

ВЕДОМОСТИ

РЕФОРМА ГОССЛУЖБЫ: Мировой опыт

Максим Куликов

09 апреля 2004

Государственное управление напрямую влияло на экономическое и социальное развитие различных стран в разные исторические эпохи. Древние греки стали, пожалуй, первым обществом, в котором вопрос об управлении государством решался систематически. Известно, что в Греции существовали свои принципы и правила приема на госслужбу. Государственное управление в средние века характеризовалось достаточной хаотичностью, связанной с размытыми и нечеткими границами между государственным и негосударственными секторами экономики.

Лишь по мере разграничения секторов к началу XIX в. , государственное управление стало объектом пристального внимания и политиков, и экономистов. Именно в начале XIX в. во Франции была предпринята попытка установления системы государственного управления в современном понимании. Постепенно начался пересмотр сформулированных Адамом Смитом утверждений о самодостаточности "невидимой руки" рынка в управлении экономическими процессами. А в XX в. Кейнс заложил основы современных взглядов на роль госуправления, показав, что грамотное управление не только не тормозит экономическое развитие, но и способно привести к лучшим результатам. Именно эта идеология, осознанно или неосознанно, лежит в основе управленческой деятельности всех современных правительств.

На сегодняшний день сложились две основные системы госслужбы. Наиболее традиционную называют карьерной. Для нее характерны жесткая иерархия категорий и квалификационных разрядов, широкий перечень социальных льгот и привилегий. В условиях карьерной системы чиновник проводит свою профессиональную жизнь в иерархической структуре при высоких гарантиях сохранения места. При этом продвижение по служебной лестнице имеет плавный, в известной мере автоматический характер.

Другой, во многом альтернативной системой является должностная система. Ее основной чертой является наличие должностей с четко определенными обязанностями и условиями их занятия. Претендовать на замещение государственных должностей могут лица, отвечающие специфическим требованиям, при этом выслуга лет на госслужбе особого значения не имеет. Во многих случаях деятельность служащих высшего звена регулируется индивидуальными контрактами, которые могут иметь срочный характер.

Несколько десятилетий сосуществования двух альтернативных систем государственной службы привели к достаточно сильному взаимопроникновению элементов одной системы в другую. Сегодня уже трудно найти пример страны, в которой бы можно было наблюдать ту или иную систему в чистом виде.

Обозревая реформы госуправления в разных странах за последние 20 лет, можно выделить три основные особенности. Во-первых, процесс проходил очень активно и даже бурно. Во-вторых, аналитики так и не сошлись в едином мнении о причинно-следственной связи при реформе госслужбы: то ли реформа приводит к снижению стоимости государственных услуг, то ли жесткие бюджетные ограничения приводят к необходимости реформы. В-третьих, эффективность реформ объективно оценить

достаточно трудно, так как они в большинстве случаев сопровождались значительным сокращением госсектора.

Проводимые реформы характеризовались следующими чертами. Правила приема на работу и условия труда чиновников были приближены к тем, которые существуют в частном секторе (в частности, путем введения контрактной системы, установления зависимости оплаты труда от результатов), т. е. была установлена должностная система госслужбы. Руководителям была предоставлена гораздо большая свобода при формировании внутренней структуры и управлении финансовыми ресурсами. Прежде единые ведомства разделялись на нормотворческие и исполнительские организации, причем последние получали большую автономию по выбору оптимальных мер достижения поставленных перед ними задач. При этом нормотворческие организации (министерства) получали, как правило, законодательно установленные функции стратегического планирования. Исполнительские организации (агентства) занимались либо организацией предоставления государственных услуг, либо предоставляли их сами.

В литературе система подобных мер получила название "новое государственное управление" в противовес традиционному управлению, характеризующемуся монолитной, иерархической бюрократией. Многие авторы считают новое госуправление магистральным направлением развития в этой области. Другие отмечают значительные различия в системах государственного управления в странах с разными политическими режимами. Даже среди стран - членов ОЭСР можно наблюдать различные подходы к системе управления - от радикально "нового" в США, Великобритании, Швеции, Новой Зеландии до почти традиционного в Японии, Германии, Италии.

Сторонники "нового госуправления" утверждают, что преобразования приносят впечатляющие результаты: сокращаются затраты, ускоряется предоставление услуг, система начинает быстрее реагировать на меняющийся спрос. Следует отметить, что новая система зародилась в странах с устоявшейся парламентской демократией, сильной исполнительной властью, централизованным государственным устройством и сравнительно небольшим административным регулированием. Видимо, перечисленные черты государства могут служить ориентиром при оценке вероятности успеха при переходе к новой системе.

Опыт введения нового госуправления в менее развитых странах более противоречив. Издержки возникали по следующим направлениям. Во-первых, получив независимость, агентства часто превышали компетенцию, фактически не исполняя заданную политику, а во многом ее формируя. В результате возникал разлад между целями агентства и государственными целями. Во-вторых, агентства использовали квазианалоговые сборы при оказании услуг. Например, после получения относительной независимости таможенная служба Боливии резко повысила сборы за исполнение таможенных процедур. В-третьих, агентства подрывали общую согласованность бюджета, настаивая на выделении им специальных источников доходов и проводя собственные заимствования на рынке капитала. Масштабные заимствования государственных агентств стали в свое время одним из немаловажных факторов долгового кризиса в Мексике.

Существуют две основные причины меньшей эффективности нового госуправления в переходных странах. Во-первых, это традиционно невысокие ожидания общественности в отношении предоставляемых государством услуг, что позволяет агентствам использовать полученную автономию не столько в интересах потребителей, сколько в своих интересах. Это можно назвать ограничением со стороны спроса. Во-вторых, традиции и дух госслужбы не исчезают и не появляются мгновенно. Переход к новой системе предполагает, что у госслужащих уже сформированы ясные понятия об ограничениях, которые государственная служба на них налагает. Это является условием того, что

легализованная личная мотивация не станет входить в конфликт с общественными интересами. В известном смысле это можно назвать ограничением со стороны предложения.

Автор - генеральный директор Экономической экспертной группы. Вторая статья - о реформе в России - выйдет на следующей неделе.