

Купряшин Г.Л.

Сильные институты и координация политики на федеральном уровне

Институциональная теория делает особый акцент на построении сильных институтов как основной задачи государства в период трансформации экономики и социальной сферы. Под сильными институтами понимаются правила регулирования соответствующих процессов и механизмы, способные обеспечить соблюдение этих правил, включая санкции за их нарушение. Источник возникновения сильных институтов – один из наиболее сложных и недостаточно разработанных теоретических вопросов. Хотя достаточно очевидно, что сильными могут быть, прежде всего, те институты, которые надежно защищены государством. Но пути формирования такого сильного государства весьма спорны. Д. Норт по этому поводу замечает: «На нынешнем уровне знаний нам неизвестно, как создать такое государство... Если говорить упрощенно, то, предположив, что государство располагает принудительной силой, мы должны признать, что лица, управляющие государством, будут использовать эту силу в своих интересах за счет остального общества»¹.

Вместе с тем, можно предложить и другой подход к проблеме сильных институтов. Правило и норма соблюдаются тем полнее, чем больше они соответствуют интересам тех, на кого распространяются. В этом случае снижаются транзакционные издержки контроля оппортунистического поведения. Конечно, в реальной жизни много норм, которые навязываются силой. Но принуждение, по крайней мере, неэффективно, поскольку зачастую требует больше сил и средств контроля над соблюдением этих норм, чем выгода, которую в результате получает общество. Институциональное строительство предполагает, что государство оформляет результаты процесса создания института, превращая концептуальные модели и политические решения в законы. Однако, чтобы закон стал «сильным институтом», государство должно знать содержание интересов акторов, затрагиваемых данным законом, и стремиться сохранить их баланс в процессе разработки и утверждения механизмов регулирования.

Данный подход нуждается в дополнительных комментариях и уточнениях самого термина «институты государственного управления». Существует точка зрения, что институты как социальные регуляторы не являются источниками и носителями власти, а лишь обеспечивают определенные схемы взаимодействия в рамках регулируемых ими общественных, в данном случае, властно значимых отношений. «Институты» и «власть», – пишет Клаус Оффе, – используются как почти взаимозаменяемые понятия. Но это не правильно, так как «обладатели власти» являются действительно ее акторами, в то время как к институтам это не применимо»². Конечно, в момент создания, новая институциональная структура не является источником власти и полностью опирается на ресурсы и властные возможности акторов управленческого процесса. Однако с течением времени, когда институты государственного управления укрепляют свои экономические и социальные основы, приобретают определенный авторитет и обрастают стереотипами, они, как правило, независимо от стартовой схемы функционирования и взаимодействия с социальной средой опосредованно становятся источниками властеотношений через статусно-ролевой механизм. Данный процесс присущ современному обществу, когда бюрократы успешно артикулируют свои интересы и пытаются их отстаивать, в той или иной мере способствуя созданию

¹ Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение. М.: «Thesis», 1993. С. 57.

² Offe Claus. Political Institutions and Social Power. Conceptual Explorations // Rethinking Political Institutions: The Art of the State / Ed. by I.Shapiro, S.Skowronek, D.Galvin. N.Y.: University Press, 2006. С. 9.

«институциональных ловушек»³ и развитию дисфункций институтов государственного управления. К тому же, необходимо учитывать тот факт, что одной из отличительных черт административных институтов является их формальность и нормативность. Это означает, что независимо от того, сложились ли институты стихийно с течением времени, или же явились результатом институционального конструирования, они не могут существовать как элемент социального порядка без государственной поддержки. Подотчетность как важнейшая характеристика системы государственного управления предполагает механизм действенных санкций, как негативных, так и позитивных.

Таким образом, создание сильных институтов связано с адекватной системой государственного управления, имеющей необходимый набор органов и процедур не только моделирующих новую нормативную среду, но и рефлексированных существующие ценности и социальные практики. Такая система необходима как для обеспечения безопасности и порядка, так и экономического и культурного развития, способного удовлетворить актуальные социальные потребности и интересы.

Представление о государственном управлении как системе включает три подсистемы: политическую, административную и техническую. Политическая подсистема определяет необходимость и институциональные ограничения управленческих действий, а также формирует правительственную стратегию, соотносящую цели и ресурсы предполагаемых действий в процессе создания и осуществления государственных программ. Административная подсистема включает органы государственного управления, структурированные по отраслевому, функциональному, территориальному критериям. Деятельность этих органов определяет успех или неуспех разработанных программ. Кроме того, в эту подсистему входят управленческие процессы, на организационном уровне близкие к практике менеджмента частных организаций, где основную роль играют финансовый, кадровый и информационный менеджмент для получения нужных результатов оптимальным для данных условий способом. И, наконец, техническая подсистема включает технологии деятельности управленцев (менеджеров), например, создание и информационное сопровождение функционирования порталов государственных услуг и сайтов органов государственного управления в Интернете, организацию электронного документооборота, ведение баз данных и т.д.

Данные подсистемы не являются равнозначными, поскольку именно политика играет определяющую роль в понимании целей государственного управления. Невозможно правильно выработать стратегию реализации какой-либо государственной программы без учета существующих политических ограничений, а именно, без анализа целесообразности и политической осуществимости планируемых действий, что, собственно, и определяет одну из важнейших составляющих государственного управления.

Сущность государства в значительной степени определяется тем, что для обеспечения реализации своих целей и функций оно создает свою структуру – аппарат, наличие или отсутствие связи которого с обществом, масштабы и иерархическое построение, качество персонала и другие параметры имеют определяющее значение для системы государственного управления, органически соединяя в единое целое институты по горизонтали и вертикали. Особенность аппарата государственного управления состоит в том, что каждый из его элементов обладает определенным комплексом властных полномочий, что дает ему возможность в рамках политической стратегии государства решать те или иные задачи в соответствующих сферах общественной жизни. В связи с этим всегда существует возможность включения высших чиновников в процесс принятия политических решений. В результате, может

³ См.: Полтерович В.М. Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007. С. 87.

произойти изменение границ сферы деятельности государственных служащих, что вызывает смешение административных и политических функций бюрократии и потерю системности государственного управления.

Политические лидеры обычно не являются экспертами или специалистами в той или иной сфере государственного управления. Но если они имеют мандат, полученный на выборах, и выражают волю населения, то они обладают правом определять государственную политику, а тем самым и цели государственного управления как конкретно-содержательной части государственной политики. Задача же управленцев состоит в том, чтобы проводить в жизнь эту политику и осуществлять необходимую экспертизу. Длительное время считалось, что бюрократы должны быть политически не ангажированными действующими лицами, занятыми только вопросами государственных услуг и выполнением программ. На практике выполнить это требование оказалось довольно сложно, поскольку чиновники, работающие на государственной службе, имеют свои собственные идеи и интересы в отношении проводимой политики. Они стремятся оказывать влияние на правительственных лидеров с тем, чтобы последние мыслили и действовали так же, как сотрудники государственной администрации. Кроме того, на чиновников пытаются влиять политические партии и политические движения, стоящие за избранными официальными лицами. Государственная администрация находится под постоянным давлением групп интересов – организованных групп представителей промышленности, банков или аграрного сектора. Одновременно, в таких странах как Россия, где происходят существенные трансформационные процессы, и где государственное управление еще не стало рационально работающей системой, можно наблюдать использование политической власти с целью определить, кто и что выгодно экономике, а кто и что – нет. В результате усиливаются экономические позиции людей и групп, приближенных к политической власти. Следовательно, многие решения по экономическим вопросам принимаются на основе политических установок.

Если попытаться смоделировать идеальную государственную администрацию, то она должна функционировать в соответствии с неким всеобъемлющим государственным политическим курсом, который рассматривается в качестве «рациональной основы действия или бездействия» и используется как стандарт для подотчетности государственного аппарата политическому руководству страны. Та же программа, будучи одобрена населением в рамках политического процесса, что выражается успехом предложивших ее партий на выборах, является для государственной администрации основой общественного доверия и исходной моделью для профессиональной деятельности.

Однако, нет оснований однозначно утверждать, что сформулированный таким образом политический курс выражает общую волю, а не групповые интересы, либо чисто «политические» взгляды и мотивы. Кроме того, в не меньшей степени политический курс зависит от тех специалистов, экспертов, работающих в государственных органах управления, кто, обладая уровнем квалификации, позволяющим судить о значимости программы и возможности ее реализации с точки зрения наличных ресурсов, готовит материалы для ее утверждения. Поэтому, тем, кто стремится к власти в современном государстве, крайне необходимо умение привлекать на свою сторону профессионалов, обладающих как специальными знаниями, так и практическими навыками, необходимыми для выработки ресурсно обеспеченного политического курса. Но, одновременно, следует отметить ограниченную роль специалистов и экспертизы в процессе формирования конкретной политики. В государственной политике, в отличие от экономики, первостепенное значение имеют вопросы, касающиеся оценки общественных потребностей для построения некоторой иерархии задач. В результате власть используется для дифференциации различных

потребностей: удовлетворение некоторых из них возлагается на местные и региональные органы власти, другие объявляются частным делом, третьи квалифицируются как неактуальные для данного периода и их откладывают на неопределенное время. При формировании политического курса не существует формулы, позволяющей подсчитать, какой из интересов заслуживает большей поддержки по сравнению с другими: предоставление детям бесплатного питания в школах, обеспечение стариков медицинским обслуживанием на дому или техническое перевооружение полиции. Решение таких вопросов зависит от предпочтений избранных населением в органы государственной власти политиков.

Получается, что в политике граждане пытаются решить задачи, не имеющие однозначных решений с точно выверенными критериями оптимальности. Главная ее задача – найти решение проблемы, возможно и не наилучшее, но, во всяком случае, приемлемое для большинства. Цели в политике редко бывают четкими: они основаны на компромиссах и имеют тенденцию со временем меняться. Кроме того, соотношение между целями и средствами не столь определено как в управлении. В управлении при выяснении того, является ли обсуждаемый вариант решения приемлемым, исходят из возможности или невозможности избранными средствами обеспечить достижение желаемой цели и эффективности планируемых затрат. Подобные внесоциальные критерии (административный уровень) для политики не пригодны. Политики оценивают проблему с учетом мнений других членов сообщества, т.е. стратегически. Принимая решение, политики должны публично его обосновать. Силу их аргументов оценивают граждане в ходе выборов, т.е. самого политического процесса. И поскольку политика ориентирована главным образом на мнения, политические процессы должны быть максимально открытыми для влияния граждан.

Мир государственной политики – это мир власти, и нередко все зависит от ограничений, налагаемых императивами политических возможностей. Поэтому, например, в российском обществе есть множество проблем, кажущихся с технической точки зрения легко решаемыми, но они продолжают оставаться в повестке дня и широко используются в политической риторике руководителей разного ранга. Причины такой ситуации не только в том, что часто называют «политической волей» государственных лидеров, но и в столкновении с позицией определенных слоев государственного аппарата, а также с интересами других групп, имеющих влияние на государственную власть (бизнес элита, региональная элита).

Опыт показывает, что даже содержательно разработанная политика не является безупречной, поскольку при ее формировании используется выборочная информация, идущая к политической элите из различных центров власти, а также в большой степени через лоббирование. Бюрократический характер данного процесса отягощен типичной проблемой согласования.

В России налицо дефицит согласованных управленческих действий, что создает существенные преграды на пути разработки и осуществления государственной политики, способной обеспечить эффективное использование общественных ресурсов. На данный момент в российском государственном управлении, несмотря на появление в последние годы достаточно большого количества административных регламентов, преобладают лично ориентированные формы координации деятельности, что мешает решению актуальных проблем предсказуемости государственной политики и ее подотчетности.

В политической и административной подсистемах государство выступает одновременно как субъект и объект политико-административного воздействия: во-первых, как один из акторов формирующих политическое пространство (политическая проблематика); во-вторых, как объект управленческого воздействия, направленного на рационализацию деятельности государственного аппарата, различных подразделений

государственных органов публичной власти (административная проблематика). Ведомственная конкуренция отражает трудности, возникающие при попытках совместить два требования: гарантировать согласованность усилий всех звеньев публичной власти и вместе с тем рационализировать разделение труда в выработке, и, что особенно важно, в реализации государственной политики.

Проблематика координации общефедеральной политики (включая понимание приемлемой степени горизонтальной автономии властных структур) и администрирования (включая выбор соответствующего инструментария и процедур) лежит в разных плоскостях и разрешается через реализацию разных моделей действий. Рассуждая абстрактно, нет оснований их прямо сопоставлять и, тем более, противопоставлять. Однако каждой из плоскостей адекватна собственная логика практических действий. В своем предельном выражении политическая логика предполагает полную автономию и ответственность каждого органа публичной власти по предметам его ведения (Президент, Федеральное Собрание, Правительство, суды). Идеальный вариант выражается в известном принципе разделения властей и механизме «сдержек и противовесов». Если же рассматривать лишь органы исполнительной власти и неограниченно следовать логике администрирования, то естественно максимально концентрировать «в одних руках» все полномочия и ответственность. Планирование превращается в составление «маршрутной карты» управленческих действий. В итоге в лучшем случае госорганы имеют некоторую совокупность аналогов бизнес-планов. Программы и проекты при таком подходе напоминают спецоперации, результативные для достижения краткосрочных целей, связанных с перераспределением властных полномочий и экономических активов (создание политической партии, проведение нужного человека на выборную должность, прокладка нефтяной трубы или газопровода, проведение крупных спортивных соревнований). Сложности возникают при реализации долгосрочных, стратегических программ, требующих координации усилий разных субъектов (государство, бизнес, некоммерческие организации), что требует развитой институциональной автономии, компетентного лидерства и публичной подотчетности. Технократизм в государственном управлении способен определить содержание деятельности («что делать»?) и хорош при односубъектном государственном планировании, когда административное господство позволяет легко решать вопросы о субъектах деятельности («кто это будет делать»?). Однако даже межведомственное согласование усилий создает известные проблемы, которые умножаются в случае государственно-частного партнерства или при попытках включить представителей гражданского общества в процесс разработки и реализации стратегических решений. В целом, обе логики способны дополнять друг друга, если использовать их сбалансированно, избегая абсолютизации. Однако пока баланс не определен, они порождают конкурирующие подходы.

Конкретные механизмы функционирования институтов государственного управления во многом зависят от политической традиции, уровня правовой культуры и многих других факторов. Необходимо учитывать специфику российского социума, его «историческую колею», сложившиеся социальные практики, к которым неизбежно должны адаптироваться вводимые в процессе реформ новые институты. Формальные правила можно изменить за одну ночь путем принятия политических или юридических решений, неформальные ограничения, воплощенные в обычаях, традициях и кодексах поведения, гораздо менее восприимчивы к властным решениям.

Публичность, рациональность и нормоопределенность политической стратегии могут достаточно причудливо переплетаться в деятельности государства, когда ее внешние формы являются лишь своеобразным пологом, скрывающим иные содержательные факторы формирования того или иного курса. Многообразие взаимодействия политических и административных механизмов формирования

государственной стратегии, создающее разрыв между внешними и латентными институтами государственного управления было в свое время блестяще продемонстрировано в классических моделях государственной политики Г. Аллисона на примере процесса принятия государственных решений во времена Карибского кризиса 1962 г.⁴ Г. Аллисон, в частности, выделил «модель организационного процесса», в которой поведение государства считается в меньшей степени результатом сознательного выбора, делаемого лидерами, и в большей степени продукцией больших организаций, функционирующих в соответствии с определенными постоянными нормами поведения. Согласно данной модели каждая действующая государственная организация имеет свою установившуюся систему стандартных методов деятельности и программ. Поведение этих организаций, а, следовательно, и государства в конкретной ситуации определяется, прежде всего, порядком, установившимся в них до появления рассматриваемой программы. В итоге получается, что характер действий государства обуславливается рутинной и тем, какую из существующих программ выбирают – на основе информации и оценок, полученных обычным порядком, – государственные лидеры. Лучшее объяснение поведения организации в момент t – это $t-1$, а прогноз $t+1$ – это t . Объясняющая сила данной модели состоит в выявлении установившихся в организациях практики и репертуара, одним из результатов которых становится действие государственных служащих. Эта модель акцентирует внимание на исполнительных возможностях государственного управления, недостаточный учет которых приводит к значительному разрыву между тем, что решают государственные лидеры и тем, что организации осуществляют на практике.

Если от моделей приблизиться к практике координации государственной политики, то акценты сместятся от принципов к интересам. По определению, полиструктурность государственного (публичного) управления ставит задачу согласованного выполнения своих функций всеми звеньями политического механизма, что означает достижение требуемого баланса интересов вовлеченных в данный процесс акторов. Координация политики в данном понимании включает: умение выделить приоритеты; заинтересовать ключевых акторов в политике изменений; наладить процесс консультаций (организовать обратные связи); организовать постоянную профессиональную оценку и экспертизу правительственных решений (оценка регулирующего воздействия), создать механизмы коррекции уже принятых управленческих решений из-за возможных и даже неизбежных ошибок лиц, принимающих решения (ЛПР). Однако, чтобы все это не осталось набором деклараций, необходима корреляция политических задач и мобилизация имеющихся на данный момент административных возможностей, т.е. сложившихся в организациях государственного управления административных процедур, формальных и неформальных правил согласований, мотивационных механизмов, системы мобильности, способности взимать штрафы за несоблюдение законов и т.д.

На взгляд автора, одна из главных проблем координации российской государственной политики – расхождение между выдвигаемыми Центром принятия решений (Президент и Правительство) политическими задачами и существующими административными возможностями. Примеров такого расхождения можно привести достаточно много: нереалистичная концепция пенсионной реформы, «монетизация» льгот, открытые тендеры по госзакупкам без продуманного администрирования, программа борьбы с коррупцией, судебная реформа, муниципальная реформа, административная реформа и т.д. В качестве одной из важнейших причин данной

⁴ Allison G.T. Essence of Decision: explaining the Cuban missile crisis. Boston: Little, Brown, 1971.

ситуации следует выделить сложившейся характер взаимодействия формальных и неформальных политико-административных институтов.

Это взаимодействие, в частности, проявляется в процессе функционирования существующих формальных согласительных процедур, регулируемых соответствующими регламентами. Наиболее регламентированным на настоящий момент является порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в связи с принятием Постановления Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» и регламентов отдельных федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ). Принятый типовой регламент регулирует, в частности, порядок взаимодействия ФОИВ с Правительством РФ, а также федеральных служб и федеральных агентств с министерством, в ведении которого они находятся. Тем не менее, многие вопросы регулирования взаимодействия между агентствами и службами, находящимися в ведении различных министерств, остаются открытыми. Показателен в этой связи алгоритм процесса принятия решений в Правительстве, анализ которого дает возможность выявить ряд деформаций, осложняющих его функционирование⁵. Обычно данный административный процесс включает следующие этапы:

1) ведомство-инициатор вносит в Правительство предложение принять решение по какому-либо вопросу;

2) Председатель (Заместитель Председателя) Правительства поручает соответствующему подразделению Аппарата Правительства рассмотреть предложение и подготовить свои предложения;

3) Аппарат Правительства готовит материалы к проекту решения Правительства, в том числе проект поручения, в котором перечислены ведомства-исполнители поручения и указано ведомство-головной исполнитель, сроки и основание для поручения;

4) поручение подписывается Председателем Правительства и направляется в указанные ведомства для исполнения;

5) ведомство-головной исполнитель готовит проект решения; возможно создание рабочей группы из представителей ведомств-соисполнителей с целью помочь сотрудникам головного ведомства при подготовке проекта решения;

6) подготовленный проект решения направляется ведомствам-соисполнителям на заключительное согласование вместе с сопроводительным письмом и листом согласования;

7) согласие (несогласие) ведомств-соисполнителей фиксируется на прилагаемом листе согласования, который возвращается в головное ведомство;

8) пакет документов, включая проект решения и листы согласований, направляется ведомством-головным исполнителем в Правительство для оформления собственно нормативного документа; несогласие отдельных ведомств может быть проигнорировано Правительством.

Необходимо подчеркнуть, что описанный набор процедур включает в себя также и неформальные согласования, особенно на пятом этапе, так как при подготовке проекта решения ответственное ведомство заслушивает привлекаемых лиц, экспертов, представителей Государственной Думы, Администрации Президента, Аппарата Правительства и иных органов государственной власти. Таким образом, реально происходят два типа согласований: административные (бюрократические) согласования и согласования с внешними (заинтересованными) группами.

⁵ Павленко С. Элемент демократии или закулисные сделки // Pro et contra . 1999. Т.4. № 1. С. 76.

Такая система имеет ряд серьезных недостатков. Во-первых, через систему подписанных поручений Зам. Председателя Правительства способен генерировать активность министерств в направлениях, которые не отвечают ни интересам государства, ни официальной позиции Президента и Правительства. Во-вторых, такую же активность в части давления на министерства могут оказывать работники Аппарата Правительства, поскольку сами Председатель Правительства и его Заместители физически не в состоянии контролировать весь поток документов, который через них проходит, даже если у них есть такое желание. В-третьих, сами министерства с целью легализовать свою неформальную активность, направляют в адрес Правительства «инициативные письма», на которые Аппарат Правительства готовит согласованные с министерствами поручения. Дискреционные полномочия чиновников разных рангов, включенных в данный процесс, создают благодатную основу для лоббизма и коррупции. Кроме того, колоссальный вал документов не способствует созданию понятной и действующей системы подотчетности.

На макро уровне слабость политико-административного сопровождения правительственных решений была продемонстрирована в ходе предпринятой в 2004 году попытки изменить структуру федеральных органов исполнительной власти. Была поставлена задача существенно изменить практику координации выработки и осуществления политики на федеральном уровне путем создания трехуровневой структуры ФОИВ, включающей: федеральные министерства, отвечающие за разработку правовых и законодательных актов, выработку государственной политики; федеральные службы, отвечающие за контроль и надзор; федеральные агентства, отвечающие за предоставление государственных услуг, реализацию программ и управление государственной собственностью. В общем плане такая структура соответствовала идеям нового государственного управления о разделении программно-политической деятельности правительства и деятельности по предоставлению услуг.

Однако проведенные структурные преобразования своей цели не достигли. Разделение всех линейных федеральных органов на три вида (министерства, службы, агентства) привнесло некоторую долю функциональной определенности, но не устранило конфликта интересов в случаях подчинения ряда служб и почти всех агентств федеральным министерствам. Министерства оказались во главе «кустов» из служб и агентств, а последние, получив в распоряжение бюджетные средства и право издания индивидуальных правовых актов, превратились по факту в «малые» министерства. Следствием стали конфликты между федеральными ведомствами.

Сами функциональные сферы, определенные для некоторых из созданных органов чрезвычайно обширно, явно превысили порог управляемости. Перегруженность информацией лиц, принимающих решения, не дает возможности провести аналитику на должном уровне, ослабляет стратегию государственного управления, что является одной из причин принятия неэффективных решений, а, как следствие, неисполнительность их на низшем уровне.

При всей важности функциональной упорядоченности главная проблема процесса принятия управленческих решений на федеральном уровне – недооценка значимости политической координации деятельности ФОИВ, увязанной с существующим административным потенциалом. Это приводит к постоянному воспроизводству противоречий между политическими задачами и административными возможностями. Например, согласно Типовому регламенту взаимодействия ФОИВ при создании Межведомственной комиссии (совета) ее положение разрабатывает ФОИВ, руководитель которого возглавляет эту комиссию (совет), т.е. руководство процессом координации остается на уровне линейных министерств, деятельность которых

координируется⁶. Таким образом, политические задачи координации отягощены административным потенциалом (организационными практиками) конкретных министерств.

Эта противоречивость наглядно проявляется в деятельности Министерства финансов как ключевого (политического) органа правительства в бюджетном процессе и, одновременно, министерства, работающего, как и любой другой ФОИВ, в стиле обычной административной, т.е. бюрократической структуры.

С одной стороны, это министерство является (наряду с Минэкономразвития) определяющим органом, дающим заключения Правительству по проектам государственных программ (или их изменениям), предусматривающим новые финансовые обязательства для федерального бюджета. С другой стороны, Министерство финансов исполняет роль «хранителя кошелька». Для этой роли типичным является ответ «нет» на запросы о незапланированных бюджетных изменениях. Стандартные ответы, получаемые из Минфина, соответствуют его административному предназначению. При взаимодействии с любым из ФОИВ оно достаточно профессионально в выражении скептицизма по поводу тех или иных цифр – затрат, которые могут быть произведены. Так как никто еще не обращался к Минфину с какими-либо другими запросами, а лишь об увеличении расходов, то рефлекс «хранителя» уже прекрасно отточен в его административной практике. Отсюда резонны претензии к данному Министерству как органу, где работают консервативные бухгалтеры, слепые к социальной реальности, глухие к политическим требованиям, узурпировавшие функции по «созданию» бюджетной политики под прикрытием фискальной необходимости.

В данной системе отношений, у любого ФОИВ, по-существу, есть две модельные альтернативы:

- 1) стать четко функционирующей, предсказуемой и стабильной организацией (т.е. встроиться в бюрократическую иерархию), с которой нравится работать Минфину;
- 2) стать хорошим союзником секторных лобби (т.е. вписаться в коррупционные сети).

Возникает очевидный конфликт интересов, когда фискальные задачи оказываются весомее инвестиционных, связанных с риском, в том числе политическим. Тем самым инициативные проекты, выходящие за рамки сложившихся процедур взаимодействия и интересов влиятельных бизнес групп, в нынешних условиях являются обременительными как для Минфина, так и для линейных ФОИВ.

На взгляд автора, основные вопросы, которые необходимо решить, касаются задачи разработки системы, способной увязать различные административные репертуары федеральных ведомств со стратегией ЛПР, то есть превратить государственное управление в реальный политико-административный процесс, способный не только установить баланс интересов различных ФОИВ, но и действовать в рамках структурного взаимодействия на основе компетентного лидерства и внутренней координации. Формирование нового политико-административного механизма диктует требование усилить стратегический управленческий потенциал в центральных органах государственной власти. Это связано, прежде всего, с необходимостью расширения спектра акторов, участвующих, как в разработке, так и реализации пакетов правительственных программ, при том, что на данном этапе модернизации меняется вектор действия ЛПР, регулирующая роль которых от чисто административных задач все больше переходит к координации усилий

⁶ См.: Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти // Российская газета. № 3681 от 25 января 2005 г.

государственных, коммерческих и некоммерческих структур в рамках государственно-частного партнерства.

Нужны специальные институты, способные обеспечить как информационно-аналитическую базу подготавливаемых решений, так и политико-административное сопровождение процесса их исполнения. Однако в нынешней структуре ФОИВ нет управленческих институтов, способных выполнять межведомственную, в большей степени политическую функцию. Здесь нужны структуры, отличающиеся по своей миссии, статусу, полномочиям от действующих линейных министерств. На более высоком, чем линейные министерства политико-административном уровне явно вырисовываются управленческие пустоты. Например, в нынешнем виде Аппарат Правительства выполняет массу организационно-административных функций по подготовке и исполнению решений Правительства, замыкаясь на обеспечении текущего функционирования исполнительных органов власти. В значительной степени тоже можно сказать об Администрации Президента. Так Управление Президента по внешней политике и Управление Президента по внутренней политике осуществляют главным образом информационно-аналитическое и организационное обеспечение реализации Президентом его конституционных полномочий по определению основных направлений государственной политики. Кроме того, эти подразделения Администрации Президента обеспечивают взаимодействие Президента с основными акторами внешне – и внутривнутриполитического пространства. Судя по упоминаниям в СМИ Управление Президента по внутренней политике в большей мере нацелено на сохранение и укрепление властных возможностей политического режима, его отдельных структур и руководствуется скорее властными приоритетами и ценностями, стремлением укрепить позиции в политическом процессе («Politics»), чем рациональным подходом к принимаемым государственным решениям. Последние связаны с иной стороной политики, тем, что называется «Policy».

Однако требуются структуры, выходящие за рамки сугубо текущей оперативной и нормотворческой деятельности. Эти структуры должны преодолеть худший тип политико-административной автономии — автономии неформальной, изжить крайнюю несогласованность и заведомую нерациональность, стать важнейшими структурными элементами единой системы политического Центра принятия решений, функции которой состоят в выстраивании согласованной иерархии задач, которая формируется и поддерживается за счет последовательной ориентации планирования, бюджетирования и контроля исполнения на реализацию конкретных целей (выбранных политических руководством приоритетов). В то же время эта система призвана наладить отсутствующие в настоящее время регулярные наблюдения многих существенных сторон социально-экономической жизни, в особенности, касающиеся социального самочувствия граждан.

Администрация Президента и Аппарат Правительства должны стать учреждениями, представляющими координирующий политический центр, т.е. местом, где необходимо отреагировать и принять решение в отношении требований к изменениям политики, исходящих от министерств, групп давления, граждан и внешнего окружения. Это место, где должны даваться политические ответы и проявляться инициатива, побуждающая к ним. Его роль политического лидерства увеличивает значимость инновационных способностей и всех его функций в стимулировании ФОИВ в отношении предложения новых или пересмотренных политических инициатив. На взгляд автора, целесообразно выделить (создать) специальные офисы или структурные подразделения существующих органов на уровне Президента или/и Правительства, задачи которых выходили бы за рамки функций обычных линейных министерств или структур, административно обеспечивающих деятельность лиц, принимающих решения. Эти офисы, совмещая политические и

административные функции, должны переводить политические декларации высших должностных лиц на язык управленческих решений и программ посредством совмещения программной и организационной структур в Администрации Президента и Аппарате Правительства. Это совмещение является принципиальным в данном варианте структурной перестройки, поскольку может ввести в практику управленческой деятельности ЦПР создание управленческих офисов *ad hoc*, под конкретную задачу (программу) с политической (административной) ответственностью высших должностных лиц за ее решение.

Для данной управленческой модели основным инструментом координации федеральной политики могут стать государственные программы. Разработка стратегий развития отдельных секторов российской экономики должна сочетаться с созданием программ, которые будут формироваться применительно к этим стратегиям и конкретизировать подходы к программному решению системных проблем федерального уровня.

В Постановлении Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»⁷ в качестве основных инструментов государственной политики, обеспечивающих реализацию ключевых государственных функций, достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности называются государственные программы. Утвержден Порядок, которым определены требования к разработке и реализации государственных программ РФ, правила оценки их эффективности, а также правила контроля хода их реализации. Согласно этому порядку разработка государственных программ осуществляется ответственным исполнителем, как правило, ФОИВ на основании перечня программ, формируемых Минэкономразвития РФ совместно с Минфином РФ. О ходе реализации Программы ответственным исполнителем ежегодно подготавливается отчет. Сводный отчет о ходе реализации государственных программ и оценке их эффективности подготавливается Минэкономразвития РФ и представляется в Правительство РФ. Контроль реализации государственных программ осуществляется посредством мониторинга, который проводит Минэкономразвития.

Данный порядок, по сути, воспроизводит существующую систему подготовки и выполнения федеральных и ведомственных целевых программ, когда функции координации возлагаются на Минэкономразвития и Минфин. Вместе с тем, как хорошо известно, предшествующий опыт продемонстрировал слабую координацию действий различных ведомств в процессе реализации ФЦП. На практике участие ведомств нередко сводилось к «освоению» средств, закрепленных за каждым из них в федеральном бюджете, при этом единое координирующее управление программой фактически отсутствовало. В ходе реализации программ часто возникала проблема несоответствия организационной структуры госзаказчика (в нынешней терминологии – ответственного исполнителя) необходимым с позиций управления программой центрам принятия решений, поскольку иерархия задач в рамках ФОИВ объективно может не соответствовать иерархии задач, стоящих при решении системной проблемы в государственной программе. Органы власти преимущественно настроены на исполнение текущих обязательств, соответствующих функций, а решение системных проблем направлено на прорывы. Поэтому именно создание новых механизмов управления государственными программами должно стать площадкой и инструментом

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

– http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/econreg/investproject/doc20100802_01 (дата обращения – 10.06.2011).

консолидации усилий различных органов исполнительной власти на решении системных проблем страны.

Специалисты отмечают, что принятый в настоящее время в России подход к «бюджетированию, ориентированному на результат» исходит из приоритета задач над ресурсами и в целом соответствует американской системе «планирование-программирование-бюджетирование». Данный подход может быть эффективным при достаточных бюджетных ресурсах. Однако в среднесрочной перспективе нельзя исключать ужесточения финансовых ограничений. В этой связи целесообразно уже сейчас начинать формировать условия для применения программно-целевых подходов в условиях жесткой ограниченности бюджетных ресурсов. Для этого может использоваться такой подход, как планирование бюджета от нуля⁸.

Концепция «планирование бюджета от нуля» основывается на представлении каждым министерством нескольких различных вариантов программы достижения поставленных целей, при этом затраты по крайней мере по одному из вариантов должны быть ниже текущего уровня. Это предполагает формирование иерархии целей и оценку необходимого объема ресурсов без учета бюджетных расходов предыдущего периода.

Данный подход требует:

- формирования для каждой цели нескольких проектов программ, ориентированных на ее достижение;
- определения затрат по программам, ранжированным по приоритетности;
- совмещения программной и организационной структур.

В российских условиях целесообразно постепенно внедрять отдельные элементы данной концепции, в частности такие, как (1) ранжирование целей и задач программ; (2) подготовка альтернативных вариантов не только при разработке концепций, но и при формировании целевых программ.

На данный момент текущее управление по многим ФЦП осуществляется без создания дирекций. Особенно негативно отсутствие дирекции сказывается на реализации программ, требующих широкого государственно-частного партнерства, а также межведомственных программ, по которым есть несколько госзаказчиков. Предлагается создать специальные структуры, способные стать взаимосвязанными офисами управления государственными программами вне рамок существующих ФОИВ. Одной из возможных альтернатив институциональных изменений может быть включение в Аппарат Правительства новой структуры, например, под названием Офис государственных программ (ОГП), главная задача которого – создать временные Дирекции государственных программ. Эти Дирекции, являясь подразделением данного Офиса, финансируются из бюджета руководимой ими государственной программы и берут на себя функции, которые в рамках нынешнего порядка закреплены за т.н. «ответственным исполнителем» государственной программы. На данный момент утвержденный Правительством перечень состоит из 41 программы, структурированной по 5 направлениям. Соответственно, в ОГП может функционировать 5 департаментов, каждый из которых координирует деятельность подведомственных дирекций, занимающихся управлением входящих в выделенное направление программ. Конечно, сейчас направления существенно отличаются по численности входящих в них программ и объему задач. Например, направление «Инновационное развитие и модернизация экономики» включает 17 программ, а направление «Обеспечение национальной безопасности» – всего 2. Но данный структурный дисбаланс носит

⁸ Федеральные целевые программы: проблемы управления и потенциал применения в качестве инструмента бюджетирования по результатам. – www.iacenter.ru/publications.

скорее не политический, а чисто административный характер и, если возникнет в этом потребность, может быть легко преодолен изменением структуры направлений. Соответственно, каждое направление должен курировать Зам. Председателя Правительства.

Департамент, отвечающий за конкретное направление государственных программ – это компактная организация (советники, экспертиза, ресурсный секретариат, базовое «внедренческое» подразделение, управленцы и организаторы), занимающееся стратегическим и оперативным планированием всех работ по Программам, их взаимной координацией и обеспечением ресурсами. Департамент должен осуществлять общее руководство и контроль за ходом реализации программ, обеспечивая координацию между программами в рамках направления решения пакета конкретных социально-экономических задач. Он должен обладать достаточным объемом полномочий и ресурсов для эффективного управления ходом реализации программ, учитывая тот факт, что эта деятельность включает подготовку проектов нормативных правовых актов, взаимодействие с органами власти региона, финансовыми, промышленными и общественными организациями.

Самое главное – это, во – первых, вывести подготовку перечня программ на действительно высокий политический уровень (сейчас он утверждается Правительством по предложению Минэкономразвития). Этот перечень формирует не только повестку дня для Правительства, но и задает приоритеты бюджетного финансирования на годы вперед. ОГП мог бы организовывать конкурс на подготовку проектов госпрограмм. Причем эти проекты не должны, как сейчас, представлять некий набор малосвязанных *de facto* мероприятий. Каждая государственная программа должна быть шагом на пути решения конкретной задачи, а Заместители Председателя должны отвечать не только за направление деятельности Правительства, а за достижение измеряемых результатов.

Во-вторых, важно создать самостоятельные, вне существующих административных структур ФОИВ программные дирекции, успех деятельности которых полностью зависел бы от результатов руководимых ими программ. Соответственно, оплата сотрудников строилась бы по корпоративной схеме, когда ее размеры определялись бы итогами программной деятельности.

Дирекция государственной программы, как структура, независимая от ФОИВ, могла бы успешно обеспечивать координацию деятельности участников государственной программы. Она руководствовалась бы Регламентом Правительства при разработке и внесении проекта нормативного правового акта Правительства об утверждении государственной программы, а в иных случаях Типовым регламентом взаимодействия ФОИВ. **Она также** могла бы проводить общественные обсуждения проектов государственных программ, в том числе с привлечением Общественной палаты РФ, общественных советов, созданных при ФОИВ, научных и иных заинтересованных организаций. ОГП должен отвечать и за мониторинг процесса осуществления программ, тем самым оперативно реагировать на изменения ситуации, препятствующие достижению целей и решению задач программы. Это позволило бы встроить мониторинг в систему принятия решений, преодолеть понимание эффективности программы только в бюджетном контексте (возврат вложенных в реализацию программы бюджетных средств через налоговые поступления, уровень внебюджетного софинансирования) и покончить с практикой, когда мониторинг рассматривается лишь как разовая задача сбора данных для ежегодного отчета о реализации программы на заседании Правительства. Предметный мониторинг, кроме прочего, должен включать планируемые меры по решению возникших проблем, предложения по изменению механизма реализации программы, сведения о недостатках в работе по реализации программы отдельных структурных подразделений, о

персональной ответственности тех или иных лиц за проблемы в управлении программой. Эти меры способен осуществить лишь орган с более высоким политико-административным статусом, чем линейные ФОИВ.

При наличии подпрограмм в государственной программе каждая из них может управляться собственной дирекцией. В этом случае создается генеральная дирекция государственной программы с необходимыми координационными функциями. Таким образом, дирекция государственной программы в составе соответствующего департамента ОГП выполняла бы как стратегические (по определению направления реализации программы, по межведомственному согласованию решений), так и оперативно-технические функции (подготовка к проведению конкурсов, ведение реестра государственных контрактов на выполнение работ по программе, консультирование исполнителей, сбор информации о результатах реализации мероприятий). Создание относительно автономных, работающих на контрактной основе Дирекций госпрограмм могло бы существенно изменить ситуацию с кадровым резервом, поскольку дает возможность широко привлекать персоналии из резерва управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента России, для руководства программами и подпрограммами. Причем назначение генеральных менеджеров государственных программ могло бы происходить на конкурсной основе и утверждаться Правительством. Это, кроме всего прочего, существенно разгрузило бы зам. министров, как правило, в настоящее время являющихся ответственными за руководство осуществлением ФЦП.

В конечном итоге, многие функции по координации были бы переданы с уровня Минэкономразвития и Минфина на уровень Аппарата Правительства. В задачу Минэкономразвития и Минфина продолжала бы входить разработка собственных госпрограмм и предварительная экспертиза проектов госпрограмм иных ФОИВ.

Возможности развития системы управления программой, выявления ее проблем, обеспечения объективности оценок и повышение доверия общества к программно-целевым методам в значительной степени определяются наличием процедур независимой экспертизы в рамках управления реализацией целевых программ. Однако госзаказчики, как правило, весьма неохотно привлекают к экспертизе своих решений независимых экспертов. Обычно отсутствуют документы, определяющие, в каких случаях проводится независимая экспертиза, каковы цели и задачи такой экспертизы, каким образом подбираются независимые эксперты, каковы гарантии обеспечения их независимости в ходе проведения экспертизы. В некоторых случаях спорадическое проведение госзаказчиками независимой экспертизы подчинено исключительно задаче перекладывания ответственности за принятые решения, перенаправления возможной критики в адрес независимых экспертов.

Для стимулирования появления и развития института политико-административной экспертизы предлагается создать в Администрации Президента как самостоятельное подразделение Управление оценки программ и политики (УОПП), в задачу которого входила бы внешняя оценка результатов наиболее важных, приоритетных (президентских) государственных программ. Оценка и мониторинг госпрограмм в области безопасности должны быть возложены на Совет Безопасности РФ. Тем самым разделяются функции формирования государственного заказа подготовки государственных программ в соответствии с существующими приоритетами политики (Администрация Президента и Правительство), функции подготовки проектов программ (они остаются за линейными ФОИВ с обязательным согласованием с Минэкономразвития и с Минфином), функции управления реализацией программ (они с уровня ФОИВ поднимаются на уровень Аппарата Правительства) и функции оценки результатов программ (закрепляются как за ОГП, так и за УОПП). Последнее следует подчеркнуть особо, поскольку такая двойная

оценка позволяет ввести как обязательное правило внутреннюю (правительственную) и внешнюю (Администрации Президента) оценку госпрограмм. Причем внешняя оценка включает обязательное участие представителей экспертного сообщества, членов общественных объединений, профсоюзов и т.д. Для этого в рамках УОПП может быть создан специальный Общественный Совет по оценке программ.

Кроме того, такая система управления государственными программами дает возможность вводить альтернативный подход при их подготовке на конкурсной основе, а также разработать и применять методику проведения сравнительной оценки различных госпрограмм в течение всего срока реализации.

Миссией УОПП могло бы быть повышение политической результативности (*policy effectiveness*) Центра принятия решений на основе привязки главных целей социально-экономического развития страны к государственным программам. Иными словами, четко представлять себе и уметь обосновать на какие цели страны работает та или иная программа. Возможен и другой срез – отслеживание вклада в достижение этих целей того или иного ФОИВ. Если сопоставлять с целями государственных программ не цели страны, а функции государства, этот срез покажет, как распределяются бюджетные и другие ресурсы между важнейшими функциями государства.

Данные институциональные изменения дают возможность персонифицировать ответственность за достижение конкретных политических целей, решение конкретных проблем, охватить все направления государственной деятельности, проследить действия, предпринимаемые органами власти для решения конкретных задач, обеспечить комплексность и полноту декомпозиции целей и приоритетов страны в цели и задачи различных субъектов бюджетного планирования.

Анализ отчетов позволит руководителям высшего уровня, не углубляясь в детали, получить информацию о том, насколько эффективно поддерживается государственным программами выбранный курс социально-экономического развития страны; при необходимости агрегировано оценить недостаток или «разрывы» внимания к тем или иным вопросам (целям) и позднее сделать эти направления объектом более глубокого рассмотрения. Тем самым теснее связываются политические декларации лидеров страны и административный потенциал государственного управления.

Таким образом, формирование нового политико-административного механизма диктует потребность усиления координации деятельности, прежде всего, в центральных органах государственной власти. Это связано с необходимостью расширения спектра акторов, участвующих как в разработке, так и реализации пакетов правительственных программ, при том, что на данном этапе модернизации меняется вектор действия центральной власти, регулирующая роль которой от чисто административных задач все больше переходит к координации усилий государственных, коммерческих и некоммерческих структур. Успех координирующей деятельности органов государственного управления во многом зависит от рационально действующей системы выработки стратегии, основанной на политическом лидерстве и подотчетности лиц принимающих и исполняющих решения.

Список литературы:

1. Павленко С. Элемент демократии или закулисные сделки // Pro et contra. 1999. Т. 4. № 1. С. 68–83.
2. Полтерович В.М. Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007. С. 447.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

- http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/econreg/investproject/doc20100802_01 (дата обращения – 10.06.2011).
4. Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти// Российская газета. – № 3681 от 25 января 2005 г.
5. *Норт Д.* Институты и экономический рост: историческое введение. М.: «Thesis», 1993. С. 69–91.
6. Федеральные целевые программы: проблемы управления и потенциал применения в качестве инструмента бюджетирования по результатам. – www.iacenter.ru/publications.
7. *Allison G.T.* Essence of Decision: explaining the Cuban missile crisis. Boston: Little, Brown, 1971.
8. *Offe Claus.* Political Institutions and Social Power. Conceptual Explorations // Rethinking Political Institutions: The Art of the State / Ed. by I.Shapiro, S.Skowronek, D.Galvin. N.Y.: University Press. 2006. P. 9–31.