УДК: 342.9 DOI: 10.12737/17886

Матвеева Екатерина Владимировна, аспирант кафедры политологии, государственного и муниципального управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал (Российская Федерация, г. Орёл), e-mail: katph@mail.ru

МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Исследование зарубежного опыта проведения административных реформ позволяет выявить приоритетные, базовые направления модернизации, заложившие основу изменений в государственном секторе ряда ведущих стран. Систематизация указанных направлений и их сопоставление с направлениями реформирования системы государственного управления в Российской Федерации позволяют выделить общие и частные элементы, обосновать приоритетность реализуемых мероприятий, сформулировать приоритеты и ориентиры.

Ключевые слова: административные реформы, зарубежный опыт, государственные услуги, качество государственного управления, направления модернизации.

Matveeva E. V.– Postgraduate of the Department of Political Science, Public and Municipal Administration, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Orel branch (Russian Federation, Orel), e-mail: katph@mail.ru

MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION: FOREIGN EXPERIENCE

Research of foreign experience of enforcing administrative reforms allows to reveal the primary directions of modernization, which laid the basis of changes in public sector of a number of the leading countries. Systematization of the given directions and their comparison to the directions of reforming of system of public administration in the Russian Federation allows to allocate the general and private elements, to prove priority of the realized actions, to formulate priorities and reference points.

Keywords: administrative reforms, foreign experience, state services, quality of public administration, direction of modernization

Проводимые в постсоветской России политические и социально-экономические преобразования, направленные на демократизацию российского общества, актуализировали необходимость формирования адекватной требованиям современной демократии системы государственного управления.

Несоответствие характера, содержания и качества деятельности системы исполнительной власти демократизированным реалиям экономического и социально-политического устройства страны, принципиально новым отношениям и взаимодействиям, складывающимся в обществе, стало, по мнению многих экспертов[1], одним из самых серьезных препят-

[1] Егоров В.К. Административная реформа в России: замысел, реалии и ожидания // Теория и практика

ствий на пути преобразования России в экономически развитое социальное и правовое государство.

Административная реформа – «комплексный процесс государственных преобразований, направленных на оптимизацию структуры и функций органов исполнительной власти, повышение эффективности их деятельности, уточнение и упорядочение обязательств государства перед обществом, гражданами и юридическими лицами»[1].

Мы можем с уверенностью говорить о том, что в процессе реформирования системы государственного управления в России были изучены и систематизированы направления модернизации в Великобритании, Австралии, Бразилии, Венгрии, Германии, Канаде, Китая, Нидерландах, Новой Зеландии, Польше, США, Финляндии, Франции, Чили, Южной Кореи, Японии и других странах. «Движущим мотивом большинства административных реформ в названных странах являлось осознание необходимости решения одной или нескольких из следующих комплексных задач: повышение эффективности функционирования системы государственных органов; превращение государства в ответственного работодателя, способного привлечь достаточное количество служащих необходимой квалификации и в то же время контролировать издержки на их содержание; повышение доверия к государству со стороны населения и частного сектора»[2].

Незначительное количество научных публикаций, позволяющих изучить и осмыслить зарубежный опыт проведения административных реформ, было в некоторой степени компенсировано исследованиями Всемирного банка и переводными статьями и монографиями. На этой основе были сформулированы базовые направления модернизации. Среди наиболее актуальных проблем организации новой системы государственного управления Российской Федерации необходимо выделить следующие.

1. Совершенствование организационных структур государственного управления. Мировой опыт реформирования подтверждает новую тенденцию в государственном управлении – замену вертикальных административных структур на горизонтальную сеть автономных государственных организаций, выполняющих определенные задачи. Происходит дальнейшее разделение функций:

– формирования политики, которая концентрируется в нескольких ведущих министерствах;

– исполнения, которая возлагается на различные автономные государственные агентства.

Общим моментом является смещение акцента на развитие аналитических, прогностических, контрольных и оценочных функций, широкое использование в государственной практике новых методов управления, доказавших свою эффективность в деятельности частных организаций: создание временных рабочих групп, стратегическое планирование, делегирование полномочий, формирование корпоративной культуры.

2. Внедрение новых информационных технологий. Актуальной проблемой становится не только процесс насыщения органов государственного управления информационной и компьютерной техникой, но и повышения отдачи от инвестиций в информационные технологии, что в свою очередь требует формирования национальных информационных сетей, объединяющих локальные сети министерств, ведомств и регионов. Эти сети необходимо использовать для связи государственных органов с населением и облегчения доступа граждан к информационным банкам данных. Необходимо шире использовать новые информационные техноло-

государственного и муниципального управления: политико-правовые, социальные и экономические факторы развития. Монография: В 3-х томах / Под общ. ред. Мерцалова А.А. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2003.

[1] Наумов С.Ю., Гегедюш Н.С., Мокеев М.М. и др. Государственное и муниципальное управление. – М., 2011. – С. 152.

[2] Коваль Т.В. Зарубежный опыт проведения административных реформ и их применение в России // Актуальные вопросы экономических наук. – 2008. – № 1. – С. 133– 137.

гии для анализа социально-экономических проблем и разработки решений.

3. Одной из основных задач реформирования процесса функционирования системы государственного управления является задача повышения качества государственных услуг и совершенствования процесса и механизма их предоставления. Все структуры в государстве должны ориентироваться на потребителя, что требует изменения ценностных ориентаций государственных служащих и сосредоточения их деятельности на обслуживании интересов и удовлетворении интересов граждан. Также необходимо повысить «прозрачность» деятельности органов исполнительной власти, обеспечить открытость информации.

4. Подготовка качественного кадрового корпуса для исполнительной власти. При том, что основные принципиальные аспекты подготовки, повышения квалификации государственных служащих в достаточной мере определены, реформирование системы государственного управления требует от государственных служащих овладения знаниями, умениями и навыками профессионального исполнения служебных обязанностей в рамках основных направлений процесса реформирования. Государство должно быть конкурентоспособно на рынке предоставления услуг в сравнении с негосударственными структурами.

5. Мониторинг процессов и оценка результатов. Процесс реформирования требует создания механизма отслеживания оценки полученных результатов, что позволит выявлять направления, где был достигнут наибольший прогресс, а также трудности и барьеры.

6. Одной из актуальных проблем реформирования системы государственного управления является оценка рисков. Опыт реформирования показывает, что даже небольшие изменения структуры государственных органов сопровождаются определенными негативными последствиями: значительными затратами на проведение ликвидационных (или реорганизационных) мероприятий, включающих широкий спектр расходов, социальными конфликтами, вызванными перемещением большого числа работников, снижением уровня или потерей управляемости на весь период перехода к новой структуре.

В 1980-х годах началось глобальное реформаторское движение в сфере государственного управления, которое затронуло многие страны. Проводимые реформы преследовали широкомасштабные цели, в том числе одним из базовых принципов являлось «определение роли и значения государства в современном обществе и его отношения с гражданами»[1].

Можно выделить шесть основных стратегий проводимых реформ[2]:

1. Эффективность, которая связывалась с повышением качества деятельности государства, количества и качества предоставления государственных услуг при одновременном сохранении, а лучше – снижении государственных доходов от налоговых поступлений.

2. Маркетизация, которая заключалась в адаптации к системе государственного управления стимулов «рыночного типа», чтобы искоренить недостатки и патологии, присущие бюрократии. В основе всех действий лежала одна стратегия — замены традиционных бюрократических командно-контрольных механизмов рыночными.

3. Ориентация на предоставление услуг, что выражалось в переориентации деятельности органов государственного управления не на проектирование правительственных программ, а на восприятие гражданина как потребителя государственных услуг. Повышение качества предоставления государственных услуг гражданам воспринимается как дополнительный импульс повышения доверия к органам государственной власти.

---

[1] Ревина Т.А. Особенности зарубежного опыта административных реформ // В сборнике: Система подготовки управленческих кадров Российской Федерации в условиях модернизации. –Саратов, 2012.–С. 99– 102.

[2] Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М.: «Логос», 1998.

4. Децентрализация, предполагающая распространение реформ на все уровни управления, смещение центра реализации различных программ и распространение передового регионального опыта.

5. Отделение политической составляющей, что позволило разграничить процесс принятия политических решений – закупки услуг (политическая функция) – от процесса обеспечения реализации управленческих решений – функции непосредственного предоставления услуг.

6. Ответственность за результаты – ориентир, внедрение которого позволяет заменить систему отчетности на основе норм и правил на эффективность, которая ориентирована на качество предоставления государственных услуг и оценивается непосредственными потребителями государственных услуг.

Активное использование сходных стратегий правительствами многих стран объясняется главным образом действием следующих факторов[1].

Политический фактор, сущность которого состоит в том, что необходимо было решить задачи по трансформации системы управления, созданию демократических социальных институтов, формированию гражданского общества, изменению отношения с гражданами путем открытости деятельности органов власти и доступности информации о ней.

Социальный фактор, содержание которого актуализировалось в связи с переходом от индустриального общества к информационному, что существенно замедлило рост уровня жизни населения во многих промышленно развитых странах

Экономический фактор. Многие страны приступили к реформе управления с целью избежать застоя и обеспечить экономический рост.

Институциональный фактор. Правительства всех стран во все большей мере становятся частью глобальной экономики и глобальной политической системы. Заметную роль в жизни мирового сообщества играют международные организации, такие как Организация объединенных наций, Всемирный Банк, Международный валютный фонд, Всемирная торговая организация.

Систематизированный и наиболее полный анализ основных направлений и зарубежного опыта реформирования системы государственного управления представлен в исследовании Всемирного банка, проведенным по поручению Правительства Российской Федерации. Для определения предпосылок, основных направлений и особенностей процесса реализации реформ анализируются мероприятия, проводимые в системе администрирования четырнадцати стран «с точки зрения сокращения государственных расходов, повышения эффективности деятельности и иных улучшений, в том числе степень удовлетворения на политическом уровне достижениями за счет гибкости проводимой политики и уровня реагирования, которые были обеспечены новой организацией деятельности»[2]. На основании этого выделяются следующие общие, крупномасштабные задачи реформирования, которые в различной степени важности присутствовали в концепциях реформирования:

– сокращение государственных расходов;

– повышение способностей к развитию и реализации политики;

– улучшение выполнения государством функций работодателя;

– повышение качества предоставления услуг и укрепление доверия к власти со стороны населения и частного сектора.

Сущность совокупного зарубежного опыта состоит в том, что административная реформа поставила своей целью трансформацию философии и культуры государственного управления в соответствии с культурой бизнеса. Методологическим инструментом административных реформ явилась концепция государства, ориентированного на потребителя услуг.

[1] Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М.: «Логос», 1998.

[2] Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. Пер. с англ. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2003.

В ряде стран не удалось изменить парадигму функционирования государственной службы: несмотря на изменения структуры и функций органов исполнительной власти, управление и политика остаются тесно связанными между собой, продолжают функционировать служебная иерархия, детализированные правила и инструкции. Кроме того, даже в государствах с развитой рыночной экономикой возможности использования рыночных механизмов для реформирования государственного управления и государственной службы ограничены, так как «государственное управление – базисно не рыночный тип деятельности»[1]. Рыночные теории и технологии полезны, но «управление было и остается политическим процессом согласований, достижения общественного консенсуса, примирения конфликтующих между собой ценностей – свободы и равенства, справедливости и эффективности»[2].

Таким образом, условия осуществления административной реформы в каждой стране специфичны, поэтому решения, принимаемые в зарубежных странах, не должны копироваться. Вместе с тем «опыт зарубежных стран, решающих аналогичные с Российской Федерацией задачи или опережающих нашу страну на пути реформ, может быть полезен как ориентир, указывающий на современные тенденции преобразований в системе публичного управления»[3].

[1] Егоров В.К. Административная реформа в России: замысел, реалии и ожидания // Теория и практика государственного и муниципального управления: политико-правовые, социальные и экономические факторы развития. Монография: В 3-х томах / Под общ. ред. Мерцалова А.А. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2003.

[2] Сморгунов Л.В. Административные реформы в западных странах: сравнительный анализ // Сравнительное государственное управление. Теория, реформы, эффективность. – СПб.: СПбГУ, 2000.

[3] Гайдарева И.Н. Основные направления административной реформы на современном этапе (опыт зарубежных государств) // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. – 2008. – № 8. – С. 331-341.

Библиография/ References:

1.Егоров В.К. Административная реформа в России: замысел, реалии и ожидания // Теория и практика государственного и муниципального управления: политико-правовые, социальные и экономические факторы развития. Монография: в 3-х томах / Под общ. ред. Мерцалова А.А. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2003.

2.Наумов С.Ю., Гегедюш Н.С., Мокеев М.М. и др. Государственное и муниципальное управление. – М., 2011. – С.152.

3.Коваль Т.В. Зарубежный опыт проведения административных реформ и их применение в России // Актуальные вопросы экономических наук. – 2008. – № 1. – С. 133– 137.

4.Ревина Т.А. Особенности зарубежного опыта административных реформ // В сборнике: Система подготовки управленческих кадров Российской Федерации в условиях модернизации (к 20-летию Президентской академии). – Саратов, 2012. – С. 99– 102.

5.Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М.: «Логос», 1998.

6. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. Пер. с англ. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2003.

7.Сморгунов Л.В. Административные реформы в западных странах: сравнительный анализ // Сравнительное государственное управление. Теория, реформы, эффективность. – СПб.: СПбГУ, 2000.

8.Гайдарева И.Н. Основные направления административной реформы на современном этапе (опыт зарубежных государств) // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. – 2008. – № 8. – С. 331-341.

1. Egorov V.K. Administrativnaya reforma v Rossii: zamysel, realii i ozhidaniya // Teoriya i praktika gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya: politiko-pravovye, social'nye i ehkonomich-

eskie faktory razvitiya. Monografiya: V 3-h tomah / Pod obshch. red. Mercalova A.A. – Orel: Izd-vo ORAGS, 2003. (In Russ).

2.Naumov S.YU., Gegedyush N.S., Mokeev M.M. i dr. Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. – M., 2011. – S. 152. (In Russ).

3.Koval' T.V. (2008) Zarubezhnyj opyt provedeniya administrativnyh reform i ih primenenie v Rossii [Foreign experience of carrying out administrative reforms and their application in Russia] // Aktual'nye voprosy ehkonomicheskih nauk. – 2008. – № 1. – S. 133–137. (In Russ).

4.Revina T.A. Osobennosti zarubezhnogo opyta administrativnyh reform // V sbornike: Sistema podgotovki upravlencheskih kadrov Rossijskoj Federacii v usloviyah modernizacii (k 20-letiyu Prezidentskoj akademii). – Saratov, 2012. – S. 99–102. (In Russ).

5.Vasilenko I.A. Administrativno-gosudarstvennoe upravlenie v stranah Zapada: SSHA, Velikobritaniya, Franciya, Germaniya. – M.: «Logos», 1998. (In Russ).

6.Mehnning N., Parison N. Reforma gosudarstvennogo upravleniya: mezhdunarodnyj opyt. Per. s angl. – M.: Izd-vo «Ves' Mir», 2003. (In Russ).

7.Smorgunov L.V. Administrativnye reformy v zapadnyh stranah: sravnitel'nyj analiz // Sravnitel'noe gosudarstvennoe upravlenie. Teoriya, reformy, ehffektivnost'. – SPb.: SPbGU, 2000. (In Russ).

8.Gajdareva I.N. (2008) Osnovnye napravleniya administrativnoj reformy na sovremennom ehtape (opyt zarubezhnyh gosudarstv) [The main directions of administrative reform at the present stage (experience of the foreign states)] // Vestnik Adygejskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 1: Regionovedenie: filosofiya, istoriya, sociologiya, yurisprudenciya, politologiya, kul'turologiya. – 2008. – № 8. – S. 331–341. (In Russ).