



*Зарубежные реформы
административного
управления*

- В XX в. первая волна административных реформ - 1920-1930-е годы. Государство усилило свою роль в экономике и взяло на себя выполнение многих социальных функций.
- Это потребовало создания профессиональной государственной службы и укрепления всех государственных структур.

- Вторая волна административных преобразований - 1980-90-е годы. Обусловлена «перегревом» государства от огромного числа возложенных на него задач и функций.
- Возникли проблемы: отчуждение власти от гражданского общества, усиление недоверия различных социальных слоев.

- Административные реформы различают по масштабам, глубине, характеру и целям, а их результаты во многом зависят от исторических условий, экономических и социальных факторов, стратегии и методов действия правительств..

Два типа современных административных реформ

- 1) **Реформы, проводимые одновременно с изменением политической системы**, являются следствием смены общественного строя, что требует создания новой системы государственного управления, адекватной экономическим и социальным отношениям. Проводились в бывших социалистических странах (разработка законодательства, реорганизация госаппарата, формирование государственной службы, развитие местного самоуправления и т.д.).
- 2) **Реформы в рамках стабильной политической системы**. Направлены на модернизацию всей административной системы или ее отдельных частей. Характерны для большинства развитых стран с рыночной демократией. В одних странах правительства идут на глубокие преобразования (Великобритания, Новая Зеландия, Франция), в других - ограничиваются отдельными мероприятиями по совершенствованию работы госаппарата

Основные направления модернизации госуправления

- 1. *Приватизация.* Действия по уменьшению роли правительства и увеличению значения частного сектора в управлении или владении собственностью. Передача госсобственности в частное владение, заключение контрактов с частными организациями на выполнение определенных услуг на конкурентных условиях, предоставление гражданам альтернативных возможностей получения услуг и др. Это - основная стратегия в развитых странах, где государство контролирует незначительную часть собственности. Возникают две крупные проблемы - увеличение масштабов коррупции и уменьшение объемов услуг для бедных слоев населения.

2. Децентрализация государственного управления

- Две формы – 1) передача отдельных полномочий (функций) на более низкий уровень управления при сохранении централизованной власти и 2) создание автономных структур (коммун, общин, муниципалитетов), располагающих собственными ресурсами для выполнения возложенных на них задач.
- Формируются более благоприятные условия для улучшения обслуживания населения и повышения эффективности принимаемых решений. Непременными требованиями являются финансовая самостоятельность и ответственность.

Примеры децентрализации

- В 1982-1983 гг. во Франции принят ряд законов, положивших начало постепенному отходу от излишне централизованной административной системы. Эти законы уясняют три вопроса: кто должен выполнять функции, слагаемые с центральной государственной администрации; какие полномочия государство готово передать местным органам власти; как они могут справиться с новыми функциями и откуда возьмутся ресурсы для решения новых задач.
- В Швеции, парламент в 1987г. утвердил среднесрочный план административной реформы. На первом месте -задача по децентрализации и расширению автономии исполнительных агентств. Проведено четкое разделение ответственности между центральным правительством и местными властями.

3. Улучшение качества госуслуг и механизма их распределения

- Популярным стал лозунг "создать структуры, ориентированные на потребителей» (изменить ценностные ориентиры, сложившиеся в госаппарате, и поставить в центр деятельности государства обслуживание интересов и удовлетворение нужд рядовых граждан).
- Вводятся стандарты обслуживания, граждане получают возможность влиять на решения органов власти, правительство гарантирует "прозрачность" своей деятельности, открытость информации и т.п.
- Так, в Великобритании в 1991 г. принята "Хартия граждан", включающая шесть принципов совершенствования работы госструктур: стандарты; информация и открытость; выбор и консультации; честность и полезность; экономия средств; обжалование неправильных действий. Эти принципы широко пропагандируются в Европейском союзе.

- В Португалии разработан "Кодекс административных процедур". Его основная задача - рационализация и стандартизация работы государственных организаций, вовлечение населения в процесс принятия решений (при этом власти обязаны разъяснять непопулярные решения).
- В США - внедрение в деятельность госучреждений принципов и методов концепции тотального управления качеством.
- В Сянгане (Гонконге) изменили внешний вид официальных документов, чтобы создать более благоприятный психологический климат. Причины такого внимания к вопросам качества государственных услуг заключаются не только в стремлении учитывать интересы населения, но и в более полном использовании непосредственной связи между уровнем образования, квалификацией, здоровьем граждан и конкурентоспособностью национальных экономик

4. Реформирование госслужбы и развитие человеческих ресурсов

- Реформируются система оплаты труда и стимулирования госслужащих; система обучения, повышения квалификации и развития персонала; методы отбора и найма работников; формы аттестации и оценки выполнения обязанностей; пенсионная политика; политика равных возможностей для женщин и национальных меньшинств; формирование службы высших чиновников.

5. Совершенствование организационных структур и деятельности органов госуправления

- Новая тенденция - замена вертикальных административных структур на горизонтальную сеть автономных государственных организаций, выполняющих определенные задачи. При этом создаются новые механизмы, такие, как контрактное управление, внутренний и внешний аудит, обменные фонды и др.
- Дальнейшее разделение функции формирования политики, (концентрируется в руках нескольких ведущих министерств), и функции ее исполнения (возлагается на различные автономные государственные агентства). В работу госсектора все шире внедряются механизмы рыночных отношений и методы менеджмента, используемые в частных компаниях.

- В Новой Зеландии решено реорганизовать министерства и разделить политические и совещательные функции от административных и оперативных. В Великобритании и Австралии пошли на создание автономных агентств, наделенных только исполнительными функциями. Эти агентства имеют четко определенные задачи, критерии выполнения работы и необходимые ресурсы. Их руководители несут полную ответственность за оперативную деятельность организации, при этом им предоставляется необходимая свобода действий и средства управления.

- Общим моментом является больший акцент на развитии аналитических, прогностических, контрольных и оценочных функций, а главное - на повышении качества подготовки и принятия решений, прежде всего в центральных органах управления.

6. Улучшение управления госфинансами и бюджетом

- Внедрение механизма разработки бюджета "сверху вниз", когда правительство определяет поток общих расходов и принципы их распределения среди министерств и ведомств;
- • выделение министерствам и ведомствам общей суммы денег на год без указания направлений использования (зарботная плата, консультирование, командировки и т.д.); при экономии оставшаяся сумма переходит на следующий финансовый год;
- • разработка показателей выполнения работы, для чего определяется вид "продукции", получаемой в ходе деятельности, а затем устанавливаются соответствующие показатели по качеству, издержкам и количеству; при этом сами ведомства решают, как достичь необходимого результата;
- •

- введение практики финансового менеджмента, применяемой в частном секторе;
- более широкое использование среднесрочных показателей и оценок при разработке бюджетов.
- На первоначальном этапе - насыщение органов государственного управления информационной и компьютерной техникой, сейчас -повышение отдачи от инвестиций в информационные технологии (совершенствования организационных структур и работы госаппарата).

7. Внедрение информационных технологий

Приоритетные направления:

- формирование национальных информационных сетей, объединяющих локальные сети министерств, ведомств и регионов;
- разработка международных стандартов использования информационных технологий;
- развитие информационных сетей, связывающих государственные органы с населением и облегчающих доступ граждан к информационным банкам данных;
- использование информационных систем для анализа социальных проблем и разработка решений.

- В Норвегии, например, государственная политика в области информационных технологий включает налаживание сотрудничества между министерствами в целях расширения национальной компьютерной сети и информационных услуг; совершенствование государственной информационной сети; внедрение электронной обработки деклараций потребителей и данных по импорту товаров; развитие информационной базы местных налоговых служб; использование информационных технологий для контроля за экологической ситуацией и природными ресурсами.

- В большинстве стран созданы специальные центры, отвечающие за внедрение и совершенствование информационных и телекоммуникационных технологий в деятельности органов государственной власти.

8. Мониторинг процессов и оценка результатов

- Создание механизма отслеживания и оценки полученных результатов, что позволяет выявлять направления, где достигнут наибольший прогресс, а также трудности и барьеры на этом пути.
- Ежегодно составляются отчеты для правительства и парламента о результатах административной реформы в целом или в отдельных сферах.

- Наибольшие проблемы связаны с разработкой показателей, позволяющих оценить рост эффективности работы госаппарата. При этом используются разнообразные методы.
- В Дании, Португалии и Турции изучается общественное мнение о качестве государственных услуг, в Австралии организуются оценочные исследования о выполнении программ. В Великобритании любая инициатива по совершенствованию государственного управления оценивается по специальной методике.

- 1) Причины и условия начала реформ во многих странах различны, но выбранная стратегия и основные направления совпадают.
- 2) Модернизация государственного управления направлена на повышение эффективности и результативности работы государственных структур, усиление их ответственности за предоставление качественных услуг населению.
- 3) В развитых странах -совершенствование сложившейся системы государственного управления, в бывших социалистических странах - формирование новых институтов и механизмов одновременно с глубокими экономическими и политическими преобразованиями.

- 4) Интенсивно разрабатывается концепция «нового государственного управления» (замена бюрократической машины гибкими автономными организационными структурами, несущими ответственность перед обществом и развивающими партнерские отношения с частным сектором, гражданами и общинами).
- 5) Административные преобразования, -отражение глобальной тенденции по переосмыслению природы и роли государства в жизни современного общества в XXI веке.^[1]

● ^[1] **Сморгунов Л.В.** Современная сравнительная политология: Учебник. – М.: РОССПЭН, 2002. - С.376-394.

Основные направления эволюции госаппарата

- Переход от традиционных ценностей к новым.
- Гибкие и эффективные системы управления, способны легко адаптироваться к быстро меняющейся внешней среде.
- На смену бюрократической зависимости и иерархической подчиненности приходит принцип автономии и ответственности за выполнение основной миссии, возложенной на государственные структуры.
- На первый план выходят организационная гибкость, управление инновациями, децентрализация, значительная свобода действий персонала.

- Появляется в ряде стран (США, Австралии и др.) отдельный институт – служба высших чиновников, позволяющий отбирать наиболее талантливых и компетентных специалистов, ориентированных не на карьеру, а на выполняемую работу.
- Вводятся стандарты профессиональной компетенции высших чиновников в области менеджмента, от которых требуются не только знания, но и новые качества государственных лидеров (способность определять стратегические задачи и приоритеты; понимать политический контекст и институциональные факторы, присущие любой ситуации; учитывать позиции и интересы различных групп и изменять баланс сил в нужную сторону; оценивать этические аспекты и социальные последствия решений; обеспечивать соблюдение демократических норм и ценностей; управлять политическими и организационными изменениями с учетом культурных, национальных, институциональных факторов).

- Новые подходы к системе отчетности и контроля за госаппаратом. Основное внимание переносится с контроля за процессом выполнения работы и использования государственных ресурсов на контроль и оценку результатов и последствий.
- Наряду с эффективностью деятельности учитывается этическая сторона, а также умение работников провести анализ проблем, разработать и осуществить план действий, оценить его результаты и последствия.

- Повышению эффективности госаппарата мешает монопольное положение большинства его органов. Поэтому необходима система, обеспечивающая развитие конкурентных начал, особенно в сфере предоставления услуг населению.
- В связи с этим в большинстве развитых стран проводится политика демонополизации. Все большее распространение получает практика заключения контрактов с негосударственными или частными структурами на выполнение определенного вида работ, объявляются тендеры.
- В результате население имеет большую свободу выбора, госслужащие получают стимул для повышения качества оказываемых услуг, а в итоге повышается результативность деятельности всего госаппарата.

Реформа госполитики во Франции

- Общий пересмотр госполитики начат в июне 2007 г. Реализуется совместно Президентом Республики и Премьер-министром.
- Во Франции уровень госрасходов очень высокий (около 54% ВВП) - необходимость «реформы государства»

- Совет по модернизации государственной политики утвердил более 300 мер. В июне 2008 г. начат этап реализации этих решений и проверки их эффективности.

Реформа должна

- Адаптировать проводимую политику к потребностям граждан и пользователей.
- Оценить человеческий потенциал администрации.
- Расширить возможности по финансированию приоритетных направлений государственной деятельности.

Направления модернизации

К 2012 году:

- 1. Адаптировать задачи, стоящие перед государством, к вызовам 21-го века.
- 2. Улучшить качество услуг, оказываемых гражданам и предприятиям.
- 3. Модернизировать и упростить организацию и деятельность государственной структуры.

- 4. Оценивать работу и профессиональный опыт сотрудников.
- 5. Восстановить равновесие государственных счетов и гарантировать эффективное использование каждого евро.

Методы

- В основе- сочетание аудита и политического решения.
- Серьезный пересмотр государственных расходов на основе вопросника :
 1. Что мы делаем?
 2. Каковы коллективные потребности и ожидания?
 3. Кто должен делать это?

4. Кто должен платить?

5. Как сделать лучше и дешевле?

6. Каким должен быть сценарий трансформации?

Создано 26 смешанных групп аудиторов (инспектора из генеральных межминистерских и министерских инспекций, из частного сектора).

Контролируются

- 6 направлений госполитики: семья, здравоохранение, развитие предприятий, город и жилье, трудоустройство и подготовка специалистов, политика и солидарность.
- Отдельно рассматриваются 4 межминистерские программы (управление государственными человеческими ресурсами, отношения между государством и органами местного самоуправления, реформы территориальной администрации и упрощение внутренних процедур).

Инструменты и участники

- Для каждого сектора разработаны сценарии. Их рассматривает комитет контроля за проведением реформы и формулирует предложения для Совета по модернизации государственной политики.
- В каждом министерстве – комитет управления, во главе с генеральным секретарем.

Дорожная карта по каждому решению включает

- Назначение руководителя проекта для реализации каждой реформы.
- Предоставление реалистического графика реализации реформы с целью получения результатов.
- Определение показателей для контроля. Для каждого показателя – трехлетние графики. Контроль –ежегодный.
- Межминистерский контрольный механизм.

- Межминистерская дорожная карта – ежемесячный контроль хода реформы и достижения результатов. Отчет.
- Координатор- Министерство бюджета, государственных счетов и государственной службы.

Участники

- Совет по модернизации государственной политики – инстанция для утверждения решений и контролю за проведением реформы. Председатель-Президент Республики. Состав-члены Правительства и Контрольного комитета.
- Контрольный комитет. Сопредседатели-Генеральный секретарь Администрации Президента и Руководитель кабинета Премьер-министра. Состав- министры, Государственный секретарь, 2 референта из комиссии по финансам, Президент административного совета BNP-Paribas и Генеральный директор Генерального управления государственных финансов.

Участники (продолжение)

- Группы поддержки:
- Генеральное Управление модернизации государства.
- Генеральное Управление бюджета.
- Генеральное Управление администрации и государственной службы.
- Министерства (генеральные подрядчики).

Реализация

- Комплекс мер включен в закон о многолетний бюджетном планировании на 2009-2012 гг.
- Реализация широкомасштабных реформ наталкивается на нерешительность парламента, специалистов, гражданского общества.
- Подвергаются критике (правительство выжидает):
 - Ядерная энергетика;
 - Снижение скорости на автодорогах;
 - Вопрос использования пестицидов;
 - Правосудие;
 - Жилище.