УДК 338.242.4

Кайль Я.Я., Епинина В.С.

Актуальные проблемы системы государственного управления и направления их решения [1]

В статье определены основные направления решения центральных проблем системы государственного управления РФ. Обоснована целесообразность повышения информационной транспарентности, партисипативной ориентации и результативности деятельности органов исполнительной власти.

Ключевые слова: система государственного управления, транспарентность, партисипация, результативность, эффективность государственного управления.

Повышение эффективности системы государственного управления РФ является одной из самых важных стратегических задач проводимых административных преобразований, направленных на ускорение темпов развития страны.

В настоящее время система государственного управления в РФ, как и прежде, сталкивается с целым рядом важных проблем, препятствующих ее стабильному развитию. Так, одним из главных препятствий для экономического, социального и политического развития страны продолжает оставаться взяточничество и коррумпированность чиновников. Коррупция является причиной плохого инвестиционного климата и остановки каждого седьмого бизнеса в России [1]. Согласно результатам Глобального барометра коррупции 2013 года, коррумпированной россияне считают судебную систему (59%), а также законодательную власть (54%), чиновников (74%) и политические партии (49%) [2]. В первом полугодии 2013 г. было подвергнуто уголовному преследованию 484 лица особого правового статуса. В их числе — свыше 300 депутатов и выборных глав муниципальных образований, 11 депутатов законодательных органов субъектов РФ, один судья, девять прокурорских работников, 63 адвоката, 50 следователей различных ведомств [3]. Всего к началу 2013 г. за коррупцию сняты с должности около 800 высокопоставленных должностных лиц и руководителей регионов [4].

Признанным способом уменьшения негативных последствий бюрократизации управления и противодействия коррупции является установление общественного контроля над деятельностью органов исполнительной власти (ОИВ), основанного на повышении прозрачности и подотчетности их деятельности. Сложность развития общественного контроля в РФ состоит в том, что, несмотря на принимаемые в последнее время успешные решения в области повышения информационной открытости деятельности ОИВ, реализуемой прозрачности деятельности власти не всегда достаточно для обеспечения ее подотчетности населению. Высокая степень закрытости деятельности ОИВ вызывает у населения недовольство и делает ее недоступной для общественного контроля, вследствие чего населению и бизнесу предоставляются некачественные госуслуги.

Низкий профессиональный уровень (некомпетентность) госслужащих и, как следствие – низкая результативность деятельности ОИВ, являются еще одной проблемой современной системы государственного управления. У граждан накопилось немало претензий к работе различных ОИВ, которые оказывают госуслуги. Большое количество бюрократических процедур и невозможность оперативно разрешать самые насущные вопросы форми-

[1] Статья выполнена в рамках гранта РГНФ №13-32-01009 «Совершенствование государственного менеджмента в условиях инновационного развития экономики как направление повышения социально-экономического уровня и качества жизни населения субъекта РФ».

руют негативное общественное мнение о госслужащих. Оценки населением конкретных представителей ОИВ достаточно критичны. Так, из 15 человеческих качеств, по которым требовалось составить социально-психологический портрет современного чиновника, респонденты на первое место поставили равнодушие к людям (63,7%), на второе – продажность (58,5%), на третье – безразличие к интересам страны (44%). Такие качества, как деловитость, компетентность, оказались на восьмом месте (20,4%), а культура, образованность – на десятом (15,7%) [5, с.9].

Обозначенные выше проблемы порождают еще одну из нерешенных проблем системы государственного управления – кризис доверия общества к власти, нарастания социальной напряженности в обществе. По данным ежегодно проводимого Левада-центром опроса граждан в целом на протяжении последних трех лет наблюдается устойчивое снижение степени их доверия институтам власти (табл. 1). Тормозит решение данной проблемы в т.ч. недооценка использования каналов коммуникации и отсутствие продуманной коммуникационной стратегии ОИВ с населением.

Таблица 1

Результаты опросов населения
по вопросам доверия институтам публичной власти в 2010-2012 гг.,
% от общего числа опрошенных

Институт власти	вполне заслуживает доверия			совсем не заслуживает доверия		
	2010 г. ноябрь	2011 г. ноябрь	2012 г. октябрь	2010 г ноябрь	2011 г. ноябрь	2012 г. октябрь
Президент России	67	50	51	4	9	12
Председатель правительства	67	52	40	4	9	15
Правительство России	34	30	29	14	17	22
Областные (краевые, республиканские) органы власти	21	28	21	24	22	24
Местные (городские, районные) органы власти	17	23	19	31	26	27

Источник: сост. авт. с использованием: [6].

Текущее состояние системы государственного управления тесно связано с решением его актуальных проблем, приоритетно направленным на повышение качества и эффективности государственного менеджмента, что, в свою очередь, положительно отражается на уровне и качестве жизни населения. В связи с этим стратегический курс проводимых преобразований должен быть ориентирован на пересмотр содержания деятельности ОИВ в трех сферах, обеспечивающих адекватность системы государственного управления возможностям и запросам общества:

1. Информационная транспарентность.
2. Партисипативная ориентация.
3. Результативность.

Обеспечение информационной транспарентности деятельности ОИВ является одним из главных направлений проводимых административных преобразований, направленных на противодействие коррупции и создание условий для общественного контроля. Информационную транспарентность можно рассматривать как информационную открытость деятельности ОИВ, обеспечивающую возможность обществу получать информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений ОИВ, о решениях и юридических актах, затрагивающих его интересы (рис.1).

С учетом тенденций и направления развития современного российского общества приоритетом информационной транспарентности деятельности ОИВ выступают создание условий для максимально допустимой открытости государственных данных («Open Data») посредством публикации информации в удобных форматах, пригодных для последующей обработки и анализа, а также обеспечение доступа к этим данным.



Рис. 1. Методологический подход обеспечения информационной транспарентности деятельности ОИВ

Источник: сост. авт. с использованием: [7, с.26].

Площадкой (единой точкой коммуникации) для взаимодействия власти и общества по вопросу раскрытия государственной информации должен стать центральный портал открытых данных, проект концепции которого в настоящее время разработан и проходит обсуждение. К началу июня 2013 г. 27 ведомств уже создали страницы с наборами данных в машиночитаемом формате. Региональный портал открытых данных есть в 6 субъектах РФ: республике Башкортостан, Томской, Амурской, Ульяновской областях, Краснодарском крае и Москве. К концу июля 2013 г. в открытый формат должно быть переведено более 500 баз данных, а на базе Совета по открытым данным создана постоянно работающая площадка для измерения спроса и предложения в отношении наиболее востребованных наборов данных [8].

Среди современных нововведений в рамках информационной транспарентности можно выделить внедрение практики прямых трансляций в сети Интернет заседаний Правительства, важных совещаний, областных и международных мероприятий, а на региональном уровне – размещение на официальном сайте региональных ОИВ материалов заседаний Правительства субъекта РФ и важнейших совещаний.

На уровне регионов (например, Новгородская и Самарская области) активно идет работа по внедрению стандарта информационной открытости ОИВ, призванного регламентировать вопросы информационной открытости, в частности, спектр работ по внедрению открытых данных, публичные отчеты о деятельности, методику оценки уровня открытости. Стандарт предполагает максимально полное предоставление информации о деятельности ОИВ на официальных сайтах; своевременность размещения информации на сайтах и предоставления информации по запросам граждан; постоянное совершенствование существующей практики информационной открытости. Стандарт разрабатывается в целях повы-

шения прозрачности и понятности для широкой общественности нормативно-правовых актов, разрабатываемых и реализуемых правительственными ведомствами; повышения качества и доступности информации о деятельности органов власти для граждан; увеличения степени вовлеченности граждан, профессиональных и общественных объединений в рамках деятельности ведомств.

С целью повышения качества информационной транспарентности и улучшения информационных ресурсов ОИВ, доступных в сети Интернет для всех аудиторий, проводится их регулярный мониторинг. Необходимым инструментом контроля является разработанная в 2011 г. автоматизированная информационная система мониторинга государственных сайтов, размещенная по адресу gosmonitor.ru. Так, по данным мониторинга на региональном уровне (по состоянию на 25 июля 2013 г.), первые пять мест занимают официальные сайты ОИВ Ростовской, Ульяновской, Оренбургской, Псковской и Смоленской областей, последние пять – Кемеровской, Тульской областей, Хабаровского края, Магаданской области и Республики Татарстан [9].

В рамках информационной транспарентности одной из актуальных форм взаимодействия ОИВ с населением являются личные встречи и тематические «горячие линии», которые позволяют не только жителям получать оперативную информацию из первых рук, но и помогают руководителям и должностным лицам ОИВ лучше узнавать о нуждах и проблемах населения, состоянии дел на местах, снимать напряженность в решении отдельных вопросов. Так, регулярные «Прямые линии с Президентом России» предполагают не только телевизионное интервью Президента РФ, но и сбор информации для анализа реальной ситуации в стране. На уровне регионов (например, Кировская, Волгоградская, Ленинградская области и др.) в последнее время наблюдается активизация общения ОИВ с населением в режиме прямого диалога, во многих субъектах РФ «горячие линии» с главой региона были проведены впервые и позволили укрепить контакт регионального руководства с населением.

Транспарентность информации, позволяющая осуществлять общественный контроль и мониторинг деятельности ОИВ, необходима не только обществу, но и самим ОИВ, поскольку укрепляет социальный, политический, экономический потенциал российского федерализма, транслирует оптимальный курс федеральной власти и направления развития российской государственности.

Партисипативная ориентация деятельности ОИВ через прямые и обратные связи выполняет роль регулятора, обеспечивая качество и эффективность управляющего воздействия. Деятельность ОИВ в данном направлении имеет своей главной целью организацию и углубление согласованного оперативного взаимодействия государства с гражданским обществом и бизнесом; стимулирование активного участия населения в подготовке и реализации решений государственных структур; привлечение населения к более активной борьбе с коррупционными стратегиями и контролю над исполнительными органами.

В рамках партисипативной ориентации деятельности ОИВ как направления решения актуальных проблем системы публичного управления следует уделять внимание развитию института общественных инициатив и оценки регулирующего воздействия, расширению участия общественности в Общественных (экспертных) советах.

Развитие института общественных инициатив предполагает реализацию активного права граждан самостоятельно выдвигать на обсуждение ОИВ важные с точки зрения россиян проекты (инициативы) по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования системы государственного и муниципального управления. Указом Президента РФ от 04.03.2012 №183 утверждены Правила рассмотрения общественных инициатив граждан РФ, выдвигаемых с помощью специализированного сайта в сети Интернет (www.roi.ru). Во многих субъектах РФ созданы региональные экспертные рабочие группы по рассмотрению общественных инициатив и утверждены Положения об этих группах (на-

пример, Калужская, Мурманская, Сахалинская, Тюменская, Ульяновская, Челябинская области, республики Коми, Адыгея, Калмыкия и др.).

Институт оценки регулирующего воздействия, активно развивающийся в РФ с 2010 г., ориентирован на повышение качества правотворчества, создание прозрачных и понятных механизмов принятия обоснованных регулятивных решений. С помощью процедуры публичных консультаций на стадии законодательной инициативы создается барьер продвижению недостаточно проработанных решений, которые впоследствии могут повлечь неоправданные расходы для предпринимателей и государственного бюджета, т.е. принимаются меры по нивелированию возможного отрицательного влияния принимаемых актов на инвестиционный и предпринимательский климат. Окончательное принятие нормативно-правовых документов осуществляется при достижении консенсуса заинтересованных сторон. В соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» с 2014 г. для всех субъектов РФ внедрение в систему нормотворчества процедуры оценки регулирующего воздействия должно стать обязательным.

Федеральным законом №32-ФЗ «Об Общественной палате РФ» ОИВ предоставлена возможность образовывать Общественные советы – еще одну площадку для диалога власти и общества, предполагающую активное привлечение граждан в деятельность ОИВ в качестве членов данных советов. Представленная форма взаимодействия ОИВ и гражданского общества применяется при высшем руководстве страны и практически во всех субъектах РФ и ориентирована на обеспечение информационной прозрачности деятельности конкретного ОИВ, осуществление прямого общественного контроля за деятельностью ОИВ, вовлечению общественности в решение социальных задач, улучшение качества жизни населения.

Опыт многих стран показывает, что чем активнее реализуется партисипация в системе государственного управления, тем шире вовлеченность граждан в дела государства, успешнее развитие и политической, и экономической сфер [10, с.62]. Партисипация позволяет как ОИВ, так и населению, получить определенные преимущества: решить текущие вопросы и определить задачи на перспективу, активно бороться с коррупционными стратегиями, контролировать необоснованное расходование бюджетных средств, повысить уровень функционирования системы государственного управления и качества жизни населения.

Современная система управления деятельностью ОИВ является результативно-ориентированной и поэтому предполагает оценку степени реального достижения ими поставленных целей. Можно выделить два наиболее крупных проекта по внедрению показателей эффективности и результативности деятельности ОИВ и государственных гражданских служащих:

1. Оценка гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных ОИВ, их структурных подразделений.

2. Внедрение принципов оплаты труда государственных гражданских служащих по результатам деятельности.

Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 №1284 предусматривает проведение оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных ОИВ путем сбора мнений о качестве наиболее массовых и социально значимых госуслуг. Граждане могут оценивать качество госуслуг по таким критериям, как время ожидания в очереди, вежливость сотрудника, комфортность условий, доступность информации о порядке получения услуги и т.д.

Оценка результативности деятельности ОИВ является одним из важнейших инструментов мотивации ускорения проводимых преобразований в регионах. Во многих субъектах РФ (например, Саратовская область) в целях повышения результативности деятельности ОИВ, повышения качества и обоснованности принимаемых управленческих решений, уси-

ления мотивации и ответственности руководителей ОИВ в достижении поставленных целей и задач созданы постоянно действующие межведомственные комиссии при губернаторе по оценке результативности деятельности ОИВ региона.

Важно отметить заложенные в законодательстве принципы взаимосвязи показателей результативности деятельности ОИВ с показателями результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих. Так, показатели конечного результата как показатели результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих характеризуют результативность деятельности государственного органа, а показатели непосредственного результата – качество принятия и исполнения управленческих и иных решений. Введение «особого порядка оплаты труда» государственных гражданских служащих в зависимости от достижения ими показателей результативности профессиональной служебной деятельности направлено на установление прямой взаимосвязи между уровнем оплаты труда государственных гражданских служащих и результатами их профессиональной служебной деятельности, что должно способствовать повышению эффективности их деятельности.

Итак, в настоящее время система государственного управления претерпевает серьезные изменения, что находит свое проявление в необходимости повышения информационной транспарентности, партисипативности, результативности деятельности ОИВ. Информационное обеспечение и освещение основных направлений государственной политики, деятельности ОИВ и общественных структур приобретает все большее и решающее значение. Система государственного управления с развитыми прямыми и обратными связями, открытым для общества механизмом принятия решений для общества ориентирована на согласование его интересов и удовлетворение потребностей (ожиданий).

Литература

1. Коррупцию обвинили в гибели каждой седьмой российской компании // http://www.km.ru/economics/2013/07/12/biznes-i-predprinimatelstvo-v-rossii/715678-korruptsiyu-obvinili-v-gibeli-kazhd.

2. . Коррупцию победит не правительство, а граждане // http://www.transparency.org.ru/barometr-mirovoi-korruptcii/korruptciiu- pobedit-ne-pravitelstvo-a-grazhdane.

3. Следственный комитет России передал в суд 5 тысяч уголовных дел о коррупции // http://korrossia.ru/rating/8146-sledstvennyy-komitet-rossii-peredal-v-sud-5-tysyach-ugolovnyh-del-o-korrupci.html.

4. Коррупция в России. // http://ru.wikipedia.org/wiki/%CA%EE%F0%F0%F3%EF%F6%E8%FF _%E2_ %D0%EE %F1%F1%E8%E8.

5. . Зинченко Г.П. Государственный служащий 20 лет спустя // Государственное и муниципальное управление. 2012. №1. С. 6–14.

6. Доверие институтам власти: результаты опроса по репрезентативной выборке населения России // http://www.levada.ru/02-11-2012/doverie-institutam-vlasti.

7. Противодействие коррупции и модернизация государственного управления: опыт России / Под ред И.Н. Барцица. М.: РАНХиГС, 2011.

8. Открытым данным дали месяц // http://www.tdaily.ru/news/glavnye-novosti/29824.

9. Итоговый рейтинг официальных сайтов [Электронный ресурс] // http://gosmonitor.ru/rating/total?type=52.

10. Кайль Я.Я., Епинина В.С. Актуализация партисипативного подхода к формированию системы публичной власти в современной России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. №33. С. 57-63.