

**ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»**

Ивановский филиал РАНХиГС

Основные концепции реформирования государственного управления: мировой опыт.

**Качество государственного и
муниципального управления и
административная реформа**

**Иваново
2018**

Изменения институтов (отношений, организаций, правил функционирования) исполнительной власти определяют понятием **«административная реформа»**.

Административную реформу от частных
улучшений в структуре и порядке работы
органов исполнительной власти
отличают:

- инициирование и проведение сверху
- законность и связанная с этим всеобщая
обязательность
- специальная организация
- фундаментальность перемен

Любая административная реформа изменяет **меру, качество и силу исполнительной власти** → изменяет суть государства, т.к.

мера власти

- есть степень присутствия государства в жизни общества

качество власти

- способность государства рационально и в интересах общества использовать законодательно закрепленные за ним общественные ресурсы (административные, бюджетно-налоговые, собственность и др.)

сила власти

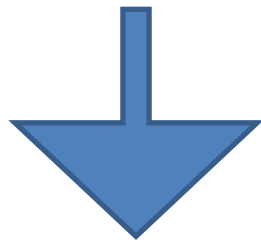
- институционально опосредованная возможность государства обеспечивать правопорядок и проводить без разрушений адаптационные и реформационные преобразования общественных отношений

Традиционные ориентиры административных реформ

- 1) повышение качества общественных услуг (включая государственные);
- 2) экономичность общественного сектора (снижение удельных расходов на исполнение государственных функций и оказание услуг);
- 3) укрепление исполнительской дисциплины (обеспечение выполнения указов, постановлений, решений, планов).

Административная реформа

Инициатор и объект преобразований



власть

Характерный признак административных преобразований - **глобальность движения**

- К концу XX века экономические, социальные, политические и институциональные трансформации привели к **кризису** существующих **традиционных бюрократических моделей и методов государственного управления**

Система рациональной бюрократии М. Вебера

- 1. Строится на принципах, рациональной иерархичности и централизации.**
- 2. Каждый работник лично свободен, и подчиняется лишь своему служебному долгу, отличаться высоким уровнем профессиональной компетентности, политической беспристрастностью;**
- 3. Деятельность рационально выстроенной бюрократической системы строго стандартизирована и регулируется последовательной системой абстрактных универсальных правил.**
- 4. Управленческий процесс расчленяется на простейшие и элементарные операции, закрепленные установленными правилами (регламентами).**
- 5. Управляющий-бюрократ не должен испытывать никаких чувств и пристрастий.**

Факторы, влияющие на изменение базовых систем государственного управления

Политические

Экономические

Социальные

Институциональные

Внедрение новых методов управления диктовалась необходимостью

- ✓ адаптации систем государственного управления к новым политическим, экономическим, социальным и институциональным условиям и
- ✓ их трансформации с целью повышения качества государственных услуг и доверия со стороны общества

- В центр реформ поставлена **проблема эффективности** во всех ее формах: экономической, социальной, организационной.

Концепция
административного
государства



Концепция
эффективного
государства

(государство экономически
эффективного менеджера)

- **«Государственное управление» (Public Administration)**
- **Концепция «нового государственного менеджмента» (New Public Management)**

- **Концепция Нового государственного управления** (*New Public Management*) основана на использовании государственными структурами технологий и процедур, применяемых частными компаниями для повышения своей конкурентоспособности на рынке.
- **Ключевым аспектом** концепции НГУ выступает ориентация деятельности органов власти на **удовлетворение запросов потребителей** как базовой ценности.

Основные принципы реформирования органов исполнительной власти

Повышение производительности

Использование рыночных инструментов в управлении

Децентрализация

Ориентация на результат

Ориентация на потребителя (клиентский подход).

- **Сервисная концепция государства рассматривает назначение государства в служении индивиду, практически любая деятельность государства по взаимодействию с индивидом оказывается государственной услугой.**
- **Стратегии улучшения качества государственных услуг были поставлены в центр реформ**

Взаимосвязанные направления совершенствования деятельности ОИВ:

совершенствование системы органов исполнительной власти, оптимизация их функций и процессов

повышение качества государственных услуг, посредством

- разработки стандартов их качества,
- внедрения новых форм организации их производства, финансирования и взаимодействия с потребителями,
- совершенствования методов мотивации и бюджетирования, а также
- развития конкурентных механизмов на стороне поставщика.

Смена парадигмы государственного управления, заключающейся в смене его цели и смысла, переходе от

«граждане для государства и государство для выполнения функций»



«государство для граждан»

Противоречивость и неоднозначность опыта реформирования государственного сектора на рыночных принципах

- Государство, в отличие от рынка, ориентировано на удовлетворение коллективных интересов, и цели его деятельности определяются расплывчато (служить обществу, сохранять законность и порядок, уменьшать неравенство, повышать благосостояние граждан и т.п.).
- У государства не может быть одной единственной рациональности - экономической. Оно не может организовать производство и продажу государственных услуг по рыночным правилам
- Искусственное навязывание конкуренции может повлечь ориентацию государственных структур на извлечение прибыли и/или максимизацию показателей в ущерб предоставлению тех услуг, которые не приносят желаемого эффекта, но являются тем не менее социально значимыми.
- Эрозия ценностей у госслужащих и размывание сущности государственной службы как института служения социуму
- Технологии частного менеджмента в погоне за финансово-экономической эффективностью управления отодвигают на второй план «социальную миссию» государственной службы.
- Уменьшение значимости и привлекательности государственной службы, потеря значительного числа квалифицированных управленцев.

Дополнение нового государственного менеджмента концепцией публичного управления (governance)

- активное взаимодействие между формальными институтами власти и институтами гражданского общества

Концепция публичного управления включила в принципы совершенствования деятельности органов исполнительной власти такие понятия, как

- ✓ общественные ценности,
- ✓ политическая ответственность,
- ✓ демократия,
- ✓ общественное доверие,
- ✓ гражданское сотрудничество,
- ✓ публичность и открытость государственной службы

Основные предпосылки, лежащие в основе концепции публичного управления

- Публичное управление рассматривается как функция **общественной координации**.
- Органы государственного управления должны быть **публичными и открытыми** для дискуссии; участие граждан и их объединений в процессе выработки управленческих решений рассматривается как неотъемлемая особенность деятельности органов государственного управления.
- Публичное управление требует развития **новых форм и механизмов взаимодействия и участия**

Принципы хорошего публичного управления (1)

Принцип	Определение
Участие (Participation)	участие граждан в процессе принятия государственных решений, как непосредственное, так и через институты гражданского общества
Ориентация на консенсус (Consensus orientation)	соблюдение баланса интересов для достижения широкого консенсуса при принятии решений
Стратегическое видение (Strategic vision)	лидеры и общественность исходят из долговременных целей управления и отчетливо представляют себе те меры, которые необходимы для их реализации
Чувствительность (Responsiveness)	административные процессы дают возможность участия всех заинтересованных лиц и обеспечивают чуткое реагирование институтов на потребности общества

Принципы хорошего публичного управления

(2)

Принцип	Определение
Результативность и эффективность (Effectiveness and efficiency)	органы власти производят результаты, которые удовлетворяют общественным потребностям и ожиданиям, максимально эффективно используют ресурсы, находящиеся в их распоряжении, обеспечивая их воспроизводство
Подотчетность (Accountability)	органы власти должны быть подотчетны обществу
Прозрачность (Transparency)	принятие решений осуществляется в строгом соответствии с регламентами; информация о процессах и институтах свободно доступна, является полной и достаточной для их понимания и мониторинга
Равенство и включенность	обеспечение возможностей для поддержки и увеличения благосостояния всех членов общества
Верховенство закона (Rule of law)	наличие справедливых законов, обеспечение и действенная защита прав человека

Сравнительный анализ концепций государственного управления в XX веке (1)

	Традиционное государственное управление	Новый государственный менеджмент	Публичное управление
Общественные интересы	Определяются политиками / экспертами	Агрегация индивидуальных предпочтений, выражаемых через потребительский выбор	Индивидуальные и общественные предпочтения (как результат общественного выбора)
Цель деятельности	Управление затратами	Управление затратами и выпуском	Множество целей: -выпуск услуг -удовлетворение потребителей -результаты -поддержка доверия/легитимнос ти

Сравнительный анализ концепций государственного управления в XX веке (2)

	Традиционное государственное управление	Новый государственный менеджмент	Публичное управление
Доминирующий модель подотчетности	Снизу вверх: через департаменты - к политикам и далее законодательным органам власти	Снизу вверх через контракты; в некоторых случаях подотчетность выходит за аппарата: контроль потребителями через рыночный механизм	Множество: -граждане как надзиратели над правительством -потребители услуг как пользователи - налогоплательщики как инвесторы
Предпочтительная система предоставления государственных услуг	Иерархическая система департаментов	Узкоспециализирован ные органы государственного управления или поставщики из частного сектора	Меню из альтернатив, выбираемых на основе прагматических критериев рациональности

Сравнительный анализ концепций государственного управления в XX веке (3)

	Традиционное государственное управление	Новый государственный менеджмент	Публичное управление
Подход к определению идеала государственных услуг	Общественный сектор обладает монополией на предоставление государственных услуг	Скептическое отношение к монополии общественного сектора (приводит к неэффективности), приоритет - на обслуживании клиентов	Ни один из секторов не обладает монополией на предоставление государственных услуг и не определяет абсолютный идеал их предоставления. непосредственно идеал предоставления государственных услуг является объектом управления, поскольку зависит от конкретных условий

Сравнительный анализ концепций государственного управления в XX веке (4)

	Традиционное государственное управление	Новый государственный менеджмент	Публичное управление
Роль общественного участия	Ограничена голосованием на выборах, а также лоббированием и оказанием давления на политиков	Ограничена - использованием исследований степени удовлетворенности потребителей государственных услуг	Широкое участие (граждан, потребителей)
Цель менеджеров	Соответствие политическим директивам	Достижение согласованных целей деятельности	Отвечать предпочтениям граждан/потребите- лей, возобновление доверия через гарантии качества услуг

Концепция электронного правительства базируется на принципах нового государственного менеджмента и хорошего публичного управления (*ориентация органов власти на удовлетворение потребностей общества*)

- 1. концепция электронного правительства имеет не политические, а технологические корни.
- 2. Реализация принципов нового государственного менеджмента определялась взглядами политических лидеров. Развитие электронного правительства - глобальная мировая тенденция, неотъемлемая составляющая административных преобразований во всех странах мира
- 3. Реализация концепции электронного правительства приводит к быстрым качественным изменениям в системе государственного управления. ИКТ создают фундамент для трансформации как внутренних, так и внешних взаимодействий в системе государственного управления.
- 4. Электронное правительство рассматривается как инструмент реализации принципов хорошего публичного управления.

- «цифровое правительство» (digital government)
- «электронное правительство» (e-Government)

• **Электронное правительство** в узком смысле - использование ИКТ в деятельности органов государственного управления (предоставлении услуг населению и бизнесу, организации государственных закупок, осуществлении финансовых операций, получении и предоставлении информации)

• **Электронное правительство** в широком смысле - процесс трансформации внутренних и внешних взаимодействий в системе государственного управления в результате внедрения информационных и телекоммуникационных средств, с целью оптимизации управления, улучшения качества обслуживания населения и обеспечения конституционных прав граждан.

Ключевые принципы

1. Повышение с помощью ИКТ качества государственных услуг, ориентация услуг на потребителя;

2. Повышение доступности государственной информации и услуг;

3. Включение общественности в процессы государственного управления;

4. Эффективное использование информации в целях повышения качества государственного управления и достижения более высоких результатов деятельности.

Направления развития электронного правительства

- 1. Электронное администрирование (e-Administration): автоматизация, информатизация и трансформация функций и процессов, связанных со сбором, хранением, обработкой и передачей информации.
- 2. Электронное взаимодействие с гражданами (e-Citizens), предоставление электронных услуг (e-Services).
- 3. Развитие информационного общества (e-Society).

- Внутренняя информационно-коммуникационная инфраструктура органов государственного управления, которая поддерживает информационные потоки между различными ведомствами.
- Внешняя информационно-коммуникационная инфраструктура, образуемой различными формами организации взаимодействия органов власти с потребителями государственных услуг (взаимодействия с гражданами, коммерческими предприятиями и общественными организациями)

Принципы ХПУ	Вклад электронного правительства
Участие, ориентация на консенсус	• Вовлечение граждан в процессы управления посредством электронных средств коммуникации • Информирование общественности
Стратегическое видение, чувствительность	• Эффективная межведомственная координация, интеграция правительства • Принятие качественных решений за счет повышения эффективности сбора, обработки, хранения и передачи информации • Создание гибких, адаптивных структур управления • Развитие технологий управления знаниями
Эффективность и производительность	• Сокращение издержек внутреннего (межведомственного) и внешнего (с гражданами и организациями) информационного обмена • Оптимизация операционных и управленческих деловых процессов в органах государственного управления • Повышение эффективности используемых ресурсов • Увеличение гибкости правительственных структур • Повышение качества услуг предоставляемых гражданам и бизнесу
Подотчетность, прозрачность	• Улучшение доступа к правительству, круглосуточная доступность информации и услуг • Увеличение открытости правительства

- Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах»
- Конечная цель первого этапа административной реформы - **повышение эффективности государственного управления.**
- Достижению этой цели должна была служить реализация пяти главных задач, названных в Указе...:
 - (1) ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращения избыточного государственного регулирования;
 - (2) исключения дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
 - (3) развития системы саморегулируемых организаций в области экономики;
 - (4) организационного разделения функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственным организациями услуг гражданами юридическим лицам;
 - (5) завершения процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, оптимизации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Цели и основные результаты проведения административных реформ в РФ в 2003–2004 гг.

Цели, приоритетные направления административной реформы	Основные результаты проведения
Приоритетные направления: - ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; - исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; - развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики; - организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам; - завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами	1. Проанализировано 5634 функции, из них: - признано избыточными — 1468, - дублирующими — 263, - требующими изменения — 868. 2. Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» образованы новая система и структура федеральных органов исполнительной власти: - функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возложены на федеральные министерства, - функции контроля и надзора — на федеральные службы, - функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом — на федеральные агентства. 3. Проанализирована деятельность 18983 федеральных государственных учреждений и 6478 федеральных государственных унитарных предприятий:

**Концепции административной реформы в
Российской Федерации в 2006—2008 г. (одобрена
распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г.
№ 17899р)**

ЦЕЛИ

- повышение качества и доступности государственных услуг.
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение «избыточного государственного регулирования».
- «повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти».

ЗАДАЧИ:

- (1) внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
- (2) разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;
- (3) оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;
- (4) повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;
- (5) модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
- (6) формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Цели, приоритетные направления административной реформы (2006-2010 гг.)	Основные результаты проведения административной реформы в области оптимизации исполнения функций органов государственной власти
Цели: • повышение качества и доступности государственных услуг; • ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; • повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. задачи: (1) внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам; (2) разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти; (3) оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти; (4) повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти; (5) модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти; (6) формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.	1. Утверждено 447 административных регламентов предоставления (исполнения) услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти. На региональном и муниципальном уровнях утверждены более 6000 и 4000 административных регламентов соответственно. 2. На Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) была размещена информация о 575 государственных услугах (функциях). 3. На базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг начали функционировать 166 многофункциональных центров в 48 субъектах Российской Федерации (в каждом многофункциональном центре предоставляется от 100 до 200 наиболее востребованных государственных и муниципальных услуг). 4. В федеральном законодательстве определено около 120 типовых региональных и 80 типовых муниципальных услуг (функций), получаемых по запросу (справка, лицензия, разрешение), и контрольно-надзорные функции.

«Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011-2013 годы»

Цели

- снижение административных барьеров;
- повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Задачи по следующим направлениям:

- реализация общесистемных мер снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг;
- оптимизация механизмов осуществления функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;
- совершенствование разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в различных сферах общественных отношений

- **Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»**, закрепляющий *инновационные для Российской Федерации принципы и механизмы взаимодействия органов государственной власти и общества при предоставлении государственных и муниципальных услуг.*

Указ от 7 мая 2012 года N 601 Президента РФ
«**Об основных направлениях совершенствования
системы государственного управления**»

- 1. Правительству Российской Федерации **обеспечить достижение следующих показателей:**
- а) уровень удовлетворенности граждан РФ качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году - не менее 90 процентов;
- б) доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу "одного окна" по месту пребывания, в том числе в МФЦ предоставления государственных услуг, к 2015 году - не менее 90 процентов;
- в) доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 году - не менее 70 процентов;
- г) снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в ОГВ РФ (ОМСУ) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, к 2014 году - до 2;
- д) сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в ОГВ РФ (ОМСУ) для получения государственных (муниципальных) услуг к 2014 году - до 15 минут.

- Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде (распоряжение Правительства РФ от 25.12.2013 № 2516-р)
- Концепция оптимизации механизмов проектирования и реализации межведомственного информационного взаимодействия, оптимизации порядка разработки и утверждения административных регламентов в целях создания системы управления изменениями (распоряжение Правительства РФ от 20.08.2015 N 1616-р)

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!