

**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

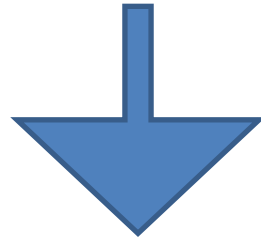
- институционально опосредованная возможность государства обеспечивать правопорядок и проводить без разрушений адаптационные и реформационные преобразования общественных отношений

# 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 исполнительной 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)

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

# Принципы хорошего публичного управления (2)

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

# Сравнительный анализ концепций государственного управления в XX веке (1)

	<b>Традиционное государственное управление</b>	<b>Новый государственный менеджмент</b>	<b>Публичное управление</b>
<b>Общественные интересы</b>	Определяются политиками / экспертами	Агрегация индивидуальных предпочтений, выражаемых через потребительский выбор	Индивидуальные и общественные предпочтения (как результат общественного выбора)
<b>Цель деятельности</b>	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)

	<b>Традиционное государственное управление</b>	<b>Новый государственный менеджмент</b>	<b>Публичное управление</b>
<b>Доминирующий модель подотчетности</b>	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
<b>Предпочтительная система предоставления государственных услуг</b>	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)

	<b>Традиционное государственное управление</b>	<b>Новый государственный менеджмент</b>	<b>Публичное управление</b>
<b>Подход к определению идеала государственных услуг</b>	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)

	<b>Традиционное государственное управление</b>	<b>Новый государственный менеджмент</b>	<b>Публичное управление</b>
<b>Роль общественного участия</b>	Ограничена голосованием на выборах, а также лоббированием и оказанием давления на политиков	Ограничена - использованием исследований степени удовлетворенности потребителей государственных услуг	Широкое участие (граждан, потребителей)
<b>Цель менеджеров</b>	Соответствие политическим директивам	Достижение согласованных целей деятельности	Отвечать предпочтениям граждан/потребителе й, 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)



<b>Принципы ХПУ</b>	<b>Вклад электронного правительства</b>
<b>Участие, ориентация на консенсус</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Вовлечение граждан в процессы управления посредством электронных средств коммуникации</li> <li>• Информирование общественности</li> </ul>
<b>Стратегическое видение, чувствительность</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Эффективная межведомственная координация, интеграция правительства</li> <li>• Принятие качественных решений за счет повышения эффективности сбора, обработки, хранения и передачи информации</li> <li>• Создание гибких, адаптивных структур управления</li> <li>• Развитие технологий управления знаниями</li> </ul>
<b>Эффективность и производительность</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сокращение издержек внутреннего (межведомственного) и внешнего (с гражданами и организациями) информационного обмена</li> <li>• Оптимизация операционных и управленческих деловых процессов в органах государственного управления</li> <li>• Повышение эффективности используемых ресурсов</li> <li>• Увеличение гибкости правительственных структур</li> <li>• Повышение качества услуг предоставляемых гражданам и бизнесу</li> </ul>
<b>Подотчетность, прозрачность</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Улучшение доступа к правительству, круглосуточная доступность информации и услуг</li> <li>• Увеличение открытости правительства</li> </ul>

- 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 государственными 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
<p>Приоритетные направления:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;</li> <li>• исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;</li> <li>• развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;</li> <li>• организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;</li> <li>• завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами</li> </ul>	<p>1. Проанализировано 5634 функции, из них:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• признано избыточными — 1468,</li> <li>• дублирующими — 263,</li> <li>• требующими изменения — 868.</li> </ul> <p>2. Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» <b>образованы новая система и структура федеральных органов исполнительной власти:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возложены на федеральные министерства,</li> <li>• функции контроля и надзора — на федеральные службы,</li> <li>• функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом — на федеральные агентства.</li> </ul> <p>3. Проанализирована деятельность 18983 федеральных государственных учреждений и 6478 федеральных государственных унитарных предприятий:</p>

**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!**

Рослякова М.В.