

# **РОЛЬ АКАДЕМИИ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ**

В системе государственного управления происходит накопление внутренних и внешних проблем, что существенным образом сказывается на падении эффективности управления и, одновременно, на качестве принимаемых кратко- и долгосрочных решений.

Во многом имеющиеся проблемы связаны с незавершенностью или противоречиями **ПРЕДЫДУЩИХ ЭТАПОВ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ**

В 1990-х гг., в условиях системной трансформации общества и перехода к экономике иного типа, который сопровождался затяжным экономическим спадом, российская власть сознательно откладывала радикальное реформирование государственного аппарата во избежание потери управляемости страной, а необходимые изменения в структуру вносились «по ситуации», вслед, а не на опережение идущих процессов. В результате в 90-е годы фактически сохранялась модель советской бюрократии – высокоцентрализованной, достаточно инерционной, с акцентом на процессуальные формальные процедуры принятия решений. Это в меньшей степени относится к высшим уровням управления, которые в кризисные 90-е были вынуждены реализовывать программу реформ, формируя, тем самым, существенный разрыв между верхним эшелонem и средним уровнем госаппарата.

Поскольку механизмы внешнего (в данном случае - партийного) контроля были разрушены, бюрократия оказалась в значительной степени никому не подотчётной. Помимо явно видимых и публично обсуждаемых признаков стагнации (коррупция и сопутствующие ей эффекты), это, в конечном счете, блокировало все попытки системного реформирования. В сочетании с кадровыми потерями (особенно в среднем и нижнем звене) это привело к тому, что к концу 1990-х гг. государственный аппарат в России оказался крайне неэффективным и архаичным. Принятие Закона «Об основах государственной службы РФ» от 31 июля 1995 г. не привело к значимому изменению ситуации; более того, введение системы рангов (классных чинов) на государственной службе многими экспертами оценивается как «чрезмерное усложнение и архаизация», которое не приводит к реальному повышению эффективности и результативности деятельности.

Первая, по сути, системная попытка реформирования госаппарата - как условия успешной реализации всех остальных реформ - воплотилась в создание по распоряжению

Б.Н.Ельцина Комиссии по государственному строительству, преобразованной позднее в Комиссию по административной реформе. Концепция реформы была разработана к концу 1997 г.; ряд её основных положений нашёл отражение в послании Президента Федеральному Собранию 1998 г. Это можно рассматривать как **первый этап осуществления** (или, точнее, попытки осуществления) **административной реформы в постсоветской России**. Однако в условиях кризисных явлений конца 1990-х гг. практических шагов по реализации концепции предпринято не было.

В то же время материалы Комиссии были востребованы при разработке новой концепции административной реформы в начале 2000-х гг.

Система исполнительной власти РФ на рубеже 1990-х – 2000-х гг. по-прежнему представляла собой набор разнотипных ведомств (министерства, госкомитеты, службы, агентства, комиссии, надзоры), причём, в большинстве из них совмещались правоустанавливающие, исполнительские и надзорные полномочия. Такая эклектичность была обусловлена в значительной степени тем, что в рамках стандартных, не прошедших стадии модернизации управленческих структур, решались разнородные задачи, требующие значительно более дифференцированных подходов. Система не идентифицировала этот набор задач как принадлежащий к различным типам управленческой практики, со своим дифференцированным же инструментарием и методами решения.

В 2000 г. Центром стратегических разработок была представлена «Стратегия социально-экономического развития РФ до 2010г.»; она была предварительно рассмотрена и «в целом» одобрена Правительством, но официально так и не утверждена им. Тем не менее в дальнейшем многие впервые сформулированные в этой «Стратегии» предложения были положены в основу целого ряда значимых решений, в том числе в сфере реформирования государственного управления (существенное – в 2-3 раза – повышение уровня оплаты труда госслужащих; запрет на совмещение нормотворческих, распорядительных и контрольных функций органов исполнительной власти; обеспечение информационной открытости госорганов и др.).

15 августа 2001 г. Президентом была утверждена Концепция реформирования системы государственной службы РФ. Практическая реализация началась в **2003-04 гг.**, когда в **России была предпринята наиболее масштабная в новейшей истории административная реформа**. 27 мая 2003 г. был принят ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" (в развитие его положений –ФЗ N 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г.). 23 июля 2003 г. был подписан Указ Президента «О мерах по проведению административной

реформы в 2003 - 2004 годах», в котором выделялось несколько ключевых направлений: разграничение полномочий между уровнями власти; определение функциональных обязанностей каждого элемента государственного аппарата; сокращение его численности при одновременном повышении зарплаты государственных служащих и обеспечении должного уровня их профессиональной компетентности; наконец, реорганизация правительства, которая была осуществлена в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Реорганизация федеральных органов исполнительной власти выразилась в установлении трехуровневой системы управления: федеральное министерство, федеральная служба, федеральное агентство. Было резко сокращено количество министерств и должностей вице-премьеров.

При подготовке реформы 2003–2004 была проделана аналитическая работа по инвентаризации и описанию основных функционалов государственных органов. Правительственной комиссией было проанализировано 5634 функции, причём 1468 из них признано избыточными, 263 – дублирующими, 868 – требующими изменения.

Однако значительная часть сформулированных предложений не была реализована. По сути, не прижилась и новая структура госорганов: уже с середины 2000-х гг. вновь начинается увеличение числа вице-премьеров и количества ФОИВ, а в целом ряде из них совмещаются разнородные функции. После единовременного сокращения возобновился и рост государственного аппарата.

**С середины 2000-х гг. начинается новый этап административных преобразований, продолжающийся до настоящего времени.** Основным содержанием его становится реформа государственного регулирования, совершенствование механизма предоставления государственных услуг и повышение открытости государственных органов. Начали внедряться меры по оценке системы регулирующего воздействия. Были предприняты попытки снижения административного давления при осуществлении контрольно-надзорной деятельности государства (увенчавшиеся лишь частичным успехом). Вводились и совершенствовались стандарты предоставления государственных услуг. Наконец, на разных уровнях внедряются инструменты управления по результатам. Именно на современном этапе осуществления административных реформ были достигнуты некоторые вполне осязаемые результаты.

---

## Осуществление административной реформы в Российской Федерации

### 1. Фокус на процедурные решения:

Меры	Результаты	Подход
Инвентаризация функционала госорганов	Проведена серьёзная работа по выявлению избыточных и дублирующих функций; на практике они устранены лишь частично	Рационализация орг. структуры и процедур
Сокращение видового многообразия ведомств	Произведено (ликвидированы госкомитеты, госкомиссии, надзоры)	Рационализация орг. структуры и процедур
Электронная система госзакупок	На первом этапе были допущены серьёзные ошибки (цена – единственный показатель); в дальнейшем система улучшалась	Рационализация процедур
Сокращение количества министерств	Осуществлено, но со временем вновь возросло	Рационализация орг. структуры процедур
Сокращение вице-премьерских должностей	Осуществлено, но со временем вновь возросло	Рационализация орг. структуры процедур
Повышение оплаты труда госслужащих	Произведено; в целом позитивный результат, но сохраняется неравномерность между ведомствами	Базовое требование для соблюдения служащими процедур
Реформа госслужбы (законы 2003 г. и 2004 г.)	Ограничила реализацию проектных подходов (ср. ниже) в области подбора кадров; структура оплаты труда осталась непрозрачной, и меритократические принципы фактически не были реализованы	Акцент на карьерную госслужбу и процедурные решения
ИТ-технологии	Достигнуты значительные результаты – но неравномерно по ведомствам и регионам	Укрепление дисциплины и удешевление процедур
Принятие административных регламентов	Повышена «прозрачность» госаппарата, но существенного упрощения административных процедур не произошло	Рационализация процедур
Стандарты предоставления госуслуг	Достигнут значительный прогресс в предоставлении услуг госорганами (повысилась удовлетворенность граждан);	Влияние NewPublicManagement(NPM); Рационализация процедур
Электронное правительство	Достигнуты значительные результаты	Новые эффективные процедуры

## 2. Фокус на достижение результата; дерегулирование:

Меры	Результаты	Подход
Дерегулирование экономической деятельности	Достигнуты частичные успехи; в ряде сфер регулирование остаётся явно избыточным	Сокращение неэффективных процедур; влияние NPM
Министерство - служба – агентство (структура)	да, но вскоре разнотипные функции вновь стали соединяться в некоторых ведомствах	Общее влияние NPM
Снижение административного давления	Результаты крайне неравномерны в ведомственном и – особенно – региональном измерении	Компенсация неэффективных процедур; общее влияние NPM
Управление и бюджетирование по результатам	Внедряются медленно и непоследовательно, во многом из-за неадекватного целеполагания и слабого управления рисками	Проектный подход; общее влияние NPM
Сокращение госаппарата	Оказалось кратковременным, не будучи сопряжено с радикальным сокращением избыточного функционала госорганов	Влияние NPM; «популизм» - доля госслужащих была скорее низкой.

## 3. Фокус на обратные связи и участие негосударственных акторов:

Меры	Результаты	Подход
Оценка регулирующего воздействия	Внедрённые процедуры не стали препятствием для избыточного и неэффективного регулирования	Использование обратных связей
Досудебное обжалование действий (бездействия) чиновников	Достигнуты определённые результаты (административная ответственность); но процедура рассмотрения жалоб требует более чёткой регламентации, а процедура подачи - облегчения	Новые эффективные процедуры; и облегчение обратной связи
Передача части регулирующих функций СРО	Обязательное членство в СРО – в 10 сферах; лишь в 5 из них – переход от госрегулирования к саморегулированию, - влияние на предпринимательский климат неоднозначное (в ряде сфер – усиление регулирования)	Использование обратных связей и элементы дерегулирования
Общественные советы при ФОИВах	Появилась дополнительная экспертиза; в некоторых случаях играют роль фильтра, но в целом носят скорее формальный характер. Реальная эффективность определяется позицией руководителя ФОИВа	Использование обратных связей и дополнительная экспертиза
ГЧП	Появились точечные примеры относительно успешного партнерства на региональном и федеральном уровне; но в систему не вошло	Использование обратных связей
«Открытое правительство»	Внедрение институтов экспертного и общественного обсуждения инициатив Правительства – но не всегда последовательное; инициативы госорганов, не входящих в состав Правительства, не подпадают под новый формат	Использование обратных связей и дополнительная экспертиза

Можно, в целом, констатировать, что изменения в России находились в русле тенденций, характерных для стран европейского континента. Несмотря на распространенные представления о бюрократизации российской ситуации, степень централизации госаппарата в стране не сильно отличается от фона европейских стран - порядка 32% работников сектора расширенного правительства заняты в центральном правительстве (в Греции, Турции, Португалии этот показатель составляет порядка 80%, в Норвегии, Венгрии – около 35%).

Отличительным признаком являлось то, что в период 1999-2011 гг. количество госслужащих в России резко возросло – на 25% (при европейской динамике – на 9,8%). Однако по показателю доли госслужащих от общего числа занятых в экономике Россия отстает от многих европейских стран. В России этот показатель составляет 5,6% в 2011 году, во Франции – 9,7%, Германии – 7,1%, Испании – 7,8%, в Великобритании – 6,4%. При этом в России на общегосударственные вопросы тратится в три раза меньше бюджетных средств, чем в странах Евросоюза. Расходы по этой статье составили в России в 2011 году 2,4% ВВП<sup>1</sup>, в европейских странах – порядка 6,6% ВВП.<sup>2</sup>

Речь, таким образом, не идет о формальных показателях: можно сказать, что Россия равно с остальными участниками не успешна в достижении количественных целей административной реформы – снижении численности госслужащих и сокращении расходов на функционирование госаппарата. По-видимому, основной вопрос – в структурном устройстве госуправления и степени его эффективности применительно к решаемым задачам.

### **КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ГОСУПРАВЛЕНИЯ**

Реформы в ряде случаев привели к заметным улучшениям в отдельных сферах государственного управления, но, в то же время, оставили нерешенными ряд проблемных вопросов.

К числу этих, не получивших окончательного разрешения, проблем по-прежнему относятся управленческие сферы деятельности, имеющие ключевое значение для современных форматов государственного управления, которые являлись и являются предметом приоритетного внимания реформ всех стран, стремящихся к модернизации госаппарата. В этом смысле Российская Федерация, безусловно, не является эксклюзивным случаем со своим особым путем развития. Другое дело, что российскому

---

<sup>1</sup> Среди расходов на государственное управление приоритетными считаются расходы на оплату труда. Потребность в бюджетных средствах на содержание государственной службы определяется главным образом на основе штатной численности органов исполнительной власти, исходя из которой, определяются фонд оплаты труда и расходы на материально-техническое обеспечение.

<sup>2</sup> Данные взяты из текста М. Казаковой

управлению приходится решать задачи, относящиеся к разным историческим фазам, ликвидируя дефициты предыдущих периодов и, одновременно, вводя в обращение новые управленческие практики, апробированные в самые последние десятилетия.

В числе ключевых проблем российского госуправления:

- Незавершенность (а в ряде случаев противоречивость) процесса описания и регламентации деятельности органов государственной власти различных уровней – в зависимости от специфики решаемых задач. В частности:

- ✓ Неэффективные процедуры взаимодействия в системе государственных органов – как по вертикали, так и по горизонтали: процессы коммуникации, доступности информации, регламенты взаимодействия и т.д.;

- ✓ Дисбаланс системы исполнения полномочий и распределения ресурсов, необходимых для их реализации (сверхконцентрация ресурсов в одной точке / уровне обычно присуща антикризисным стратегиям и является эффективной на относительно коротких периодах времени);

- ✓ Низкое качество и несистемность процедур подготовки и принятия решений (в том числе, разовых поручений), а также мониторинга эффективности их реализации. В целом, можно говорить о проблеме интеграции интеллектуального обеспечения принятия решений в существующую систему управления. (Одновременно речь может также идти об отсутствии четкой системы долгосрочных приоритетов, не подверженных воздействию ситуативных факторов).

Одним из следствий такой незавершенности является практика текущих поручений, которые применяются в качестве универсального способа решения проблемных ситуаций любого плана. Нарастающий поток текущих поручений создает перегрузки в системе, ведет к формальной реакции исполнителей на новые поручения и отвлекает ресурсы от других форм и направлений работы. В конечном счете, это еще более снижает ее эффективность.

- Незавершенность процесса стандартизации и обеспечения уровня качества различных видов государственных услуг, ориентированных на целевые группы населения и общественных организаций

- ✓ Неудовлетворительное качество и эффективность ряда государственных услуг за исключением областей, требующих наиболее простых форм стандартизации и контроля качества (так, в частности, по-прежнему проблемными вопросами остаются регулирование оборота земли и недвижимости, согласование

перепланировки помещений, получение субсидий на оплату жилья и ЖКХ; регулирование сферы Интернет и т.д.);

✓ Замедленная по темпам и часто слабо проработанная и противоречивая процедура передачи государственных полномочий по предоставлению услуг населению субъектам из общественных организаций и бизнеса (включая механизмы аутсорсинга и ГЧП).

• Незавершенность процесса стандартизации и обеспечения качества государственных услуг, ориентированных на бизнес - сообщество

✓ Административные барьеры ведения бизнеса, возникающие как на фоне "бытовой коррупции", так и в силу отсутствия системного прогноза мер регулирующего воздействия со стороны государства;

✓ Избирательность правоприменения, создающая условия для применения «силового предпринимательства»;

✓ Избыточное, с точки зрения предпринимательских структур, число нормативных и подзаконных актов и их замедленная актуализация.

В настоящее время **система государственного контроля и надзора сельхозпродукции** является крайне неэффективной. Имитация процедурной модели несет большие издержки для предпринимателей. Эффективность устранения угроз для населения крайне низка. В течение последних 14 лет нормативно-правовая база государственного контроля/надзора и муниципального контроля претерпела довольно сильные изменения, которые можно оценить положительно с точки зрения расширения прав предпринимателей. Так, например, начиная с ФЗ-134, периодичность обязательных проверок уменьшилась, а ФЗ-294 запрещен дублирующий контроль разными контрольно-надзорными органами в отношении одних и тех же требований, в отношении одного и того же объекта, а также регламентированы процедуры проведения проверок. При этом за последнее время мало изменились отраслевые нормы и правила безопасности, во многих областях оставшиеся еще с советских времен. В результате общее состояние соблюдения законодательства остается на стабильно низком уровне. Так, процент нарушений обязательных требований, выявленных по результатам проверок в 2011 г. составил – 60,2%, в 2012 г. – 59,4%, а в 2013 г. – 59,4 %.

При этом на каждом этапе производства, перемещения и реализации партий отечественной сельскохозяйственной продукции возникают избыточные издержки, от которых избавлены зарубежные конкуренты.

Прежде всего, эти потери связаны с необходимостью исследования каждой партии продукции, оформления и переоформления подтверждающих документов (сертификатов, свидетельств, актов и т. п.). Во всем мире такие требования предъявляются лишь в очень ограниченном числе случаев. При этом «Перечень карантинных объектов» не является публичным, что показывает явно неполноценный характер процедурного решения и указывает на возможные злоупотребления. По официальному отчету Россельхознадзора, в 2012 г. было проведено около 30 000 проверок соблюдения фитосанитарных требований, найдено 16 000 нарушений. Формально процедурная модель фактически создает препятствия для контроля качества продукции, усиливает коррупционные риски и при этом снижает конкурентоспособность сельхозпроизводителей. О низкой эффективности осуществляемого контроля в области сельхозпродукции может, в частности, свидетельствовать тот факт, что, по данным ЕС, в России с 2007 г. было зарегистрировано свыше 1000 случаев заболеваний африканской чумой диких кабанов и домашних свиней (Доклад Всемирного Банка об экономике России № 32, сентябрь 2014 г., стр. 32).

Для исправления ситуации необходимо нормативно обозначить понятия «случаи причинения вреда» и «нарушения обязательных требований, представляющих непосредственную угрозу причинения вреда». Тем самым реформа госрегулирования должна перейти к построению риск-ориентированного контроля и изменению внутренних стимулов для контрольно-надзорных органов.

- Слабое использование механизмов внешней экспертизы и обратной связи при выработке мер государственной политики и мониторинга их реализации
  - ✓ Несистемное (спорадическое) использование процедур общественных слушаний и учета мнения профильных деловых и общественных ассоциаций по законодательным инициативам (особенно в области фискальной нагрузки, регулирования предпринимательской и общественной деятельности, доступа к инфраструктурам и пр.);
  - ✓ Отсутствие налаженной системы прикладных исследований общественного мнения по спектру вопросов, относящихся к качеству и образу жизни на конкретных территориях, и оказывающих влияние на принятие управленческих и политических решений.

- Недостаточная проработка организационно-правовой инфраструктуры для решения приоритетных задач на основе проектно-программных методов управления

- ✓ Отсутствие необходимой регламентации, позволяющей вывести проектно-целевые методы из-под действия процедурных норм и ограничений (регламенты согласования, отбор кадров, финансирование, закупки и т.п.), что осложняет решение задач, сформулированных в рамках проектно-целевого подхода;

- ✓ Одновременно использование проектно-целевых методов без соответствующей инфраструктуры мешает нормальному функционированию процедурно-процессуальной части аппарата, повышая срочную нагрузку на сотрудников и расшатывая исполнительскую дисциплину в сложившихся нишах деятельности.

Некоторые эксперты полагают, что формулируемые задачи по развитию Крыма и Дальнего Востока требует проектного подхода на переходный период – создания проектных групп с конкретными задачами и сроками, по истечении которых эти группы должны исчезнуть. Вместо этого создаются министерства на постоянной основе. Это решение деформирует структуру Правительства; кроме того, четкое функциональное разделение полномочий смещается на территориях, частично выведенных из-под единых правил.

- Низкая эффективность использования человеческих ресурсов и человеческого капитала в системе гражданской службы

- ✓ Дефицит компетенций в системе госуправления и недостаточные возможности привлечения востребованных квалификаций с открытого рынка труда или через альтернативные механизмы (например, экспертный аутсорсинг);

- ✓ Непрозрачная система мотивации госслужащих (несмотря на существенный рост оплаты труда за последнее десятилетие), слабо учитывающая характер решаемых задач и особенности карьерной траектории;

- ✓ Низкая производительность труда в системе государственной службы по сравнению с бизнесом и странами-лидерами в области государственных реформ.

В 2013 г. участковыми инспекторами полиции в России было составлено более 6,3 млн. постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела от 15 до 40 стр. рукописного текста каждое. Этот формат специально разработан как реакция на тенденцию необоснованно отказывать в возбуждении уголовного дела по заявлению граждан даже в тех случаях, когда это действительно необходимо – с тем чтобы повысить показатель раскрываемости

преступлений, по которому во многом оценивается качество работы участковых. Необходимость написать сложный отчет в глазах создателей этой трудоемкой процедуры должна снизить привлекательность отказа для участкового. Результатом является увеличение нагрузки по формальной отчетности, которая, по оценкам специалистов, занимает около 1/3 всего рабочего времени участковых. В целом участковые больше половины рабочего времени составляют рукописные отчеты о своей деятельности. Попытки компенсировать недостаточно высокое качество отбора и подготовки кадров за счет неправильно подобранных целевых показателей и жесткого контроля деятельности приводят к резкому снижению производительности труда.

- В отдельную группу следует вынести проблемы, связанные с формулировкой приоритетов и принятием решений по составу мер государственной политики в разных уровнях управления. Эта тематика лежит уже на стыке работ собственно государственного аппарата (administration) и политических структур, полномочных на принятие долгосрочных стратегических решений (policy). С одной стороны, речь должна идти о процессуальных процедурах, составе участников и нормах коммуникации (регламенты и инструкции), с другой – о содержательных гипотезах, требующих в каждом отдельном случае уникального сочетания различных экспертных качеств и компетенций, а также создания инструментов мониторинга, адекватных объекту применения мер политики. «Стыки» политики и управления становятся особой проблемной зоной в период кризисов, смены приоритетов (власти) и реформирования госаппарата.

---

## **СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ**

Указанные выше проблемы «традиционного» характера будут обостряться на фоне **новых вызовов**, возникших перед российским государством и его системой управления. Характер этих вызовов варьируется от вполне очевидных и общих для всех без исключения государств до весьма специфических, исходящих из особого национального или макрорегионального контекста.

Применительно к российской ситуации можно предположить, что система госуправления, предлагающая ответы на весь диапазон современных вызовов, **находится в фазе становления и поиска оптимальной структуры**. Об этом свидетельствует

реальная практика деятельности, где присутствуют как успешные, так и неуспешные «кейсы» управленческих решений.

При этом пока не сложилась устойчивая технология экспертно-аналитического освоения как негативных, так и позитивных результатов деятельности, а центры обобщения и трансляции «лучшей практики» нуждаются в интенсивном развитии и интеграции в систему подготовки и принятия решений.

## **ГЛОБАЛЬНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ И ВОЗРОСШАЯ СТЕПЕНЬ ИНТЕГРАЦИИ В МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРОСТРАНСТВО**

неизбежно усложняет задачи, которые решаются государством в ряде глобально значимых сфер – таких, например, как регулирование рынков товаров, труда и капитала, предотвращение террористических угроз, развитие телекоммуникаций, климатические изменения и принципы природопользования и т.д.

Показательно при этом, что многие институты наднациональной кооперации, появившиеся в XX веке, оказываются частично или полностью неэффективными. В ряде случаев они превращаются в площадки лоббирования частно-национальных или групповых интересов, либо оказываются в принципе дефицитны типу проблем, возникающих в XXI веке.

В этой ситуации существенно обостряется проблема качественной проработки принятия решений со стороны каждого из государств-участников этой коммуникации, с учетом резко возрастающего числа факторов для систематического анализа ситуации. Это относится не только к формальному списку вопросов межгосударственного взаимодействия, но и к "внутренней" повестке дня, которая становится значительно более чувствительна к внешним влияниям.

Аналогичным образом возрастает значимость межведомственного взаимодействия для решения вопросов, лежащих на стыке ведомственных компетенций.

В 2000-х – начале 2010-х гг. важным ресурсом развития российских государственных компаний стали заимствования на европейском рынке капитала. При этом не была вовремя оценена необходимость региональной диверсификации внешних заимствований корпоративного сектора с уменьшением зависимости от европейского рынка и повышением доли растущих азиатских рынков, а также необходимость наращивания внутренних источников долгосрочного финансирования.

В результате введённых в 2014 г. в отношении российских госкомпаний санкций проблема обслуживания и рефинансирования корпоративной задолженности приобретает крайнюю остроту. Классические финансовые стресс-тесты, учитывающие уже известные типовые риски, в данном случае принципиально не могут заменить долгосрочное стратегическое планирование.

В данном случае проявилась относительная слабость стратегического управления и отсутствие соответствующего уровня внешней экспертизы в области управления рисками, вызванными структурой внешней задолженности госкорпораций.

Государственная корпорация **Росатом** смогла показать устойчивую динамику контрактов на внешних рынках в развивающихся и развитых странах, включая недавнее соглашение с правительством Финляндии. В целом компания успешно применяет процедурные подходы и проектно-целевые методы развития. Это пример государственной корпорации достаточно успешно действующей в глобальной конкурентной среде.

Наряду с вооружением и космической техникой атомная энергетика является предметом дорогого высокотехнологического экспорта и потому в своих зарубежных операциях пользуется политической поддержкой руководства страны. Тем не менее, технология долгосрочных (30-40 лет является средней длительностью проекта, включая сопровождение и утилизацию отходов) и высокостоймых продаж «собирает на себе» как жестко процедурные, так и собственно проектные элементы управления, что требует особых усилий и компетенций корпоративного менеджмента.

По мнению экспертов, несмотря на имеющиеся сложности с технологической стороной деятельности, Росатом является примером успешной российской корпорации, действующей в исключительно конкурентной (ограниченной очень немногими участниками) международной ситуации.

#### **УСЛОЖНЕНИЕ ОБЪЕКТА УПРАВЛЕНИЯ:**

Качественное усложнение задач, стоящих перед современной системой государственного управления, определяется, помимо факторов глобализации, быстрым возникновением и институционализацией новых видов предпринимательской активности, которые требуют адекватных форматов регулирования. Опережающее в своем удельном

выражении развитие сфер, имеющих важное значение для современной экономики (финансовые рынки, рынки недвижимости, инновации и новые технологии, сложные бизнес-услуги и т.д.), требует более профессионально специализированных и, в то же время, быстрых по времени исполнения процедур и, соответственно, новых компетенций госслужащих, которые в настоящее время отстают от потребностей развития соответствующих секторов.

То же самое требование в равной степени относится и к «внеэкономическим» сферам государственного регулирования – к современной национальной политике, здравоохранению, дополнительному образованию и пр.

До определенной степени эта задача может решаться на базе создания ассоциаций профессионального типа, с передачей ряда функций регулирования на основе аутсорсинга. Тем не менее, отдельным и критически важным вопросом является интеграция экспертной и профессиональной экспертизы в систему государственных институтов, поскольку уже имеющаяся практика привлечения индивидуальных компетенций на госслужбу не решает этой задачи в необходимом объеме. С учетом значимости этих прогрессирующих видов предпринимательской деятельности для международной конкурентоспособности страны проблема, безусловно, принадлежит к первому ряду приоритетов.

Важно, что именно в этих сегментах наиболее востребованы пилотные проекты (проектная апробация, эксперимент), для реализации которых особо остро ощущается дефицит правового и организационного обеспечения. Проектная (в ином языке – экспериментальная) культура плохо приживается в сложившихся практиках госуправления и госслужбы, что ставит на повестку дня вопрос о "мультимодальном" типе управления, со своими различными инструментариями и управленческими культурами, "заточенными" на различные же типы задач и функций.

**Механизм банковского надзора ЦБ** последовательно совершенствовался на протяжении последних лет через улучшение процедур – как нормативной базы, так и практической деятельности. Достигнуты значительные результаты в деле выявления проблемных банков и организации работы с ними по устранению обнаруженных рисков (в частности рисков кредитования лиц, связанных с банком или его собственниками). Процедура ликвидации не соответствующих установленным критериям банков тщательно отработана. В ряде случаев была успешно осуществлена санация проблемных банков. После того, как на Банк России были возложены новые задачи, связанные с реализацией его новой роли – мега-регулятора

финансового рынка, ЦБ РФ за короткий срок предпринял эффективные меры по имплементации современных подходов к регулированию деятельности иных участников финансового рынка (безусловно используя накопленный опыт в части наблюдения, надзора и регулирования банковского сектора), регулирование которого на предыдущем этапе либо вообще практически отсутствовало (например, МФО – микрофинансовые организации), либо носило фрагментарный и неэффективный характер.

Кардинальное улучшение деятельности в рамках процедурной модели произошло во многом благодаря автономии Центробанка (включая полномочия по изданию собственных нормативных актов), а также его возможности привлекать высококвалифицированных специалистов, обеспечивать адекватный уровень оплаты их труда и систему карьерных стимулов. При этом в процедурную модель удалось интегрировать опору на экспертизу – право Комитета банковского надзора ЦБ выносить мотивированное суждение относительно проблемных банков, а также реализацию риск-ориентированной модели наблюдения и надзора за банковским сектором, что вполне согласуется с современным подходом, реализуемым центральными банками стран с развитой финансовой системой.

## РЕДАКТУРА

Разработанная Минрегионом и утверждённая Распоряжением Правительства РФ от 27 марта 2013 г. N 461-р **Госпрограмма по Калининградской области** не была согласована с другими программными документами стратегического характера, затрагивающими Калининградскую обл., в т.ч. Стратегией развития Северо-западного федерального округа на период до 2020 г., «отраслевыми» стратегиями, другими государственными программами и ФЦП, направленными на развитие региона. В составе индикаторов Программы не отражены основные показатели Стратегии социально-экономического развития СЗФО. Не предусмотрена реализация геоэкономического потенциала области, прежде всего развития приграничного сотрудничества с европейскими государствами, являющимися потенциальными источниками инвестиций и рынками сбыта. Единственным инструментом реализации госпрограммы в документе названа ФЦП развития Калининградской обл. до 2015 г., опыт осуществления которой в предшествующие годы является

преимущественно негативным; при этом в госпрограмме не предложено решений по изменению ситуации с хроническим неисполнением мероприятий ФЦП и по повышению эффективности бюджетных расходов.

Кроме того, госпрограмма разработана с нарушениями требований Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. №588, Методических указаний по разработке и реализации государственных программ РФ, утвержденных Минэкономразвития России, и требований Регламента Правительства РФ.

Состав участников Госпрограммы не соответствует составу главных распорядителей и получателей средств федерального бюджета, которым в соответствии с федеральным бюджетом предусмотрены ассигнования на реализацию ее мероприятий. Состав задач, мероприятий, показателей (индикаторов) и финансовых ресурсов Госпрограммы признан экспертами несбалансированным; цель программы (обеспечение устойчивого социально-экономического развития Калининградской области) не соответствует требованиям конкретности и достижимости, поскольку перечень задач и предусмотренные финансовые ресурсы программы не являются достаточными для её достижения. Таким образом, налицо нарушения основополагающих принципов проектно-целевого подхода; есть основания говорить о его имитации при разработке Госпрограммы.

**Агентство по страхованию вкладов** добилось вполне убедительных результатов, сопоставимых с лучшими зарубежными практиками. Тщательно отработана процедура выполнения обязательств перед вкладчиками при активном взаимодействии структур АСВ и ЦБ РФ – существующий в России механизм администрирования выплат является одним из наиболее эффективных в мире. Деятельность Агентства является важнейшим фактором стабильности российской банковской системы, что было наглядно продемонстрировано в период кризиса 2008-09 гг.

Грамотно выстроенная процедурная модель, лежащая в основе деятельности Агентства, является одной из лучших в российском госуправлении. В ряде случаев (при осуществлении совместно с Банком

России санации проблемных банков) применяются инструменты проектно-целевого подхода.

## ИСЧЕРПАНИЕ ПРЕЖНИХ ИСТОЧНИКОВ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА И ПЕРЕХОД К НОВЫМ МЕХАНИЗМАМ РАЗВИТИЯ

В первой половине 2000-х гг. российская экономика (прежде всего промышленность) развивалась в рамках модели восстановительного роста. Во второй половине 2000-х гг. этот период был завершен, и возникла потребность перехода к «внешнему» инвестиционному росту, где существенную роль играют негосударственные и зарубежные источники. Кризис 2008-09 гг. на несколько лет остановил этот процесс<sup>3</sup>. В 2014 г. ситуация еще более ухудшилась в результате обострения геополитической напряженности и введения санкций в отношении России со стороны большинства высокоразвитых экономик мира. Инвестиции в долгосрочные проекты российских территорий (наряду с крупным корпоративным долгом) являются одной из наиболее проблемных зон социально-экономического развития страны.

Сложившаяся ситуация позволяет рассчитывать только на «точечные» инвестиционные проекты, и, тем самым, усиливает потребности в сложных управленческих компетенциях в таких сферах, как городское планирование, управление инвестиционными проектами, планирование инфраструктуры, государственно-частное партнерство и т.д. Формирование этих компетенций и их практическое применение объективно отстают от растущих потребностей и уровня сложности ситуации. Это особенно заметно при сравнении России со странами БРИКС (прежде всего Китаем и Бразилией).

При осуществлении Минрегионом **Программы по развитию моногородов** основным направлением финансовой помощи было выделение федеральных и региональных ресурсов на модернизацию ЖКХ, что в определенной степени влияло на социальную стабильность, но задачи диверсификации экономики моногородов не решало. При этом проработанных проектов развития моногородов, согласованных с потенциальными инвесторами, у большинства регионов не было. Средства, выделявшиеся на поддержку градообразующих предприятий,

<sup>3</sup> По формальным показателям в 2012-13 гг. приток инвестиций возобновился. Так, в 2013 г. Россия оказалась на «третьем месте» в мире по привлечению иностранных инвестиций, уступив лишь США и Китаю. Общий объем иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2013 году, согласно данным Росстата, составил \$170,18 млрд, что на 10,1% больше, чем в 2012 г. При этом прямые *иностранн*ые инвестиции в 2013 г. увеличились на 39,9% до \$ 26,118 млрд. Тем не менее, приходится признать, что это случайная флуктуация, связанная с разовой сделкой между ВР и Транснефтью. В целом же инвестиционная динамика оставалась негативной.

обеспечивали, как правило, их текущее функционирование, а не модернизацию; большинство проблемных градообразующих предприятий не имели реалистичных долгосрочных планов развития. Проблему, требующую решения в рамках проектно-целевого подхода, пытались решить в логике формальных процедурных методов. В частности, мероприятия по модернизации коммунальных сетей были для регионов и муниципалитетов наиболее понятной, «привычной» задачей, выполнением которой проще всего можно было «отчитаться» перед федеральным центром. Ключевая проблема оптимизации использования трудовых ресурсов моногородов решена не была.

В 2012 году Президентом РФ была поставлена задача резкого улучшения инвестиционного климата. Одним из ориентиров для оценки улучшения бизнес-среды стало повышение позиций России со 120-го в 2011 году до 20-го места в 2018 в **рейтинге Doing Business**, который рассчитывается Всемирным банком для 183 стран мира. В рамках реализации этой инициативы Агентство стратегических инициатив совместно с ведущими бизнес-ассоциациями запустило «Национальную предпринимательскую инициативу» и разработало «дорожные карты» по устранению административных барьеров в конкретных сферах, включающие показатели DoingBusiness (получение разрешения на строительство, подключение к электросетям, таможенное регулирование, стимулирование экспорта и пр.).

Используя элементы проектного подхода и «открытой коммуникации», в течение относительно короткого времени АСИ удалось настроить работу с большинством регионов и федеральных ведомств по реализации «дорожных карт». Большую роль сыграло Правительство Москвы, которое по собственной инициативе активно взялось за работу над улучшением показателей по ряду индикаторов, таких как подключение к электросетям и получение разрешений на строительство. Важным элементом работы над дорожными картами было вовлечение бизнес-сообщества. На основе использования технологии краудсорсинга к активному участию в проекте было привлечено несколько тысяч предпринимателей, от которых, в конечном счете, была получена большая часть предложений по содержанию мероприятий, включенных в дорожные карты. Одновременно в разработку карт и реализацию других ключевых

проектов АСИ было вовлечено 40 федеральных министерств и ведомств.

За три года было зарегистрировано заметное улучшение позиций России в глобальном рейтинге DoingBusiness. С 2012 по 2013 год, позиция России улучшилась с 120 до 112 места, в 2014 Россия заняла 92 место, и есть все основания полагать, что уже в следующем году позиция России может подняться до 62 места<sup>4</sup>.

Ввиду своей специфики, АСИ не было ограничено моделью процедурных и межведомственных согласований и, в отличие от министерств, не встроено в формальную бюрократическую иерархию. Можно отметить, что ряд конкретных принципов, использованных АСИ при организации работы, хорошо согласуется с лучшими международными практиками в области проектного развития, которые имеют хорошо измеримые показатели: функционирование проекта вне традиционной бюрократии, четкое определение задач и их оцифровка, временные ограничения, публичность мониторинга и вовлечение гражданских и бизнес-институтов.

## **УПРАВЛЕНИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ В УСЛОВИЯХ ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО КРИЗИСА**

Ключевым глобальным вызовом для индустриально и технологически развитых стран является относительное снижение численности населения в трудоспособном возрасте. Государства данного типа впервые в человеческой истории оказались в ситуации достижения целей развития в условиях сокращения ресурсов. Это сокращение имеет также отношение к конкуренции за инвестиции, мигрирующий капитал, условия экологического проживания и т.д. Но основной характеристикой этого процесса является убывание ресурсов демографических. (Миграция при этом является процессом, который формирует целый ряд новых проблемных вопросов).

Системным последствием демографического кризиса становится ослабление позиций "социального государства" со сложившейся в XX веке системой здравоохранения, пенсионного обеспечения, образования и пр. По сути, все развитые страны, вне зависимости от политической системы и типа экономики, вынуждены выстраивать новую парадигму государственных приоритетов и задач, адекватную быстро меняющейся ситуации.

---

<sup>4</sup>Согласно информации ИТАР ТАСС. Официальный рейтинг будет опубликован в конце Октября 2014 года.

Возможные решения этой проблемы связаны с повышением вклада человеческого капитала в экономический рост. Это предполагает существенное повышение производительности труда и, в принципе, изменение образа жизни больших групп населения – как в сфере занятости, так и с точки зрения каркаса расселения, типа проживания, способа получения основных услуг и т.д. Требуются сложные и комплексные подходы, которые будут лежать на стыке социальной, пространственной, экономической и культурной политики.

В рамках существующего потенциала государственного управления эффективные ответы на этот вызов в полном объеме обеспечить не удастся.

**Концепция демографической политики РФ на период до 2025 г.** была принята в 2007 году, когда завершился период роста численности трудоспособного населения. Она сделала акцент на решении демографических проблем через стимулирование рождаемости, снижение смертности и рост продолжительности жизни. С точки зрения формального достижения поставленных целей Концепция реализуется успешно. И по рождаемости, и по продолжительности жизни промежуточные цели Концепции, установленные на 2016 год, были превышены еще в 2012 году. Но с 2012 г.– то есть гораздо раньше, чем вновь родившиеся могли бы выйти на рынок труда – началось падение численности трудоспособного населения. Между тем, Концепция не содержала адекватных мер для предотвращения падения численности трудоспособного населения, которое в период с 2015 по 2030 г. может сократиться на 12 млн. чел. Анализ демографических и социально-экономических тенденций указывает на упущенные возможности не только смягчить, но и полностью предотвратить падение численности экономически активного населения. Эти возможности не были в достаточной степени проанализированы и учтены при разработке и реализации Концепции демографической политики. В результате негативное влияние демографии на рынок труда и экономический рост так и осталось без ответа. Это стало одной из причин перегрева рынка труда и торможения экономического роста в 2012-2014 годах и может создать еще более значительные препятствия для экономического роста в последующие годы

Сахалинская область сочетает выдающийся ресурсно-сырьевой потенциал с экстремальными условиями жизни. Низкая инфраструктурная обустроенность территории отягощается островным

положением области и отсутствием устойчивой круглогодичной связи внутри самого региона. В этой связи ключевая проблема Сахалина – **обеспеченность региона кадрами**. К 2013г. по среднедушевому ВРП по паритету покупательной способности область с показателем 43462 USD опережает Москву и ведущие страны Евросоюза, а в России уступает лишь "большой" Тюменской области (с ХМАО и ЯНАО). За последние годы в регионе растет рождаемость, снижается смертность, увеличилось количество многодетных семей. Меры социальной поддержки наращиваются ежегодно. По Индексу развития человеческого потенциала ООН Сахалинская обл. с 2001 по 2010 г. радикально улучшила показатели. Однако, несмотря на это, по сравнению с 1999 годом (моментом начала экономического роста) население региона сократилось более чем на 15% - до 491 тыс. человек. В последние годы темпы убыли сократились, но все равно регион продолжает терять по 1-2 тыс. человек в год.

Другая ситуация в Тюменской области, сходной с Сахалином по типу экономики. Несмотря на общероссийское лидерство в подушевом ВРП, регион привлекает **человеческий капитал** отнюдь не только "рублем": средняя зарплата в 2013 году составила 39 тыс. рублей против 49 тыс. рублей в Сахалинской области. Показатели урбанизации этих регионов близкие - 78-80%. Однако при этом по сравнению с 1999 г. численность населения Тюменской области возросла на 10%, причем положительными были как естественный, так и миграционный прирост. Это единственный российский регион за Уралом с такими показателями. Подобные успехи достигнуты в значительной степени благодаря тому, что руководству региона и муниципальных образований удается успешно использовать проектный подход в развитии социальной инфраструктуры и городской среды, конвертируя высокие экономические показатели в привлекательное качество жизни.

## **РАСТУЩИЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ЗАПРОСЫ:**

Повышение уровня жизни за последние 15 лет усложняет и повышает разнообразие запросов общества к государству. (Например, в связи с ростом спроса на жилье, спроса на качественные услуги образования и здравоохранения, иные услуги, которые в культурной парадигме российского общества традиционно считаются "государственными"). А если при этом учесть, что рост потребления в последние 10 -15 лет происходил с опережением роста экономики в целом, то фактор "повышенных ожиданий" становится одним из самых

значимых для всего комплекса экономических и социальных вопросов во внутренней политике.

У этой проблемы, как минимум, две стороны. Во-первых, требуется концептуальное уточнение масштаба присутствия государства и государственной ответственности в целом ряде областей, как социальных, так и экономических. Во-вторых, это собственно вопрос качества услуг, соответствующих современным реалиям. Можно предположить, что позитивные сдвиги на уровне качества возможны лишь при условии сокращения (ужимания) государственной ответственности в смежных областях (определенный тип концепции "сильного государства").

Однако любой тип решения в сфере общественного спроса на государственные услуги (или считающиеся государственными в обыденном сознании) требует более эффективных механизмов обратной связи между государством и иными заинтересованными участниками коммуникации. В данном случае императивом является вовлечение гражданских структур и бизнеса в процессы оценки качества государственных услуг и обсуждение их оптимального объема. Существующие же сегодня каналы обратной связи работают недостаточно эффективно и отличаются большим территориальным разнообразием, общественно-государственное взаимодействие в тех сферах, где это необходимо, по-прежнему представлено фрагментарно.

У государственных органов, в силу их институционального устройства и системы мотиваций, наблюдается дефицит каналов такого рода взаимодействия. Одновременно усиливается запрос бизнес-сообщества, НКО и населения на учет их интересов в соответствующих сферах.

Начиная с 2007 г. заявители в ряде регионов имеют возможность получать государственные и муниципальные услуги не только непосредственно в органах государственного управления и МСУ, но и в специализированных учреждениях, созданных для централизованного предоставления государственных (муниципальных) услуг - **Многофункциональных центрах (МФЦ)**. Особенности организации предоставления государственных услуг в МФЦ закреплены ФЗ № 210 от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

По данным социологического опроса, проведенного специалистами РАНХиГС в 20 субъектах РФ, представляющих все экономико-географические зоны страны, положительно оценивают качество обслуживания в МФЦ при предоставлении услуг гражданам 81,5% обратившихся в такие центры, что выше, чем общая оценка качества

предоставления госуслуг (74,6%). Такая позитивная реакция респондентов связана с тем, что условия предоставления услуг в МФЦ более комфортные, чем в госорганах. При получении услуг в МФЦ заявители в меньшей степени сталкиваются с такими трудностями, как большие очереди, длительные сроки, отсутствие необходимой информации об услуге. В настоящее время МФЦ созданы в 83 регионах РФ, однако во многих из них существуют лишь по 1 МФЦ, включая такие крупные субъекты федерации, как Новосибирская, Свердловская и Калининградская области. Особенно успешно эта форма предоставления госуслуг используется в Москве (62 МФЦ). В то же время социологические данные демонстрируют низкую информированность населения о возможностях получения государственных и муниципальных услуг в МФЦ. Так, в 2013 г. в Самарской обл., занимающей одну из лидирующих позиций по количеству МФЦ (32), знали о такой возможности только 37,8% граждан.

Таким образом, практика стандартизации и концентрации услуг в «одном окне» должна быть распространена на те регионы, где количество МФЦ явно недостаточно, и дополнена активными каналами обратной связи и информирования граждан о возможности получения госуслуг в рамках модернизированных процедур.

**Логика портала [gorod.mos.ru](http://gorod.mos.ru) Правительства Москвы** – замещение большого количества чиновников-контролеров активной обратной связью с жителями города. Портал предназначен для информирования и критики городских властей по широкому спектру вопросов (дворы, парки, освещение, уборка мусора, работа общественного транспорта и т.п.) посредством современных коммуникационных технологий: интернет-портал, фотографирование, обращения в электронном виде, мобильные приложения и т.п. Для упрощения регистрации и подачи обращений работа портала Правительства Москвы «Наш город» выведена из-под регулирования Федеральным законом №59 «О порядке рассмотрения обращения граждан».

Введён рейтинг префектур и управ, дополнительное премирование/депремирование чиновников по рейтингу. В качестве основного результата декларируется повышение качества управления и удовлетворённости населения. Таким образом, налицо достаточно

эффективная попытка реализации модели «участия на местном уровне».

*Статистика портала на 01 ч. 00 мин. 26.10.2014 г.:*

*\* 377 496 зарегистрированных пользователей,*

*\* 124 600 объектов на портале,*

*\* 546 518 сообщений опубликовано,*

*\* 317 666 проблем выявлено,*

*\* 282 621 проблема решена,*

*\* 35 045 проблем в работе.*

## **ЭФФЕКТИВНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: МУЛЬТИМОДАЛЬНЫЙ ПОДХОД**

Новые вызовы, таким образом, накладываются на традиционно слабые места российской системы управления и, тем самым, ставят перед государственным аппаратом целый ряд старых / новых проблем.

Среди наиболее значимых:

- отсутствие систематической коммуникации (эффективной обратной связи) с бизнес - сообществом, НКО и экспертными центрами, предлагающими различные точки зрения, при формулировании приоритетов и целей государственной политики (концепция «публичной политики» в прямом смысле этого понятия). А также достраивание в новых условиях каналов активного взаимодействия с населением при решении локальных (территориальных) задач.
- в целом слабое и недостаточно институционализированное, с правовой точки зрения, применение проектных подходов и соответствующих проектному методу целевых показателей, ориентированных на результат. В этом же ряду – проблемность привлечения на госслужбу специалистов с высокой отраслевой специализацией и уникальными на рынке труда квалификациями.
- в то же время эти вызовы актуализируют застарелые, не решенные на предыдущем этапе, проблемы традиционной бюрократической (процессуальной) модели: отсутствие в ряде областей регулирования закрепленных стандартов, непрозрачность принятия решений о назначениях (отсутствие "меритократического" критерия), отсутствие отчетливых регламентов взаимодействия между различными уровнями и типами власти, избирательное правоприменение и т.д.

В целом, комплекс проблем и вызовов современного госуправления России свидетельствует об их дифференцированном характере. Так, значительная часть текущих задач управления требует последовательной реализации исключительно процессуально-процедурных подходов. Ряд задач развития требуют проектно-целевых методов, особенно в кратко- и среднесрочном планировании в рамках достижения индикативных показателей, либо привязанных к конкретному времени событий. Наконец, существует пласт задач, для которых безусловным приоритетом является активизация общественных энергий – общественно-политическая коммуникация государственных органов с целевыми группами граждан, бизнеса, НКО и иными акторами.

Характеристики трех подходов (моделей) не являются принципиально новыми для истории государственного управления. Их применение в различные периоды истории государственности (как российской, так и зарубежной) имело достаточно широкомасштабный характер. Другое дело, что достаточно уникальным в каждом конкретном случае было непротиворечивое сочетание этих трех управленческих культур в пределах единой национальной системы. Особый вопрос – это идентификация управленческих задач, требующих того или иного инструментария, поскольку результаты от того или иного подхода могут быть зачастую диаметрально противоположными.

## 1. «Рациональная бюрократия» - фокус на процедуру

- отлаженные процессы, лояльные компетентные кадры

## 2. «New Public Management» - фокус на результат

- дерегуляция, создание нового, трансформация, экспертиза

## 3. «New Governance» - фокус на участие и партнерство

- обратная связь, учет мнений стейкхолдеров в постановке целей

### I. **Процедурная модель** (модель «рациональной бюрократии»)

Окончательно сложилась на стыке госуправления и индустриального менеджмента к середине – концу XX в. Переход к модели закончен в странах ОЭСР к 1980-м годам. Основными чертами являются четкое разделение функций между органами и уровнями власти и четкая иерархия; явно прописанные правила и процедуры работы; развитая правовая культура и правовая дисциплина; меритократический отбор и продвижение кадров; создание *корпуса* государственных служащих с пожизненными гарантиями карьеры, стабильной оплаты, социальных благ, престижа. Теоретические основы модели были описаны в классических работах М. Вебера и В. Вильсона.

На рубеже XX – XXI веков в ряде стран эта модель была дополнена элементами проектного подхода и NPM. Во многих развивающихся странах модель рациональной бюрократии не достроена, что ограничивает использование более сложных инструментов государственной политики. Например, в России отсутствует действенная система меритократического отбора и продвижения по службе, не был сформирован единый орган, ответственный за кадровую политику на государственной службе (в СССР эту функцию частично играли партийные органы). Лишь недавно приняты меры по социально оправданному уровню оплаты труда, без которого меритократический отбор и требование соблюдения процедур не реализуемы. (По исследованиям Всемирного Банка, внедрение механизмов меритократии является наиболее универсальным подходом к повышению эффективности государственного управления в странах, где этот еще подход не реализован).

Процедурная модель в современных условиях не может в принципе эффективно решать ряд задач, связанных с целями развития и обеспечением тонкой обратной связи с обществом. Попытки решать задачи среднесрочного развития в рамках юридических ограничений процедурной модели снижают эффективность проводимой политики (кейсы - МинКрым, МинВостокРазвитие).

На сегодня российская модель государственного управления является промежуточной формой, где за последние 15 лет накоплен опыт успешного применения процедурного подхода (кейсы МФЦ, ФНС, Центробанк, АСВ, Татарстан). Одновременно в ряде случаев можно говорить об имитационном характере модели, где процедуры либо выхолащиваются, либо «приватизируются» (кейсы: проверки Россельхознадзора, госрегулирование фармацевтической отрасли, «протоколы участковых»).

С 1 января 2014 г. в России введена новая система норм обеспечения контроля качества лекарственных средств. Российские производственные стандарты гармонизированы с требованиями GMP (надлежащей производственной практики), причём за основу были

взяты европейские требования. Принятое решение является, безусловно, обоснованным, создавая предпосылки для вывода отрасли на новый уровень развития, а также обеспечения прав потребителей. В то же время в условиях, когда де-факто многие российские фармацевтические предприятия не соответствуют новым требованиям, не установлены чёткие требования к периодичности их проверок; более того, отсутствует госструктура, обладающая необходимыми полномочиями и должным кадровым потенциалом.

В результате, например, при осуществлении госзакупок лекарственных средств главным критерием является цена препарата без учёта того, соблюдаются ли на практике производителем требования GMP.

Таким образом, обоснованное решение, принятое в логике процедурной модели, не способно само по себе привести к кардинальному изменению ситуации без соответствующей «настройки» механизма государственного надзора в отрасли.

## II. Проектно-целевая модель (New Public Management)

Активно развивается с начала 1980-х гг. на основе *переноса опыта из бизнеса с целью «дебюрократизации» управления и дерегулирования экономики*, с одновременным снижением себестоимости и повышением качества госуслуг для граждан и бизнеса. Среди наиболее влиятельных авторов можно особенно отметить К. Худа и Д. Осборна. Характерными чертами этого подхода стала критика излишней регламентации экономической деятельности, внимание к эффективности расходования средств на функционирование государственного аппарата, фокус на достижение конкретных целевых показателей и бюджетирование, ориентированное на результат. Авторы критиковали ограничения «веберовской модели», на основе которой сложились национальные системы государственного управления большинства развитых стран. Важным в этой связи было активное открытие доступа на госслужбу кадрам из бизнеса, а также понимание новой роли администратора как предпринимателя и лидера. Во многих странах ОЭСР осуществился частичный переход от деятельности в рамках устойчивой иерархической структуры к проектной работе с формулированием чётких целей и сроков реализации, а также был произведен аутсорсинг части традиционных государственных функций. В рамках общего подхода NewPublicManagement (NPM) в государственное управление активно внедрялись механизмы конкуренции между государственными служащими, структурными подразделениями и институтами для снижения издержек и повышения эффективности. При этом нельзя говорить о едином и системном подходе к

государственному управлению в рамках NPM, но, скорее, о наборе новых подходов и технических инструментов, которые существенно трансформировали и дополнили сложившиеся в развитых странах процедурные бюрократические системы.

Модель NPM получила наибольшее распространение в англо-саксонских странах, Скандинавии и странах Юго-Восточной Азии. В развивающихся странах модель дала неоднозначные результаты с точки зрения сокращения расходов, численности госаппарата и др.

Реформы начала XXI века в России строились во многом на основе концепции NPM, но ситуация была осложнена недостатками и проблемами предыдущего этапа реформ. Реализация инструментов и подходов NPM в России дала устойчивые положительные результаты в области развития клиентоориентированности при предоставлении услуг населению и бизнесу. Можно говорить о достаточно успешном применении модели для *управления изменениями* в ряде сфер, требовавших модернизации процедур и процессов (кейсы - МФЦ, DoingBusiness). Однако использование проектных решений как новой самостоятельной модели управления для решения задач развития дало смешанные результаты (кейсы: программа развития Калининградской области; программа развития моногородов; Олимпиада 2014).

Наиболее успешные отечественные примеры решения управленческих задач в рамках данной модели показывают необходимость создания специальных организаций с необходимыми ресурсами, целями и временными ограничениями, а также потребность в отдельной нормативно-правовой базе (кейсы - Калужская, Белгородская области, АСИ).

Ряд крупных международных мероприятий, проводимых в России, и прежде всего Олимпиада в Сочи, поставили беспрецедентные по масштабам задачи в области строительства инфраструктуры и проведения массовых мероприятий в жестко заданные сроки. После долгой и не очень эффективной апробации различных методов управления крупнейшим инфраструктурным проектом в новейшей истории России (повлекшей значительные издержки) власти в итоге пришли к осознанию необходимости использования проектно-целевого подхода.

Явное выведение на более поздних этапах подготовки Олимпиады из-под ограничений стандартной бюрократической модели в сочетании с созданием специализированных и ограниченных во времени органов/организаций с необходимыми человеческими, финансовыми и административными ресурсами позволило решить ряд масштабных задач в заданные сроки.

Под давлением внешних обстоятельств (невозможность переноса сроков завершения проекта) руководство, сделав выводы из собственных ошибок, допущенных на начальной стадии, продемонстрировала способность к быстрой адаптации проектных методов работы, включая активное привлечение профессионалов из бизнес-среды и реальное государственно-частное партнёрство. При этом отсутствие полноценной нормативной базы под проектно-целевые подходы породило юридические трудности; реализация проекта в целом требовала постоянного личного внимания руководителей государства.

Этот опыт создал условия для относительно быстрого и прагматического поиска наиболее адекватных организационных форм для решения крупных проектно-целевых задач. Он также демонстрирует необходимость выработки стандартизированных проектных процедур, применимых к осуществлению иных масштабных инфраструктурных проектов (например, по развитию Крыма).

Решение по платным парковкам в центре Москвы было принято в проектно-целевой логике, с учётом зарубежного опыта и позиции экспертов. То, что на этапе принятия решения власти не исходили из мнения большинства горожан, оказалось вполне обоснованным; в подобных случаях население лишь постфактум способно оценить последствия. В результате в феврале 2014 г. среднее время проезда по улицам Москвы в вечерний час пик сократилось по сравнению с февралём 2013 на 6%. Внутри Садового кольца загруженность уменьшилась на 18%, а в остальной части города — только на 3%. 15% разницы между двумя последними показателями составляет, как считают эксперты, эффект от введения платы за парковки.<sup>5</sup>

Решение было принято в логике проектно-целевого подхода с опорой на высокоспециализированную экспертизу.

**III. Модель участия (New Governance)** начинает формироваться на рубеже XX – XXI веков в условиях нарастающей критической оценки результатов применения проектно-целевой модели.

В рамках этого подхода вовлечение в процесс принятия решений максимально широкого круга негосударственных субъектов рассматривается как важный фактор

---

<sup>5</sup>-[http://company.yandex.ru/researches/figures/2014/ya\\_parking.xml](http://company.yandex.ru/researches/figures/2014/ya_parking.xml)

обеспечения качества принимаемых решений и их успешной реализации за счет поддержки заинтересованных участников. Акцент на систему обратных связей и взаимодействие граждан, бизнес-структур и НКО с государственными органами. Особое внимание уделяется фазе реализации (имплементации) принятых решений, с учётом реакции заинтересованных субъектов. Широкое распространение получают методы краудсорсинга, общественной экспертизы и иные формы «демократии участия». Модель участия стремится использовать преимущества частно-государственного партнерства как альтернативы аутсорсингу и классической государственной бюрократии. Для этой модели характерно понимание важности сетевых взаимодействий в качестве основы процессов координации и согласования интересов как между государственными ведомствами, так и между представителями государственных и негосударственных структур. В настоящее время данный подход становится наиболее влиятельной парадигмой реализации реформ государственного управления, позволяя использовать преимущества двух других моделей и учитывать интересы широкого круга акторов.

Концептуальное основание модели является своеобразным синтезом из возможностей новых коммуникативно-технологических платформ и историческими аналогами от «прямых демократий участия» (полис, вече, «соседства» и пр.) до теоретических основ анархизма.

В России активное использование механизмов обратной связи и участия также получило свое распространение относительно недавно, хотя некоторые его элементы устойчиво транслируются со времен советского периода (обязательность ответа на письменные обращения в госорганы и пр.). Наиболее успешные примеры реализации модели участия осуществлены на региональном и муниципальном уровнях (кейс: [gorod.mos.ru](http://gorod.mos.ru)). На федеральном уровне результаты применения этого подхода недостаточно убедительны, с точки зрения достижения поставленных целей (кейсы - Открытое правительство, Участие общества в противодействии террористическим угрозам).

Эффективное противодействие террористическим угрозам предполагает не только эффективную работу силовых ведомств и координацию на международном уровне. Критическим фактором является активное и добровольное участие населения. Объявления в общественном транспорте с просьбой сообщать в полицию о подозрительных лицах и вещах, оставленных без присмотра, в лучшем случае могут предотвратить террористический акт непосредственно перед его исполнением. Наиболее эффективным является выявление террористических угроз на более ранних стадиях подготовки, что

предполагает высокий уровень доверия населения к правоохранительным органам и предшествующий позитивный опыт взаимодействия с ними по вопросам, прямо не связанным с террористической угрозой.

В России формально реализуется модель участия без обеспечения достаточного уровня доверия и успешного опыта взаимодействий.

На практике к настоящему времени в высокоразвитых странах сложилась система управления, в разных пропорциях сочетающая элементы каждой из основных моделей. Исторически системы госуправления в развитых странах мира были сформированы **на основе процедурной модели**, которая в настоящее время отчасти *дополняется* и отчасти *заменяется* **проектно-целевыми** и **«партиципативными»** подходами. В большинстве случаев, однако, можно говорить о наличии приоритетов и преимущественном использовании той или иной формы организации деятельности, при безусловном сохранении и использовании остальных элементов по решению функциональных задач.

Губернаторы ряда областей добились существенных результатов в создании условий для привлечения инвестиций в приоритетные сектора региональных экономик: автомобилестроение, промышленная сборка, нефтедобыча, сельское хозяйство, машиностроение, фармацевтика. Сочетание гарантий инвесторам с активной политикой развития инфраструктуры (аэропорты, таможенные терминалы, подключение к электросетям и др.), а также использование географических преимуществ и отраслевых традиций позволило существенно улучшить инвестиционную привлекательность этих регионов. Значительная часть задач развития в **Калужской и Белгородской областях** решается в проектной логике через создание специализированных агентств и компаний, выведенных из-под стандартных процедурных ограничений в сочетании с изменениями на уровне местной нормативной базы, адаптируемой для решения проектных задач. (ГАУ «АРРКО» и ОАО "Корпорация развития Калужской области" в Калужской области, ОАО «Корпорация «Развитие»» в Белгородской области).

Для решения ряда задач в области закупок, привлечения инвестиций, отбора кадров и контрольно-надзорной деятельности в Татарстане последовательно внедряются принципы процедурной модели (Агентство по Госзаказу). Необходимо также отметить координацию работы между профильными департаментами, агентствами и советами (например, Департамента экономического развития, Департамента

АПК, ОАО «Корпорации «Развитие»», Департамента кадровой политики, Инвестиционного Совета и др. в Белгородской области), усилия по обеспечению прямого доступа к их руководителям и сотрудникам, а также информационной прозрачности их деятельности в рамках модели участия.

В целом, можно констатировать постепенное и отчасти экспериментальное формирование основ современного мульти-модального подхода на уровне наиболее успешных регионов России.

Длительная история попыток **реформирования отношений в сфере ЖКХ** по-прежнему не дает должного эффекта. Удовлетворенность услугами ЖКХ по разным регионам России практически не выходит за пределы 50%, износ основных фондов достигает 70%, При том, что ЖКХ – это сфера, потенциально способная активно использовать различные инновационные технологии.

Президент страны говорит о том, что, несмотря на регулярное обращение властей к этим проблемам, они не решаются; рост тарифов на услуги традиционно является социальным раздражителем. С другой стороны, реформирование сферы ЖКХ наталкивается на неготовность жителей быть полноценными участниками отношений в этой сфере (так, приборами учета потребляемых услуг сегодня оснащены далеко не все жилые помещения), неотрегулированность и непрозрачность отношений между участниками данного рынка услуг.

Непомерно велика доля регулирующего государственного участия, при одновременном признании, что ключевым механизмом, способным позволить решить проблемы сферы, является формирование рыночных отношений.

Необходима отчетливая дифференциация подходов к отношениям в сфере ЖКХ, построенных на рыночных принципах предоставления и оплаты качественной услуги, социальных обязательств государства и максимальном вовлечении жителей в качестве полноправных участников коммуникации.

Результатом смешения различных управленческих практик, без их должной координации и взаимодействия, является долгосрочный кризис в отрасли, которая в других условиях является чрезвычайно рентабельной.

«Эффект мультимодального управления» отнюдь не означает исчезновения исторически наработанных форм и отдельных инструментов управления. (Точно так же, как мультимодальный транспортный узел отнюдь не отменяет актуально существующих видов транспорта, но и не создает симбиоз, скажем, между электричкой и автобусом). Управление сложными системами предполагает (по закону Эшби), как минимум, не менее сложную управленческую схему с вариативностью функционально заданных инструментов и взаимной их синергией.

Источником заимствований для усложняющейся на рубеже веков системы государственного управления традиционно являются успешные практики бизнеса, развивающиеся в конкурентной среде. Вместе с тем, крупный корпоративный бизнес также испытывает влияние норм, имеющих свое основание в «корпорации государства», особенно в его классической форме. Важно при этом, что этот взаимный обмен в последние десятилетия можно также классифицировать в логике основных моделей и диверсификации деятельности (см. Таблицу).

## Бизнес практики в госуправлении: мировой опыт

Best Practice	Описание	Страны	Вебер	NPM	Обр. связи
Проектные офисы	Центры реализации проектов	Великобритания, Франция, Бутан, Пакистан			
Оплата за результат	Четкая привязка финансовой компенсации к достижению показателей эффективности	Новая Зеландия, Великобритания, Канада, Китай			
Переподготовка	Высококачественная специализированная переподготовка сотрудников	Франция, Сингапур, Великобритания, Китай, США			
Единый орган по управлению кадрами госслужбы	Управление кадрами госслужбы через единый специализированный орган	Китай, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Великобритания, Сингапур			
Управление рисками	Разработка мин. финансов стандарта управления рисками финансовых решений	Великобритания			
Бюджетирование на результат	Оценки расходов по статьям с обеспечения связи между расходами и результатами.	Дания			
Бережливое производство	оптимизация процессов, стандарты работы с фокусом на конечного потребителя услуги	США, Дания, Малайзия, Таиланд			
Краудсорсинг	Модерация массовых обсуждений для нестандартного решения проблем + бонус	США			

До обновления менеджмента в 2007 г. модель функционирования Сбербанка напоминала работу традиционных государственных органов – неразвитые онлайн-сервисы, отсутствие стандартов обслуживания, нестабильный уровень клиентоориентированности. По сути, в

Сбербанке (ещё с советских времён) воспроизводилась неэффективная государственная корпоративная культура. Новым менеджментом было проведено комплексное внедрение изменений, включающее как изменение технологий, процессов, среды, так и, в первую очередь, изменения в части человеческого фактора – в отборе, мотивации, коммуникациях, культуре персонала. В результате среднее время ожидания клиента в очереди сократилось с 30-40 мин. до менее чем 10 мин., главным образом за счет перевода клиентов на удаленные каналы обслуживания – банкоматы, терминалы, мобильный и интернет-банкинг. При этом персонал банка был сокращён более чем на 20 %.

При помощи инструментов **проектно-целевого** подхода вместо отжившей, неэффективной процедурной модели была внедрена принципиально новая **процедурная модель**. Успешный пример Сбербанка демонстрирует, в частности, что характерная для большинства госучреждений корпоративная культура поддаётся достаточно быстрым изменениям.

Опыт может быть использован как государственными органами, так и госкорпорациями.

Современная система государственного управления в России сформирована в юридических рамках процедурной модели, но при отсутствии ряда базовых механизмов, которые нужны для обеспечения эффективности процедурной администрации. Неполная реализация этой основной модели государственного управления существенно затрудняет реформы, требующие гораздо более сложных и современных механизмов управления. Административная реформа 2003-04 гг. была направлена как на выборочное достраивание базовых механизмов процедурной модели, так и на введение принципиально новых проектных механизмов. По ее итогам можно констатировать дефицит ряда механизмов и институтов, которые относятся к разным управленческим практикам.

**Мульти-модальный подход** к госуправлению предполагает отказ от механического переноса готовых систем из мирового или регионального опыта в Россию. Необходима последовательная прагматическая инвентаризация и реинжиниринг сложившихся механизмов, нормативных и институциональных основ государственного управления в сочетании с активным использованием пилотных проектов и переносом успешного отечественного опыта в системе исполнительной власти, а также в частных и государственных корпорациях (кейсы - Росатом, Сбербанк, РЖД).

Ключевым условием успешного реформирования системы государственного управления на основе мульти-модального подхода в среднесрочной перспективе являются:

а) Четкое выделение **возможностей и ограничений** каждой из моделей для решения соответствующего круга задач, закрепленное в системе подготовки и продвижения кадров;

*На сегодня эти подходы не различаются при подготовке реформ, что, как правило, создает дополнительные дисфункции и ограничения. Большое число задач требует также совместного использования механизмов нескольких моделей, что предполагает особый акцент на четкие правила их взаимодействия.*

б) Системное использование соответствующих управленческих механизмов по всей цепочке от **системы отбора кадров**, до **межведомственного взаимодействия** и **нормативной базы**, обеспечивающих каждую из трех моделей и регулирующих их взаимодействие;

*Формальное использование процедурной модели как основы госуправления не обеспечено ключевыми механизмами в сфере отбора кадров, оплаты и продвижения госслужащих, а также качеством подготовки НПА; с другой стороны, активное использование проектно-целевой модели для реформирования институтов госуправления не обеспечено правовой базой, что ограничивает эффективность проектных решений и расширяет обязательность процедур.*

с) внимание на **фазу внедрения** новых процедур, норм (*управление изменениями*), включающее систематическую работу с сопротивлением изменениям и необходимую коррекцию конкретных решений, последующее **тиражирование и институционализацию** успешных образцов.

*Недостаточное внимание к фазе внедрения (имплементации) новых НПА ограничивает эффективность административных реформ и ослабляет долгосрочную устойчивость системы госуправления в России, ее способность решать стратегические задачи и адаптироваться к новым вызовам.*

Наиболее часто встречающееся возражение и критика реформ российского госуправления связаны с тезисом о культурных и исторических особенностях, которые блокируют полноценное использование опыта других стран. О том, что создание новой мультимодальной системы в России принципиально возможно, свидетельствуют примеры успешного использования и взаимодействия всех трех моделей госуправления на уровне отдельных ведомств и регионов.

- Процедурная модель: департамент кредитно-денежной политики ЦБ, «одно окно», «электронный кабинет налогоплательщика», фронт-офисы Сбербанка.

- Проектно-целевая модель: успешная реализация долгосрочных программ развития ряда регионов - Калужская и Тюменская области, ряд московских проектов, а также ряд успешных агентств развития РВК, РФПИ, АСИ.
  - Модель участия: портал [gorod.mos.ru](http://gorod.mos.ru) и электронные голосования в Москве
  - Комбинация моделей: опыт управления в Белгородской области; Росатом.
- Опыт отдельных ведомств и регионов показывает, что культурные ограничения не являются фатальными и не могут служить аргументом в пользу отказа от реформ.

Потребности в преобразованиях в системе государственного управления предъявляют и принципиально

### **НОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ.**

Изначальная логика действующего в настоящее время ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" № 79-ФЗ – меритократическая система с длительным наймом персонала, преимущественно внутренним продвижением, многочисленными условиями и ограничениями. Вместе с тем, созданная на основе закона модель является, как и указывалось выше, во многом недостроенной, имитационной и в ряде случаев устаревшей:

- формальные, неразвитые с содержательной точки механизмы отбора, формирования кадрового резерва и т.п.,
- формализованное обучение "1 раз в 3 года", приведшее к сильнейшему дефициту многих компетентностей внутри госслужбы и отсутствию информационного обмена с внешней средой,
- формальное выполнение или "обход" многих нормативных актов, по логике являющихся одними из ключевых (например, Указ Президента № 112 о конкурсах на госслужбу),
- большой разброс правоприменительной практики федерального законодательства в субъектах федерации, разная степень эффективности и качества профильных нормативных актов субъектов федерации и т.п.

В этой связи можно сформулировать следующее видение развития государственной службы:

- вслед за системой государственного управления **мультимодальной** должна

становиться и **система государственной службы**. Разные модели госуправления должны подразумевать разные модели управления человеческими ресурсами

- ✓ в каких-то случаях идеальным решением будет "правильная" меритократия с длительным наймом, долгосрочными программами мотивации и социальных льгот,
  - ✓ при решении других вопросов наиболее эффективным будет проектное управление с активным привлечением "под задачу" людей из бизнеса, с конкретными проектными КПЭ, срочными контрактами, бонусной системой и меньшим количеством запретов и ограничений,
  - ✓ в иных ситуациях акцент будет сделан на фасилитацию и коммуникацию с населением и подбор сотрудников с соответствующими качествами.
- изменения в структурах и процедурах ничего не дают без **изменений в квалификации, видении, мотивации, корпоративной культуре** госслужащих, существующих в рамках этих структур и процедур. Неудачи реформ госуправления во многом связаны именно с недоучетом человеческого фактора,
  - рассмотрение возможности **вывода части функций** в области оказания государственных услуг и иных вспомогательных сервисов в бюджетную сферу или на коммерческий аутсорсинг,
  - органам власти потребуется создание внутренних полноценных **служб управления персоналом** (по аналогии с бизнес-структурами) с привлечением внешних кадровых сервисов (прежде всего, РАНХиГС, если Академия сможет предложить соответствующий тип HR-консалтинга),
  - создание единого методического центра государственной службы.

Ключевые принципы изменений в системе обучения и развития:

- система ДПО также должна являться мультимодальной и включать в себя значительно более **широкий спектр форматов** образовательных программ – как коротких, так и длинных, как типовых, массовых, так и уникальных, как более академичных, так и глубоко интегрированных в процессы изменений, с сочетанием как лекционных, так и активных форм обучения,
- широкий спектр требуемых образовательных программ предполагает введение **разной стоимости часа** в госзадании в зависимости от типа программы,
- значительная часть образовательных программ должна разрабатываться **под конкретную задачу**, под актуализированные потребности государственных органов, служить элементом реализации тех или иных проектов,

- активное развитие должен получить фокус на **«неаудиторные» формы развития** – проекты, дистанционное обучение, базы знаний, стажировки,
- с учетом высокого информационного "перегруза" госслужащих важно не только предоставление собственно знаний, но и **возможностей для их быстрого поиска и получения** - развитие коммуникативных пространств, систем дистанционного обучения, корпоративных социальных сетей и т.п.

## **КРАТКИЕ (ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ) ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

Предлагаемые в предварительном варианте тезисы требуют своего серьёзного аналитического обеспечения, вокруг которого должна строиться исследовательская программа и расширенный пакет консалтинговых проектов – как в сфере госуправления, так и в сфере госслужбы. Логика исследовательских работ с опорой на доказательную эмпирическую социологию и статистику должна строиться с учетом дифференциации управленческих задач государственных органов. Также весьма желательны пилотные проекты в сфере государственной службы (HR-консалтинг) по отношению к отдельным ФОИВам и административно-территориальным единицам.

Основные исследовательские и экспериментально-проектные направления:

- **Мульти-модальный подход:** выработка типовых «правил игры» под основные типы задач госуправления, включая правила обеспечения взаимодействия и координации между госорганами, работающими в разных моделях. Реинжиниринг основных управленческих процессов, с учетом функционала задач, особенностей «управленческого материала» и процессов принятия решений;

- **Процедурная модель:** усиление меритократических принципов в системе госуправления и госслужбы для решения широкого круга задач, требующих разработки и описания регулярных процедур и обеспечения стандартами деятельности;

- **Проектно-целевая модель:** выделение сфер (типа проблем), требующих преимущественного использования проектно-целевых методов, и выведение этих задач и созданных для их решения структур проектного типа (на чётко определённый период) за пределы функционирования процедурной модели, включая разработку адекватной правовой базы, системы оплаты и открытого доступа на госслужбу;

- **Модель участия (партиципативная модель):** точечное использование методов «модели участия» в экспериментальном режиме, например, для решения проблем на территориальном (муниципальном) уровне, в сферах ЖКХ и частного строительства,

проведение краудсорсинговых мероприятий, обсуждение мер регулирования отдельных отраслей экономики и т.д.

### **ФУНКЦИИ АКАДЕМИИ**

А) Аналитическое сопровождение пакета реформ и пилотных проектов в «заинтересованных» ведомствах и территориях;

Б) Содействие в проведении инвентаризации, анализе функционалов государственных органов на соответствие механизмов управления поставленным задачам (в рамках сформулированных моделей госуправления);

В) Подготовка серии предложений по реинжинирингу деловых процессов в системе государственного управления (постановка задач, система контроля, система документооборота и т.п. с учетом специфики задач, сложившихся практик и основных моделей госуправления) и разработке нового институционального дизайна государственных органов.

Г) Создание международного центра прикладных и теоретических исследований в сфере государственного управления (public administration & public policy) как интеллектуальной площадки по обсуждению ключевых вопросов и проблем государственного управления.