

**К XIX Апрельской
международной
научной конференции
по проблемам развития
экономики и общества**

10–13 апреля 2018 г.
Москва

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ПРИ УЧАСТИИ ВСЕМИРНОГО БАНКА

ГОСУПРАВЛЕНИЕ: ПРИОРИТЕТНЫЕ ШАГИ В ЦЕЛЯХ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Доклад НИУ ВШЭ



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2018

УДК 351/354
ББК 67.401
Г72

В подготовке доклада участвовали:

Н.Е. Дмитриева, А.Б. Жулин, А.В. Клименко, Н.Н. Клищ,
А.В. Кнутов, С.М. Плаксин, Д.Б. Цыганков, А.В. Чаплинский

Госуправление: приоритетные шаги в целях устойчивого развития [Текст] : докл. к XIX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 10–13 апр. 2018 г. / Н. Е. Дмитриева, А. Б. Жулин, А. В. Клименко и др. ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2018. — 34, [2] с. — 500 экз. — ISBN 978-5-7598-1757-4 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-1815-1 (e-book).

УДК 351/354
ББК 67.401

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<<http://id.hse.ru>>

ISBN 978-5-7598-1757-4 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-1815-1 (e-book)

© Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики», 2018

Содержание

Введение	4
Полномочия органов исполнительной власти и улучшение регуляторного климата	5
От ручного управления к согласованным стратегиям	15
Кадры госуправления	21
Новая информационная среда госуправления	31

Введение

Задачи резкого ускорения экономического роста и эффективного решения многообразных социальных проблем диктуют необходимость глубоких изменений в сложившейся в нашей стране системе государственного управления. В данных обстоятельствах приоритетное внимание целесообразно уделять не констатации достижений, многие из которых несомненны, а диагностике назревших проблем, поиску резервов и скорейшей их активизации.

С начала 2000-х годов была реализована серия реформ государственного управления, что принесло положительные результаты в отдельных сферах. Повысились позиции России в рейтингах качества госуправления и регуляторного климата. Однако наша страна пока не стала лидером по показателю качества госуправления даже на постсоветском пространстве, тогда как масштаб и сложность стоящих перед нею задач делают безальтернативной ориентацию на конкуренцию с мировыми лидерами.

Расходы на функционирование системы государственного управления в целом составляют около 4% расходов консолидированного бюджета РФ 2016 г. Общий объем бюджетных ассигнований в 2016 г. для государственных органов и органов местного самоуправления на руководство и управление в сфере установленных функций даже сократился по сравнению с 2015 г. на 2,2% и составил 1273 млрд руб., в том числе на заработную плату управленческого персонала было предусмотрено 792 млрд руб., или 62,2% указанной суммы. Рассматривать эти расходы как источник общей экономии бюджетных средств при одновременном разрастании функционала исполнительной власти нецелесообразно, хотя внутренние резервы безусловно имеются. Более правильно было бы сосредоточиться на поддержке реформ госуправления.

Основные направления этих реформ, с нашей точки зрения, должны быть сконцентрированы в тех областях, где уже имеется немалый задел и может быть относительно быстро получен значимый эффект, созданы необходимые условия устойчивого развития страны и модернизации самого государственного управления. Такими сферами являются системы государственного регулирования и стратегического управления, а также кадры госслужбы и новая информационная основа принятия управленческих решений.

Полномочия органов исполнительной власти и улучшение регуляторного климата

В рамках административной реформы 2000-х годов были сокращены избыточные государственные функции, оптимизированы на основе административных регламентов процессы их исполнения. Это создало основу для реализации технологии «одного окна» при взаимодействии с гражданами, для информатизации государственных услуг.

В настоящее время оценки гражданами удовлетворенности порядком предоставления государственных услуг высоки, что является большим достижением. Однако бизнес не столь оптимистичен. В последние годы динамика реформ в области регулирования, оптимизации функционала органов исполнительной власти замедлилась. В результате инвестиционная и инновационная активность бизнеса не расширяется, лишь малая часть граждан желает заниматься предпринимательством, а желающие чрезвычайно высоко оценивают свои риски. В 2016 г. доля людей, намеревающихся стать предпринимателями, составила 2,1% от населения в возрасте от 18 до 64 лет, что является минимальным значением по всей совокупности стран, участвующих в Глобальном мониторинге предпринимательства. Более того, для России характерен нисходящий тренд динамики уровня предпринимательского намерения. Не сокращается уровень теневой экономики.

Помимо внешних факторов причинами настолько негативной ситуации служат сохранение избыточного регулирования, избирательность к регуляторам и отсутствие доверия к ним.

Улучшение регуляторной среды связано прежде всего с оптимизацией функционала исполнительной власти. Такая оптимизация подразумевает, во-первых, сокращение избыточных полномочий (функций, услуг). Во-вторых, улучшение исполнения оставшихся полномочий за счет оптимизации лежащих в их основе процессов: информатизации, развития систем обратной связи, использования принципов доказательной политики и объективных оценок результатов регулирования, «больших данных».

На конец 2016 г. количество полномочий, исполняемых федеральными органами исполнительной власти¹, достигло 10,4 тыс., что на 45% больше, чем в 2010 г., и практически в 2 раза превышает значение 2003 г. — исходного пункта административной реформы в России.

Наибольшее количество полномочий является нормотворческими, поэтому почти половина всех полномочий (48%) закреплена за министерствами, 30% — за службами, 15,6% — за агентствами, 3,4% — за государственными корпорациями, 2,2% — за государственными внебюджетными фондами.

Базовым источником закрепления за федеральными органами исполнительной власти (ФОИВ) полномочий являются положения о ведомствах. В них закреплены 76% полномочий, еще 15% зафиксированы в иных актах Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, 8% исполняются на основании непосредственно законодательных актов и 1% полномочий зафиксирован лишь в ведомственных актах.

Исполнение каждого полномочия может быть отнесено к определенной сфере и связано с расходованием бюджетных средств. В ходе инвентаризации все полномочия были увязаны со сферами бюджетной классификации соответствующих расходов. Установлено, что наибольшее количество полномочий можно отнести к таким общераспространенным сферам, как «Национальная экономика» (3364 полномочия, или 32%) и «Общегосударственные расходы» (2158 полномочий, или 21%). Также значительное количество полномочий связано со сферами «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (1583 полномочия, или 15%) и «Национальная оборона» (731 полномочие, или 7%). Далее следуют полномочия, финансирование которых относится к расходам в социальной сфере: здравоохранение, социальная политика и образование (1629 полномочий, или 16%). От 100 до 300 полномочий были отнесены к сферам «Охрана окружающей среды», «Культура и кинематография» и «Физическая культура и спорт», на каждую из оставшихся сфер бюджетной классификации приходится заметно менее 100 полномочий.

¹ Полномочия федеральных органов исполнительной власти, включая государственные внебюджетные фонды, а также Государственные корпорации по атомной энергии «Росатом» и по космической деятельности «Роскосмос».

Кроме установления новых полномочий, регулирование действующих полномочий претерпевает постоянные изменения, связанные в том числе с передачей полномочий от одного уполномоченного органа другому. Так, за период с 2010 по 2016 г. было ликвидировано 13 федеральных органов исполнительной власти, образовано 9. В этом аспекте наибольшие изменения произошли в системе МВД России. Министерство поглотило два подведомственных органа (ФМС России и ФСКН России), но выделило из своего состава другой орган (Росгвардию). Ликвидация и образование исполнительных органов влечет передачу связанных с ними комплексов полномочий и ресурсов.

За 2016 г. 165 раз были изменены положения о федеральных органах исполнительной власти (в среднем на одно изменение приходится 3,6 измененных/дополненных полномочий).

Подводя общую статистику за 2016 г., отметим, что суммарно только за один этот год и только в отношении полномочий, закрепленных в положениях о ведомствах, изменено правовое регулирование в отношении 1145 полномочий (включая вновь установленные полномочия в новых положениях 2016 г.). То есть каждый день в стране актуализируется в среднем три полномочия федеральных органов исполнительной власти.

Столь масштабный рост полномочий требует управления ими, что подразумевает организацию их учета, обеспечение исполнения ресурсами (финансовыми и кадровыми), оценку эффективности исполнения, принятие решений о целесообразности изменения существующих и прекращении действующих полномочий.

Решение задачи управления полномочиями может быть обеспечено посредством создания соответствующего реестра в виде централизованной автоматизированной информационной системы. Такая система, например, могла бы быть создана в рамках государственной автоматизированной информационной системы «Управление» и интегрирована в общую инфраструктуру электронного правительства.

Реестр полномочий мог бы стать основой для оценки фактического воздействия функционала исполнительной власти на социально-экономическое развитие страны, для планирования потребности федеральных органов исполнительной власти в бюджетных ассигнованиях и кадрах.

Бюджетные ассигнования на исполнение полномочий федеральных органов исполнительной власти можно условно разде-

лить на «целевые» бюджетные ассигнования (непосредственно необходимые для исполнения расходных обязательств) и бюджетные ассигнования, необходимые на покрытие затрат, связанных с администрированием исполнения того или иного полномочия (расходы на оплату труда, плата за коммунальные услуги, «обеспечивающие» закупки товаров, работ, услуг и т.д.). Не все полномочия федеральных органов исполнительной власти подразумевают наличие «целевых» бюджетных ассигнований. Однако ни одно полномочие не может быть реализовано без бюджетных ассигнований на обеспечение деятельности самого уполномоченного органа.

Расходы на администрирование исполнения полномочий учитываются в общей сумме без увязки с соответствующим основным мероприятием государственной программы (непрограммным направлением расходов). Учет расходов на финансовое обеспечение выполнения содержательных функций федеральных органов, оказания услуг и выполнения работ ведется в рамках самостоятельной целевой статьи расходов.

Что касается расходов на содержание центральных аппаратов, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, то они не соотносятся с конкретными мероприятиями госпрограмм. В результате в государственных программах имеется значительное количество основных мероприятий, формально не предусматривающих какого-либо бюджетного финансирования, что на самом деле не соответствует действительности.

Текущая практика обоснования ресурсной обеспеченности деятельности ФОИВ приводит к тому, что при реорганизации ведомств финансовое, кадровое и материальное обеспечение перераспределяется (изменяется) вне связи с передачей конкретных полномочий и без надлежащих расчетов, а произвольно, по итогам «торга». В итоге на практике органы исполнительной власти наделяются новыми полномочиями без дополнительного ресурсного обеспечения и необходимого организационного потенциала.

Помимо указанных проблем реестр мог бы решить такие задачи, как оценка соответствия полномочий ведомств стратегическим целям развития страны, обоснование организационного дизайна при формировании ведомственных структур, определение ключевых показателей результативности деятельности органов исполнительной власти.

Создание реестра могло бы также дать новый импульс практике оценки регулирующего и фактического воздействия (ОРВ

и ОФВ), которая в настоящее время лишь фрагментарно затрагивает функционал исполнительных органов. Помимо уточнения нормативных оснований и улучшения процессов исполнения функций и оказания услуг можно было бы комплексно оценить соответствующие затраты и результаты.

На основе создания реестра стоило бы вернуться к практике административной реформы начала 2000-х годов, шире применять принципы доказательного подхода при обосновании необходимости того или иного вида регулирования, оценивать его результативность.

К полномочиям, в наибольшей степени влияющим на состояние предпринимательского климата, наряду с контрольно-надзорными, следует отнести разрешительные полномочия. Контрольно-надзорной деятельности в последнее время было уделено много внимания. Реализуется приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности». Комплексный подход к оптимизации разрешительных полномочий может стать следующим важным направлением.

По своей природе разрешения, выдаваемые органами публичной власти, являются ограничениями прав и свобод физических лиц и их объединений. Исходя из ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, установление таких ограничений возможно, но только в случаях, предусмотренных федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В ходе инвентаризации в федеральном законодательстве был выявлен 541 вид разрешений, в число которых входят 465 типовых и 76 прочих, нетиповых разрешений.

Федеральные органы исполнительной власти и федеральные организации, обладающие публично-властными функциями, предоставляют 505 (93%) разрешений. Органы субъектов Российской Федерации исполняют полномочия по предоставлению 80 (15%) разрешений, а органы местного самоуправления предоставляют только 29 (5%) разрешений².

² Сумма данных значений превышает общее количество выявленных видов разрешений (541), поскольку одно разрешение может предоставляться одновременно органами 2-х или даже 3-х уровней власти: например, для разных лиц или в отношении разных категорий объектов.

Таблица 1. Количество видов разрешений по разрешительным режимам

№	Разрешительный режим	Кол-во видов	%
1	Лицензирование	66	12
2	Государственная регистрация	87	16
3	Государственная аккредитация	45	8
4	Государственная аттестация	31	6
5	Предоставление разрешений	122	23
6	Согласование отдельных действий или документов	34	6
7	Государственная сертификация	18	3
8	Ведение государственных учетов, носящих разрешительный характер	48	9
9	Государственная экспертиза	14	3
10	Нетиповые режимы	76	14
Всего		541	100

На федеральном уровне разрешения предоставляются федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им организациями (предприятиями и учреждениями), а также рядом иных органов и организаций, осуществляющих публично-властные полномочия. В число таких организаций входят ЦИК Российской Федерации, Банк России, государственные корпорации «Росатом» и «Роскосмос».

Согласно результатам инвентаризации, надлежащее нормативное основание отсутствует в отношении 28 видов разрешений (5% общего количества видов разрешений). Примерами таких неурегулированных, массовых разрешений являются: государственная регистрация тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним, аттестация на право управления маломерными судами.

Детального правового регулирования нет в отношении 54 видов разрешений (10% общего количества видов разрешений). Порядок осуществления еще 240 видов разрешений установлен исключительно или преимущественно в ведомственных нормативно-правовых актах. К такого рода разрешениям относятся — государственная регистрация потенциально опасных химических и биологических веществ, аттестация должностных лиц и работни-

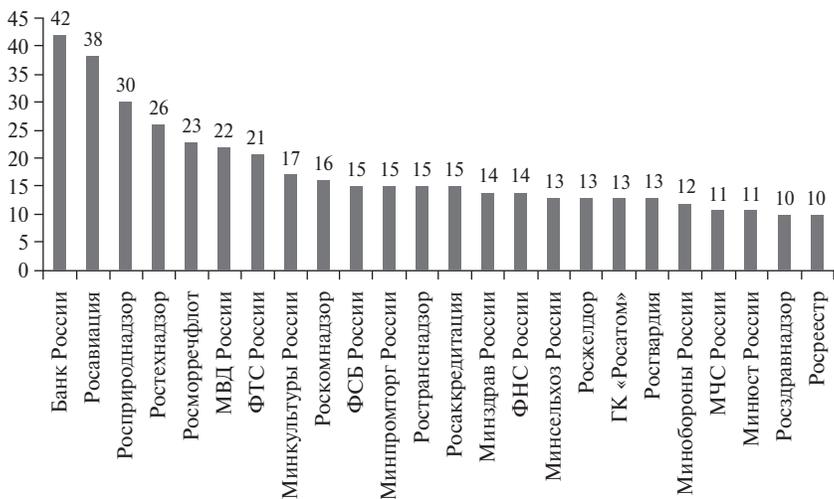


Рис. 1. Федеральные органы и организации, предоставляющие наибольшее количество видов разрешений

ков организаций, деятельность которых связана с производством, хранением, транспортировкой и реализацией пищевых продуктов и питьевой воды, воспитанием и обучением детей, коммунальным и бытовым обслуживанием населения.

Требование о наличии административного регламента, принятого на федеральном уровне, распространяется на 420 видов разрешений (78% общего количества). Из указанного числа данных нормативно-правовых актов были приняты в отношении лишь 275 видов разрешений, т.е. более трети разрешений не подготавливаются соответствующим образом.

52% разрешений предоставляются без взимания платы. В 38% случаев предусматривается обязанность заявителя уплатить государственную пошлину в размере, предусмотренном Налоговым кодексом Российской Федерации. В 6% взимается иная плата, а примерно в 5% случаев режим платности не урегулирован.

В подавляющем большинстве случаев государственная пошлина носит компенсационный характер, т.е. полностью или частично компенсирует затраты органов публичной власти, связанные с выдачей соответствующего разрешения (затраты на прове-

дение проверок и экспертиз, выдачу документов на защищенных бланках и т.д.).

Однако в ряде случаев государственная пошлина носит фискальный и(или) заградительный характер. Во-первых, пошлина взимается для пополнения бюджета в размере, явно превышающем затраты на выдачу соответствующего разрешения. Во-вторых, благодаря повышенному размеру государственная пошлина служит своеобразным подтверждением финансовой устойчивости заявителя, препятствуя проникновению на рынок заявителей, не имеющих достаточных финансовых ресурсов. Например, по общему правилу за предоставление лицензии взимается пошлина в размере 7,5 тыс. руб. В то же время пошлина за предоставление лицензии на розничную продажу алкогольной продукции составляет 65 тыс. руб. за каждый год срока действия лицензии, пошлина за предоставление лицензии на производство, хранение и поставки произведенного этилового спирта — 9,5 млн руб.

Для упорядочения и повышения результативности разрешительных функций необходимо прежде всего накопление и проведение анализа характеризующей ее информационной базы, которая позволила бы сопоставить затраты и общественно значимые результаты разрешительной деятельности.

Очевидно, должны быть восполнены пробелы нормативно-го регулирования. Применительно ко всем видам разрешений, в отношении которых нормативный порядок предоставления отсутствует либо установлен на ведомственном уровне, требуется внести изменения, устанавливающие данный порядок на уровне федеральных законов или постановлений Правительства Российской Федерации. Должны быть приняты также отсутствующие административные регламенты.

Необходимо исключить случаи, в которых федеральное автономное или бюджетное учреждение обладает монопольным правом на осуществление разрешительной деятельности, при этом за выдачу «разрешения» взимается плата, не являющаяся государственной пошлиной. Исполнение таких разрешительных полномочий должно осуществляться либо органами публичной власти или государственными казенными учреждениями, либо негосударственными коммерческими организациями, аккредитованными органами власти (но только при наличии количества таких организаций, достаточного для обеспечения надлежащего уровня конкуренции).

В случае предоставления разрешений государственными казенными учреждениями последние должны быть приравнены

к органам публичной власти: в отношении данного вида разрешения должен быть принят административный регламент, а на работников учреждения должно распространяться законодательство о государственной службе.

Полномочия (функции) органов власти формируют поле регулирования. Помимо его упорядочивания в отдельных сферах необходимо создать механизм, позволяющий предотвращать возникновение избыточных и дублирующих функций, захват регулятора, несоответствие регуляторов стратегическим целям развития страны. Действующие инструменты ОРВ и ОФВ в силу ряда причин не выполняют данную задачу. Однако это не означает, что от них нужно отказаться. Наоборот, целесообразно последовательно дорабатывать указанные инструменты, применять их более последовательно и по более широкому кругу вопросов.

Ключевой элемент повышения эффективности регулирования — нормализация нормотворческого процесса. Именно он является источником новых регуляторов и изменения действующих. В связи с этим важно распространить процедуру ОРВ на все сферы нормотворчества (законодательный процесс и ведомственное нормотворчество), устранить необоснованные изъятия из сферы ОРВ проектов нормативных правовых актов, принятых в рамках реализации приоритетных программ (проектов), планов мероприятий и дорожных карт.

Прежде всего необходимо обеспечить внедрение полноценной парламентской оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия в Государственной Думе Федерального Собрания РФ, а также в законодательных собраниях субъектов РФ. Помимо новых законодательных проектов целесообразно подвергнуть ретроспективной экспертизе наиболее значимые законы, принятые за последние 3–5 лет. Активное участие в этой работе могла бы принять Счетная палата РФ.

Аналогичную экспертизу мог бы проводить Центральный банк и прежде всего по нормативным актам в сфере денежно-кредитной политики.

Еще одним важным участником программы улучшения регуляторного климата может стать Евразийская экономическая комиссия. В рамках ее полномочий можно разработать и принять общие принципы регуляторной политики в государствах — членах Евразийского экономического союза, в том числе системати-

зировать механизмы регулирования, отраженные в концепциях формирования общих рынков ЕАЭС в отдельных отраслях.

Работа по совершенствованию регулирования является по своей сути долгосрочной, стратегической. Однако при этом необходимо демонстрировать и быстрые успехи. В этих целях нужно сконцентрироваться на уже выявленных административных барьерах и реализовать по отношению к ним ускоренные процедуры отмены неэффективных регуляторов. Целесообразно также рассмотреть вопрос о приостановлении действия нормативных актов, принятых до 01.01.1992 г., за исключением содержащих международные обязательства СССР, правопреемником которых является РФ. Могут быть полезны и такие простые решения, как, например, отказ от привязки КРІ ведомств и отдельных госслужащих к количеству и срокам разработки нормативных актов.

Для улучшения регуляторной среды потребуется также решить ряд методических вопросов. Например, определить принципы и критерии избыточности регуляторов (здесь может быть полезен опыт административной реформы по сокращению избыточных функций). Важно также предложить решения по расширению инструментальной базы риск-ориентированного подхода с целью его использования не только при оптимизации контрольно-надзорной деятельности, но и в других сферах регулирования. Необходимо разработать порядок проведения правовых экспериментов, создания специальных регуляторных площадок, включая особую форму «регуляторных песочниц» — механизма сокращения регуляторной нагрузки на фиксированный срок. Целесообразно распространить модель стандартных издержек бизнеса на измерение административных издержек органов государственной власти, подведомственных бюджетных организаций и граждан. Наряду с этим должны быть разработаны подходы к определению целевых значений сокращения административных издержек бизнеса, органов власти, подведомственных организаций и граждан при планировании соответствующих программ и проектов.

Таким образом, речь идет о создании методической базы и инструментария интеграционной регуляторной политики, охватывающей весь жизненный цикл действия регуляторов и основанной на доказательном подходе, использующей весь спектр информационных источников, включая большие данные. Ожидаемый экономический эффект от внедрения интегрированной регуляторной политики, по оценкам ОЭСР, может достигать 2% ВВП.

От ручного управления к согласованным стратегиям

По экспертным оценкам около 80% времени лиц принимающих решения уходит на контроль исполнения текущих задач, подготовку справок, отчетов, докладов и обоснований в ущерб стратегической и проектной работе, ориентированной на долгосрочный результат. Общим местом стали упреки отечественного госуправления в краткосрочной ориентации, «ручном» порядке принятия решений, формализме.

Находясь в замкнутом бюрократическом мире, сложившаяся система госуправления далеко не всегда различает формальные и реальные результаты и действия, не учитывает косвенные и долгосрочные последствия административных решений, занижает ресурсные потребности предлагаемых мер, программ и проектов. Принятие нормативного акта, плана мероприятий, нового показателя рассматривается как способ решения задач вне зависимости от того, насколько эти акты, планы и показатели соотносятся с реальными экономическими процессами, мотивами поведения людей и бизнеса. Недостаточно внимания уделяется оценке итоговой результативности мероприятий, заинтересованности и ответственности исполнителей. На государственные организации зачастую возлагаются задачи, решение которых находится вне сферы полномочий и регулирующего воздействия, что также размывает ответственность.

В последние годы в области стратегического планирования были предприняты усилия по интеграции программного и проектного подходов, стратегического и бюджетного планирования. Однако в целом эти усилия не привели к созданию надежной системы управления по целям и результатам.

Система стратегического планирования остается документоцентричной и формализованной. Формализм системы подчеркивают результаты опросов госслужащих, указывающие на то, что изменения в системе стратегического планирования сугубо бюрократические, конечные результаты от разработки стратегий малоощутимы, а трудозатраты существенны. Из опрошенных сотрудников государственных органов 62% принимают участие в разработке документов стратегического планирования (strate-

гия, программы, дорожные карты)³. По экспертной оценке, для разработки законодательно установленного пакета документов стратегического планирования необходимо около 20 млрд руб. в год, а с учетом муниципального уровня — более 90 млрд руб.

Процесс разработки документов стратегического планирования усложняется недостаточной разработанностью и несогласованностью методических и организационных вопросов, нескоординированностью систем стратегического и бюджетного планирования, федерального и регионального уровней, недостаточным информационным обеспечением.

Стратегии и программы затрагивают интересы всего общества. Однако действенных механизмов участия представителей гражданского общества, и прежде всего законодателей, в их разработке и контроле исполнения не предусмотрено. В отличие от зарубежной практики законодатели реально не участвуют в процессе выработки решений по стратегическому целеполаганию и контролю достижения целей. Государственное стратегическое планирование оказывает слабое влияние на стратегическое планирование в государственных компаниях.

Не системно взаимодействие власти с гражданами, бизнесом и НКО при формировании и реализации стратегических планов. Интересы отдельных социальных и бизнес-групп не являются объектом специального анализа. Несмотря на то что законодательно предусмотрено участие в рассмотрении документов стратегического планирования общественных советов при органах власти, а в обсуждении проектов — деловых советов, экспертных групп, тем не менее такое общественное участие все еще остается формальным. Порядок определения участников, их полномочия не установлены. Все это превращает процедуру участия в разновидность манипулирования, формальной отчетности о взаимодействии с гражданским обществом.

В то же время значительная часть документов стратегического планирования, прежде всего стратегий на региональном уровне, разрабатывается на основе аутсорсинга, т.е. важнейшие страте-

³ Данные опроса Всероссийского центра изучения общественного мнения на тему «Определение готовности государственных служащих к использованию инструментов проектного управления, а также определение их отношения к государственной службе, ценностей и мотивации». В первой половине 2017 г. всего было опрошено 2479 респондентов в 77 субъектах Российской Федерации.

гические документы готовят внешние по отношению к соответствующим администрациям команды, которые не несут политической ответственности перед гражданами и бизнесом. В других странах такая практика не встречается, а экспертное участие в выработке стратегических документов строго регламентировано с учетом соблюдения баланса интересов и предотвращения их конфликта. Например, в Рекомендациях по организации научных консультаций для лиц, принимающих решения, в Европейской комиссии имеется специальный раздел по конфликту интересов⁴.

Стратегическое планирование должно быть способно реагировать на изменения внешней среды и ресурсных ограничений. Однако существующие нормативные требования предполагают последовательную (каскадную, waterfall) разработку документов, которая на федеральном уровне занимает пять лет. Несмотря на то что госпрограммы уточняются ежегодно, скоординированной корректировки всех документов стратегического планирования не происходит. В результате в системе стратегического планирования накапливаются ошибки и противоречия с реальными социально-экономическими процессами, обесценивающие ее значение.

Для повышения эффективности стратегического планирования первоочередное внимание следует уделить упорядочению системы документов стратегического планирования, разделению их по функциональному назначению, оптимизации содержания и порядка разработки. В настоящее время закон о стратегическом планировании позволяет ежегодно менять состав документов, вводить новые документы, что потенциально делает всю систему открытой и безразмерной. Фактически так и происходит. Почти сразу после принятия закона о стратегическом планировании последовали решения о внедрении проектного подхода и разработке приоритетных проектов.

Причем внедрение новых инструментов стратегического планирования зачастую проходит без соответствующей подготовки. На вопрос о том, знаете ли вы о возможностях и перспективах применения проектного подхода (создание проектного офиса, раз-

⁴ SAPEA, Science Advice for Policy by European Academies. Guidelines on Advising Policymakers and Society & Procedures for Quality Assurance of Scientific Advice. Berlin: SAPEA, 2017. <DOI: 10.26356/guidelinesqualityassuranc>.

работка стандартов проектного управления бюджетом, рисками, портфелем проектов), лишь 21% опрошенных государственных служащих ответили положительно. Остальные не имели четкого представления или затруднились ответить.

Целесообразно выделить политические документы целеполагания (указы и послания президента, доктрины, концепции, основы государственной политики) с наиболее высоким статусом, которые имеют свою логику формирования. Политические документы не должны рассматриваться наравне с другими документами стратегического планирования, регламентируемыми по срокам, порядку и методике разработки. Главная задача политических документов целеполагания — определение направлений развития и основных приоритетов, которые не обязательно должны быть выражены количественными целями. На основе принятых политических документов формируются, вносятся изменения во все документы стратегического планирования более низкого уровня: отраслевые и региональные стратегии, программы, проекты.

Особое положение должны занимать прогнозы социально-экономического развития на долгосрочный и среднесрочный периоды. Они не могут носить статус утверждаемых документов, как это имеет место в настоящее время. Их целесообразно разрабатывать и актуализировать на постоянной основе, «скользящим» порядком или в случае наступления важных событий, оценивания ожидаемых изменений в перспективах социально-экономического развития страны. Прогнозирование не обязательно должно быть локализовано в рамках органа исполнительной власти. В мировой практике широко используются консенсус-прогнозы, обобщающие результаты форсайтов и отдельных прогнозов негосударственных институтов. Документы прогнозирования создают информационный фон для разработки стратегий, программ и проектов.

При формировании документов стратегического управления на федеральном и региональном уровнях необходим переход от системы создания плановых документов к планированию социально-экономической политики. Это предполагает реальное участие всех заинтересованных сторон в разработке, реализации и контроле за исполнением документов стратегического планирования. Прежде всего данное требование относится к законодателям, а также к представителям интересов бизнеса и граждан, экспертному сообществу.

Целесообразно шире раскрывать информацию о ходе разработки и исполнения стратегий, программ, проектов, организовать оперативную обратную связь с заинтересованными лицами, используя в том числе возможности Интернета. Позитивную роль может сыграть практика проведения отраслевых совещаний, публичных соглашений государства и бизнеса с указанием обязательств, масштабов и организационных форм участия, определения проектов на принципах государственно-частного партнерства. При этом важно обеспечить пропорциональное представительство всех заинтересованных участников, учитывать риски возникновения конфликтов интересов.

Очевидно, должна быть обеспечена методическая унификация и согласованность стратегий — программ — проектов между собой и с бюджетом, единство информационной базы, а также ее расширение за счет использования больших данных, автоматизация и упрощение процедур разработки плановых документов и отчетности по ним.

Первые шаги в этом направлении уже сделаны в рамках разработки так называемых пилотных государственных программ, в которых в явном виде выделены элементы приоритетных и ведомственных проектов, межпрограммные проекты и отдельные мероприятия. Однако для координации самих госпрограмм, оперативного учета в них изменений в документах более высокого уровня еще много нужно сделать.

При распределении средств между программами, подпрограммами, проектами и отдельными мероприятиями необходимо учитывать их сравнительную результативность, ожидаемые результаты и взаимосвязанность расходов. В этих целях следует расширять использование методов доказательной политики, включая полноценный финансово-экономический анализ, а также применять конкурсные механизмы отбора и распределения средств под заданный результат.

Для обеспечения гибкости и эффективности стратегического управления должны быть выработаны критерии и процедуры принятия решений о продолжении или прекращении финансирования отдельных мероприятий, подпрограмм, проектов в зависимости от достигнутых на определенный момент времени результатов. Пока такая практика очень редка и не связана с использованием методов стратегического аудита.

Гибкость управления по результатам, как известно, обеспечивается также за счет использования портфельного управления, предусматривающего критерии и порядок включения и исключения отдельных подпрограмм и мероприятий в зависимости от жесткости бюджетных ограничений и с учетом степени влияния этих мероприятий на достижение стратегических целей.

В настоящее время один из вариантов портфельного управления реализуется в рамках пилотных госпрограмм. Он основывается на механизме ранжирования, разработанного Минэкономразвития России. Процедура ранжирования проектов (подпрограмм, мероприятий) для их включения в государственную программу с гарантией финансирования основана на таких критериях, как соответствие рассматриваемых проектов целям государственной программы, их реализуемости с учетом разного рода рисков. Насколько успешной будет предложенная модель, покажет ближайшее время. Однако уже сейчас можно сказать, что она носит слишком формальный характер, основывается на субъективных критериях, практически не ограничивает чиновников в выборе решения. При дальнейшей разработке механизмов портфельного управления, ранжирования целесообразно учесть опыт организации и применения методической базы ОРВ и ОФВ.

Учитывая характер федеративного устройства страны и разделение полномочий в Российской Федерации, целесообразно минимизировать требования к региональным и муниципальным документам стратегического планирования, предоставляя региональным властям достаточную свободу и самостоятельность в выработке вариантов развития. Однако при этом должна быть гарантирована согласованность региональных стратегий на основе унификации форматов, балансировки ограниченного перечня ключевых показателей, в частности, характеризующих использование общих ресурсов и мощностей. Это хотя бы позволит избежать ситуаций, когда перспективные показатели региональных стратегий в сумме превосходят все разумные гипотезы об их возможном росте в стране в целом, как это еще недавно было с демографическими показателями.

Технически исключить такого рода несоответствия и несбалансированность позволит создание информационной системы стратегического планирования в ГАС «Управление». Не менее важно в рамках информационной системы упростить и интенсифицировать

фицировать межведомственные и межуровневые взаимодействия, отслеживать управленческие инновации и лучшую практику, проводить качественный анализ содержания и согласованности документов стратегического планирования.

Должны быть созданы механизмы ответственности и стимулирования реализации стратегий. При этом одной лишь административной ответственности, основанной на мониторинге достижения формальных показателей эффективности, недостаточно. Необходимо задействовать и финансовые стимулы для госслужащих и организаций. В последнем случае речь может идти о большей свободе в использовании средств, учете достигнутых результатов при распределении бюджетных ассигнований в очередном бюджетном цикле.

Кадры госуправления

Реформа государственной службы началась раньше административной реформы. Однако ее конечные результаты гораздо скромнее и в основном сводятся к формированию правового поля государственной гражданской службы. Задачи обеспечения конкурентоспособности госслужбы на рынке труда, создания эффективного контракта с чиновником, формирования понятных карьерных траекторий в увязке с результатами деятельности и проч. пока не решены.

Когда речь заходит о реформировании государственной службы, то зачастую предлагается просто сократить число чиновников, заменить значительную их часть роботами. Простые решения кажутся привлекательными. Однако важно отделить следствие от причины, результат от условий его достижения. До сих пор расчеты численности госслужащих не подкрепляются планами по оптимизации объема полномочий органов власти и технологий их исполнения. Более того, объем полномочий неуклонно увеличивался. В результате динамика занятых в госуправлении оставалась в долгосрочном периоде положительной и на данный момент мало оснований говорить о возможности значительного уменьшения численности без ущерба для исполнения государственных функций.

Очевидно, что динамика численности госслужащих и связанные с ней расходы являются результатом, а не исходным пунктом

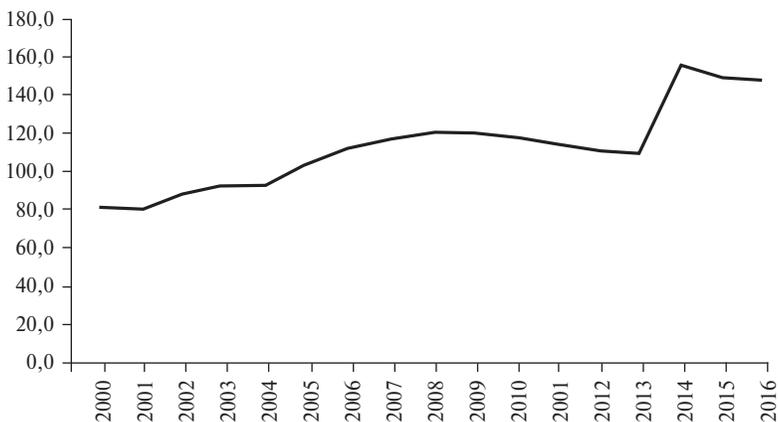


Рис. 2. Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления на 10 000 постоянного населения в Российской Федерации (человек)

реформ в системе госуправления и отражают, как уже отмечалось, динамику функционала (объема полномочий) исполнительной власти, а также внедрение новых, в том числе информационных технологий, требующих, в свою очередь, значительных затрат.

При этом, казалось бы, резервы для сокращения численности имеются. На это косвенно указывает наличие вакансий, доля которых в штатной численности центральных аппаратов федеральных ведомств иногда достигает 66–70%.

Одной из причин наличия вакансий является низкий уровень оплаты труда по ряду должностей и его дифференциация по органам власти при достаточно высоком среднем уровне. По данным Росстата, в 2017 г. в 50 федеральных министерствах, службах, агентствах (74,6% общего числа) уровень среднемесячной заработной платы гражданских служащих был ниже, чем в среднем по экономике города Москвы (94,9 тыс. руб.).

Традиционно наиболее высокие уровни зарплаты в 2017 г. были в Администрации Президента Российской Федерации — 217 453 руб., Совете Федерации Федерального Собрания — 180 198 руб., Государственной Думе — 160 445 руб., Аппарате Правительства — 227 267 руб., Счетной палате — 180 743 руб. Наименьшие зарплаты отмечались в Федеральном агентстве по делам молодежи — 63 572 руб., Федеральном агентстве по государственным

Таблица 2. Данные о численности, укомплектованности должностей и среднемесячной начисленной заработной плате гражданских служащих по ветвям власти за 2017 г. (данные Росстата)

	Численность (на конец периода)		Укомплек- тованность долж- ностей, %	Среднемесячная заработная плата (без выплат социального характера)	
	тыс. человек	% общей числен- ности		тыс. руб.	% к соответ- ствующему периоду предыдущего года
В федеральных государственных органах	38,3	77	85,9	118,8	102,7
Из них в органах:					
законодательной власти	2,8	72,6	85,4	167,7	103,1
исполнительной власти	30	79,9	87,2	107,9	103,4
судебной власти и прокуратуры	2,2	44,4	77,4	106	98,8
других государственных органах	1,5	97	88,1	153,8	99,9

Источник: <http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d03/plat2.htm>.

резервам — 63 702 руб., Федеральном агентстве связи — 62 007 руб., Федеральном агентстве по туризму — 61 288 руб., Федеральном агентстве по недропользованию — 60 204 руб. Столь высокие различия не находят объяснения с точки зрения рынка труда.

На региональном уровне (в федеральных государственных органах и государственных органах субъектов Российской Федерации) в 2017 г. замещали должности государственной гражданской службы 696,7 тыс. человек, или 42,2% общей численности работников, занятых в этих органах. Укомплектованность штата в них превышала 90%. На муниципальной службе трудились 302,3 тыс. человек, а укомплектованность соответствующих органов составила 95,9%. Более высокая укомплектованность штатов в данном случае характеризует относительную привлекательность региональной государственной и муниципальной службы на локальных рынках труда.

Таблица 3. Среднемесячная начисленная заработная плата гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне по ветвям власти в 2017 г. (данные Росстата)

	Всего, тыс. руб.	% к 2016 г.
Среднемесячная начисленная зарплата гражданских служащих	45,8	101,8
В том числе:		
в федеральных госорганах	41,3	101,1
в государственных органах субъектов РФ	56,4	103,4
муниципальных служащих	39	103,3

Как и в прошлые годы сохранился диспаритет в оплате государственных служащих в государственных органах субъектов РФ и федеральных служащих территориальных органов. В 2017 г. уровень среднемесячной начисленной заработной платы гражданских служащих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации был в среднем в 1,4 раза выше, чем у гражданских служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Всероссийским центром изучения общественного мнения по заказу НИУ ВШЭ в 2017 г. был проведен опрос на тему «Определение готовности государственных служащих к использованию инструментов проектного управления, а также определение их отношения к государственной службе, ценностей и мотивации». Всего было опрошено 2479 респондентов в 77 субъектах Российской Федерации, осуществляющих работу как на региональном уровне, так и в территориальных органах федерального уровня.

Подавляющее большинство респондентов (77%) отмечают, что размер их содержания в государственном органе уступает уровню оплаты труда в коммерческом секторе в их регионе. При этом примерно каждый третий (30%) определенно уверен в непривлекательности зарплатных позиций госслужбы. Лишь 23% опрошенных считают оплату госслужащих скорее или полностью привлекательной.

Зарплатные ожидания респондентов демонстрируют относительно разумный уровень запросов, но все же более высокий, чем средняя оплата труда во многих регионах. Среднее денежное вознаграждение среди опрошенных региональных государственных служащих равно 46 тыс. руб., а средний ожидаемый уровень

Таблица 4. Описательная статистика справедливого уровня оплаты труда государственных служащих, замещающих должности различных категорий в регионе, и реального среднемесячного уровня оплаты труда респондента на госслужбе за последний год (тыс. руб. в месяц)

Показатель	Среднее значение
Справедливый уровень оплаты труда госслужащих, замещающих должности категории «руководители»	139
Справедливый уровень оплаты труда госслужащих, замещающих должности категории «помощники (советники)»	82
Справедливый уровень оплаты труда госслужащих, замещающих должности категории «специалисты»	60
Справедливый уровень оплаты труда госслужащих, замещающих должности категории «обеспечивающие специалисты»	45
<i>Средний справедливый уровень оплаты труда госслужащих, замещающих должность респондента</i>	<i>67</i>
Реальный среднемесячный уровень оплаты труда респондента на госслужбе за последний год	46

оплаты труда — 67 тыс. руб. Разница между реальным и справедливым уровнем оплаты труда госслужащих в среднем составила 21 тыс. руб., т.е. респонденты считают оптимальным прибавку к их зарплате в среднем на 31% от текущего уровня.

Нужно отметить, что вышеуказанные средние значения скрывают большой разброс оценок респондентов, что вызвано крайне неоднородным экономическим положением и состоянием рынка труда регионов, а также различными ожиданиями по должностям.

Сравнительный анализ усредненных зарплатных ожиданий государственных служащих показывает, что текущий уровень их оплаты составляет лишь 58% ожидаемого для привлечения лучших профессионалов из других сфер деятельности. Для принятия решения о смене работы даже с потерей квалификации достаточно прибавки к текущей зарплате в размере около 40 тыс. руб. Для привлечения лучших выпускников вузов справедливое денежное вознаграждение молодого специалиста, по мнению опрошенных респондентов, должно быть в среднем не менее 38 тыс. руб.

Таблица 5. Средние значения справедливого и реального уровней оплаты труда (тыс. руб. в месяц)

Показатель	Тыс. руб. в месяц
Реальный среднемесячный уровень оплаты труда респондента на государственной службе за последний год	46
Справедливый уровень оплаты труда, при котором респондент был бы готов сменить свою нынешнюю работу на более оплачиваемую, но менее квалифицированную	86
Справедливый уровень оплаты труда специалиста квалификации респондента по основному месту работы, чтобы обеспечить добросовестное выполнение своих должностных обязанностей	72
Справедливый уровень оплаты труда по основному месту работы у специалиста квалификации респондента, чтобы государственный орган имел возможность привлечь лучших профессионалов из других сфер деятельности	80
Справедливый уровень оплаты труда молодого специалиста, чтобы государственный орган имел возможность привлечь лучших выпускников вузов	38

Более половины госслужащих (от 65 до 74% в зависимости от исполняемых функций) полагают, что размер их денежного содержания уступает уровню оплаты в коммерческих компаниях. Лишь 24% респондентов считают оплату госслужащих привлекательной. По мнению опрошенных федеральных госслужащих, гарантией привлечения добросовестных и эффективных специалистов является прибавка к зарплате в размере от 60%, а для привлечения наиболее квалифицированных кадров необходимо увеличить текущий уровень выплат на 75%. При этом региональные служащие признают справедливой прибавку к зарплате на 25–30% от текущего уровня.

Таким образом, если исходить из величины консолидированного фонда оплаты труда государственных и муниципальных служащих в 2016 г., распределения их оценок и ожиданий по эффективной оплате труда, а также структуры численности федеральных и региональных служащих, прибавка консолидированного фонда оплаты труда составит от 218 до 307 млрд руб. или 17–24% общего объема бюджетных ассигнований государственных органов и органов местного самоуправления на руководство и управление в сфере установленных функций.

Для сравнения отметим, что в ОЭСР в 2016 г. зарплаты служащих категории D1 (высшие руководители и госслужащие уровня ниже министра или государственного секретаря) составляли в среднем за год 231 685 долл. США (по паритету покупательной способности). В дополнение к зарплате они получали социальные выплаты (employer's social contributions) в размере 39 281 долл. США, а также доплату за переработку (working time correction) 31 777 долл. США. Менеджеры более низкого уровня D2 имели зарплату 182 366 долл. США, т.е. на 27% ниже. Причем в некоторых странах (например, США), где должности D1 занимают политические назначенцы, на должностях D2 зарплата была выше⁵.

Больше всех среди стран ОЭСР получают высшие руководители Австралии и Италии, меньше — Латвии, Словении, Греции и Южной Кореи. Если же соотнести оплату с уровнем душевого ВВП, то на первых местах окажутся высшие руководители Мексики и Колумбии, а на последних — Исландии и Норвегии.

Усредненный компенсационный пакет менеджеров среднего уровня (категории D3) достигает в ОЭСР 134 628 долл. США, включая 24 209 долл. США социальных выплат и 18 522 долл. США доплат за сверхурочную работу. Для чуть более низкой категории D4 общая компенсация достигает 114 271 долл. США (на 18% меньше, чем для D3).

Как видно, разница между средними и старшими руководителями велика. Последние (D1) получают на 72% больше, чем D3, и в 2 раза больше, чем D4. Наибольшая разница между D1 и D4 наблюдается в Австралии, Чили, Канаде, Италии и Великобритании.

Что касается нижнего бюрократического уровня — секретарей, то их общая годовая компенсация в среднем по ОЭСР составляет 52 631 долл. США, включая 9840 социальных выплат работодателей и 9437 оплаты дополнительного рабочего времени.

Полностью корректным межстрановым сравнениям условий контракта и уровня оплаты госслужащих препятствуют различия в их составе, организации и функциях госорганов разных стран. Это

⁵ Здесь и далее данные по ОЭСР и другим странам взяты из: Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service, OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, 2016. OECD Survey on the Compensation of Employees in Central/Federal Governments.

особенно затрудняет сравнение по отдельным госорганам (например, министерства финансов могут выполнять разные функции и соответственно привлекать неодинаковое число и различных по квалификации специалистов). Тем не менее вышеприведенные цифры дают некоторое представление об уровне и структуре компенсационных выплат за рубежом.

Одной из главных причин отсутствия эффективного контракта с чиновником в России является сохранение архаичной структуры оплаты труда. Денежное содержание государственных служащих состоит из множества элементов, имеет низкую долю гарантированных выплат (до 50%), субъективный характер формирования переменной части. Денежное содержание включает базовый должностной оклад (около 40%) и многочисленные доплаты (за классный чин, за особые условия труда, премии, проч.), практически не связанные с результативностью деятельности. Ни в одной стране мира нет такого количества надбавок и дополнительных выплат, зачастую превышающих по своей величине должностной оклад и не связанных в явном виде с результативностью. Фактически, выплаты надбавок и премий носят в значительной степени компенсационный характер, утратив функцию стимулирования. Результаты проведенного опроса показывают, что государственные служащие (71% опрошенных) считают наилучшим уровень постоянной (гарантированной) части оклада в размере 70–80%.

Переменная же часть оплаты труда госслужащих (30–20%) должна быть связана с объективными показателями результативности их деятельности. В настоящее время, как показал опрос, достижение целевых значений показателей результативности, установленных в государственных программах и ведомственных планах деятельности, влияет на размер премий государственных служащих лишь в 36% федеральных органов исполнительной власти. Еще реже влияет на размер премии факт достижения целевых значений индивидуальных показателей результативности и эффективности профессиональной служебной деятельности.

Государственным служащим необходимо предоставлять более гибкие социальные пакеты, отвечающие именно их потребностям, а не установленные «по общему принципу» нормативными правовыми актами. У государственного служащего должна быть возмож-

ность хотя бы минимального выбора, например, лечения в подходящем ему санатории, а не в том, который ему предложат. Наиболее привлекательной могла бы быть возможность материальной компенсации (адекватного размера) льгот в натуральной форме.

Потенциал использования государственных гарантий в значительной степени не реализован. Установленные в законодательстве гарантии на практике исполняются далеко не всегда. Лишь около 30% государственных служащих пользуются служебным транспортом по вызову, еще около 20% — ведомственными поликлиниками и около 5% — санаторно-курортным обслуживанием. Доля пользователей остальными государственными гарантиями составляет менее 3%. Более половины государственных служащих не пользуются никакими социальными гарантиями, по причине как правовой неопределенности данных вопросов, так и сложившейся практики предоставления соцгарантий в конкретных государственных органах.

Существенным стимулом для государственных служащих могут стать субсидии на приобретение жилья. Единовременная субсидия на приобретение жилплощади должна носить характер одной из основных социальных гарантий как обязательное и массовое поощрение за весь период безупречной государственной службы. Это требует проработки модели перехода на ипотечные схемы кредитования (широкому использованию субсидируемых ипотечных программ) и расширение практики выделения служебного жилищного фонда.

В настоящее время механизм выделения субсидий на приобретение жилья носит фрагментарный и очень ограниченный характер. Около 60% субсидий выделяются руководителям, в ряде случаев даже тем, кто не нуждается в жилплощади и имеет собственные квартиры по месту работы. Существует значительный дисбаланс в предоставлении субсидий по различным государственным органам. Как и во многих других сферах, субсидируется тот, кто больше получает.

Важной характеристикой контракта с чиновником является порядок индексации оплаты труда. Наличие законодательно установленных правил снижает для госслужащих риски неопределенности. В ряде стран ведется соответствующий мониторинг рынка труда и существуют правила, учитывающие его динамику при индексации. В России на федеральном уровне решения об измене-

нии (индексации) окладов денежного содержания принимаются указом Президента Российской Федерации, т.е. в режиме «ручного управления», что делает перспективы по оплате труда нечетко определенными, особенно на долгосрочном периоде. Аналогичная ситуация и на других уровнях управления — региональном и муниципальном. Однако на этих уровнях, прежде всего для дотационных регионов, имеется гораздо больше ограничений, связанных с недостатком собственных бюджетных средств и обусловленностью субсидий из бюджетов верхнего уровня. Тем не менее в большинстве субъектов РФ оплата государственных и муниципальных служащих является вполне конкурентной по сравнению со средней в регионе, что выгодно отличает ее от уровня оплаты федеральных служащих как в территориальных органах, так и в центральном аппарате.

Таким образом, на российской государственной и муниципальной службе не предусмотрен механизм понятной и прогнозируемой увязки размера оплаты с изменениями на рынке труда и не созданы гарантии долгосрочной устойчивости дохода в качестве конкурентного преимущества государственной службы.

Не увязаны с рынком труда и зарплаты по различным категориям должностей и должностных обязанностей, что приводит, например, к проблемам при заполнении вакансий младших должностей, обеспечении квалифицированными кадрами территориальных органов, привлечении квалифицированных специалистов для реализации приоритетных проектов.

Условием обеспечения соответствия оплаты госслужащих рынку труда является внедрение так называемых профессионально-функциональных групп. Работа по их формированию уже ведется и должна быть закончена в ближайшее время, что позволит уточнить требования к специалистам для исполнения отдельных государственных полномочий (функций), а также точнее оценивать конкурентные условия оплаты труда.

При определении конкурентного уровня оплаты государственных служащих необходимо учитывать уровень оплаты на локальных профессиональных рынках труда. Следует ориентироваться на альтернативную заработную плату в схожей сфере деятельности и ввести на государственной службе новую гибкую систему денежного содержания с «вилками» по оплате для каждой профессионально-функциональной группы.

В связи с этим целесообразно внедрение системы комплексного и регулярного мониторинга уровня денежного содержания по профессионально-функциональным группам государственной службы в соотношении их с коммерческими компаниями. В международной практике такие сравнения проводятся регулярно (как минимум ежегодно) и дают возможность принимать доказательно обоснованные решения по уровню оплаты.

С учетом льгот и гарантий на государственной службе уровень оплаты государственных служащих не обязательно должен быть большим или равным оплате по сопоставимым профессиям в коммерческом секторе. Но он не должен быть в разы меньше, как сейчас по некоторым областям профессиональной деятельности государственных служащих.

Одновременно с переходом на оплату по профессионально-функциональным группам необходимо снижение региональной дифференциации уровня денежного содержания государственных служащих, которая в настоящее время чрезмерна, как и дифференциация оплаты региональных, муниципальных и федеральных служащих в пределах одного региона.

Отдельный актуальный вопрос состоит в определении компенсационного пакета для специалистов, занятых в проектной работе. В этом случае нужна система мотиваций и карьерного продвижения, отличная от предусмотренной действующим законодательством о государственной службе.

Новая информационная среда госуправления

Информационное общество с его цифровыми технологиями, большими данными, «умными» договорами, свободой доступа к информации, возможностями прямого участия граждан в принятии решений создает для государственного управления новую реальность, которая выходит за рамки традиционных бюрократических процессов, организационных структур и методов регулирования. Игнорирование или ограничение новых форм информационного взаимодействия в обществе повышают риски выпадения из глобального информационного общества.

Российское госуправление за последние годы сделало значимые шаги по созданию систем обратной связи, сервисов взаимо-

действия институтов государства с их клиентами, расширению открытых данных. Однако отставание от лидеров остается еще значительным. На следующем этапе решения должны строиться не столько на привычной цифровизации и автоматизации существующих процессов, сколько на основе трансформации взаимодействий, предполагающей аутентификацию участников, использование больших данных.

Актуальной является задача создания аналитических систем с использованием технологий обработки больших данных, искусственного интеллекта, что имеет принципиальное значение для достижения нового качества государственного планирования и регулирования, расширения сферы доказательной политики и ориентации на результат.

Перевод нормотворческой деятельности в цифровой формат с использованием современных технологий обмена информацией качественно изменит систему оценки фактического воздействия принятых нормативных правовых актов, создаст условия для более глубокой и объективной оценки регулирующего воздействия вновь разрабатываемых нормативных правовых актов.

Действующая система информационно-статистического обеспечения государственного управления не способна ни снабжать качественной и объективной информацией лиц принимающих решения, ни информировать общество о реализации этих решений. Огромные объемы данных в предельно сжатые сроки собираются по разовым запросам (поручениям), при этом основная часть такой информации далее практически не используется. Наличие нескольких источников информации по одним и тем же объектам наблюдения и разных методик сбора и обработки данных, приводит к различным, взаимоисключающим интерпретациям и причинно-следственным зависимостям. Даже в одном ведомстве из разных форм федерального статистического наблюдения формируется неоднородный массив данных, агрегированных по разным методикам и основаниям. В итоге система сбора статистических данных преимущественно используется для специализированной отчетности, но не для целей управления. При этом затраты на подготовку многочисленных форм статистической отчетности остаются чрезвычайно высокими.

Формирование единой государственной информационной платформы должно превратить государство из «неэффективного надзирателя» в «активного помощника», ориентированного на

максимальное удовлетворение потребностей общества, создателя экосреды развития. Переход на «реестровую модель» предоставления государственных и муниципальных услуг, создание технологической базы для удаленного подтверждения личности при оказании услуг обеспечит сокращение не только издержек бизнеса и граждан на взаимодействие с органами власти, но также издержек самого государства.

Создание реестровой (регистровой) формы накопления, хранения, обновления, поиска и обработки информации, сформированной отдельно по каждой единице наблюдения, позволит вести и обрабатывать данные независимо от принадлежности к форме отчетности. Единые средства описания данных, предусмотренные в реестре, позволят системно обрабатывать любые группы показателей из всего информационного фонда и строить объективные сводные индексы на основе системы показателей, связанных на любом уровне иерархической структуры и по разным основаниям. Это резко снизит возможности для манипулирования целевыми показателями.

Интеграция информационных систем федеральных органов исполнительной власти, органов государственных внебюджетных фондов в систему «одного окна», введение единого юридически значимого реестра всей отчетности, включая статистическую, переход к национальной инфраструктуре больших данных обеспечат систему государственного управления нужной информацией в реальном времени и позволят объективно контролировать результаты работы органов власти и подведомственных организаций.

Большие перспективы связаны с взрывным ростом пространственных данных, основанных на информации о геолокации из мобильных приложений. Это подмножество больших данных становится все более важным для государства по мере расширения числа пользователей соответствующих сервисов. При этом владельцами такой информации являются собственники соответствующих сервисов, с которыми государству необходимо сотрудничать в информационной области.

Значительный объем информации, которая может быть особенно полезна для обоснования управленческих решений, собирается и обрабатывается негосударственными организациями. При этом такие данные оказываются подчас объективнее и дешевле,

могут быть предоставлены более оперативно, чем сбор и обработка форм официального статистического наблюдения. К сожалению, этот ресурс в настоящее время используется далеко не полно. Освоение данного информационного ресурса — одна из задач системы государственного управления.

Таким образом, улучшение регуляторного климата на основе оптимизации полномочий исполнительной власти с учетом опыта административной реформы, создание компактной и действенной системы стратегического управления, развитие кадрового потенциала и информатизация являются приоритетными направлениями совершенствования государственного управления, одновременные действия по которым способны обеспечить достаточно быстрое достижение нового уровня его качества.

Научное издание

**Госуправление: приоритетные шаги
в целях устойчивого развития**

Доклад НИУ ВШЭ

Подписано в печать 07.04.2018. Формат 60×88 1/16
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 2,2. Уч.-изд. л. 1,6
Тираж 500 экз. Изд. № 2180

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: (495) 772-95-90 доб. 15285

