиков. Тем не менее, это именно то, что показывает эффективность или, наоборот, неэффективность государственного управления. С 2003 года по всему миру, в России и США также, начались существенные изменения: принимаются законы против потребления табака, молодежь в результате самых разных мер начинает меньше пить спиртное. Закрылись казино, устанавливаются наказания за азартные игры. Настоящая революция!

Этот процесс, конечно, начался еще раньше. В США в 1970-х годах строятся легальные казино в специально отведенных местах, в Неваде, в частности. Законодательно устанавливается запрет на продажу алкоголя коренным американцам – представителям индейских общин. А раньше у нас был опыт с введением «сухого закона». Как я знаю, история антиалкогольных кампаний непроста и в России.

В России сегодня видны позитивные изменения. Ваш Федеральный закон от 23 февраля 2013 года № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» был принят, и ситуация заметно улучшилась: люди стали заметно меньше курить, и, определенно, молодое поколение будет более здоровым, чем предшествующие. Может быть, в других секторах государство показывает свою неэффективность, но здесь мы видим, что оно на высоте.

3 http://government.ru/docs/24918/

это IT, биотехнологии. Поставлена цель довести долю МСП в ВВП страны до 40%.

Азер Талыбов рассказал, что в 2017 году была проведена масштабная работа: государственные программы были переведены на проектный подход. Выстраивалась нормативная правовая база. Теперь госпрограммы будут ориентированы не на достижение каких-то целей, а на развитие. Количество госпрограмм уменьшилось. Но самое главное, изменились цели, теперь требуется не «повысить, улучшить», а достичь конкретных позитивных результатов. Проекты будут конкурировать за бюджет, Министерство экономического развития Российской Федерации вводит новый механизм ранжирования программ.

Евгений Отнельченко отметил, что наконец-то появились регламенты межведомственного взаимодействия. Но остаются и проблемы. Так, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не позволяет выстроить матричную структуру, потому что служащие нанимаются по старым правилам, без учета специфики управления проектом. Для карьеры государственных служащих важно учитывать успех или неуспех проекта, чтобы гибко вести кадровую политику, оставлять на службе только эффективных людей. И еще важная вещь: источником проектов должна быть не аппаратная мысль, а общество.

По словам Михаила Абызова, 95% из тех планов, которые были заявлены на 2017 год, выполнены, хотя некоторые чиновники считали их невыполнимыми. Благодаря совместной работе четырёх министерств-методологов и 12 надзорных ведомств, за 2017 год были выпущены десятки постановлений Правительства, 80% надзорных функций переведено на риск-ориентированный подход, составлены соответствующие профили риска, а также впервые создан реестр поднадзорных субъектов. Правительство приняло и направило в Госдуму проект федерального закона о государственном и муниципальном контроле и надзоре, в котором будут закреплены новые принципы надзорной деятельности.

Михаил Абызов напомнил, что в 2017 году было проведено более 1400 региональных конференций по контролю и надзору, чтобы вовлечь в эту работу региональные органы власти и местных предпринимателей, которые давали бы независимую оценку. В них приняли участие 250 тысяч предпринимателей [4].

Кадры России

Выступивший в рамках «открытого диалога» «Современные вызовы государственного управления» **Алексей Комиссаров**, проректор, директор Высшей школы государственного управления РАНХиГС, отметил, что современному чиновнику необходимы новые навыки для управления изменениями, для проектирования будущего. На это нацелены и курсы в Президентской академии. Современный чиновник должен быть мультидисциплинарен, толерантен к риску, предприимчив, он должен обладать системным мышлением и эмоциональным интеллектом, понимать глобальный контекст происходящего и иметь навыки кросс-культурной коммуникации. Выступавший признался: «Существует очень большой разрыв между тем, что мы говорим в аудитории, и тем, что есть в реальной жизни».

А **Андрей Слепнев**, заместитель руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации – директор Департамента проектной деятельности Правительства Российской Федерации, отметил эту важную работу РАНХиГС. Уже в 2017 году подготовку прошло около тысячи специалистов, а если учесть работу в регионах, то около 10 тысяч.

Подробно об этих и многих других проблемах говорилось в ходе дискуссии «Человеческий капитал на государственной и муниципальной службе: ценности и развитие». И состав участников, и нарезка тем были высокого качества. Модерировал эту экспертную дискуссию проректор РАНХиГС Дмитрий Буташин, а с подиума и из зала имели возможность выступить Антон Федоров, начальник Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров; Андрей Сороко, директор Департамента государственной службы и кадров Правительства Российской Федерации; Дмитрий Баснак, директор Департамента государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Министерства труда Российской Федерации; Олег Кувшинников, губернатор Вологодской области; Алексей Диденко, председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления; Айрат Фаррахов, депутат Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации; Тахир Базаров, профессор МГУ им. М.В. Ломоносова и Юрий Синягин, заместитель директора Высшей школы государственного управления РАНХиГС.

Открывая сессию, **Антон Федоров** отметил, что Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 года № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» крайне важен для развития государства, затрагивает более чем 700 тысяч федеральных государственных служащих и государственных служащих субъектов Российской Федерации.

В июле 2017 года были приняты поправки в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [5], в соответствии с которым теперь утверждено, что «профессиональное развитие гражданского служащего осуществляется в течение всего периода прохождения им гражданской

4 http://open.gov.ru/events/5516583/?sphrase_id=259928

5 Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

службы» (ст. 62, п. 2). Это – важный шаг к созданию системы профессионального развития государственных служащих. Актуальная задача – расширить практики дистанционного обучения, совершенствовать техники мотивации карьерного роста в зависимости от квалификации служащего.

А. Федоров отметил, что стабильности на государственной службе достичь не удается. В 2017 году в 85% аппаратов проводились так называемые оргштатные мероприятия, в некоторых ведомствах-рекордсменах такого рода перетрясок аппарата было до 30 раз в течение года. Но задача в том, чтобы сохранить кадровый потенциал государственной службы, освободившись от балласта. Выступавший подчеркнул: необходимо оргштатные мероприятия сделать прозрачными и понятными для служащих.

Конечно, в ряду стимулирующих мер важна заработная плата служащих. Он привел цифры. В федеральных органах исполнительной власти средняя зарплата достигла 115,7 тысяч рублей. Служащие в территориальных органах получают в среднем 40,7 тысяч. Государственные служащие субъектов Федерации получают 54,5 тысяч рублей, в то время как муниципальные служащие получают 37,8 тысяч. Кажется, что немного. Но ведь средняя заработная плата по стране не превышает 36 тысяч рублей.

В последние годы было немало сделано для оптимизации государственной службы: нужно было провести отсев тех, кто не показал хорошо себя на службе, принять тех, кто службе нужен. Отменены требования к стажу для вновь поступающих на должности старшей группы. Теперь сделан еще один важный шаг – унифицирована процедура проведения конкурса, что, конечно, позволит упорядочить весь процесс и отбирать действительно достойных. Администрация Президента Российской Федерации, как можно было понять из выступления А. Федорова, большое внимание уделяет методическому обеспечению процедур на государственной службе, сейчас как раз готовятся рекомендации для проведения конкурса.

Обновляется Президентский резерв управленческих кадров[6]. В настоящий момент в нем есть сведения и о тех, кто сравнительно давно попал в него, и о тех, кто стал там числиться недавно. Годы работы с этой базой данных показали, что эффективность ее – 33%, то есть треть тех, кто в президентском резерве, смогли получить назначения в самые разные ведомства, поступить на государственную службу.

АНДРЕЙ МАКАРОВ, *председатель Комитета Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации по бюджету и налогам*:

Мне кажется, что главным стало общее понимание неудовлетворенности состоянием управления. Если мы говорим о тех проблемах, которые у нас возникают, в том числе при учете эффективности расходов, то да, в этом плане какие-то результаты есть. Но с другой стороны, трехзвенная модель управления – министерства, служба, надзор – не работает. По существу, надзорные ведомства находятся под министерствами, и результата нет. Особенно это видно на региональном уровне. Посмотрите, сегодня на региональном уровне мы регулируем все, что только можно регулировать из центра. В результате на наше регулирование у них элементарно не хватает денег. Хорошо, когда мы делаем это с помощью законодательных актов, которые обеспечиваются финансово, но ведь приходят распоряжения в форме подзаконных актов, например. И ведь это все расходные статьи бюджета. Сегодня мы говорили о том, что двухуровневая система управления (федеральный центр и регионы) не срабатывает тоже.

Второй вопрос – это управление экономикой, госпрограммы. 39 госпрограмм, более двух тысяч показателей. Совершенно очевидно, что такое количество показателей избыточно. Да, они были введены, чтобы оценить эффективность госпрограмм. Но госпрограммы совершенно неэффективны. У нас все госпрограммы, то есть управление экономикой, идет сверху вниз. До тех пор, пока управление не будет учитывать специфику регионов, до тех пор, пока не будет идти снизу вверх, мы не добьемся необходимых результатов. Эта модель неэффективна, неэффективно расходуются средства и фактически эффективность губернаторов сводится к их способности выбить деньги из федерального бюджета, а эффективность министров сводится к их способности выбить деньги из Силуанова. Очевидно, что это необходимо менять. Нам необходимо возвращаться к реализации принципа федерализма.

Сейчас вот такой момент, когда мы должны решить: либо продолжаем централизацию, и тогда мы должны сказать, что у нас нет муниципального уровня управления, нет регионального, давайте просто принимать решения в Министерстве финансов и распределять средства, решать, сколько пойдет на сооружение песочницы во дворе у бабы Маши в городе Урюпинске. Но тогда с местного уровня нельзя и спрашивать за эти песочницы. Но если мы с них спрашиваем, то, значит, настало время перераспределять полномочия. Кстати, оценку полномочий, функций мы делали в последний раз почти 15 лет назад. Ситуация изменилась кардинально, и нужно снова провести инвентаризацию полномочий. А после этого – на постоянной основе закрепить за региональным и муниципальным уровнями те финансовые источники, благодаря которым они эти полномочия смогут выполнять.

6 https://gossluzhba.gov.ru/Rezerv

Андрей Сороко в своем выступлении отметил, что уже стало традицией на Гайдаровском форуме обсуждать тему кадров – ежегодно с 2015 года организуется секция, и это важно.

В развитие Указа Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 года № 403 была принята «дорожная карта» по реализации «Основных направлений развития государственной гражданской службы на 2016–2018 годы»[7]. Там изложены основные принципы формирования кадрового состава государственной службы. Планируется провести серьезную реорганизацию аппаратов с тем, чтобы подразделения, выполняющие сходные задачи, такие как кадровая работа, бухгалтерия и финансы, материально-техническое снабжение, аналитическая деятельность, связи с общественностью, прием населения, были объединены и обслуживали всю государственную службу. Это позволит серьезным образом оптимизировать и нормировать численность государственных служащих. В свою очередь эта мера позволит стандартизировать деятельность аппаратов, обеспечить высокую эффективность их функционирования.

Принятый Федеральный закон от 28 декабря 2017 года № 423-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования государственных информационных систем на государственной гражданской службе Российской Федерации» позволит вообще выстроить новый информационный контур: к единой системе подключаются 42 федеральных органа государственной власти и органы государственной власти 30 субъектов Российской Федерации. Там будут содержаться данные о кадрах, будет вестись Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Закон вступил в силу с 1 января 2018 года.

Это позволит уже по-новому проводить и конкурс на замещение вакантных должностей: документы можно будет подавать в электронном виде, ведомства смогут подыскивать себе кандидатов на должность в информационной системе, а сама система станет элементом электронного правительства. В 2018 году будет осуществлено внедрение этой системы в полном объеме.

Спикер высоко оценил реализацию утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2010 года № 636-р Федеральной программы «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010–2018 годы)». Ежегодно учат 10% резерва, что позволяет этим претендентам на должность быть высоко конкурентными при прохождении конкурса. В целом же повышение квалификации кадров государственной службы ведется сейчас на основе программного подхода, именно так проводится финансирование этой важной сферы. Однако на государственной службе одни изменения неизбежно влекут за собой другие. Так, очевидно, что в серьезном реформировании нуждается система оплаты труда государственных служащих, сегодня она не является стимулирующей для эффективного выполнения обязанностей, не мотивирует людей для успешного служения.

Более философским получилось выступление **Дмитрия Баснака**. Он отметил, что необходимо внедрять, пропагандировать ценности государственной службы – доверие, профессионализм и честность. На государственной службе есть коллектив и начальник. То и другое крайне важно для достижения результата, для качественной работы. В советское время большую роль играло мнение коллектива, вот и сегодня, особенно при проведении антикоррупционных мероприятий, нужно использовать эту силу – коллективное мнение, коллективное действие.

Реформы продолжаются, а государственное управление далеко от идеала

Но, несмотря на позитивные примеры, общая тональность обсуждений проблем государственного управления была тревожной. Так, один из ключевых докладчиков в рамках «открытого диалога» «Современные вызовы государственного управления» **Мария Шклярук**, вице-президент Центра стратегических разработок, руководитель направления «Институты и общество», основной упор сделала на том, что у современного российского государства нет стратегических приоритетов развития. По ее мнению, государство должно быть ориентировано на результат, а для этого необходимо стратегическое управление, цифровое государство, кадры и комфортная регуляторная среда. А пока у страны нет единого ключевого документа, в котором была бы названа стратегическая цель развития России. Как и другие выступавшие на разных дискуссионных площадках, она также отметила, что важнейшим механизмом действия нового государства должен быть механизм обратной связи с гражданами. «Граждане должны чувствовать ответственность и иметь возможность влиять на ситуацию в стране». Пока же, по социологическим данным, на которые М. Шклярук сослалась, о своей возможности влиять на ситуацию в стране заявили только 11%.

Что касается комфортной регуляторной среды, то выступавшая отметила: у нас слишком много контролирующих органов. Нужна политика дерегулирования. И в то же время остается слабой подконтрольность бюрократии, особенно на среднем и низшем уровнях, «сохраняется ренто-ориентированная бюрократия» (так она деликатно назвала коррупцию).

В ходе «открытого диалога» «Эффективность бюджетных расходов как зеркало эффективного государственного управления» министр Антон Силуанов настаивал на необходимости и государственной целесообразности создания единого внебюджетного фонда для работы с бизнесом. Сегодня это передано в руки

7 Распоряжение от 12 сентября 2016 года №1919-р// http://static.government.ru/media/files/5Rk267FIS5L99cmkXQxAxlNl5Nv3JmAw.pdf

налоговой службы, она администрирует сбор и налогов, и страховых взносов.

К сожалению, речь не пошла об этом дальше. А зря! Потому что в 2017 году передача функций приема платежей и отчетности по страховым взносам от Пенсионного фонда налоговой службе сопровождалась хаосом, неразберихой. Эта практика – ежегодно придумывать что-то для бизнеса, бюджетных организаций и некоммерческого сектора, постоянно менять формы отчетности, коды бюджетной классификации, реквизиты для платежей, заведенная еще в начале 2000-х, успешно продолжается, что поглощает невероятное количество общественных усилий, стоит огромных денег бизнесу и подрывает всякую уверенность в том, что государство в принципе в состоянии сделать что-то понятное, путное для общества, для экономики.

Можно приводить бесконечное количество примеров на эту тему. Вот только два из них. С 1 января 2017 года вместо привычного Свидетельства о регистрации индивидуального предпринимателя или ООО, которое было важным документом на протяжении десятилетий, введены Лист записи Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей и Лист записи Единого государственного реестра юридических лиц[8]. Смысл нововведений исключительно в том, чтобы были нововведения. Или вот такое решение, которое затрагивает жизнь миллионов российских граждан: изменился вид разрешенного использования земельных участков. Раньше был разрешенный вид использования «под индивидуальный жилой дом», стал «под индивидуальное жилищное строительство»[9].

Нас уверяют, что для гражданина подобные, часто бессмысленные, госуслуги бесплатны. Но мы-то понимаем, что для страны каждое из таких изменений – это не только неудобства для людей, а и колоссальные финансовые издержки: чиновники, которых давно можно было бы сократить, опять при деле. Более того, новые правила дают огромный простор для вымогательства: без изменения вида разрешенного использования земельных участков ни продать участок, ни дом на нем зарегистрировать нельзя.

На этом фоне озадачивают рассуждения экспертов, министров и депутатов о необходимости повышать пенсионный возраст в стране[10]. Нужно просто ликвидировать избыточную, ложную занятость на государственной службе, и огромное количество работников высвободится для народного хозяйства.

В ходе «открытого диалога» «Эффективность бюджетных расходов как зеркало эффективного государственного управления» 16 января решительно высказался против все увеличивающейся бюрократической нагрузки на разные сферы общественной жизни и экономики ректор НИУ «Высшая школа экономики» Ярослав Кузьминов: «Нет никакого смысла в проведении аккредитации образовательных организаций, эту аккредитацию нужно заменить добровольной, по примеру системы «пяти звезд» в гостиничном бизнесе». Тогда «клиент» образовательной системы сам будет выбирать себе, в какой вуз пойти, тогда на организацию будет работать ее репутация».

Революционно прозвучало и его предложение по поводу трехуровневой системы федеральной исполнительной власти – министерства, агентства и службы, созданной в 2004 году. По мнение Я. Кузьминова, ее нужно ликвидировать, влить агентства в министерства и заменить часть тех задач, которые они вы-

8 Приказ ФНС России от 12 сентября 2016 г. № ММВ-7-14/481@ «Об утверждении формы и содержания документа, подтверждающего факт внесения записи в Единый государственный реестр юридических лиц или Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей, признании утратившими силу отдельных приказов и отдельных положений приказов федеральной налоговой службы».

9 Приказ Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 года № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков».

10 Пенсии после 60: как эксперты предложили повысить пенсионный возраст. Эксперты РАНХиГС, чьи разработки используются правительством, подготовили сценарии повышения пенсионного возраста. Наиболее рациональным станет постепенное повышение для мужчин до 63 лет, для женщин — до 60 лет, считают авторы//https://www.rbc.ru/economics/09/02/2018/5a7c6b1d9a794703c9d8faea

ШЕЙЛА ФИЦПАТРИК, *профессор, Университет Сиднея*:

Всегда есть проблема, как управлять страной. Дать ресурсы из центра? Опираться только на местные возможности? Если отдать власть на места, то как потом проверить, как потом потребовать, чтобы там проводили политику, которую хочет центр? Если власть на места не отдавать, то очень непросто проверить, как там на самом деле обстоят дела, правильны ли цифры, которые поступают в центр? Это было важно для первых лет советской власти, это остается важным для России и теперь. В 1920-е годы перед страной стояла задача восстановить аппарат управления, а к 1930-м уже казалось, что центр располагает громадными возможностями управления, но на самом деле, как показывают архивные материалы, возможности эти были довольно ограниченные, чтобы передавать вниз команды и быть уверенным, что они будут точно исполнены. И уже было не так важно: с репрессиями, без репрессий – все равно трудно передать управленческие импульсы.

Такое положение было характерно для предвоенных лет. Но и после войны Сталин и его окружение были уверены, что без него все рухнет, что центр – главный узел управления. Но, как мы знаем, без него ничего не рухнуло, а страна стала развиваться дальше.

полняют «в режиме» ведомства, проектной работой. «Образовалась глобальная проблема – службы стали тенью министерств, они вроде бы должны осуществлять контроль, но у них это плохо получается, потому что контроль в принципе должен быть независимым, чего сейчас нет и быть не может. И в результате продолжается «размножение» органов исполнительной власти, хотя этим органам нужно внушать, что они находятся в условиях конкуренции, они должны работать на рынке». И не нужно бояться сокращать ведомства, переводить их в иные организационно-правовые формы. По мнению спикера, сегодня незаслуженно оказалась забытой такая форма, как автономное учреждение. Между тем, это именно то, что может существенно повысить эффективность: для таких учреждений (при передаче им для выполнения части государственных функций) следует ввести гранты на пять лет, чтобы эти учреждения сами оптимизировали свою работу, чтобы были нацелены на результат.

И просто как стон, при обсуждении темы «Эффективность бюджетных расходов как зеркало эффективного государственного управления», прозвучало выступление руководителя Республики Татарстан Рустама Минниханова. Обращаясь к федеральным чиновникам, только что высказывавшимся о необходимости дальше все реформировать, улучшать и повышать эффективность, он просил: пожалуйста, хотя бы пять лет ничего не трогайте, пусть что-то сегодня несовершенно, но дайте бизнесу работать спокойно, не меняйте каждые пять минут правила игры. «Ничего не принимайте без нас», – просил руководитель крупного и богатого региона. И одна только эта фраза показывала, насколько нездоровыми стали отношения центра и регионов, в Москве принимают такие решения, что потом на местах не знают, как дальше работать.

Развитие государства в век глобализации

Многочисленные обсуждения проблем государственного управления выявили две фундаментальные и друг с другом вступающие в противоречие тенденции: в России по-прежнему с опозданием воспринимаются вызовы глобализации, хотя в то же время идет мимикрия, и уже на новом уровне вместо качественных структур и процедур управления, способных вести страну вперед, появляются квазиэффективные подходы и сервисы, на практике воспроизводящие бюрократизм, коррупцию, непотистские отношения, способствующие сохранению большого и неповоротливого аппарата.

Большое всего беспокоит то, что государство плохо слышит общество, плохо его понимает. Так, заметным заявлением на форуме стали слова председателя Счетной палаты Российской Федерации Татьяны Голиковой о том, что от уплаты налогов сейчас уклоняются по меньшей мере 14 млн человек. «Надо признать, что наши попытки легализовать самозанятых ничем не закончились. На 1 декабря в электронной системе зарегистрировались 813 человек – это ничто. Значит, люди не верят в налоговые перемены, или срок, который установлен (два года), слишком мал, чтобы они встали на путь легализации»[11].

Джим Лейцель в своем труде «Принципы экономики и права» вводит новый интересный индикатор для оценки успеха тех или иных управленческих действий: согласны ли люди за это платить? [Лейцель, 2017. С. 41–45]. Особенно это актуально для оценки реформ – сколько они стоят, умножают ли они величину общественного «пирога», имеет ли смысл оплачивать то, что способно привести не к увеличению богатства, а к ошибкам и провалам? Кажется, это правильный подход: и отказ миллионов людей легализовать свою профессиональную деятельность показывает, что они пока не готовы платить. А это значит, что работа по совершенствованию государственного управления – неотложная необходимость для России.

А вот еще несколько цитат из книг зарубежных экспертов.

«В американской экономике наблюдается взрыв-

11 Голикова пожаловалась на 14 миллионов налоговых уклонистов. Уральский губернатор попенял Москве и предложил решение//https://ura.news/news/1052320262

ЗИА КУРЕШИ, *старший научный сотрудник программы «Глобальная экономика и развитие» Брукингского института*:

Современными стали такие противоречивые тенденции, как глобализация и рост национализма. Мы наблюдаем это по всему миру: и в России, и в Китае, и в Индии. О себе сегодня заявила глобальная бедность, и необходимо стало стремиться к глобальному равенству. Человечеству важно научиться принимать изменения. Но люди не любят изменений, не любят учиться, хотят получить работу на всю жизнь. А задача именно в том, чтобы научить изменяться. Потому что в современных условиях жить, как прежде, не получится. Новые технологии разрушают сферу труда, создают что-то новое. А государство должно поддерживать те сферы, которые важны с точки зрения социального благополучия и спокойствия, с точки зрения прогресса. Но в будущем государство должно будет оказывать протекцию не сфере труда, а работнику. Риски изменений – вот что мы должны принимать. И если раньше важными были отношения работника и работодателя, то в будущем важными станут отношения труда и навыков. То есть требуется более подвижная социальная система, которая позволит работнику оставаться независимым и заключать социальный контракт с государством. Государству останутся налоги как глобальный регулятор новых отношений. И все.

ной рост фрилансеров, включая подрядчиков, индивидуальных предпринимателей, консультантов, временных сотрудников и самозанятых лиц. Точной статистики рынка услуг фрилансеров никто не ведет, но наблюдения позволяют говорить о том, что рынок этот развивается ускоренными темпами, благодаря объявлениям в Интернете и выполнению временных работ», – пишет Тайлер Коуэн [Коуэн, 2015. С. 79].

Почему такое происходит? Конечно, существенную роль играют технологии.

«Даже если мы согласны с предположением, что не все люди потеряют работу из-за машин и что развитие умных машин многим из нас принесет значительную пользу, не приходится сомневаться, что некоторые из нас на время окажутся из-за них без работы» [Коуэн, 2015. С. 61].

Еще одно верное замечание Т. Коуэна по поводу рынка труда США, точно отражающее нашу российскую действительность: многие из пенсионеров вынуждены работать, и все из-за того, что их пенсия недостаточно велика. А молодые мужчины, кому надо бы больше работать, работают все меньше и меньше: им не хватает занятости, их не привлекает зарплата [Коуэн, 2015. С. 68].

Эта новая социальная среда неизбежно порождает запрос на новое государственное управление. Это прекрасно показала Шейла Фицпатрик на историческом примере: «Некоторые виды профессиональной деятельности было особенно трудно совместить с безоговорочной поддержкой самодержавия. Например, адвокатская профессия была обязана своим расцветом проведенной в 1860-х годах реформе юридической системы… Адвокаты, чье образование внушало им убеждение в необходимости правовых норм, как правило, осуждали административный произвол, полицейское самовластье и попытки государства повлиять на работу органов правосудия» [Фицпатрик, 2018. С. 53].

Однако власть вынуждена действовать зачастую вслепую: «Мы не знаем наверняка, какое распределение ресурсов мы получим, когда примем закон» [Лейцель, 2017. С. 37].

Примером того, как сегодня можно использовать новейшие управленческие технологии, слышать людей, действовать разумно, стало яркое выступление губернатора Вологодской области **Олега Кувшинникова** в ходе дискуссии «Человеческий капитал на государственной и муниципальной службе: ценности и развитие». Он показал, как на практике используются кадровые инновации, какую роль играет в выполнении задач управления командный метод работы.

Когда шесть лет назад он встал во главе региона, то первым делом сократил количество своих заместителей – с 18 до восьми человек. Да-да! 18 заместителей губернатора было при прежнем руководстве области. Следом началась оптимизация аппарата – на треть сократилось число областных чиновников, как и число бюджетных организаций и в целом бюджетников – минус девять тысяч человек. Это было необходимо, потому что между субъектами Федерации идет серьезная конкурентная борьба за ресурсы. Был объявлен открытый конкурс на вакантные должности в администрацию. Пробовали свои силы 254 человека, из них 14 вошли в команду губернатора, еще 24 пополнили резерв.

Следующим шагом стали меры по улучшению ситуации на муниципальном уровне. Был и здесь объявлен конкурс на лучшие муниципальные проекты, 356 претендентов направили свои заявки, 60 из них получили губернаторские гранты на реализацию своих идей – на благо своих городов и районов. Показательно, что после этого 77% тех, кто успешно осуществил свои проекты, одержали победу на муниципальных выборах, стали муниципальными депутатами. В 2014 году уже почти 82% этих активных людей вошли в местный депутатский корпус. Большое внимание областное руководство уделяет учебе сити-менеджеров. Это высокопрофессиональные люди, которых область вырастила сама. Растет количество студентов, обучающихся по программам, связанным с управлением, которые планируют работать потом в областной администрации.

Однако самую главную оценку чиновникам дает не начальство, а население. Были отстроены системы такой оценки: тут и возможность интернет-голосования по кандидатурам тех, кто претендовал на пополнение кадрового резерва, и муниципальные видеоотчеты муниципальных образований, и голосование «бланочное». Оценка населением – самая лучшая мотивация для муниципальных и государственных служащих.

На форуме это звучало рефреном: государственное и муниципальное управление – не вещь в себе. Только ради людей.

Литература

Лейцель Дж. Принципы экономики и права. Руководство для любознательных. М.: Изд-во Института Гайдара, 2017. 416 с.

Хэнд Д. Дж. Статистика: очень краткое введение. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. 192 с.

Коуэн Т. Среднего более не дано: Как выйти из эпохи Великой стагнации. М.: Изд-во Института Гайдара, 2015. 320 с.

Фицпатрик Ш. Русская революция. М.: Изд-во Института Гайдара, 2018. 320 с.

References

Cowen T. Average is Over: How to get out of the Age of the Great Stagnation. M.: Izd-vo Instituta Gaidara, 2015. 320 p. In Russian

Fitzpatrick S. Russian revolution. M.: Izd-vo Instituta Gaidara, 2018. 320 p. In Russian

Hand D. J. Statistics: A Very Short Introduction. M.: Izdatelskij dom 'Delo' RANHiGS, 2017. 192 p. In Russian

Leitzel J. Principles of Economics and law. A guide for the curious. M.: Izd-vo Instituta Gaidara, 2017. 416 p. In Russian