Потенциал государственного управления в Республике Башкортостан: перспективы реализации

И. КАРЕЛИН

Анализируя административно-управленческий аппарат Республики Башкортостан, можно его охарактеризовать как относительно компактный. Республика занимает в последние годы 9–15 места среди регионов с наименьшей численностью государственных служащих. О высоком административно-управленческом потенциале свидетельствуют результаты рейтинга влияния глав субъектов Российской Федерации, составляемого Агентством политических и экономических коммуникаций.

В соответствии с федеральным статистическим наблюдением в первом полугодии 2016 года численность работников, замещавших должности гражданских служащих в органах исполнительной власти РБ, составила 3961 человек, укомплектованность – 95,4 %. Численность государственных гражданских служащих в органах исполнительной власти РБ на 10 тыс. человек населения на конец 2015 года составила 9,7 человек, численность работников государственных органов и органов местного самоуправления РБ на 10 тыс. человек населения за 2015 год – 111,3 человек (4 место).

В последнее время наблюдается омоложение кадрового состава государственной службы. Средний возраст госслужащих составляет 38–40 лет. Доля лиц пенсионного возраста в общей численности работников, замещавших государственные гражданские должности, в Башкортостане составляет 3,7 %.

Подавляющее большинство госслужащих (в среднем 96–97%) имеют высшее профессиональное образование; доля лиц, имеющих более двух высших образований, составляет в Республике Башкортостан 7,2 %. Однако базовое высшее профессиональное образование по специальности «Государственное и муниципальное управление» имеют в Республике Башкортостан всего 4,2 %.

Факторы эффективности работы государственного аппарата определяются качеством кадрового потенциала государственных органов, которое прослеживается через базовые характеристики государственных служащих: показатели способности эффективно выполнять свои функции и показатели мотивации к максимальной самоотдаче на государственной службе.

Основным инструментом оценки прогнозных показателей является усовершенствованная система оценки регулирующего воздействия (ОРВ), а основными инструментами – модернизированная система государственно-частного и муниципально-частного партнерства и развитая (эффективно функционирующая) система электронного правительства и применения информационно-коммуникационных технологий. Институт ОРВ представляет собой комплекс мероприятий, проводимых в отношении проектов НПА с целью определения и количественной оценки эффектов разрабатываемого регулирования до его введения и реализации.

За период с 2011 года по 2014 год в рамках проведения процедуры ОРВ проанализировано 612 проектов нормативных правовых актов Республики Башкортостан. Наблюдается ежегодный рост количества направляемых для проведения процедуры ОРВ проектов актов на оценку регулирующего воздействия проектов актов.

Прослеживается тенденция к снижению количества заключений, содержащих выводы о наличии в проектах НПА барьеров и необоснованных ограничений для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности,

Карелин Игорь Юрьевич, канд. экон. наук, доцент, заведующий кафедрой экономической теории и социально-экономической политики Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан. E-mail: karelin7@yandex.ru

что свидетельствует об улучшении качества подготовки проектов НПА разработчиками.

Наибольшая нормотворческая активность, затрагивающая вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, проявлялась Минсельхозом РБ, Гострансом РБ, Минпромом РБ. Указанные республиканские органы исполнительной власти имеют наибольший опыт сопровождения процедуры ОРВ, формирования данных для проведения процедуры ОРВ и являются наиболее подготовленными для введения нового, децентрализованного Порядка проведения оценки регулирующего воздействия.

В 2015 г. осуществлялось внедрение процедуры оценки регулирующего воздействия во всех городских округах и муниципальных районах Республики Башкортостан согласно утвержденному плану-графику. Внедрение процедуры ОРВ на муниципальном уровне завершит систему контроля над принятием необоснованных решений на всех уровнях в Республике Башкортостан.

Несмотря на относительно высокий уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг (свыше 80 %), в ходе исследования в данной области был выявлен ряд проблем.

Население региона стало более требовательно относиться к деятельности органов государственной и местной власти; оно считает, что власть в недостаточной степени справляется с решением задач в таких сферах деятельности, как социальная поддержка малоимущих, повышение уровня жизни населения, работа с молодежью, строительство жилья, благоустройство города/района.

Далеко не все слои населения могут ясно определить сегодня свой интерес и потребности в электронном взаимодействии с органами власти, так как недостаточно хорошо представляют себе преимущества использования данных возможностей в повседневной жизни.

Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме (в % от общей численности населения в возрасте 15–72 лет, получившего государственные и муниципальные услуги, соответствующего субъекта Российской Федерации)*

	2014	2015	2016
Российская Федерация	35,2	39,6	51,3
Республика Татарстан (Татарстан)	63,0	65,2	79,7
Ханты-Мансийский автономный округ	62,3	27,4	74,1
Калужская область	34,0	40,7	68,7
Тюменская область	54,8	37,5	67,7
Тульская область	23,5	55,6	61,5
Республика Башкортостан	27,6	52,0	61,2
Еврейская автономная область	17,8	16,1	16,0

*Результаты 2016 года по регионам.

Невысокая позиция региона обусловлена в том числе высоким удельным весом (по сравнению с регионами-лидерами) сельского населения и наличием цифрового внутрирегионального неравенства, которое заключается в следующем:

– недостаточная компьютерная грамотность и отсутствие навыков работы с информацией, закрывающие доступ к информационному обществу для части населения, особенно в сельской местности;

– информационные запросы малоимущих слоев населения слабо представлены в Сети;

– сельские районы имеют слабые каналы коммуникационного доступа к информационным сервисам;

– информация о преимуществах интернет-услуг изложена в основном в сети Интернет, к которой значительная часть населения просто не обращается.

Республика Башкортостан не входит в первую десятку регионов Российской Федерации, в которых удельный вес населения, столкнувшегося с проблемами при получении государственных и муниципальных услуг через официальные веб-сайты и порталы, наименьший. Однако показатели РБ выше среднероссийских. Среди главных проблем получения услуг в электронном виде жители РБ называют «недостаточность, неясность или устаревшую информацию» и «технические сбои на сайте/портале».

Республика Башкортостан значительно продвинулась в рейтинге информационной открытости высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ за 2015 год благодаря запуску новой версии сайта Правительства Республики Башкортостан (4 место по итогам 2015 г. по сравнению с 56-й позицией в 2014 г.). Уровень реализации требований к открытости данных повысился более чем на 40 %.

В рейтинге информационной открытости сайтов региональных органов законодательной власти 2016 года Республика Башкортостан заняла 35 место. Данная позиция существенно ограничивает возможности региона по улучшению степени информационной открытости субъектов РФ.

Отдельный аспект проблем государственного управления – бытовая и деловая коррупция, уровень которой в РБ, по оценкам экспертов, составляет свыше 50 млрд руб.

Среди основных причин коррупции в системе государственного управления в Республике Башкортостан были выделены следующие:

1. Правовые:

– пробелы в законодательной и организационно-управленческой системе выявления коррупционных преступлений;

– отсутствие законодательного регулирования запросов правоохранительных органов о состоянии банковских счетов государственных и муниципальных служащих и членов их семей, объектов недвижимости, так как нарушается банковская и налоговая тайна;

– недостаточно жесткие правовые санкции за коррупционное поведение;

– рамочный характер законодательных норм о конфликте интересов (отсутствие процедур, неясность санкций).

2. Институциональные:

– отсутствие государственного органа и подразделений, в компетенцию которых входила бы борьба с коррупцией на государственной гражданской службе;

– отсутствие единства в системе исполнительной власти, то есть регулирование одной и той же деятельности различными инстанциями;

– слабость институтов гражданского общества.

3. Административно-управленческие:

– высокий уровень административного усмотрения;

– неудобный для клиента интерфейс государственных и муниципальных услуг;

– слабость внутреннего административного аудита;

– протекционистский характер модели государственной кадровой политики;

– незаинтересованность аппарата в использовании современных организационных и технических средствах противодействия коррупции.

Исследование уровня коррупции в регионе как отношения затрачиваемых на борьбу с коррупцией средств к общим потерям от коррупции и сравнительные данные минимальных и максимальных уровней коррупции по регионам России показало, что с 2010 года республика продемонстрировала негативную динамику: переход на 55-ю позицию.

С учетом низкого статуса России в мировых коррупционных рейтингах данный фактор является одним из основных препятствий на пути инновационного развития и модернизации республики.

Анализ развития государственного управления показал, что в настоящее время кадровые, организационные, управленческие, технологические, социальные, финансовые и материально-технические проблемы ограничивают внутреннюю перенастройку коммуникаций региональных органов исполнительной власти (РОИВ), при этом несогласованность интересов бизнеса, власти и населения не позволяет

сформировать общий вектор развития. В перспективе до 2030 года ситуация улучшится, что обусловлено созданием институтов развития, поддержкой предпринимательства, обеспечением доступности инфраструктуры и ресурсов, использованием мобильных интерфейсов, функциональной и структурной оптимизацией РОИВ, совершенствованием кадровой политики в сфере госуправления, развитием нормативной базы (в том числе созданием типизированных нормативно-правовых актов) и информационной открытости (в том числе расширением участия граждан в управлении регионом, поддержкой гражданских инициатив). Факторами, усугубляющими неблагоприятный инвестиционный климат, являются избыточность государственных функций, слабое информирование, рост инвестиционных рисков из-за независимости от государства ряда факторов, сложность процедур и высокая стоимость инфраструктуры, ограниченность финансовых, материальных и трудовых ресурсов. Положительное влияние будут иметь реализуемые обеспечивающие и вспомогательные процессы, которые будут способствовать достижению необходимого уровня удовлетворенности населения деятельностью РОИВ.

Существующая система и технологии управления не позволяют обеспечивать согласованность интересов стейкхолдеров в силу традиционно утяжеленно иерархической структуры РОИВ, устаревших компетенций, негибких и недостаточных интерфейсов взаимодействия с бизнесом и населением. Поэтому от контроля, надзора, директивного управления и роли регулятора в целом необходим переход к роли государства как арбитра (к координированию, согласованию и фасилитивному управлению).

Проиллюстрировать данное утверждение позволяет динамика показателя РБ в Национальном рейтинге инвестиционного климата в субъектах РФ, по которому в 2016 г. РБ занимала 20 место по сравнению с 40 местом в 2015 г.

В настоящее время реализуемые Госпрограммы РБ не отвечают требованиям стратегической инициативы и целям стратегических проектов в сфере государственного управления.

Реализация стратегических проектов по направлению «Государственное управление», заложенных в «Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года», будет проведена через новую государственную программу «Совершенствование государственного управления в Республике Башкортостан (2017–2030 гг.)», ответственным исполнителем которой планируется Администрация Правительства РБ, а соисполнителями – РОИВ. Цель государственной программы – сформировать систему государственного управления, обеспечивающую достижение стратегических целей путем эффективной коммуникации и согласования интересов стейкхолдеров на территории Республики Башкортостан. Перспективы реализации потенциала государственного управления, для которой требуется бюджетное (федеральное, республиканское) и внебюджетное финансирование, заложены в решении следующих задач государственной программы:

– внедрение технологий проектного управления в Правительстве РБ и РОИВ;

– обеспечение РОИВ квалифицированным кадровым составом, способным эффективно реализовать стратегию;

– совершенствование региональной системы оценки деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих;

– функциональная и структурная оптимизация РОИВ;

– рост доступности государственных и муниципальных услуг, в том числе для малого бизнеса

– устранение цифрового неравенства на территории РБ;

– обеспечение открытости, прозрачности и согласованности интересов основных стейкхолдеров (население, бизнес) при принятии решений Правительством РБ.

В этой связи целевыми индикаторами и показателями государственной программы должны стать:

– доля государственных служащих (ГГС), участвующих в реализации проектов;

– доля мероприятий государственных программ, реализуемых в формате проектов;

– доля ГГС, прошедших отбор с применением современных методов определения профессиональных компетенций, управленческих и лидерских качеств;

– доля премиального фонда в структуре оплаты труда, зависимой от результатов деятельности;

– доля должностей ГГС РБ с показателями эффективности деятельности;

– доля государственных служащих, прошедших курсы повышения квалификации;

– уровень доверия населения к ГГС РБ;

– количество принятых нормативно-правовых документов (административных регламентов);

– сокращение личных обращений за государственными и муниципальными услугами в органы государственной власти;

– доля населения, охваченного сотовой связью;

– доля домохозяйств с широкополосным доступом в Интернет;

– количество уникальных пользователей системы «Открытая Республика»;

– удовлетворенность населения возможностью выражать свое мнение при реализации инициатив;

– рейтинговые позиции по составляющим «А», «Б», «В», «Г» Национального рейтинга инвестиционного климата.

Реализация предложенных стратегических проектов «Внутренняя перенастройка коммуникаций» и «Эффективные внешние коммуникации» предполагает разработку формата проектного участия, требований к проектным группам, инициирование проектов, формирование перечня навыков и уровня специализации ГГС, перечня показателей оценки эффективности РОИВ, значимых для бизнеса и населения, а также перечня избыточных, «новых» функций РОИВ, формирование схемы развития сотовых и интернет-коммуникаций, форматов взаимодействия бизнеса с РОИВ при реализации инвестиционных проектов, осуществления текущей деятельности и т.п., а также удовлетворение потребностей в модификации образовательных программ, особенно в ГБОУ ВО «Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан».

Таким образом, одним из важнейших приоритетов стратегического развития РБ является повышение эффективности коммуникаций РОИВ с населением и бизнесом и государственного управления социально-экономическим развитием региона в целом как сферы, имеющей важнейшее значение для достижения целевых показателей и влияющей на создание комфортных условий для проживания и ведения бизнеса на территории РБ.

Данное решение в сфере стратегического развития государственного управления отличается от реализуемых в настоящее время, поскольку в республике сильна политическая воля руководства, что гарантирует достижение целевых показателей, измеряющих эффективность деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих РБ.

Литература

1. Карелин И.Ю. Глобальные и региональные факторы стабилизации развития социально-экономических систем // Снижение социальной напряженности и экономический рост как результаты эффективного управления социально-экономическими системами в регионе: сб. трудов участников рос. науч.-практ. конф. с междунар. участием / редкол. И. Ю. Карелин [и др.]. Уфа: Мир печати, 2016. С. 6–9.

2. Перспективы инновационного развития территорий: коллективная монография / под общ. ред. И.Ю. Карелина. Уфа: БАГСУ, 2015. 342 с.

3. Эффективное государство: современные тенденции и стратегическое развитие в Республике Башкортостан: коллектив. моногр. / под общ. ред. И. Ю. Карелина. Уфа: БАГСУ, 2016. С. 118–130.