

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ
И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА**

Печерская Елена Владимировна аспирант кафедры политологии и этнополитики, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70).
E-mail: leka4@yandex.ru

Аннотация

В статье анализируется зарубежный и российский опыт административного реформирования.

Ключевые слова: административная реформа, зарубежный опыт, российский опыт, государственные услуги.

В настоящее время политические деятели многих стран мира, осознавая ключевую роль, которую государственная служба играет в поддержании демократии и обеспечении экономического благополучия и общественного благосостояния, пришли к пониманию необходимости создания квалифицированного, профессионального и непредвзятого бюрократического аппарата.

Резко возросшие ожидания общества относительно качества услуг и общего уровня благосостояния и социальной защищенности потребовали построения политического управления, ориентированного на социальную эффективность власти. В этих условиях сформированная концепция «нового государственного менеджмента» не привела к решению всех проблем управления государством и неоднократно подвергалась критике [1]. Одна из главных проблем концепции заключается в том, что в частном секторе, откуда заимствуются технологии управления, эффективность трактуется исключительно как соотношение затраченных ресурсов и полученного результата, что не может соотноситься с социальной эффективностью.

«Новый государственный менеджмент» в виде концепции появился в результате осмысления политиками проводимых административных реформ 1970 – 80-х гг. в ряде развитых стран. При проведении подобного реформирования уже в 1990 – 2000 гг. в остальных странах, в том числе и в России, данная концепция использовалась уже в качестве теоретической основы для будущих преобразований.

Таким образом, к концу XX века в большинстве зарубежных стран реализовывался масштабный процесс административного реформирования. Реформы были направлены на формирование нового типа организации управления обществом, а также на отказ от бюрократических принципов и методов управления, что позволило ученым прозвать эти реформы «антибюрократической революцией»[2].

Необходимость преобразований в сфере политического управления, по мнению реформаторов, обозначалась особенностями постиндустриального общества, к которым можно отнести:

- протекающие процессы ускорения общественного развития;
- технологическая революция, формирование новых информационно-коммуникационных технологий;
- нежелание граждан мириться со сложившейся системой политического управления.

Централизованные структуры вертикали власти оказались неспособны эффективно решать новые задачи, стоящие перед государством, а также обеспечивать государственную и общественную мобильность. При этом в условиях современности перед странами мира

стала задача не только модернизации самой структуры управления, не адаптированной к новым условиям, но и изменение мировоззрения государственных гражданских служащих.

Результаты исследования, проведенного в 2003 году Всемирным банком, свидетельствуют, что в большинстве государств к началу процесса реформирования административной системы и государственной службы побуждали следующие факторы [3]:

- необходимость сокращения расходов на содержание бюрократического аппарата;
- стремление к повышению качества предоставления услуг гражданам;
- достаточно низкая эффективность принятия политических решений;
- стремление к повышению привлекательности и имиджа государственной службы;
- низкий уровень доверия к власти со стороны гражданского общества;
- высокий уровень коррупции.

Основания проведения реформ в государственном секторе разных стран приведены в табл. 1 [4, с. 141].

Таблица 1

Основания проведения реформ в государственном секторе разных стран

Основания	Австралия	Бразилия	Канада	Китай	Финляндия	Германия	Венгрия	Голландия	Новая Зеландия	Польша	Великобритания	США
Большие расходы на содержание аппарата государственного управления	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Патронаж на государственной службе				+			+					
Неэффективная система материального стимулирования государственных служащих									+			
Процветание коррупции на государственной службе и недоверие со стороны граждан и бизнеса к государственной власти		+		+			+					
Низкое качество предоставления публичных услуг	+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	+

Таким образом, система политического управления во многих странах мира вынуждена адаптироваться к нестабильным условиям развития, а также постоянному росту информационно-коммуникационных технологий.

Каждая страна накопила уже свой собственный опыт в сфере реализации административного реформирования с присущими ей особенностями, обусловленными политическими, историческими, правовыми и культурными факторами. При этом цели реформирования формировались исходя из специфики функционирования политического управления.

В англосаксонских странах (США, Канада, Австралия, Великобритания, Новая Зеландия) основное внимание было обращено на прозрачность системы политического

управления, а также на совершенствование административных и судебных процедур. Для романо-германских стран (страны континентальной Европы, Латинской Америки) перво-степенное значение отводилось повышению эффективности деятельности органов власти, участию институтов гражданского общества в процессе принятия политических решений. В странах Восточной Европы и странах, возникших на постсоветском пространстве, в которых не были изжиты черты административно-командного управления, реформирование было направлено на устранение прямого государственного вмешательства в экономическую и социальную сферы, демократизацию и децентрализацию политического управления.

Таким образом, реформы были направлены на решение задач, характерных для данной группы стран. Однако основной вектор проведения реформирования был единым.

Административные реформы в западных странах активно начали проводиться еще в 1970-е гг. и были вызваны преимущественно кризисом традиционной иерархической системы политического управления, произошедшим по причинам как экономического, так и политического характера: с одной стороны, свою роль сыграл затратный характер государства всеобщего благосостояния на фоне вызревания постиндустриального общества и роста общественных потребностей, а также появление конкуренции со стороны частного сектора по части предоставления услуг населению; с другой – жестко централизованные бюрократические учреждения с чрезмерным количеством чиновников не только сами по себе погрузились в кризис, но и перестали эффективно справляться с новыми задачами.

Решение вышеуказанных проблем было найдено в организации системного реформирования аппарата государственной власти и его переводе на функционирование по рыночным принципам, включая передачу части государственных функций в частный сектор, введение финансовой мотивации деятельности чиновников по результатам, ослабление иерархических связей и перемещение ряда функций на нижние этажи управления, сокращение общей численности чиновников, осуществление переподготовки и повышения квалификации бюрократического аппарата.

Во многих странах мира начался процесс пересмотра роли министерств в системе политического управления. Для содействия данным структурам, показавшим свою неэффективность и ограниченность возможностей в руководстве страной, были созданы разнообразные децентрализованные учреждения. Так, например, в США были созданы независимые агентства, в Великобритании публичные корпорации, во Франции учреждения. Данным функциональным структурам были предоставлены широкие управленческие полномочия, в результате чего они становились субъектами публичного права. Получая полномочия, предоставленные по закону, данные учреждения были свободны в выборе методов и форм своей деятельности, государственные органы контролировали их лишь по вопросам, касающимся законности принимаемых ими действий. Вновь созданные структуры напрямую не входили в систему министерств или иного органа исполнительной власти, не подчинялись им в своей деятельности. Вместе с тем они все же были подотчетны органам законодательной власти и министрам, а в ряде случаев и главе государства.

Наиболее успешным был признан предметно-целевой принцип организации органов управления. В результате для решения общественно значимых политических проблем, таких как эффективное функционирование экономики, создание комфортной окружающей среды и т.п., создавались так называемые «суперминистерства». Данные органы объединяли работу отраслевых министерств, служб, действующих в смежных областях, и тем самым способствовали экономии финансовых и кадровых ресурсов. Изменению подвергались и сами функции министерств, которыми стали координация и контроль, а не руководство, как было ранее.

Так, в результате объединения министерства экономики и министерства труда в Германии в 2002 году образовалось министерство по вопросам труда и экономики. Его основной задачей было сокращение уровня безработицы в стране. В 2003 году по такому же

принципу сформировалось в США министерство внутренней безопасности, объединившее в себе 22 различные службы, задачей которых было обеспечение безопасности в стране (береговая охрана, пограничная охрана, аварийные службы и др.). Данная структура скоординировала в себе все усилия по борьбе с террористическими угрозами в стране.

Таким образом, в процессе административного реформирования большое значение во многих странах мира уделялось процессу перераспределения функций между органами исполнительной власти, вновь созданными децентрализованными структурами, а также органами местного самоуправления.

Одним из направлений современного реформирования административной системы стал процесс децентрализации, при которой полномочия, выполняемые ранее централизованными структурами (администрацией), делегировались на местный уровень. Многие реформаторы обосновывали это тем, что в результате децентрализации уровень предоставления публичных услуг гражданам значительно улучшится. Однако данное утверждение справедливо в том случае, если круг вопросов местного значения и полномочий, переданных органами государственной власти, соответствует материальным и финансовым возможностям органов местного самоуправления. В том случае, когда полномочия местных органов не имеют в своем распоряжении необходимых ресурсов, они не могут справиться с поставленными перед ними задачами в должном объеме, в результате чего у граждан начинает формироваться недоверие к их деятельности. Тем самым дискредитируется одна из основных идей административного реформирования, а ее результаты минимизируются либо сводятся на нет.

Тем не менее, несмотря на делегирование большого числа функций децентрализованным учреждениям, вопросы стратегического управления все же оставались за государством. Это послужило началом процесса разделения уровней стратегического и текущего управления в политическом секторе.

Анализ зарубежного и отечественного опыта позволяет разделить страны в зависимости от процесса реформирования политического управления на два типа. Одни страны ориентируются на повсеместное преобразование, другие же стремятся сохранить сложившийся в стране порядок и считают приемлемым лишь незначительную модернизацию.

Наиболее кардинальное и всестороннее структурное реформирование административной системы было реализовано в англосаксонских странах, таких как Австралия, Великобритания, Новая Зеландия, где наметилась тенденция отказа от классических централизованных вертикалей бюрократического типа, на месте которых была создана трехзвенная система управления государством, состоящая из министерств, ведомств и децентрализованных структур [5]. К функциям министерства относились вопросы стратегического управления, за ведомствами закреплялось выполнение конкретных целевых программ, а деятельность децентрализованных структур, как государственных, так и частных, была направлена на предоставление услуг гражданам и организациям.

Континентальные страны проводили процесс административного реформирования такой же направленности, однако данные преобразования были менее радикальными. При этом во многих странах проходило формирование налаженной системы взаимного сотрудничества централизованных структур с децентрализованными, государственных учреждений и частных, а также осуществлялось перераспределение их роли в системе политического управления.

Российская Федерация, находясь в переходном состоянии к современному государству, основанному на либеральных рыночных принципах, в процессе подобного реформирования в административной сфере столкнулась с рядом проблем, характерных для стран, входивших в коммунистический блок. Ранее большинство стран данного блока имело развитую систему управления государством, обладавшую относительной эффективностью в сложившихся условиях. Она обладала необходимым потенциалом государственных

институтов в таких сферах деятельности, как социальное развитие, лидерство, регулирование этических отношений, управление инфраструктурой, планирование, контроль коррупции и преступности, связи с общественностью, научными исследованиями и разработками.

Формирование кадрового состава являлось прерогативой коммунистической партии, сформировавшей жесткую систему контроля. Например, сравнительно низким до определенного момента был уровень коррупции государственного аппарата. Процесс принятия решений был чрезвычайно централизован, но это позволило правительствам разработать элементы системы управления результатами, которая в определенных пределах позволяла компенсировать невысокий уровень эффективности за счет более высокого уровня результативности.

Однако данный аспект был жестко привязан к условиям командно-административной экономики, не рыночной политической системе. В контексте рыночной экономики и политической конкуренции многие элементы существующего потенциала утратили свою актуальность. В частности, в некоторых сферах, где командная бюрократия традиционно обладала значительным потенциалом, внезапно стала ощущаться острая нехватка компетенций. Например, навыки в области централизованного планирования оказались практически бесполезными в условиях, когда на первый план вышли вопросы, связанные с рыночной политикой, бюджетированием, ориентированным на результат, сбором налогов, регулированием бизнеса и социальной политикой. Во многих случаях современный потенциал управления государством приходилось создавать практически с нуля. При этом необходимо отметить, что проводимые преобразования обычно не считались элементами реформы системы политического управления, а воспринимались как неотъемлемая часть рыночных реформ.

Такой взгляд на реформирование административной сферы во многом объяснялся тем фактом, что органы исполнительной власти не желали брать на себя дополнительный риск, так как любые попытки радикального проведения реформы политического управления, выходящие за пределы удовлетворения первоочередных задач создания рыночных институтов, носили потенциально дестабилизирующий характер, способный в дальнейшем осложнить реализацию основной программы реформы. В сложившихся условиях, характерных чрезвычайно неустойчивыми социальными и политическими процессами, госслужба считалась одним из последних «островков стабильности в море перемен».

Результатом подобных процессов стало создание административной системы с несбалансированным потенциалом. С одной стороны, данная система была способна в определенных пределах решать вопросы экономического регулирования и управления финансовыми ресурсами государства. С другой стороны, на всех уровнях власти (федеральном, региональном, муниципальном) обозначился острый дефицит большинства ключевых полномочий. На протяжении 1990-х гг. несоответствие между существующими возможностями и новыми задачами государственной власти особенно остро ощущалось в таких сферах, как: разработка экономической политики; оценка, реализация и мониторинг проводимой политики; управление проектами и изменениями; межведомственная координация и обмен информацией; предоставление государственных и муниципальных услуг гражданам; государственно-частное партнерство и диалог с частным сектором; борьба с коррупцией. В сложившихся обстоятельствах необходимость реализации системного реформирования начала обозначаться в качестве одной из первоочередных задач государства, решение которой имело первостепенное значение для модернизации стран в целом.

В ходе проведения реформирования административной системы сформировалось представление о недостаточности одних только практических шагов реформирования, необходимости подкрепления их новыми теоретическими подходами и анализом уже имеющегося передового зарубежного и отечественного опыта реформирования. Не вызывал сомнения и тот факт, что обращение к опыту иностранных государств, особенно тех стран, реформы которых признаны наиболее эффективными, могло внести весомый вклад в про-

цесс административного реформирования нашей страны. Однако по вопросам возможности прямого заимствования отдельных элементов этих систем существуют различные и порой противоположные точки зрения. Российская Федерация нуждается в той модели государственной службы, которая бы смогла учитывать национальную специфику страны, основываясь на сложившихся традициях.

В зависимости от основного содержания реформирования можно выделить функциональные, процедурные и структурные административные реформы [6, с.61]. Между данными реформами отсутствуют четкие границы, идеи их проведения во многом схожи. Тем не менее, функциональные и процедурные реформы, являясь по своей природе более простыми, в идеале должны предшествовать структурным, наиболее сложным для реализации.

В ходе реформирования в нашей стране по примеру многих зарубежных стран была внедрена новая структура управления, состоящая из трех звеньев: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Но в России данные структуры создавались как звенья единой управленческой вертикали, в то время как в иностранных государствах трехзвенная система включала в себя помимо централизованных органов также децентрализованные учреждения и частные организации.

Структурному реформированию зарубежных стран предшествовал длительный период преобразований, в том числе в сфере эффективного взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества. Административная реформа в данных странах стала всего лишь следующим этапом изменений в государственном аппарате после завершения процедурных и функциональных реформ.

Процедурные реформы в европейских странах были направлены также на изменение статуса чиновников. Оценка их трудовой деятельности начала проводиться по новому критерию, которым стало качество предоставляемых услуг населению. Таким образом, основная задача госслужащих обозначалась как служение обществу. Начали разрабатываться механизмы обеспечения открытости государственной службы, а также возможности контроля со стороны гражданского общества за действиями чиновников и аппарата управления в целом. При этом в западных странах к концу XX в. изменился также подход к пониманию сущности административных реформ. Реформирование было признано одним из важнейших компонентов управления, требующим постоянного и планомерного совершенствования структуры, функций и кадров государственной службы.

Итак, к началу 2000-х гг. в странах Запада уже сформировались основные условия и определились принципы реализации эффективного структурного административного реформирования: комплексный характер с учетом сложности и взаимосвязанности разнообразных звеньев и уровней политического управления; делегирование ряда управленческих функций децентрализованным учреждениям, способным наиболее эффективно взаимодействовать с гражданами.

В отличие от зарубежных стран в Российской Федерации структурное административное реформирование осуществлялось в увязке с комплексной реформой государственной службы в условиях, когда функциональные реформы политического управления еще не были реализованы, а задачи реализации процедурных административных реформ находились в начальной стадии формирования.

Структурная реформа в Российской Федерации обозначила перераспределение функций между федеральным, региональным и местным уровнями, которое до конца еще не завершено в полном объеме, поэтому не стоит ожидать в ближайшей перспективе кардинального повышения эффективности работы бюрократического аппарата. Как показывает практика, в политическом управлении первостепенными являются не структурные вопросы, а функциональные. Соответственно «антибюрократические» реформы в нашей стране только тогда станут эффективными, когда небюрократические методы и принципы деятельности начнут внедряться в аппарат государственной власти [7].

Основное содержание функциональных административных реформ заключается в оптимизации задач и полномочий органов государственной власти, отказе от избыточных и дублирующих функций. Функциональные реформы, проводимые во всем мире, затронули преимущественно централизованные политические структуры. Связано это с тем, что в зарубежных странах ограниченность возможностей управленческой системы в руководстве экономикой и решении социальных дел стала очевидна уже к концу XIX века.

Процедурные реформы, как и функциональные, затрагивали деятельность министерств не с точки зрения структуры и выполняемых функций, а с точки зрения процесса принятия политических решений (изменение порядка принятия политических решений и, соответственно, места и роли чиновников в этом механизме) [8].

Анализ передового опыта реформирования зарубежных стран позволил выявить основные принципы, используемые для реализации реформ административной системы:

- руководство реформами осуществляется государственным органом, непосредственно подотчетным главе государства или правительства;
- реформирование сопровождается развитием разветвленной сети исследовательских, консультационных, обучающих центров, а также других поддерживающих структур;
- реализация реформ неразрывно связана с внедрением передовых информационно-коммуникационных технологий;
- процесс повышения качества предоставления публичных услуг осуществляется с использованием «обратной связи» с гражданским обществом.

Произошедший в конце XX века кризис традиционной системы политического управления, основанной на политико-административной дихотомии и веберовской бюрократии, вызван ростом общественных потребностей, а также появлением конкуренции со стороны частных структур в сфере предоставления услуг населению. Данный кризис привел к ряду административных реформ в развитых странах, основанных на концепции «нового государственного менеджмента», основная суть которой сводилась к перенесению в систему политического управления современных принципов и методов управления частными структурами. Впоследствии положения концепции использовались как теоретический фундамент для административных преобразований во многих странах, однако далеко не всегда они были эффективны: в ряде государств отсутствовали возможности для их реализации, в том числе не была налажена система веберовской бюрократии, гражданское общество не было готово к участию в управлении государством, имел место патриархальный характер политической культуры. Таким образом, концепция, показавшая свою явную эффективность в странах, где она возникла «естественным путем», может быть применима в других государствах лишь частично даже в случае наличия схожих проблем управления.

Зарубежный и отечественный опыт административного реформирования показал, что далеко не везде внедрение «рыночных» принципов менеджмента может оказаться успешным. В ряде стран, в которых имели место элементы активистской политической культуры и готовность институтов гражданского общества взять на себя ряд функций по управлению политической системой, а также сформировалась отлаженная и работающая по «веберовским» принципам бюрократическая машина, данные принципы показали свою эффективность. В тех же странах, где данные элементы отсутствовали или были представлены не в полном объеме, реформы были признаны недостаточно эффективными.

При этом стоит отметить, что использование передового зарубежного опыта при проведении административной реформы во многом может способствовать улучшению процесса реформирования и повышению его эффективности. Однако необходимо отказаться от простого заимствования модели реформирования зарубежных стран, а ориентироваться на медленный эволюционный путь, сохраняя социокультурную специфику институтов гражданской службы.

Литература

1. Старостин А.М. Семь «смертных грехов» современной бюрократии и проблемы повышения эффективности государственной и муниципальной власти // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2010. № 3. – С. 8–15.
2. Штатаина М.А. Зарубежный опыт проведения административных реформ // Административная реформа в России. – М.: «Контракт» – «Инфра-М», 2012.
3. «International Public Administration Reform: Implications for Russian Federation», Nick Manning and Neil Parison, World Bank, February 2006.
4. Лукина В.А. Зарубежный опыт предоставления государственных услуг // Социология власти. 2010. № 2. – С. 110–118.
5. Лана Е.П. Заимствование зарубежного опыта в реформировании государственной службы России // Вестник Бурятского государственного университета. 2011. № 2. – С. 242–245.
6. Штатаина М.А. Зарубежный опыт проведения административных реформ // Административная реформа в России. – М.: «Контракт» – «Инфра-М», 2006. – 341 с.
7. Игнатов В.Г., Понеделков А.В., Старостин А.М. Административная реформа в России: шаг вперед, два шага // Власть. 2005. № 9. – С. 3–10.
8. Капогузов Е.А. Административные реформы в России и зарубежных странах: теоретический фундамент и оценка результатов. – Саарбрюккен: Lambert Academic Publishing, 2013. – 264 с.

Pecherskaya Elena Vladimirovna, graduate student of department of political science and ethnopolity, the South-Russia Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: leka4@yandex.ru

FOREIGN AND RUSSIAN EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE REFORM

Abstract

The author analyzes Foreign and Russian experience of administrative reform.

Keywords: *administrative reform, Foreign experience, Russian experience, public services.*

References

1. Starostin A.M. Sem' «smertnyh grehov» sovremennoj bjurokratii i problemy povyshenija jeffektivnosti gosudarstvennoj i municipal'noj vlasti // Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS. 2010. № 3. – S. 8–15.
2. Shtatina M.A. Zarubezhnyj opyt provedenija administrativnyh reform // Administrativnaja reforma v Rossii. – M.: «Kontrakt» – «Infra-M», 2012.
3. «International Public Administration Reform: Implications for Russian Federation», Nick Manning and Neil Parison, World Bank, February 2006.
4. Lukina V.A. Zarubezhnyj opyt predostavlenija gosudarstvennyh uslug // Sociologija vlasti. 2010. № 2. – S. 110–118.
5. Lapa E.P. Zaimstvovanie zarubezhnogo opyta v reformirovanii gosudarstvennoj sluzhby Rossii // Vestnik Burjatskogo gosudarstvennogo universiteta. 2011. № 2. – S. 242–245.
6. Shtatina M.A. Zarubezhnyj opyt provedenija administrativnyh reform // Administrativnaja reforma v Rossii. – M.: «Kontrakt» – «Infra-M», 2006. – 341 s.
7. Ignatov V.G., Ponedelkov A.V., Starostin A.M. Administrativnaja reforma v Rossii: shag vpered, dva shaga // Vlast'. 2005. № 9. – S. 3–10.
8. Kapoguzov E.A. Administrativnye reformy v Rossii i zarubezhnyh stranah: teoreticheskij fundament i ocenka rezul'tatov. – Saarbrjucken: Lambert Academic Publishing, 2013. – 264 s.