



УДК 351/354(035)

© Н. П. Поличка, 2006

## РОЛЬ НАУЧНОГО СООБЩЕСТВА В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ РЕФОРМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

*Поличка Н. П.* – д-р пед. наук, проф. кафедры государственно-правовых дисциплин дальневосточного юридического института (ТОГУ)

Реформа публичной власти, которая осуществляется в России, требует значительного интеллектуального потенциала. Представляется, что такой потенциал есть в НИИ и вузах страны. Включение научного сообщества в научно-методическое сопровождение административной реформы будет способствовать развитию и коммерциализации вузовской науки, а также сближению теории и практики в процессе подготовки специалистов.

The reform of public authority activities, which is being carried out in Russia, demands a significant mental potential. Such potential appears to exist in scientific research institutes and higher educational institutions of the country. Joining the scientific community in scientific and methodical support of administrative reform will promote developing educational and scientific activities. It will also bring the theory closer to practice in training future experts.

В рейтинге международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума по показателю "качество государственных институтов" Россия занимает в настоящее время 89-е место. Власть фактически стала главным тормозом социально-экономического развития страны. Поэтому Президент РФ В. В. Путин, придя к власти в 2000 г., начал масштабную реформу всей системы публичной власти от муниципального до федерального уровня.

В числе наиболее значимых, системообразующих положений реформы явилась идея перехода от «патерналистской» модели государства к «субсидиарной». Она определила необходимость дальнейшего «разгосударствления государства», стратегию «исхода» власти из тех сфер жизнедеятельности общества, в которых население самостоятельно могло удовлетворять свои потребности и решать возникающие проблемы. В субсидиарной модели государства органы власти должны



остаться в тех отраслях и решать те задачи, которые никто кроме государства выполнять не должен (*обеспечение безопасности, законодательство...*). Кроме того, власть должна обеспечить выполнение тех работ и предоставление тех услуг, относительно которых в обществе существует острая потребность, но никто в гражданском обществе (*население, бизнес, некоммерческий сектор*) не желает или не может их выполнить (предоставить). Другими словами, всё, что население, бизнес, некоммерческий сектор могут сделать самостоятельно, органы власти делать не должны.

Следствием реализации данной стратегической идеи явилась масштабная инвентаризация функций государства и местного самоуправления, ограничение вмешательства государства в регулирование экономики и развитие саморегулируемых организаций, создание принципиально новой системы технического регулирования в стране, разработка принципов реструктуризации бюджетного сектора и т. д.

Не менее важным для российских органов власти всех уровней является их технологическое перевооружение. Это переход к новым информационно-коммуникационным технологиям и внедрение таких современных технологий государственного и муниципального управления, как управление по результатам; бюджетирование, ориентированное на результат; стандартизация и регламентация; оптимизация системы органов исполнительной власти и внедрение системы аутсорсинга; социальное партнерство и др.

Содержательное и технологическое реформирование власти не самоцель, а лишь способ решения существующих проблем, которые не позволяют власти эффективно решать стоящие перед ней задачи. К числу явно обозначившихся и практически бесспорных проблем государственного и муниципального управления можно сегодня отнести:

- несоответствие представлений о потребностях и интересах граждан страны, которые существуют у власти, реальной действительности;
- отсутствие у власти знаний о способах решения многих возникающих сегодня проблем ввиду их сложности, новизны и отсутствия в науке и практике вариантов их решений;
- неумение органами власти правильно оценить и спрогнозировать возможные последствия принимаемых решений, а также быстро и адекватно среагировать на проблемы, возникающие в ходе осуществления решений (процесс реализации федерального закона о монетизации льгот яркое тому подтверждение);
- отсутствие эффективного выполнения властью собственных решений, многие из которых так и остаются на бумаге.



Очевидно, что решение всех этих проблем связано с необходимостью реформирования практически всех этапов деятельности власти, которые могут быть представлены в следующем виде:

- Проектирование решения, в том числе:
  - анализ ситуации,
  - постановка задачи,
  - генерирование альтернатив,
  - выбор критериев для оценки альтернатив,
  - оценка альтернатив.
- Принятие решения.
- Осуществление решения, в том числе:
  - мониторинг осуществления решения с целью выявления возможных проблем.
- Измерение эффективности реализованного решения.
- Корректировка решения в случае выявления его неэффективности.

При этом нужны как технологические (процессуальные) реформы, так и привлеченные дополнительные ресурсы для осуществления государственного и муниципального управления.

В частности, на этапе *проектирования решений* необходимы качественно новые системы регулярного получения информации о потребностях и интересах граждан и гражданских организаций. Сегодня власть практически оказалась без системы обратной связи, поскольку традиционные демократические институты, призванные осуществлять эту функцию в общественном управлении (представительные органы власти и СМИ), пока не могут её обеспечить<sup>1</sup>. Поиск наиболее оптимальных решений требует наличия альтернатив. Для каждой функции власти, для каждой задачи и проблемы должны строиться возможные альтернативные пути их решения. Затем на основе выбранных критериев каждая альтернатива должна оцениваться и выбираться оптимальная.

На этапе *осуществления решений* требуется привлечение дополнительных ресурсов (организационных, информационных, материальных ...) гражданского общества для участия в реализации решений, поскольку продолжающийся процесс «разгосударствления власти» существенно ограничил её ресурсы для осуществления принимаемых решений. Традиционные административно-принудительные механизмы влияния на социально-экономические процессы, граждан и организа-

<sup>1</sup> Депутатский корпус, формирующийся в регионах и муниципалитетах в основном пока ещё не по партийным спискам, выражает, как правило, интересы и потребности не каких-то социальных групп, а свои личные. Что же касается СМИ, которые в демократических странах должны обеспечивать коммуникацию между всеми элементами политической системы, то и они пока не выполняют своей общественной роли, а в основном «продвигают» интересы своих учредителей.



ции практически уже не действуют. Требуется также создание новых систем мониторинга процессов реализации решений для своевременного выявления проблем, возникающих в ходе осуществления принятых решений.

Для внедрения технологий управления по результатам и бюджетирования, ориентированного на результат, на этапе *измерения эффективности* необходимо построить системы измерения полученных результатов и оценки их эффективности.

В случае, если эффективность реализованного решения не будет соответствовать запланированным показателям, потребуются аналитические исследования с целью поиска ошибок, допущенных в ходе проектирования и (или) осуществления решения, а также разработки предложений для *корректировки принятого решения*.

Таким образом, для повышения эффективности государственного и муниципального управления и решения существующих проблем требуется реформировать практически все этапы управленческого цикла: проектирование, принятие и осуществление решений, измерение эффективности и корректировку властных решений. В значительной мере эту задачу должна решить административная реформа, которая осуществляется в настоящее время в стране.

### Основные положения административной реформы

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р одобрена КОНЦЕПЦИЯ административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг., целями которой являются:

- повышение качества и доступности государственных услуг;
- снижение издержек бизнеса, возникающих в связи с государственным регулированием экономики;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения этих целей планируется решение следующих задач:

- внедрение в органах исполнительной власти принципов и механизмов управления по результатам;
- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;



- оптимизация функций органов исполнительной власти и введение особых механизмов регулирования в коррупционно опасных сферах деятельности органов исполнительной власти;
- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности и открытости деятельности органов исполнительной власти;
- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

В результате реализации мероприятий административной реформы в 2006–2008 гг. предполагается рост удовлетворенности граждан качеством государственных услуг, снижение издержек бизнеса на преодоление административных барьеров, повышение позиции Российской Федерации в основных международных рейтингах эффективности государственного управления.

### **Проблема интеллектуального обеспечения административной реформы и возможные пути её решения**

Большинство из перечисленных выше задач, сформулированных в Концепции, не имеют разработанных технологий решения на региональном и муниципальном уровнях, поскольку никогда ранее не ставились перед государственными и муниципальными исполнительными органами власти. Поэтому их реализация требует значительного интеллектуального потенциала.

Возможны несколько вариантов решения данной проблемы:

- направление чиновников на переподготовку и курсы повышения квалификации;
- привлечение к осуществлению реформы интеллектуального потенциала гражданского общества.

Представляется, что использование первого традиционного варианта в настоящее время весьма проблематично, поскольку практически нет учебных заведений, которые бы осуществляли образовательные программы подготовки специалистов для реализации административной реформы. Осознавая эту проблему, разработчики административной реформы включили в ПЛАН мероприятий по проведению административной реформы п. 6.5. «Подготовка преподавателей и экспертов».



Однако, если учитывать масштаб поставленных задач и масштаб страны, становится очевидным, что данными мерами задачу научно-методического обеспечения реформы решить не удастся. Необходимы другие нетрадиционные подходы, а именно, привлечение интеллектуального потенциала гражданского общества, в первую очередь потенциала НИИ и вузов к осуществлению мероприятий реформы.

Представляется, что большинство вузов могут стать активными участниками (а может быть, и центрами) работы по продвижению и научно-методическому сопровождению административной реформы в регионах и муниципалитетах страны, поскольку перечень задач и функций власти, которые надо реформировать, весьма обширен и практически любая кафедра любого вуза может найти задачу, соответствующую её специализации. В частности, на уровне субъектов Федерации перечень полномочий региональной власти только по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации составляет 58 пунктов, у городской муниципальной власти – 35 вопросов местного значения. Столь обширный перечень полномочий власти «покрывает» практически все сферы жизнедеятельности общества: правопорядок, безопасность, экологию, образование, спорт, медицину, культуру, строительство, транспорт, энергетику и т. д.

Особенно большой «фронт работ» у юридических вузов, поскольку каждый шаг административной реформы должен отражаться в соответствующих нормативных правовых актах. Для организации деятельности юридических вузов по научно-методическому сопровождению административной реформы представляется целесообразным часть научно-исследовательской работы, осуществляемой учёными, преподавателями и аспирантами, а также тематику курсовых и дипломных работ студентов сориентировать на задачи административной реформы.

Например, одной из задач административной реформы является оптимизация функций и структуры органов исполнительной власти, в том числе органов исполнительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления. Для решения данной задачи по каждому полномочию региональной и муниципальной власти необходимо, как минимум, выполнение следующих видов деятельности:

- анализ существующих правовых основ деятельности каждого органа власти и каждого структурного подразделения и установление их соответствия новому федеральному законодательству и концепции субсидиарного государства;

- разработка предложений по приведению существующих правовых основ деятельности органа власти в соответствие новому федеральному законодательству;



-разработка правовых основ реализации новых функций органа власти, установленных федеральным законодательством;

-и т. д.

Очевидно, что каждый из этих видов деятельности может стать темой курсовой и дипломной работы, а также кандидатского и докторского исследования, что, в свою очередь, будет способствовать развитию научного потенциала вуза, сближению теории и практики, а также коммерциализации вузовской науки.

Включение вузов в научно-методическое сопровождение реформ может стать дополнительной статьёй дохода вуза. Для этого уже созданы необходимые правовые и финансовые основы. В частности, в функциональную классификацию расходов бюджетов Российской Федерации в каждый раздел государственного и муниципального управления введён подраздел «Прикладные научные исследования в области...», а именно:

в раздел **Общегосударственные вопросы** введен подраздел *Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов*;

в раздел **Национальная оборона** – подраздел *Прикладные научные исследования в области национальной обороны*;

в раздел **Национальная безопасность и правоохранительная деятельность** – подраздел *Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности*;

в раздел **Национальная экономика** – подраздел *Прикладные научные исследования в области национальной экономики*;

в раздел **Жилищно-коммунальное хозяйство** – подраздел *Прикладные научные исследования в области жилищно-коммунального хозяйства*;

в раздел **Охрана окружающей среды** – подраздел *Прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды*;

в раздел **Образование** – подраздел *Прикладные научные исследования в области образования*;

в раздел **Культура, кинематография и средства массовой информации** – подраздел *Прикладные научные исследования в области культуры, кинематографии и средств массовой информации*;

в раздел **Здравоохранение и спорт** – подраздел *Прикладные научные исследования в области здравоохранения и спорта*;

в раздел **Социальная политика** – подраздел *Прикладные научные исследования в области социальной политики*.

Анализ федерального бюджета РФ на 2006 г. показывает, что федеральные органы власти уже сегодня привлекают интеллектуальный потенциал страны для осуществления административной реформы и





решения наиболее сложных задач государственного управления. В частности, Приложение 8 «Распределение расходов федерального бюджета на 2006 год по разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации» к Федеральному закону "О федеральном бюджете на 2006 год" содержит данные в запланированных средствах федерального бюджета на осуществление прикладных научных исследований по различным отраслям, представленные в таб. 1.

Таблица 1

| Раздел, подраздел                                                                                     | Сумма,<br>тыс. р.    | %    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|------|
| <b>ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ</b>                                                                    | <b>638 885 612,4</b> |      |
| Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов                                | 5 068 808,2          | 0,79 |
| <b>НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА</b>                                                                           | <b>666 026 632,1</b> |      |
| Прикладные научные исследования в области национальной обороны                                        | 92 917 918,1         | 14   |
| <b>НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ</b>                                    | <b>541 634 563,3</b> |      |
| Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности | 3 573 120,6          | 0,66 |
| <b>НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА</b>                                                                         | <b>339 333 969,1</b> |      |
| Прикладные научные исследования в области национальной экономики                                      | 43 906 031,4         | 12,9 |
| <b>ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО</b>                                                                 | <b>38 883 157,1</b>  |      |
| Прикладные научные исследования в области жилищно-коммунального хозяйства                             | 460,0                | 0,01 |
| <b>ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ</b>                                                                        | <b>6 334 260,7</b>   |      |
| Прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды                                     | 183 132,2            | 2,9  |
| <b>ОБРАЗОВАНИЕ</b>                                                                                    | <b>201 588 660,6</b> |      |
| Прикладные научные исследования в области образования                                                 | 868 527,2            | 0,43 |
| <b>КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ И СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ</b>                                        | <b>51 248 093,1</b>  |      |
| Прикладные научные исследования в области культуры, кинематографии и средств массовой информации      | 225 847,1            | 0,44 |
| <b>ЗДРАВООХРАНЕНИЕ И СПОРТ</b>                                                                        | <b>149 098 675,3</b> |      |





*Окончание табл. 1*

| Раздел, подраздел                                                  | Сумма,<br>тыс. р.    | %    |
|--------------------------------------------------------------------|----------------------|------|
| Прикладные научные исследования в области здравоохранения и спорта | 1 910 083,0          | 1,28 |
| <b>СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА</b>                                         | <b>205 253 269,6</b> |      |
| Прикладные научные исследования в области социальной политики      | 124 327,2            | 0,06 |

Как видно из приведенной табл. 1, разные федеральные ведомства по-разному привлекают экспертное сообщество и выделяют различные средства на осуществление прикладных научных исследований: от 0,01 % (жилищно-коммунальное хозяйство) до 14 % (национальная оборона). В этом смысле рейтинг отраслей выглядит следующим образом (табл. 2).

*Таблица 2*

| Отрасль                                                     | Процент бюджетных<br>расходов на прикладные<br>исследования |
|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Национальная оборона                                        | 14,00                                                       |
| Национальная экономика                                      | 12,90                                                       |
| Охрана окружающей среды                                     | 2,90                                                        |
| Здравоохранение и спорт                                     | 1,80                                                        |
| Общегосударственные вопросы                                 | 0,79                                                        |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 0,66                                                        |
| Культура, кинематография и средства массовой информации     | 0,44                                                        |
| Образование                                                 | 0,43                                                        |
| Социальная политика                                         | 0,06                                                        |
| Жилищно-коммунальное хозяйство                              | 0,01                                                        |

Несмотря на небольшие проценты, общая сумма федеральных бюджетных средств, выделенных в 2006 г. на прикладные научные исследования, составляет около 150 млрд р. или 3,5 % федерального бюджета.

Примеры планирования бюджетных средств на прикладные научные исследования и разработки появляются и на уровне субъектов Федерации, правда, в существенно меньшем объеме и только по некоторым отраслям. В частности, бюджет Хабаровского края на 2006 г. по



разделу «Национальная экономика» содержит два подраздела «Прикладные научные исследования и разработки» и «Научное сопровождение инновационных проектов государственного значения», которые в сумме составляют 26 072 тыс. р. Это 1,17 % от общей суммы средств, запланированных на данный раздел, и 0,1 % от всего краевого бюджета. Заметим, что если бы край последовал примеру федеральных властей, то хабаровская наука получила бы заказ на 911 млн р., что составляет 3,5 % от бюджета Хабаровского края.

К сожалению, примеров планирования бюджетных средств на прикладные научные исследования в сферах деятельности муниципальной власти пока не обнаружено, хотя в рамках стратегического планирования и разработки градостроительных планов большинство муниципальных образований обращаются к услугам научно-исследовательских институтов и независимых аналитических центров. Вместе с тем новая функциональная бюджетная классификация расходов бюджетов действует и для местных бюджетов, а проблемных задач в местной власти более чем достаточно. Заметим также, что 3,5 % от бюджета, например, г. Хабаровска на 2006 г. составляют 175 млн р.

Подводя итог сказанному, можно сделать следующие выводы:

- для осуществления реформы публичной власти в России требуется осуществление большого объёма прикладных научных исследований и разработок и значительный интеллектуальный потенциал;
- данный потенциал имеется в научно-исследовательских институтах, вузах, независимых аналитических центрах и других научных и образовательных организациях различных организационно-правовых форм;
- на уровне федерального законодательства созданы правовые условия для привлечения интеллектуального (научного, экспертного) потенциала страны к реформированию публичной власти в России;
- включение вузов в научно-методическое сопровождение административной реформы будет способствовать развитию интеллектуального потенциала вузов, сближению теории и практики в процессе подготовки специалистов, повышению финансовой устойчивости и стабильности вузовской науки.