Кейс

**«Модернизация государственной службы в РФ: оптимальная технология реформы»**

В настоящее время в РФ наметилось два варианта реформы государственного управления: инкрементально-инерционный (близкий к реализации модели рациональной бюрократии) и радикально-реформистский (основанный на модели «нового государственного управления). Задача состоит в том, чтобы оценить, насколько эффективен и реализуем каждый из них. Кроме того, необходимо написать сценарий реализации того или иного варианта реформы, который будет признан оптимальным. При этом следует иметь в виду, что модернизация государственной службы естественным образом связана со структурными изменениями в государственном управлении, что собственно и представляет две стороны административной реформы. Поэтому в данном кейсе реформирование государственной службы представлено в контексте структурных административных преобразований.

Многие исследователи прогнозируют обострение потребности в специалистах в области технологии реформирования, методик осуществления социальных изменений. Кейс по реформе государственной службы обучает следующим навыкам:

* планирование оптимального сценария изменения (независимо от того, что затрагивает это изменение – часть организации, фирму, департамент или государство в целом);
* умение предвидеть барьеры на пути социального изменения и преодолевать их;
* умение находить «агентов изменений» и опираться на них в процессе изменений;
* использование конкретных управленческих технологий (методов планирования, SWOT-анализа);
* умение использовать зарубежный опыт и учиться на ошибках.

**Содержание**

**1. История реформы государственной службы в России: что ни попытка, то пытка…**

**2. Современное состояние госслужбы в РФ**

**3 . Два сценария реформы государственной службы**

**4. Приложения. Опыт административных реформ за рубежом.**

**1. История реформы государственной службы в России: что ни попытка, то пытка…**

Первый этап преобразований структуры и функций органов исполнительной власти РФ можно датировать 1991-1993 годами. Здесь следует напомнить о том, что в августе 1991 года произошло крушение монопольной власти КПСС, после чего 12 июня 1991 года был избран первый Президент России Б. Ельцин. В декабре 1991 года был юридически оформлен распад Союза СССР («Беловежские соглашения»), то есть Российская Федерация стала полностью самостоятельным государством, и уже с начала января 1992 года началась масштабная либерализация российской экономики.

Особенности первого этапа преобразований заключаются в следующем.

Во-первых, в связи с приватизацией возникли смешанные государственно-частные акционерные компании (к ним можно отнести, в первую очередь, российские акционерные общества «Газпром», «Единые энергетические системы» с контрольными пакетами акций в руках государства), частные нефтедобывающие (и нефтеторгующие компании), например «Лукойл». Были ликвидированы также Министерство внешней торговли, Госплан, Госснаб.

Во-вторых, были созданы:

* Государственный комитет по управлению государственным имуществом (называвшийся в разное время по-разному, но имеющий до сих пор в качестве главной задачи приватизацию госсобственности);
* Государственный комитет по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур – антимонопольное ведомство, в функции которого входило: содействие формированию рыночных отношений на основе развития конкуренции и предпринимательства; предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции; государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства;
* Федеральная налоговая служба и Федеральная служба налоговой полиции;
* Федеральное казначейство, цели которого заключались в проведении государственной бюджетной политики, эффективном управления доходами и расходами в процессе исполнения республиканского бюджета Российской Федерации, повышении оперативности в финансировании государственных программ, усилении контроля за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств и т. д.

В-третьих, к этому периоду относятся первые попытки упорядочить систему федеральных органов исполнительной власти. Так, в Указе Президента Российской Федерации от 12 мая 1992 года «Об упорядочении системы государственного управления» было установлено, что в эту систему входят: 1) министерства, 2) государственные комитеты; 3) федеральные службы; 4) агентства; 5) комитеты (при Президенте, Правительстве, министерствах).

В-четвертых, в некоторых актах того времени просматривается стремление ввести новые принципы в духе правового государства. Например, Указом Президента России от 14 января 1993 года «О порядке деятельности центральных органов федеральной исполнительной власти и Администрации Президента Российской Федерации по ведению законопроектных работ» на органы исполнительной власти возлагалась обязанность не только разрабатывать законопроекты, но и одновременно оценивать их согласованность с действующим законодательством, давать предложения о принятии подзаконных актов, а также об ожидаемых социально-экономических и иных последствиях их применения.

И, наконец, стоит отметить, что рассматриваемый период в политическом плане был весьма нестабильным, поскольку именно в это время разгорелся конфликт между законодательной властью (Съезд народных депутатов и Верховный Совет), с одной стороны, и Президентом, а также правительством – с другой. Именно поэтому в отношении одних управленческих структур принимались законы (носившие, по сути, распорядительный характер), а в отношении других – указы Президента.

Второй этап попыток реформирования госслужбы приходится на 1994-1996 годы. С самого начала стоит отметить, что 12 декабря 1993 года была принята Конституция Российской Федерации, существенно изменившая как принципы государственной власти, так и ее структуру. Установление на территории РФ конституционного строя отразилось и на исполнительной власти, на ее взаимоотношения с иными ветвями власти.

31 июля 1995 года появляется Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации». Его принятие означало, что российская власть уходит от советского номенклатурного принципа кадровой политики. В нем говорилось о дифференциации чиновников на три категории, в том числе появилась категория «политические назначенцы».

В описываемый период происходила подстройка исполнительной власти под потребности экономических преобразований.

В Указе Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 года «О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой» вводилось принципиально важное правило, которое фактически было направлено на разведение собственно государственного управления и осуществления экономической деятельности от лица государства. С этого Указа отношения Правительства Российской Федерации или уполномоченных им федеральных органов исполнительной власти с руководителями федеральных государственных предприятий регулировались на основании контрактов, заключаемых в соответствии с гражданским законодательством.

Описывая второй этап попыток административной реформы, нельзя не сказать о шагах, направленных на упорядочение структурно-функционального статуса основных институтов исполнительной власти – Правительства и специализированных федеральных органов исполнительной власти. Среди таких мер, прежде всего, следует назвать Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 года «О структуре федеральных органов исполнительной власти», а также Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 1994 года «О координационных и совещательных органах, создаваемых Правительством Российской Федерации».

И в заключении характеристики второго этапа, стоит сказать о том, что принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации требовала от власти перехода к ее функционированию на принципах правового и демократического государства. В связи с этим, 13 января 1995 года появился Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», а 23 мая 1996 года - Указ Президента Российской Федерации «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», где со ссылкой на Конституцию, законы «О государственной тайне», «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» и «Об информации, информатизации и защите информации» устанавливалось, в частности, что следует считать официальной публикацией; в каком порядке акты Президента и органов исполнительной власти вступают в силу; как вступают в силу нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Третий этап попыток административной реформы проходил в 1997-1999 годы. Основной составляющей реформаторской работы в этот период являлась выработка Концепции административной реформы.

Президентское послание 1997 г. включило в себя многие вопросы государственного строительства. Кроме того, основной объем работ предполагалось провести за рамками Послания, в русле Программы государственного строительства. Она должна была пройти широкое обсуждение среди независимых экспертов до октября 1997 года. За основу программы бралась концепция правовой реформы, о разработке которой говорилось в президентском указе от 6 июля 1996 года. К сожалению, в политической среде обсуждению программы уделялось незначительное внимание. Это отразилось как на составе Комиссии по разработке Программы, так и на том, что в этот период принимаемые нормативные акты не были реально направлены на изменение структуры и функционирования государственной власти.

В качестве примера можно привести Указ Президента Российской Федерации «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти» от 17 марта 1997 года и Указ Президента Российской Федерации «О социальных гарантиях лицам, входившим в состав Правительства Российской Федерации, в связи с изменениями его структуры» от 26 марта 1997 года, которые носили чисто формальный характер.

К сентябрю 1997 г. был подготовлен документ, официально названный «Концепцией административной реформы» и отличавшийся тем, что в нем упор делался на реформирование именно исполнительной власти (за неимением ресурсов на проведение общих преобразований). В сентябре 1997 года проект Концепции был направлен в Правительство РФ для оценки документа. Несмотря на частичное одобрение многие идеи, отраженные в Концепции, подверглись критике. Очередная неожиданная смена кабинета (кабинета В. Черномырдина кабинетом С.Кириенко) привела к тому, что Концепция не получила дальнейшего развития.

Четвертый этап попыток осуществления административной реформы начался в январе 2000 года и получил свое завершение в 2002 году. Отправной точкой этого этапа был момент передачи власти из рук первого Президента в руки В.В.Путина. Кончившаяся ничем попытка реализовать концепцию административной реформы все же сыграла свою позитивную роль: была подготовлена почва, общественное сознание, прежде всего политического истеблишмента, для проведения дальнейших преобразований.

В.В. Путин решил отказаться от идеи реанимирования старого документа и решил создать собственную стратегию развития. Для этого в начале декабря 1999 года по его инициативе был учрежден фонд под названием «Центр стратегических разработок».

Концепция, которая разрабатывалась в Центре, имела своеобразный характер, дело в том, что это делалось по существу в рамках предвыборной борьбы и являлось частью предвыборной программы. Таким образом, эта концепция не претендовала на то, чтобы быть немедленным руководством к действию, она претендовала, во-первых, на то, чтобы определить стратегические ориентиры того, что будет происходить после избрания президента на весь последующий период его пребывания. Во-вторых, в Центре стратегических разработок предлагалась Концепция реформирования государственной службы как часть более широкой концепции государственного строительства. Она включала в себя несколько разделов, в том числе и раздел «Государственная служба», и характеризовала состояние государственной службы по четырем основным параметрам – по функционированию, по нормативно-правовым актам, по материальному обеспечению и по кадровым проблемам; кроме того, выделялись основные группы тенденций и указывалось, какую из групп тенденций следовало поддержать и в каком объеме.

В концепции, которая предлагалась Центром стратегических разработок по разделу государственной службы, была сохранена преемственность с предыдущей концепцией 1997 г. Оставалась нацеленность на серьезное обновление системы государственной службы, на выделение ее профессионального ядра, создание профессиональной государственной службы, в которой продвижение будет осуществляться в соответствии с заслугами и достоинствами. Подчеркивалась необходимость открытости, прозрачности государственной службы, ответственности перед обществом, защищенности от произвола, предлагался ряд мероприятий по разработке этического кодекса государственной службы, изменению материального стимулирования, говорилось о том, что косвенное материальное стимулирование должно быть заменено на прямое.

Таким образом, была предложена некоторая схема оптимального сценария, в которой было расписано большое количество мероприятий. Все расчеты были проведены на среднесрочной основе, в программу закладывался набор мероприятий, выбор между которыми определялся в зависимости от достигнутых результатов. В конечном итоге, был получен документ, представляющий реформу как дерево, со множеством ответвлений и развилок, а движение по нему предлагалось плавное, но ускоряющееся.

Начало пятого этапа реформирования госслужбы в РФ обычно связывают с Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 года о Федеральной Программе «Реформирование государственной службы РФ» (2003-2005годы), где говорится о необходимости осуществить в 2003-2005 годах комплекс мероприятий, направленных на совершенствование правовых, организационных, финансовых и методических основ государственной службы Российской Федерации. В документе определяются основные направления реформирования государственной службы:

создание комплексной нормативно-правовой основы регулирования государствен­ной службы Российской Федерации;

разработка эффективных механизмов проведения кадровой политики в сфере государственной службы Российской Федерации в целях оптимизации состава государственных служащих;

выработка мер по совершенствованию оплаты труда государственных служащих, финансово-экономического и материально-технического обеспечения государственной службы Российской Федерации, по рациональному использованию в системе государственной службы современных информационных технологий;

внедрение программ подготовки кадров для государственной службы Российской Федерации и профессионального развития государственных служащих;

формирование системы управления государственной службой Российской Федерации.

**2. Современное состояние государственной службы в РФ**

Перспективы социально-экономического развития страны всегда зависели от эффективности работы административного аппарата. Нынешняя система государственной службы, содержащая в себе очень серьезные недостатки, является очень мощным тормозом модернизации российской экономики.

Остановимся на ряде проблем более подробно.

Уровень исполнительской дисциплины.

Принятие на службу и продвижение происходят в большей степени в зависимости от личных пристрастий руководства органов государственного управления, нежели от образовательного уровня и от деловых качеств. Государственная служба в РФ перестала быть технически бесперебойным механизмом, в котором принятые наверху решения эффективно реализовываются нижними этажами чиновничьей иерархии. Суть поручений, требующих четкой реализации, искажается до неузнаваемости при прохождении поручения через уровень управленческой иерархии. Иными словами, решение, принятое министром, саботируется или исполняется неточно уже руководителем департамента.

**Вставка 1. Уровень исполнительской дисциплины в РФ**

В среднем, как свидетельствуют данные Главного Контрольного управления Администрации Президента Российской Федерации, выполняется в срок немногим более **половины** от общего количества поручений в адрес Правительства Российской Федерации. Эти выводы были обнародованы в сентябре 2002 года после проверки ГКУ исполнительской дисциплины в Минимуществе России, Минфине России, Минэкономразвития России, Минтрансе России и Госстрое России. В 2001 году Президент Российской Федерации дал 891 поручение в адрес указанных органов, из которых было выполнено в изначально установленный срок только 48% от их общего числа. Что касается поручений Правительства в адрес федеральных органов исполнительной власти, то здесь пропорция примерно такая же. Это происходит несмотря на то, что зачастую резолюции Правительства в свой адрес и сроки исполнения министерства и ведомства сами и формулируют, согласовывая их с ответственными работниками Аппарата Правительства Российской Федерации

Коррупция

Предприниматели вовлекаются в коррупцию для того, чтобы решать проблемы своего бизнеса. Сплошь и рядом имеют место случаи, когда законы или иные государственные нормативы препятствуют бизнесу, оказываются экономически нецелесообразными. Тем не менее, такие воздействия на бизнес являются легальными и называются «белой зоной». Преодоление административных барьеров требует от бизнеса издержек и действий, далеко не всегда легальных. В этих случаях может не быть нарушений со стороны государства, к нарушениям подталкивается бизнес.

Прямые издержки бизнес несет при регистрации предприятий, оформлении инвестиционных проектов, получении лицензий и т.п. Косвенные издержки связаны с тем, что барьеры входа на рынок, в частности, уменьшают число рыночных агентов и ослабляют конкуренцию.

Технология работы

Общепринятой является следующая технология работы. Постановления Правительства Российской Федерации по тем или иным важнейшим вопросам зачастую сводятся по существу к «утверждению плана по…». Планы эти, как правило, предусматривают подготовку в определенные сроки соответствующих проектов нормативных документов (а то и вовсе «предложений по…»). Очевидно, что подобное правительственное постановление будет полностью выполнено уже после представления соответствующих проектов документов или «предложений по…».

Далее проекты документов начинают прорабатываться в Аппарате Правительства Российской Федерации. И часто они оказываются настолько неудовлетворительно подготовленными, что процесс по доработке затягивается на долгие месяцы, а то и годы. С другой стороны, и такие случаи тоже были, департаменты Аппарата Правительства начинают «не спешить».

**Вставка 2. Подготовка и реализация решений в Правительстве РФ**

Один из самых ярких примеров подготовки и выполнения правительственных решений, заканчивающихся подготовкой невостребованных в дальнейшем документов, это то, как на правительственном уровне решали вопрос по стимулированию инновационной деятельности. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 360 от 17 апреля 1995 года проекты нормативных документов по введению контрактной системы в сфере исследований и разработок должны были быть готовы во П квартале 1995 года. Далее, спустя два года, уже в соответствии с Протоколом совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 24 декабря 1996 года сроком представления документов стал П квартал 1997 года. Наконец, спустя еще год правительственный План действий по реализации Концепции реформирования российской науки на период 1998–2000 гг., обязывал Миннауки России представить нормативные документы по контрактной системе в сфере исследований и разработок в IV квартале 1998 года. В итоге этой многолетней работы по представлению невостребованных проектов документов, так на практике ничего сделано не было, оказалось, что проблемы нет, действующее законодательство вполне позволяет организовывать научно-исследовательскую работу по контрактам. Однако, по меньшей мере, три раза, представляя проекты заведомо ненужных документов или обосновывая необходимость отсрочки исполнения, министерства-исполнители отчитались о выполнении пунктов планов.

Общепринятой является практика, когда министерства стараются переложить решения трудных вопросов на создаваемые правительственные (межведомственные) комиссии**.** Сдругой стороны, министерства и ведомства вынуждены инициировать создание подобных комиссий потому, что их «коллеги» зачастую не считают возможным работать «под кем-то изравных себе». Создаваемые же правительственные комиссии (а все хотят во главе их видетьПредседателя Правительства Российской Федерации) ввиду объективных обстоятельств (невозможность первым лицам Правительства заниматься всеми вопросами, существование ротации правительственных чиновников) далеко не всегда демонстрируют эффективную работу.

Процедуры согласования

Согласование – совершенно необходимый этап в подготовке решений Правительства Российской Федерации. Выполнение этих решений затрагивает интересы нескольких федеральных органов исполнительной власти, поэтому нормальным является требование о том, чтобы решения были согласованы в максимально возможной степени.

Действующий порядок допускает возможность внесения проектов документов в Правительство Российской Федерации с разногласиями. В этом случае предусмотрены процедуры согласования у курирующих заместителей Председателя Правительства Российской Федерации.

Если и после этой процедуры разногласия остаются, то точки над «i» должен расставить премьер. Однако надеяться на то, что в своей принципиальности можно легко дойти до премьера, не стоит. Такое бывает исключительно редко. Объясняется это тем, что работники Аппарата Правительства Российской Федерации – кураторы по тем или иным «ПП» («Правительственные поручения») фактически заставляют вносить проекты правительственных решений согласованными. Их можно понять, с них тоже требуют пресловутую согласованность.

**Вставка 3. Процедура согласования документов**

Пример того, к чему может привести действующая процедура согласования документов – нынешняя редакция проектов законов по реформированию железнодорожного транспорта. Известно, что первоначальным сроком представления документов в Государственную Думу была осень 2001 года. Однако Правительство Российской Федерации внесло проекты законов с полугодовой задержкой – весной 2002 года. Причина – многомесячное согласование вопроса о том, можно ли ограничивать в обороте имущество создаваемого акционерного общества «Российские железные дороги».

Оппоненты МПС России настаивали на том, что в первую очередь должны ограничиваться в обороте объекты инфраструктуры. Настойчивость увенчалась успехом, и соответствующие нормы нашли свое отражение в ст.8 законопроекта «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта». Но возникают вопросы, ответы на которые пока никем не даны:

1. Как быть тогда с инвестиционной привлекательностью создаваемого ОАО «РЖД», во многом ради повышения которой вся реформа и затевалась, если его имущество в своем основном объеме становится неотчуждаемо? Если имущество ни при каких обстоятельствах не может быть отчуждено, то под что можно будет получить кредиты?

2. Почему имущество одной естественной монополии – железнодорожного транспорта – ограничивается в обороте, а имуществу других естественных монополий (РАО «ЕЭС России», ОАО «Газпром») ничего подобного не грозит? Где логика, где единый подход к реформированию естественных монополий?

3. Что придется делать с «неотчуждаемыми» объектами инфраструктуры железнодорожного транспорта РАО «РЖД» в том случае, если появятся альтернативные инфраструктурные проекты, и свобода распоряжения имуществом станет насущной необходимостью?

Квалификация государственных служащих

Условно федеральных чиновников можно разделить на следующие категории:

1. Чиновники, которые честно трудятся «за зарплату». Таких все-таки большинство. Среди них выделим следующих:

Первые – *молодые специалисты*.

Вторые – *люди зрелого возраста, которые никак не рискнут уйти с госслужбы*, рынок их пугает в том числе и потому, что есть сомнения в их востребованности с нынешней квалификацией.

Третьи – «*предпенсионеры*», главная задача которых – заработать госпенсию.

2. Чиновники, для которых уровень зарплаты не имеет значения. Среди таковых можно выделить следующие группы. Первые - *нашедшие свою «кормушку*», которая обеспечивает им приличное в итоге вознаграждение. В подавляющем большинстве представители данной категории – это начальствующий состав. Вторые - «*прикомандированные»*. Это явление последних лет, заключающееся в том, что бизнес «направляет на работу» в федеральные структуры людей, главная задача которых - лоббирование.

*Система повышения квалификации при таком контингенте работающих своих функций не выполняет.* Хотя есть и Российская академия государственной службы при ПрезидентеРоссийской Федерации, и Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, и Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации. К спускаемымразнарядкам по количеству чиновников, которых надо направить на повышение квалификации в названные учебные заведения, руководители федеральных органов исполнительной власти относятся как к досадной необходимости.

Уровень оплаты труда и его результаты

Низкая оплата труда чиновников с не оказывает стимулирующее воздействие на качество и интенсивность труда.

Есть оклад, есть автоматическиначисляемые надбавки, есть и премии, которые также, в подавляющем большинстве, начисляются автоматически, а не по результатам каких-то управленческих усилий. Острота проблемы уровня оплаты труда для федеральных чиновников разных иерархических уровней неодинакова. У чиновников высокого уровня есть возможность компенсировать явно недостаточный формально установленный уровень оплаты своего труда. У рядовых чиновников такой возможностинет.

Структура управления

По сравнению с советским периодом и принципы, и эффективность функционирования органов государственной власти не изменились, а где-то и ухудшились. Для советского периода была характерна тенденция тотального управления объектами, прежде всего отраслями экономики, в противоположность ограниченным законом целенаправленным воздействиям на те или иные процессы. В первые годы реформ в силу новизны решавшихся задач, давления обстоятельств и политических мотивов происходили частые изменения структуры исполнительных органов.

Подчас они создавались или преобразовывались под конкретных лиц. Возникали многочисленные пересечения и пробелы функций. Резко усилились расхождения между формальными и неформальными аспектами управления. Противоречиво складывались отношения исполнительной власти с легислатурами и судами, что препятствовало нормальному позиционированию каждой ветви в системе разделения властей. Временами органы исполнительной власти, по сути, выходили за пределы свойственных им функций. В то же время, когда речь шла о бюджете или иных законах, затрагивавших отраслевые интересы, альянсы отраслевых министерств и профильных комитетов палат Федерального собрания почти открыто противостояли Министерству финансов, другим ведомствами экономического блока. Аналоги этому имели место и в регионах.

**3. Два сценария реформы государственной службы**

**3.1. Реализация рациональной модели бюрократии**

*3.1.1. Реализация рациональной модели бюрократии. Видение проблем государственной службы*

Главная причина низкой эффективности системы управления заключается сегодня в том, что после крушения СССР номенклатурный принцип организации государственной службы, её патримониальный характер не исчезли, а видозменились.

В неизменном виде сохранились принципы организации государственной службы, методы управления, стереотипы деятельности государственных служащих. Эти стереотипы сформировались в условиях совершенно иного механизма властвования, предполагавшего неправовые способы воздействия как на объекты управления, так и внутри самой системы управления. Однако отсутствие политического контроля и крайне низкий уровень оплаты труда государственных служащих привели к критическому уровню дезорганизации государственной службы в РФ.

Причиной технической неэффективности аппарата, в первую очередь, является коррупция. Ведь именно широкое распространение коррупции ведет к тому, что большинство государственных служащих начинают не исполнять поручения своих руководителей, занимаясь исключительно преследованием собственного интереса. Коррупция, тем самым, является одной из причин того, что чиновник «отворачивается» от своего начальника, предает «интересы патрона». Противодействие коррупции, таким образом, является действенным инструментом повышения исполнительской дисциплины.

*3.1.2. Инкрементально-инерционный сценарий реформы. Мероприятия.*

Как известно, М. Вебер разработал «идеальный тип» административного управления, обозначенный им термином «теория бюрократии». В соответствии с этой теорией вся деятельность, необходимая для достижения стоящих перед организацией целей, расчленяется на элементарные, простейшие операции, что, в свою очередь, предполагает строгое формальное определение задач каждого из звеньев организации. Максимально возможное разделение труда создает условия для использования во всех звеньях управляемой системы специалистов-экспертов, которые несут полную ответственность за эффективное выполнение своих обязанностей. Управленческая деятельность строится на принципах иерархии, т.е. каждый нижестоящий управляющий или каждое подразделение подчиняются вышестоящему. Каждый служащий в административной иерархии отвечает перед вышестоящим начальником за решения и действия не только свои собственные, но и всех подчиненных ему лиц.

Служба в системе управления, согласно Веберу, основывается на соответствии квалификации сотрудника занимаемой им должности, а служащие должны быть ограждены от произвольного увольнения. Служба в организации неотделима от карьеры, поэтому должна существовать система продвижения в соответствии со старшинством или успешной деятельностью или тем и другим. Такая политика в отношении кадров призвана развивать «корпоративный дух» среди служащих, воспитывать у них инициативу и высокую степень лояльности к организации. Наем организацией сотрудников, особенно на управленческие должности, основывается на профессиональных качествах кандидатов, причем должностные лица не выбираются, а назначаются, завися, таким образом, от вышестоящих начальников, а не от какой-либо группы избирающих. Всей деятельностью организации руководит специальный административный штат, управленческий персонал, в задачу которого входит обеспечение ее эффективного функционирования, в особенности ее каналов коммуникации, ориентированных на достижение целей, поставленных перед организацией.

Инкрементально-инерционная модель предполагает осуществление, прежде всего, реформы статуса государственных служащих: введение принципа отбора по заслугам, должностных регламентов, служебных контрактов, процедурных правил разрешения конфликта интересов, небольшое сокращение аппарата. Цель – обеспечить техническую бесперебойность работы аппарата

Выделим еще два важных качества, присущих инкрементально-инерционной модели реформирования госслужбы, – это формализованная регламентация процедур и закрытость системы государственной службы как социальной структуры. Так, формализация деятельности чиновников должна перекрыть возможные пути коррупционной деятельности, а в свете тотальной компьютеризации - обеспечить прозрачность деятельности госаппарата и сократить число неквалифицированных чиновников, занятых в обеспечении документооборота. Закрытость же чиновников как социальной группы, нацеленность на продолжительный карьерный рост в рамках системы государственной службы призвана обеспечить стабильность кадрового состава и, как следствие, будет способствовать эффективному выполнению долгосрочных задач. Кроме того, эта частичная изоляция послужит невольным ограничителем чрезмерной горизонтальной мобильности, связывающей госаппарат и бизнес, и посредством которой экономические и прочие контрагенты могут получить доступ к служебной информации и оказывать нежелательное воздействие на деятельность госслужбы.

В целом, в качестве первостепенной задачи выступает создание института государственной службы, то есть системы правовых норм и социальных структур, регулирующих профессиональную деятельность государственных чиновников, отправление ими предписанных функций. В соответствии с этой моделью, государственный аппарат должен быть способен реагировать на адресованные ему политические импульсы. Для этого необходимо, чтобы он соответствовал определённым качественным стандартам и располагал механизмом, позволяющим более или менее точно переводить политическую волю элиты на язык административной деятельности и управленческих технологий.

**3.2. Радикальный сценарий административной реформы**

*3.2.1. Радикальный сценарий реформы. Видение проблем государственной службы*

Государственная служба в России неэффективна в большой степени из-за неоптимальной структуры мотивации государственных служащих и архаичной структуры управления государством в РФ. Следовательно, необходимо проводить глобальную административную реформу, которая затронет как статус российского государственного служащего, так и структуру управления российским государством. Только такая реформа заставит чиновника эффективно трудится во благо общества, а не работать в целях собственного обогащения или в интересах своего руководства. С точки зрения сторонников этого подхода, **обществу** необходимо не просто технически бесперебойная работа аппарата, а возможность получить максимум необходимых услуг по минимальным ценам (уплачиваемым в качестве налогов). Неэффективные решения плодятся самой идеологией госаппарата. Эта идеология позволяет одному ведомству принимать правила, действовать по ним и контролировать самого себя. Функции разных ведомств пересекаются друг с другом, в результате чего, множится количество проверок и «наездов». Следовательно, наполнением госслужбы квалифицированными кадрами проблему неэффективности решить нельзя. Необходимо дополнить реформу статуса государственного служащего структурной реформой организации исполнительной власти в РФ.

Таким образом, основной проблемой российской государственной службы **является неэффективность в предоставлении общественных услуг**. Она является следствием более частных проблем административного устройства РФ среди которых, дублирование функций различными министерствами и ведомствами, сильные традиции и административная культура советского периода и другие.

*3.2.2. Радикальный сценарий реформы. Мероприятия.*

Отказ от системы, в которой люди отвечают за выполнение правил, и переход к системе, в которой они ответственны за достижение результатов. Переориентация системы контроля таким образом, чтобы преодолеть проблему, а не наказать тех, кто делает ошибки.

Ориентация государственных организация на удовлетворение потребностей клиента: используется динамика рынка, то есть конкуренция и выбор клиента, для создания стимулов у сотрудников думать прежде всего о клиенте.

Децентрализация управления: сокращается штат и рядовые сотрудники наделяются полномочиями, организации отвечают за достижение результатов.

В соответствии с этой моделью, одной из ключевых задач реформы является переход к программным методам управления, связанным с постановкой четких задач с количественными и качественными показателями, позволяющими обеспечить контроль за их выполнением.

**1. Сокращение численности госслужбы**

Радикальный вариант предполагает сокращение числа государственных служащих ежегодно на 20%. В результате за 2-3 года предполагается сократить госслужбу вдвое.

**2. Увеличение заработной платы госслужащего**

Чтобы человек дорожил своим рабочим местом, он сегодня должен получать в среднем 1500-2000$ в месяц. Зарплата руководителя департамента в федеральном министерстве, учитывая зависящие от него решения, должна быть не более, чем на 10-15% ниже, чем на аналогичных должностях в крупных компаниях, т.е. 5000- 7000 $ в месяц. Таким образом, по сравнению с сегодняшним средним уровнем **зарплату федеральных чиновников следует повысить в несколько раз** при существенном усилении дифференциации: должности, влияющие на принятие решений, нужно оплачивать в 10 раз дороже клерков.

В результате за 2-3 года предполагается увеличить среднюю зарплату госслужащего вчетверо и повысить стоимость содержания одного госслужащего почти в три раза.

**3. Повышение расходов на государственное управление**

Согласно радикальному варианту за 2-3 года предполагается повысить расходы на гражданское госуправление на треть.

**4. Инвентаризация функций органов государственного управления и местного самоуправления** на предмет выявления необходимости их выполнения вообще и госорганами, в частности.

Полностью освободить федеральные органы исполнительной власти от роли «дирекций», повседневно администрирующих отраслевые «объединения». Это станет возможным после реформирования статуса ведущих учреждений (самостоятельность в сочетании с ответственностью, финансирование через системы страхования и т.п., а не по сметам, утверждаемым вышестоящими органами). Учреждения, не способные действовать в качестве крупных самостоятельных товаропроизводителей, должны быть переданы регионам и муниципалитетам. Допустимо также создание «объединений» во главе с дирекциями, которые должны быть, однако, выведены за пределы исполнительной власти и иметь статус хозяйственных органов.

Разбить по результатам инвентаризации все функции на три типа:

* подлежащие ликвидации **функции и сокращение госорганов**, которые их выполняют, если без них можно обойтись;
* подлежащие передаче частным компаниям **функции, которые эффективнее выполняются на коммерческой основе** (например, услуги по сертификации продукции);
* **функции, входящие в компетенцию государства**

Кроме того, в этой области необходимо:

**5. Содействие созданию и развитию саморегулирующихся организаций**, объединяющих профессиональных участников тех или иных рынков, с целью передачи им части или всех полномочий по регулированию, выполняемых ныне госорганами. Таковы, например, организации участников рынка ценных бумаг, страховщиков, профессиональных бухгалтеров и др. Работа по этим направлениям – важнейшая часть дебюрократизации экономики.

Для выполнения публичных услуг, которые не могут быть переданы частным компаниям, **создание правительственных агентств с частичной или полной оплатой услуг клиентами, рассмотрение возможности конкуренции частных компаний с агентствами по оказанию данного вида услуг.**

**6. Разделение выполнения исполнительских и надзорных функций.** Создать специальные надзорные органы, обеспечив их независимость от органов исполнительной власти.

По функциям, которые не могут быть изъяты из ведения госорганов исполнительной власти, **разработать четкие процедуры исполнения, определяющие обязательства госорганов и госслужащих, исполнение которых может быть проконтролировано и оценено**.

**7. Внедрение методов бюджетирования по результатам**, переход от финансирования учреждений к финансированию функций и конечных результатов их исполнения.

**4. Приложения.**

**Опыт административных реформ за рубежом.**

***4. 1. Реформа госуправления в Великобритании***

Общей характеристикой административ­ных реформ в Великобритании начиная с 1968 года и до настоящего момента можно считать их пошаговый характер и отсутствие какого бы то ни было продуманного плана. Большинство изменений внедрялись при помощи административных решений, а не на основе нового законодательства. Этот факт стал основой применения гибкого и прагматичного подхода.

***Этапы реформ в Великобритании.***

**Первый этап**

К 1968 году Комиссия Фултона подготовила доклад, согласно которому предлагалось применить американскую модель структуры госслужбы, упразднив разделение служащих на классы, и, в частности, таким образом создать возможности для привлечения ученых или бизнесменов со стороны сразу на высокие посты через «боковой вход», т.е. без прохождения ими ступеней бюрократической лестницы. Центральной идеей была идея профессионализации. Рекомендовалось, например, открыть колледж гражданской службы для повышения квалификации администраторов.

Лишь только некоторые рекомендации Фултоновского доклада были выполнены:

1. Были формально упразднены различия между классами и заменены единой семиступенчатой «административной группой», а также была образована так называемая открытая структура тоже из семи ступеней. Но при этом перспектива достижения высоких ступеней открылась лишь для лиц, прошедших через одну из низших ступеней – «административного стажера». Таким образом, «боковой вход» по-прежнему оставался закрытым.

2. Колледж гражданской службы был образован, но переподготовка служащих по-прежнему оставалась в руках ведомств. Единая должностная шкала по американскому образцу в реальности не работала.

Попытка Фултона реформировать госслужбу в главных своих компонентах потерпела неудачу. Прежняя система в общем сохранялась, допустив лишь косметические изменения. Основная причина – сопротивление изменениям внутри самой бюрократии. Доклад был встречен враждебно и критически. Вторая причина вытекает из первой – реализация рекомендаций была отдана в руки той самой корпорации, которую предлагалось реформировать и которая не одобряла этих изменений.

**Второй этап 1979 - 1997**

Негативный опыт комиссии Фултона был учтен пришедшей в 1979 году на должность премьер-министра М. Тэтчер. Дальнейшие реформы проходили при ее главенствующей политической и идеологической роли.

Кризис 1970-х привел к высокой инфляции, в целом наблюдался очень низкий экономический рост. Тэтчер искала источник всех бед в работе государственного сектора. Доля государства была признана разросшейся, а госслужба – слишком бюрократизированной.

Когда Тэтчер стала премьером, она не имела какой-либо концепции реформ госслужбы, поэтому она начала с методичного анализа расходов отдельных ведомств и их постатейного сокращения.

**1.** В 1979 году были введены так называемые *проверки эффективности* (efficiency scrutinies), где акцент был сделан на эффективность и экономию (до 1979 года изданные документы были единственным показателем результативности). Была образована группа из шести человек непосредственно при аппарате премьера. Всем ведомствам было поручено в трехмесячный срок проанализировать свои расходы и представить предложения по их сокращению. После утверждения сокращений премьером по представлению руководителя упомянутой группы ответственность за их выполнение возлагалась на секретарей министерств. Через два года проверялось, проведены ли сокращения на самом деле.

В результате в 1986 году эта мера принесла около 950 миллионов фунтов стерлингов ежегодной экономии. Причинами успеха стали последовательность, делегирование части полномочий и определенной свободы министерствам, но в то же время жесткий контроль.

**2.** После этого М. Тэтчер решилась изменить саму административную культуру госаппарата, предприняв попытку приблизить ее к рыночной.

Вначале она поручила работу по такой «перестройке» самим министерствам, но только благодаря своей настойчивости добилась некоторых успехов, хотя это и не повлекло серьезных изменений.

**3.** В 1982 году была внедрена система поощрения за нововведения, т.н. «Financial management Initiative». В ее рамках использовались принятые в бизнесе методы финансовой оценки административных действий, особенно материальное поощрение служащих за нововведения. Также предпринимались попытки создать новую систему стимулов, призванную ориентировать госслужащих на поиск новых рискованных решений, на то, чтобы брать на себя больше ответственности за планирование и управление бюджетом.

Но это не привело к существенным изменениям в сложившейся за столетие административной культуре, т.к. невозможно внедрить рыночную культуру в нерыночный по своей природе госаппарат.

**4.** С 1980 по 1985 одновременно с внедрением Financial Management Initiative проходили широкомасштабные сокращения госаппарата.

Число госслужащих было снижено с 732000 в 1979 году до 600000 в 1988. Сокращения на 25% были обеспечены урезанием самих функций правительственных учреждений и лишь на 12% - за счет рационализации выполнения сохраненных функций. На высшей госслужбе было сокращено 19% персонала, на средних - 7,2 %, на низших – 10,4%, что не соответствовало теоретическим прогнозам о соотношении сокращений служащих различных рангов.

Внедрение FMI и проверок эффективности было воспринято высшей бюрократией как низведение ее роли с формирования политики до простого управления своим департаментом. Тэтчер решила заменить несогласных на консультантов, не являвшихся сотрудниками госаппарата. Это была попытка заменить нейтрально или негативно настроенных, незаинтересованных в изменениях чиновников на лояльных к ней людей, к тому же исповедующих идеологию либерализма, хотя и число ауйтсайдеров ограничилось всего несколькими назначениями. Во-вторых, Тэтчер взяла на себя назначение постоянных секретарей, что ранее входило в компетенцию госслужащих. Это совсем не значит, что Тэтчер стремилась политизировать госслужбу, она всего лишь хотела повысить ее эффективность, приблизив ее к рынку.

**5.** Попытки приблизить госаппарат к рынку ознаменовали следующую важную веху административных реформ. В 1988 в начале третьего срока премьерства М. Тэтчер, согласно докладу Efficiency Unit «Улучшение управления в правительстве: следующие шаги», была «запущена» одноименная программа «Следующие шаги». Ее целью было внедрение «менеджеризма», т.е. рыночных механизмов и стимулов, в практику госслужбы. Планировалось проводить реформу поэтапно.

На первом этапе внедрения программы «Следующие шаги» была выявлена несовместимость FMI с существующей организацией госслужбы. Департаменты, в первую очередь занятые оказанием общественных услуг, уделяли мало внимания результативности своей деятельности, что свидетельствовало об отсутствии менеджерских навыков у госслужащих.

Ощутимые результаты были достигнуты на втором этапе, на котором были предприняты следующие меры.

1. Во-первых, чтобы сделать FMI эффективными, было решено разделить все правительственные структуры на две категории – центры формирования политики (policy making core) и исполняющую решения этих центров периферию.

2. Во-вторых, департаменты, которые занимались доставкой общественных услуг, став чисто исполнительными органами, были преобразованы в полузависимые агентства даже с возможностью их приватизации и впоследствии должны были выполнять четко очерченный круг задач и нести ответственность за результаты своей деятельности. При создании агентств Тэтчер сделала прогрессивный шаг, назначив ответственного за ход реформы должностное лицо- менеджера проекта, - прямо подчиненное лично ей. К 1990 году было образовано 30 таких агентств, в них работало 8000 госслужащих.

3. В-третьих, единая тарифная сетка, пенсионные и другие привилегии, ранее распространявшиеся на всех госслужащих, сохранялись лишь за персоналом центров формирования политики и некоторых неприватизированных агентств.

Тем самым разрушалась единая, унифицированная система госслужбы. Ключевые распорядительные департаменты стали «заказчиками работ» для полуправительственных организаций – так называемых «кванго». Теперь правительство в определенной мере получило возможность выбора подрядчика для выполнения той или иной общественной услуги, следовательно, в силу вступили законы рыночной конкуренции. Руководители «кванго» получили возможность не руководствоваться стандартной шкалой оплаты госслужбы при определении окладов персонала, что действительно сделало общественные услуги более дешевыми для общества.

Воплощение в жизнь программы «Следующие шаги» стало прорывом в реформировании госслужбы: функциональная эффективность работы традиционных государственных ведомств стала повышаться, начала сокращаться стоимость выполнения государственных функций и оказания общественных услуг. Несмотря на то, что программа «Следующие шаги» не вызвала особого энтузиазма у основной массы госслужащих, впрямую возражения не высказывались, т.к. «менеджеризм» действительно повысил эффективность. Но в адрес реформы высказывались обвинения в разрушении корпоративной этики служащих, т.к. система госслужбы распалась на две части – на «мандаринов» и «пролетариев», причем перед последними стояла угроза лишиться прежних привилегий. Под предлогом противодействия этим негативным последствиям реформы бюрократы Уайтхолла всячески старались затормозить ее вообще, что облегчалось поэтапным планом ее внедрения. Эта деятельность особенно активизировалась с уходом «железной леди», смены правящей партии и отправлением в отставку идеолога программы Питера Кемпа. Программа «Следующие шаги» затормозилась, но ее достижения не были нивелированы.

Пришедший на смену М.Тэтчер Джон Мэйджер тоже проявлял заинтересованность в политике реформ, но энергичность Тэтчер по внедрению их в жизнь, увы, осталась в прошлом.

В 1991 была принята Хартия горожан, которая закрепляла курс на дальнейшее улучшение оказания общественных услуг путем введения стандартов и количественного измерения результативности в целях соответствовать требованиям потребителя. В 1990-е годы Великобритания отказалась от единого образца оплаты, рекрутинга, аттестации и тренинга госслужащих. Главы департаментов и агентств стали ответственны за результаты деятельности своих подразделений перед министром и перед Парламентом через Комиссию публичной ответственности (Public Accounts Committee). В тот период продолжалось сокращение числа госслужащих. Если в 1990 году оно составляло 566000, то в 1999 – всего 465000.

**Проблемы.**

Основной проблемой воплощения в жизнь административных реформ в Великобритании на протяжении тридцати лет оставалось сопротивление изменениям госслужащих. Правительство и госслужащие вступили в конфликт с самого прихода М. Тэтчер в 1979 году, т.к., по мнению Тэтчер, последние присвоили себе недопустимое количество полномочий. Стратегией борьбы Тэтчер против сопротивления чиновников было лишение их властных полномочий, последовательность и настойчивость в осуществлении изменений.

**Результаты**

Реформы 80-х и начала 90-х усилили ориентацию на результаты в госсекторе и увеличили техническую эффективность, но привели к размыванию корпоративной этики госслужащего.

Великобритания успела привыкнуть к перманентному состоянию реформирования с 1980-х, целью которого является создание эффективно действующей системы государственного менеджмента, инновационность которого сейчас увеличивается благодаря активному использованию информационных технологий.

***4.2. Административная реформа в Народной Республике Китай***

Ситуацию, сложившуюся в Китае в начале 80-х годов, можно охарактеризовать как патри­мониальную бюрократию, т.к. в основе системы лежали личная зависимость, подчинение воли личности, а не правилам и закону. Административную систему отличал низкий профессионализм кадров, расплывчатость, размытость функций, а, следовательно, и низкий уровень ответственности. Высокий уровень коррупции свидетельствовал о том, что должность рассматривалась как источник личного дохода, что является одним из основных признаков патримониальной бюрократии.

Заимствованная у Советского Союза в 50-х годах кадровая политика Китая была основана на принципах автократического управления, скрытого отбора и продвижения по службе, основанного во многом на политической лояльности к Коммунистической партии, подходящем социальном происхождении и принятии принципа «власти личности», а не «закона». К середине 1980-х годов среди недостатков кадровой системы Китая обозреватели выделяли следующие:

* чрезмерная концентрация власти в вопросах кадрового регулирования;
* недостаточный профессиональный уровень людей, занимающихся кадрами;
* использование упрощенных устаревших методов, препятствующих карьерному росту способных специалистов;
* несовершенство системы управления, отсутствие правил, регулирующих формирование кадров.

Недостатки кадровой системы приводили к злоупотреблению властью, низкой эффективности, фаворитизму, громоздкости системы, патриархальной практике и коррупции.

Основной задачей реформы в Китае является создание рациональной бюрократии, повышение квалификации и профессионализма государственных служащих и внедрение системы заслуг. Доводом в пользу того, что основной задачей реформы является переход к модели рациональной бюрократии является также то, что, по мысли реформаторов, чиновники должны подчиняться законам и не иметь возможности злоупотреблять данной им властью. Реформой предусматривается повышение зарплаты и пенсий, что соответствует модели рациональной бюрократии.

Примечательно, что в китайской системе государственного управления не предусмотрен механизмом контроля со стороны общества (фундаментальный принцип большинства западных бюрократий, заимствованный из концепции государственного менеджмента). Это закономерно, т.к. большинство населения, за исключением партийно-государственных и связанных с ними бизнес групп, находится за чертой бедности. Основная задача правящей партии – иметь надёжный инструмент контроля и управления обществом. Необходима уверенность в том, что принимаемые решение будут реализованы так, как задумывалось. Другими словами, главная цель реформы – создание аппарата государственного управления, подконтрольного партии, такого, который будет эффективно работать, помогая стране реализовывать свой экономический потенциал.

**Цели реформы**

Новая система административного управления в Китае требует введения новой практики, пересмотра и замены старых правил, по которым страна существовала десятилетиями (кадровая система) и даже тысячелетиями (традиции патримониальной бюрократии ).

Изучение происхождения и развития системы кадров в Китае выявило основные цели реформирования. Во-первых, это создание профессионального высококвалифицированного административного корпуса, способного успешно вести страну к модернизации. Во-вторых, – внедрение системы оценки, ориентированной на реальные заслуги, позволяющей поощрять хороших работников и наказывать плохих. В-третьих, – обеспечение условий открытой и справедливой конкуренции при наборе на работу и продвижении по службе, гарантирующих высокий профессиональный уровень государственных служащих, что, в свою очередь, улучшит качество принимаемых государственных решений. И, наконец, закрепление принципа «власти закона», а не «власти личности», приводящего к злоупотреблению властью и коррупции в чиновничьих кругах.

**Трудности при реализации**

Достижение поставленных целей во многом зависит от качества претворения реформы в жизнь. За период с 1993 по 1997 год попытки широкомасштабной реализации реформы столкнулись с политическими, техническими и управленческими трудностями, трудностями, связанными с реформированием в других областях. Успех реформы зависит от степени сбалансированности политических задач КПК и рациональности управления, поддержки стабильности при реализации крупномасштабных изменений, согласованности краткосрочных и долгосрочных интересов чиновничества и создания общей национальной системы в стране с различными местными условиями. Непростой задачей является выработка осуществимых мер, которые позволят повысить квалификацию существующего кадрового корпуса. Требуются ответы на многие вопросы: как оценить деятельность, сократить коррупцию, привлечь профессиональных работников, которые в условиях рыночной экономики имеют привлекательные предложения в негосударственном секторе?

**Политика КПК и административная автономия**

С проблемой необходимости сбалансирования политической ответственности и административной автономии в различной степени сталкивались все страны. В Китае проблема заключается в необходимости одновременного сохранения определенных прерогатив за партией и обеспечения достаточной правительственной автономии, необходимой для достижения требуемой эффективности.

Одной из важнейших задач реформы является придание политической нейтральности чиновническому аппарату. Однако вместе с этим от китайских государственных служащих требуют твердо придерживаться марксисткой идеологии, поддерживать социализм и безоговорочно принимать лидерскую позицию Коммунистической партии. В отличие от Запада, где государственные служащие могут представлять определенные групповые интересы и вступать в диалог с правительством, в Китае подобные действия запрещены.

Надо заметить, что в Китае нет различий между политическими назначенцами и карьерными чиновниками. Вместо этого в административной системе различают высокие командные и обычные, неключевые должности. К неключевым должностям относятся секретари, члены подразделений, депутаты, начальники отделений, инспектора и их помощники. К командным должностям относятся остальные административные должности. Однако, проблема заключается в отсутствии четкого распределения обязанностей между чиновниками разного уровня. Кроме того, несмотря на то, что чиновники любого уровня относятся к государственным служащим, фактически, они не обладают достаточными полномочиями для назначения людей на ключевые посты, так как такой отбор и назначение находятся под юрисдикцией КПК. Подобные противоречия еще больше усложняют борьбу специалистов, управляющих кадровой системой за принятие нового закона. Отсутствие четкого разграничения обязанностей и полномочий между партийными департаментами и областными кадровыми подразделениями ведет к постоянной борьбе за власть.

**Конкуренция как средство отбора и продвижения государственных служащих.**

Сегодняшнее утверждение принципов «открытости, справедливости, конкуренции и победы сильнейшего» приводит к заметному уходу от традиционной модели закрытости процесса отбора и продвижения служащих. Часто употребляемое сегодня слово «конкуренция» в кругах чиновничества Китая тесно связанно с кадровым управлением и ассоциируется со вступительными экзаменами, механизмом оценки и продвижения.

Лишь немногие сомневаются в преимуществах экзаменационной системы, однако множество не получивших ответа вопросов ставят под сомнение возможность ее внедрения. Какие качества государственных служащих следует рассматривать как определяющие в процессе отбора? Кто должен разрабатывать принципы проведения оценки кандидатов? Как учитывать такие категории как приверженность правящей политической системе и партийная нравственность?

Экзаменационную систему предполагается использовать для отбора на неключевые должности, хотя в некоторых регионах страны ее предлагается использовать и по отношению к должностям высшего уровня. Однако возможность подобной практики порождает множество сложных вопросов о характере требований к кандидатам и способности открытой конкуренции быть наиболее эффективным способом отбора квалифицированных служащих.

Конкурсная система расценивается китайцами как шанс привлечь молодых и более образованных специалистов. К тому же она во многом поможет сократить проявление «семейственности» и снизит коррупцию. Помимо выполнения политических требований (знание марксистско-ленинской идеологии, политическая лояльность) претенденты на государственную службу должны быть не старше 45 лет, как минимум закончить колледж и иметь опыт работы по своему профилю.

Несмотря на успех проведенных экспериментов по внедрению конкурсной системы остается без ответа несколько непростых вопросов. Как введение новой системы повлияет на традиционную для КПК роль в выборе и назначении лиц на государственные должности высшего уровня? Как при выборе кандидата должны распределяться акценты между его уровнем образования и накопленным опытом? Являются ли устные и письменные экзамены подходящими инструментами тестирования способностей? Оправдают ли полученные при использовании нового механизма результаты затраты времени, денежных средств и человеческих ресурсов?

**Привлечение и удержание квалифицированных служащих**

В большинстве стран главным фактором привлечения служащих в административную систему является заработная плата. Одним из результатов рыночно-ориентированной реформы в Китае было появления множества возможностей хорошего заработка в коммерческой сфере, а, следовательно, существенное сокращение интереса квалифицированных работников к службе в государственной сфере. До проведения в 1993 году реформы заработной платы в государственном секторе, жалование чиновников повышалось лишь дважды с момента образования Народной Республики в 1949 году: сначала – в 1956, потом – в 1985. Реформа 1993 года основывалась на утверждении, что в социалистической рыночной экономике решения по тарифным сеткам должны быть децентрализованы.

Локальные эксперименты использования новой системы оплаты, направленной на привлечение профессиональных работников, доказали ее эффективность. Различные субсидии, дифференциация оплаты, повышение средней заработной платы государственного служащего увеличили привлекательность административной службы. Однако, несмотря на все улучшения, разрыв между зарплатой чиновников и менеджеров преуспевающих компаний все еще слишком велик. Например, заработок начальника подразделения составляет лишь ¼ от зарплаты управляющего в коммерческой фирме. К тому же коммерческие предприятия часто предоставляют своим служащим мобильные телефоны или машины, которые мало доступны государственным служащим низшего и среднего звена. Местные власти некоторых регионов Китая предоставляли чиновникам возможность участвовать в доходных предприятиях и тем самым увеличивать свой доход, однако, в конечном счете, подобная практика создала благоприятную почву для коррупции. Другими словами, реформирование тарифной системы оплаты труда встретит немало препятствий и проблем, решить которые не так просто.

**Критерии оценки работы госслужащих**

Проблемы оценки деятельности государственных служащих давно поднимались в Китае. При старой системе на первое место ставились политическая лояльность КПК и социальное происхождение. Сегодня предпочтение отдается реальным заслугам и знаниям. Учитываются способности, достижения, умение отдаваться работе, нравственные качества. Однако все эти критерии не имеют четких определений и, к сожалению, не применимы при оценке проделываемой работы. При проведении экспериментов по введению новой оценочной системы, местным властям пришлось решать проблемы сохранения принципов справедливости, сглаживания внутренних противоречий и снятия общей напряженности.

Неясно, по каким критериям различать «отличную» деятельность чиновника от «неудовлетворительной». Большинство, в основном, попадает в «удовлетворительную» группу, так как отлично выполняемая административная работа случай редкий, а группы служащих, имеющих оценку как работающих «неудовлетворительно», фактически не бывает. Многие полагают, что подобные трудности возникают из-за слишком ограниченной возможности градации деятельности (лишь три категории). Такая оценочная система является по сути бездейственной по отношению к слабым, низкоквалифицированным работникам. Мирясь с «удовлетворительной» работой государственных служащих, система практически полностью препятствует процессу естественного отсева, сохраняя должности всем, кто делает хоть что-нибудь.

**Смещение акцентов при обучении управленцев**

В административных системах большинства стран имеются определенные механизмы, предоставляющие чиновникам возможность развивать ранее приобретенные навыки. В Китае обучение в административной сфере включает в себя предварительную практику для вновь принятых на службу, не имеющих опыта работы служащих, практику повышения квалификации для претендующих на продвижение по службе, обновление и улучшение навыков, и некоторые другие виды постоянного обучения. Обучение являлось неотъемлемой частью работы кадровой системы, однако акцент делался в основном на изучение марксисткой идеологии и воспитании чувства верности КПК. Такое обучение обеспечивали учебные заведения, как на местном, так и на национальном уровне, как для партийных, так и для государственных служащих.

Новую административную систему китайское правительство дополнило основанием Китайской Национальной Школы Управления – место приобретения основных навыков и дальнейшего обучения действующих должностных лиц. Региональные школы управления, созданные или переделанные из партийных школ, были нацелены на обучение чиновников среднего и низшего уровня. Главной задачей этих школ является передача знаний и навыков, необходимых для эффективного управления государством, хотя они и до сих пор делают упор на политическую идеологию.

**Изменение административной культуры**

Одной из главных задач модернизации административной системы Китая является замена традиционного для управления принципа «власти личности» на принцип «власти закона». В силу привычности и традиционности принципа «власти личности», лежавшего в основе управления на протяжении всей политической истории Китая, изменить отношение, убеждения и поведение людей будет крайне сложно. «Семейственность» или «непотизм» считается одной из главных причин повсеместного злоупотребления властью среди должностных лиц в правительстве Китая. Проблема встала наиболее остро с началом экономической реформы, когда неуемная жажда материальных благ вела к увеличению коррупции на всех уровнях. Надеясь снять проблему, создатели новой административной системы учли политические, административные и культурные традиции Китая. Они дополнили систему механизмами, призванными снизить такие негативные явления как «непотизм», протекционизм и коррупция. К примеру, служащим, занимающим руководящие посты, нельзя иметь в подчинении членов своей семьи или близких родственников; нежелательно чтобы они работали в своем родном городе (это ограничение применяется к чиновникам федерального уровня); поддерживается ротация чиновников на руководящих постах внутри регионов или на межрегиональном уровне.

Принцип ротации чиновников позволяет снизить уровень коррупции и «непотизма», возникающих вследствие оказания на государственных служащих давления со стороны семьи и близкого окружения. К сожалению, практика обмена недостаточна, чтобы искоренить проблему, так как она не исключает сближение чиновников низшего звена со своим окружением. А стремление предотвратить создание и развитие новых сетей отношений ведет к необходимости частой смены чиновников на постах, что, в свою очередь, приводит к противоречивости и нестабильности в политическом отношении.