

# Административная реформа – это

комплекс мер, направленных на  
построение эффективной  
системы органов публичной  
власти на основе четкой  
регламентации их  
деятельности.

# ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

**Административные реформы во всех странах основываются на принципах:**

- целесообразности,
- прагматизма,
- экономичности,
- законности,
- открытости
- и доступности информации о деятельности государственных органов.

# ЦЕЛИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

*Цели административной реформы во многом предопределяются особенностями функционирования публичного управления в той или иной стране.*

Основными целями любой административной реформы является совершенствование реализации существующих в государстве законов, механизма применения подзаконных актов, устранения препятствий в проведении политики государства в ключевых отраслях и дублирования полномочий между отдельными органами исполнительной власти.

# ЦЕЛИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

- ▣ В **англосаксонских странах** важнейшей задачей в сфере публичного управления традиционно было создание системы защиты интересов частных лиц от произвола в системе административного управления. Правовые механизмы в этой сфере были призваны создать жесткие рамки, в которых может действовать публичная администрация.
- ▣ Главное внимание в связи с этим уделялось ответственности публичной администрации и судебному контролю, а, следовательно, процессуальным нормам, целями реформы объявлялись вопросы транспарентности системы публичного управления, совершенствования административных и судебных процедур.

# ЦЕЛИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

- Для **романо-германских** стран важное значение имеет обеспечение эффективности деятельности публичной администрации и участия структур гражданского общества в процессе принятия управленческих решений.

В этих странах, в первую очередь, решались задачи совершенствованию управленческих структур и организации их деятельности, повышения эффективности государственного управления.

# ЦЕЛИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

- В странах **Восточной Европы** и **постсоветских республиках** остается большое количество административно-командных институтов административного права, принципы прямого управления. В странах этой третьей группы были актуальными проблемы демократизации и децентрализации государственного управления.

# ЗАДАЧИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Перечисленные цели административных реформ зарубежных стран позволяют решать следующие задачи:

- совершенствовать эффективность системы государственного управления в условиях новых изменений в государстве;
- создать наиболее рациональную систему органов исполнительной власти, охватывающей все сферы жизнедеятельности общества;

# ЗАДАЧИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

- обеспечить финансовый контроль над бюджетными расходами в сфере деятельности исполнительной власти;
- вовлечь в государственное управление наиболее квалифицированных кадров или создать оптимальные условия для повышения квалификации работающих государственных служащих;
- оптимизировать институт ответственности государственных служащих;
- повысить доверие физических и юридических лиц к деятельности государства.

# НАПРАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

К ключевым направлениям административных реформ в зарубежных странах относятся:

- определение роли государства в обществе;
- структуризация органов государственного управления;
- определение их функциональной компетенции;
- повышение эффективности и результативности деятельности государственного аппарата;
- управление государственной службой;
- реформа финансового управления;
- подотчетность и прозрачность государственного аппарата.

# ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ

- Объектом административных реформ могут быть центральные, региональные, местные органы исполнительной власти в зависимости от формы правления, установленной в конкретной стране, и организации административного управления.

# МИНИСТЕРСТВО (ВЕДОМСТВО) КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ

Министерская система в различных странах довольно часто подвергалась реформированию. Менялись численность, наименования и функции министерств (ведомств). Можно назвать несколько причин, обусловивших эту тенденцию.

- Министерство (ведомство) разделялось, поскольку оно разрасталось и становилось слишком большим, чтобы им могло руководить одно лицо.
- Появлялись задачи, которые на короткий срок или относительно длительную перспективу приобретали особую важность.
- В коалиционных кабинетах министерства (ведомства) нередко создавались в политических целях для того, чтобы уравновесить представительство партий.
- Министерства (ведомства) создавались по соображениям субъективного характера, когда необходимо учесть склонности, способности или удовлетворить честолюбие лица, которого хотели ввести в состав кабинета, или напротив, когда стремились отстранить то или иное лицо от активной деятельности и поручали ему в порядке компенсации, пост, имевший только видимость важности.
- Для удовлетворения стремлений той или иной группы давления, полагающей, что ее интересы будут лучше представлены, если в составе правительства появится соответствующее министерство (ведомство).

# МИНИСТЕРСТВО (ВЕДОМСТВО) КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ

Между министерствами (ведомствами) не могут не возникать трения и конфликты в тех случаях, когда несколько или даже большинство министерств решают один и тот же вопрос. Примерами такого «общего» вопроса может быть разработка проекта бюджета или участие в реализации целевых программ. Следовательно, возникает необходимость в создании механизмов или структур, которые бы позволяли согласовывать позиции отдельных министерств (ведомств) и решать возникшие конфликты.

# МИНИСТЕРСТВО (ВЕДОМСТВО) КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ

Такие структуры могут быть созданы только при самом правительстве - это их аппараты или канцелярии, межведомственные комиссии и комитеты. Таким образом, данная особенность системы министерств и ведомств обусловила усиление влияния сугубо аппаратных структур - аппаратов правительств и правительственных комитетов, - которые со временем стали дублировать или даже подменять сами министерства (ведомства). Кроме того, создание таких структур влечет усложнение и увеличение численности государственного аппарата.

# МИНИСТЕРСТВО (ВЕДОМСТВО) КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ

Вторая особенность системы министерств (ведомств) состоит в сложности координации собственно административных задач. Так, министерства (ведомства) выполняют ряд функций, которые в западноевропейской административной науке принято называть «горизонтальными». Это функции общие для всех министерств и ведомств - управление персоналом, управление имуществом и т.д. Подобную функцию может выполнять служба, единая для всех министерств (ведомств), или каждое министерство (ведомство) самостоятельно. Выполнение подобных функций единой службой обеспечивает единообразие практики, позволяет повысить эффективность управленческого труда, приводит к экономии средств. Вместе с тем концентрация функций приводит к созданию дополнительного звена, а, следовательно, к удлинению сроков в процедуре принятия решений. К тому же централизованные службы подвержены риску бюрократизации. Таким образом, вторая причина постоянных преобразований министерской (ведомственной) системы состоит в поиске модели выполнения горизонтальных функций.

# МИНИСТЕРСТВО (ВЕДОМСТВО) КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ

Третья особенность министерской (ведомственной) системы заключается в сложности достижения баланса централизации и децентрализации в выполнении управленческих задач на местах. Государство может осуществлять функции управления через систему центральных органов и их служб на местах, и тогда оно будет полностью централизованным. При децентрализации определенные функции по управлению возлагаются на муниципальные органы или местные коллективы.

# ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ

- ▣ **Функциональные административные реформы.** Основное содержание этого вида реформ - оптимизация задач и полномочий государственных органов, отказ от избыточных и дублирующих функций.
- ▣ **Процедурные административные реформы.** В ходе процедурных реформ меняется порядок принятия управленческих решений и, соответственно, место и роль государственных служащих в этом механизме.
- ▣ **Структурные реформы.** Термин «структурная реформа» в научном обороте и средствах массовой информации используются в различных значениях.

# ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

- **1. Передача ряда функций децентрализованным учреждениям - независимым агентствам, публичным корпорациям, публичным учреждениям.**
- Децентрализованные учреждения впервые они были образованы на рубеже XIX в. и XX в. в странах прецедентного права. Создание децентрализованных учреждений связывается с малой эффективностью традиционных органов управления, низким качеством оказываемых ими услуг или завышенными ценами на них. Среди других причин можно назвать необходимость избежать последствий некоторых политических обычаев, которые противоречат требованиям рационального управления. Имеются в виду некоторые особенности формирования правительств, назначений на высшие должности в министерствах. Децентрализованные учреждения могут именоваться независимыми агентствами, государственными корпорациями, публичными корпорациями. Децентрализованные учреждения получали широкие управленческие полномочия и поэтому становились субъектами публичного права. Вместе с тем в их задачи входила и коммерческая деятельность, поэтому они действуют и как субъекты частного права.

# ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

- В первую очередь, функциональные реформы затронули централизованную администрацию, поскольку в европейских странах ограниченность возможностей министерской системы в руководстве экономикой и решении социальных дел стала очевидной уже в конце XIX века.
- Можно выделить несколько основных направлений изменений министерских систем в зарубежных странах, которые условно можно отнести к функциональным реформам. К их числу относятся:

# ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

- Децентрализованные учреждения напрямую не входят в систему какого-либо министерства или иного государственного органа и, напротив, организационно обособлены от них. Вместе с тем эти учреждения подотчетны одновременно органам законодательной власти и министрам, а в некоторых случаях и главе государства.
- В процессе административной реформы децентрализованные учреждения были созданы для помощи министерствам. Они сочетают методы деятельности, характерные для государственных органов и хозяйствующих субъектов. Независимые агентства, государственные корпорации, публичные корпорации лучше приспособлены к работе в условиях рынка, и поэтому весьма успешно оказывают гражданам и юридическим лицам публичные услуги.

# ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

- **2. Перераспределение функций внутри министерской (ведомственной) системы, создание надведомственных структур, изменение в связи с этим функций министерств (ведомств).**
- В государственном управлении министерства традиционно выражают отраслевое начало. Отраслевой принцип управления имеет несомненные достоинства: возможность концентрировать ресурсы на ключевых для экономики и социального развития направлениях, строить классические исполнительные вертикали с четким механизмом принятия и реализации управленческих решений.
- Вместе с тем при отраслевом принципе возникает необходимость согласования, координации деятельности отдельных министерств. В наиболее общем виде такую функцию осуществляет правительство. Однако с развитием государственного управления, т.е. с возрастанием его объема, усложнением задач и функций, координация деятельности отраслей как таковых со стороны правительства оказывается недостаточной. Возникает необходимость координации по отдельным «горизонтальным» функциям. Таким образом, постепенно отраслевой принцип построения системы центральных органов государственного управления меняется на функциональный. Такой переход четко обозначился уже в середине XX века.
- С этой целью, как уже отмечалось, создаются специальные службы. В качестве примеров таких служб можно привести межведомственные органы, контролирующие реализацию политики и осуществляющие помощь министерствам и ведомствам США в сфере гражданской службы - Совет по защите системы заслуг, Служба управления персоналом. Кроме того, сами министерства нередко получают полномочия по межотраслевой координации, т.е. перестают быть органами сугубо отраслевого управления.

# ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

- Под воздействием этих перемен меняются и функции самих министерств (ведомств). В их деятельности управление и руководство сменяются на регулирование, координацию и контроль. Государство стремится оставить за собой вопросы стратегического управления и избавиться от всех избыточных функций, которые могут осуществлять хозяйствующие субъекты и саморегулируемые организации. Кроме того, центральные органы управления устраняют дублирующие функции, с тем, чтобы избежать неэкономной и неэффективной траты управленческого труда.

# ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

- На протяжении всего XX в. прослеживалась тенденции к росту числа министерств. В процессе административных реформ проявляется иная тенденция - создание так называемых суперминистерств. Суперминистерства образуются на основе объединения ряда отраслевых министерств или министерств и служб, действующих в смежных областях. Например, в результате объединения отдельных транспортных министерств образуется единое министерство транспорта, объединение министерств в экономической сфере приводит к образованию министерства экономики и т.д. В качестве примера суперминистерства можно привести министерство по вопросам труда и экономики Германии, образованное в 2002 г. в результате объединения министерства экономики и министерства труда. При образовании этого суперминистерства перед ним была поставлена задача - сделать экономику более динамичной и реально сократить уровень безработицы в стране.

# ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

- Другой пример - Министерство внутренней безопасности США. Это министерство было создано в 2003 г. Оно объединило 22 различные службы, отвечающие за безопасность: береговую охрану, пограничную охрану, аварийные службы и др. Задача этого суперминистерства - координация усилий по борьбе с террористическими угрозами в США.
- В конце 2006 г. в Азербайджане образовано Министерство по чрезвычайным ситуациям, которое также нередко называют суперминистерством. Так, для охраны объектов особой важности при вероятности возникновения техногенных катастроф и стихийных бедствий, а также угрозы терактов в системе министерства создана особая военизированная охранная структура. Министерству переданы корабли и пристани ОАО «Каспийская специализированная аварийно-спасательная служба», службы гражданской обороны, пожарной охраны, спасения на водах и система государственного резерва. Кроме того, министерству предоставляется право на ведение оперативно-розыскной деятельности и создание спасательной службы министерства.

# ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

- **3. Перераспределение функций между органами централизованной государственной администрации и местным самоуправлением.**
- К ведению органов местного самоуправления относятся вопросы местного значения: управление муниципальной собственностью, формирование и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов и т.д. Кроме того, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Такое делегирование бывает разовым, на определенный срок или бессрочным. Государство может передавать свои полномочия в сфере жилищного хозяйства, здравоохранения, образования, охраны памятников истории и культуры, охраны животного мира, санитарного контроля, пожарной охраны и т.д.
- Если местное самоуправление жестко встроено в государственную управленческую систему, то оно теряет свою автономность, а, следовательно, перестает существовать как уровень публичной власти, который обеспечивает самостоятельное решение населением под свою ответственность вопросов местного значения. На местном уровне должно быть столько полномочий, сколько необходимо для жизнеобеспечения муниципального образования и решения вопросов государственного управления, которые с точки зрения эффективности управления целесообразнее решать на местах.

# ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

- В процессе административных реформ большое значение придается перераспределению функций между централизованной администрацией и местным самоуправлением.
- Одно из направлений современных административных реформ - децентрализация, при которой полномочия, выполняемые ранее централизованной администрацией, передаются на местный уровень. Многие эксперты констатируют, что в результате децентрализации улучшается уровень оказания государственных услуг. Однако этот вывод справедлив только при условии, что круг вопросов местного значения и полномочий, переданных государствам адекватен материальным и финансовым возможностям местных органов по их решению. Если полномочия местных органов не обеспечены соответствующими ресурсами, то у граждан появляется недоверие к местным органам. Тем самым дискредитируется одна из идей административной реформы, и сводятся на нет ее результаты.

# СТРУКТУРНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

- Под структурными реформами в стабилизационных программах международных финансовых организаций обычно понимаются экономические преобразования, связанные с изменением институционального базиса и правил регулирования экономики. В узком смысле структурные реформы включают направления, определяющие динамику институциональной среды развития бизнеса: приватизацию и корпоративное управление, процедуры банкротства, рынок земли и недвижимости, рынок труда, конструкцию налоговой системы, развитие финансовых институтов, внешнеэкономическую политику и политику в сфере иностранных инвестиций, регулирование специфических отраслей (естественные монополии, сельское хозяйство). Понимаемые в широком смысле, структурные реформы включают дополнительно комплекс вопросов, связанных с “расходной” частью бюджета: бюджетный процесс, реформы в образовании, здравоохранении и жилищно-коммунальной сфере.
- Этот термин используют и в отношении реформ, затрагивающих какую-либо одну: структурная реформа железнодорожного транспорта, электроэнергетики, образования и т.д., а также применительно в реформе отдельного государственного органа.
- В российской науке административного права понятие структурной административной реформы не определено.

# СТРУКТУРНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

- Таким образом, структурные реформы - это наиболее сложные реформы. В процессе этих реформ проводятся системные изменения в публичном управлении. Эффективность реформ во многом зависит оттого, были ли подготовлены для них соответствующие условия в процессе функциональных и процедурных реформ.
- Наиболее последовательно структурные реформы были проведены в англосаксонских странах (Великобритании, Австралии, Новой Зеландии). Страны романо-германской правовой семьи идут по пути менее радикальных преобразований и не меняют основ сложившейся системы публичного управления. Тем не менее, все страны ищут пути снижения государственных расходов, улучшения качества публичных услуг, повышения эффективности государственного управления, а для решения этих задач налаживают взаимоотношения между государственными и негосударственными структурами.

# СТРУКТУРНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

Характерные черты таких реформ состоят в следующем.

- Структурные реформы носят комплексный характер. В результате таких преобразований формируется целостная система публичного управления, включающая определенные звенья или уровни, между которыми складываются устойчивые способы и формы взаимодействия.
- В процессе структурных реформ на смену классическим управленческим вертикалям приходит децентрализованное и деконцентрированное управление. В сфере традиционного государственного управления остаются вопросы стратегического политического руководства и государственного регулирования в различных областях управления.
- Оказание публичных услуг возлагается на децентрализованные учреждения, которые, используя рыночные механизмы, более эффективно, чем традиционные государственные структуры, работают с потребителями таких услуг - гражданами и юридическими лицами.

# ПРОЦЕДУРНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

- **Процедурные реформы.** В ходе процедурных реформ меняется порядок принятия управленческих решений и, соответственно, место и роль государственных служащих в этом механизме.
- **Административная процедура представляет собой нормативно установленный порядок осуществления уполномоченными субъектами права последовательно совершаемых действий в целях реализации их компетенции и оказания публичных услуг См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. М.: Тихомиров, 2005.С.611..**
- Административные процедуры характеризуют динамику публичного управления. Они органично связаны с материальными нормами, закрепляющими статус и компетенцию соответствующих звеньев публичной администрации.
- Можно выделить следующие виды процедур: распорядительные; организационные; контрольные; координационные; юрисдикционные. Разнообразие административных процедур очень велико, поэтому в литературе называют и многие иные виды таких процедур: разрешительные, согласительные, коллизионные, регистрационные и др.
- Процедурные реформы, как и функциональные, затрагивают деятельность министерств, но уже не с точки зрения министерской структуры и выполняемых каждым министерством функций, а точки зрения процедуры рассмотрения вопросов и порядка принятия решений.

# ПРОЦЕДУРНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

- В процессе процедурных реформ:
- **1. Совершенствуется правовая регламентация административных процедур.** Приблизительно до 1950-х годов специального регулирования административных процедур не существовало. Сначала такой закон появляется в США (1946 г.). В 1960-х годах один за другим были приняты законы об административных процедурах в западноевропейских странах. Сейчас такие законы есть и во многих странах Восточной Европы и странах, образованных в результате преобразований на территории бывшего СССР.
- Законы об административных процедурах регламентируют взаимоотношения гражданина с государственным аппаратом. Так, Закон об административной процедуре США содержит положения, регулирующие порядок информирования граждан о деятельности администрации, порядок административного нормотворчества и квазисудебной деятельности соответствующих учреждений. Многие штаты США имеют свои законы об административной процедуре. Закон об административной процедуре ФРГ регламентирует издание индивидуальных административных актов, определяет способы опубликования издаваемых актов и обеспечения их действия, условиях их действительности, способы исправления ошибок административного производства, порядок изъятия административного акта с допущенными ошибками и введения в действие исправленного акта.

# ПРОЦЕДУРНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

- **2. Устраняются громоздкие бюрократические процедуры.**  
Важное направление административных реформ - упрощение административных процедур. В процессе реформы проводится анализ существующих процедур с целью устранения ненужных согласований, отказа от представления излишних документов, заполнения многочисленных бланков и форм. В результате ненужными, экономится время госслужащих и посетителей при решении административных дел, становятся ненужными сотни видов бланков иных бумаг. Для облегчения административных процедур вводится упрощенный порядок платежей.
- **3. Усиливается прозрачность административных процедур.**  
Прозрачность административных процедур, как и их простота, служит одной из гарантий защиты гражданина от ведомственного произвола. Прозрачность административных процедур частично достигается через их нормативное регулирование. Кроме того, в этой сфере большое значение имеет участие структур гражданского общества в процессе обсуждения и принятия управленческих решений, а также контроле за их реализацией, доступность для граждан официальной информации о деятельности публичной администрации, а также информатизация управленческой деятельности.

# ПРОЦЕДУРНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

- Страны, проводящие реформы, стремятся к созданию «информационного государства», которое должно максимально использовать информационные технологии для повышения эффективности работы государственных учреждений. Использование компьютеров и Интернета позволяет предоставлять услуги населению непосредственно на дому. Благодаря современным информационным технологиям ведомства могут быстро обмениваться информацией, что значительно усиливает межведомственную координацию, синхронность и оперативность исполнения решений. Через сайты каждого министерства в Интернете распространяется информация об услугах, оказываемых потребителям, - как частным лицам, так и предприятиям (каталог услуг, распорядок работы, контакты, выдача бланков и пр.). На сайтах государственных органов размещаются нормативные правовые акты, электронные бланки, списки вакансий и условия конкурсов на их замещение и иная официальная информация.

# ПРОЦЕДУРНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

- Составной частью деятельности по информатизации во многих странах является программа «Электронное правительство». Один из лидеров в этом направлении - Великобритания. Уже 2000 г. в Великобритании Интернетом пользовалось более 40% населения. Правительство Великобритании приняло масштабную программу модернизации и реконструкции государственного управления с использованием информационных технологий.
- Цель программы состоит в том, чтобы проекты «электронного правительства» включали не только предоставление информации гражданам, но способствовали повышению эффективности и оперативности работы государственного аппарата. В Великобритании удалось наладить использование цифровых подписей, веб-сайтов, центров обработки телефонных звонков.

# ПРОЦЕДУРНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

- Великобритания, Канада, Германия решают задачу перевода всех государственных услуг в режим «онлайн». С той или иной степенью успешности программа «электронное правительство» реализуется и в других странах, проводящих административную реформу. Развивается система уплаты налогов через Интернет, создаются ультрасовременные информационные порталы для граждан, электронные «универсамы».
- В процессе процедурных реформ меняется статус государственного служащего. Проведенные в ряде стран преобразования на государственной службе могут рассматриваться как самостоятельная реформа. Вместе с тем, безусловно, это и часть административной реформы. Реформирование государственной службы - проблема, которая может стать предметом самостоятельного исследования. Здесь же представляется необходимым отметить, только некоторые направления преобразований в данной сфере.

# ПРОЦЕДУРНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

- Организация государственной службы в англосаксонских и романо-германских странах имеет существенные отличия. Соответственно и недостатки государственной службы, которые пытаются преодолеть в процессе реформирования, неодинаковы. Так, в англосаксонских странах существенным недостатком государственной службы признается запутанность правовых основ службы и несистематизированность службы, в романо-германских странах - замкнутость, изолированность от общества, невысокая эффективность. Административные реформы сопровождаются принятием нового законодательства о государственной службе (1978 г. - США, 1983-1985 гг. - Франция, 1997 г. - Германия, 2003 г. - Канада, 2005 г. – КНР, Италия – 2015 г. и др.). Реформирование государственной службы направлено на повышение ее эффективности и адаптацию к быстро меняющимся социально-экономическими отношениями.

# ПРОЦЕДУРНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

- В ходе административной реформы:
- **1. На государственной службе ставятся задачи повышения качества предоставления услуг.** Административные реформы призваны сблизить менеджмент в государственных организациях с менеджментом в сфере бизнеса с целью повышения качества услуг и оперативности принятия и реализации управленческих решений. В результате реформ упрощаются процедуры приема населения государственными служащими, облегчается доступ граждан к административным документам, улучшается информирование граждан о предоставляемых услугах.
- Например, во Франции государственные служащие обязаны принимать любое заявление от граждан под расписку, при этом они должны представляться гражданам, указывая свою фамилию и должность. Срок ответа исчисляется со дня отправления заявления, указанного на почтовом штемпеле, или по электронной почте. Граждане должны быть приняты, по их просьбе, для изложения своих соображений до того, как по их вопросу будет принято отрицательное решение.
- Проводится работа по приближению услуг к потребителям. Для этого открываются специальные центры, в которых сосредоточены услуги, относящиеся к компетенции различных учреждений: государственных агентств, социальных органов, органов местного самоуправления и частных организаций, работающих по государственному заказу. Сотрудники таких центров консультируют население, помогают посетителям составить свои обращения и передать по назначению.

# ПРОЦЕДУРНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМ

- **2. Разрабатываются механизмы противодействия коррупции и бюрократизму.**
- Государственная служба в странах, проводящих административную реформу, рассматривается как служение обществу. Соблюдение законов и прав граждан закрепляются в качестве юридической обязанности государственного служащего. Создаются механизмы для разрешения ситуаций, когда личный интерес государственного служащего входит в противоречие с интересами общества. Такая ситуация получила название «конфликт интересов». В современном законодательстве и на практике устанавливаются процедуры выявления и преодоления таких конфликтов.
- Создаются механизмы для разрешения конфликта интересов, под которым обычно понимается реальное или потенциальное противоречие между личной заинтересованностью служащего и беспристрастным выполнением им должностных обязанностей. В современном законодательстве и на практике устанавливаются процедуры выявления и преодоления таких конфликтов. Цель правового регулирования - свести к минимуму возможность возникновения противоречий между частными интересами государственных служащих и их служебными обязанностями.

# ПРОЦЕДУРНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМ

- Так, в канадском Кодексе ценностей и этики государственной службы мерам по преодолению конфликта интересов посвящена целая глава. Основная мера по предотвращению конфликта интересов - обязательное заполнение государственными служащими конфиденциального отчета, форма которого разработана Казначейством Канады. Для государственных служащих провинций приняты свои формы декларирования конфликта интересов. В конфиденциальный отчет государственного служащего включаются сведения о его доходах и имуществе, получении подарков и услуг, местах работы государственного служащего, а также любых иных факторах, которые могут способствовать возникновению конфликта интересов. Обычно государственный служащий обязан лишь внести необходимые сведения в Конфиденциальный отчет. Если же существует явное противоречие между частными интересами и служебными обязанностями, то государственного служащего могут обязать воздержаться от определенной деятельности, которая способствует возникновению конфликта интересов, продать или передать в доверительное управление имущество, владение которым создает такой конфликт. Подробнее по этому вопросу см.: Реформа государственной службы: канадский опыт и российская действительность. М., 2006. С 120-127..
- Больше внимание на государственной службе уделяется вопросам этики. С этой целью разрабатываются кодексы поведения государственных служащих. Так, в Великобритании гражданские служащие обязаны проявлять лояльность к государству, избегать конфликтов между официальными обязанностями и частными интересами, воздерживаться от деятельности, дискредитирующей гражданскую службу. Гражданские служащие обязаны быть честными и беспристрастными, проявлять сдержанность в политических вопросах, стремиться к согласию и компромиссам в отношениях с коллегами.

# ПРОЦЕДУРНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМ

- **3. Развитие контроля общества за деятельностью государственных служащих.**
- Этой цели служат разнообразные мероприятия, направленные на усиление прозрачности государственной службы. Стимулируется приток на государственную службу квалифицированных специалистов из разных сегментов общества. Применяются современные способы комплектования государственной службы.
- Важнейшим способом замещения должностей становится конкурс. Государственные органы обязаны размещать на своих официальных сайтах информацию об имеющихся вакансиях, квалификационных требованиях по замещаемым должностям.
- В Великобритании оценка кандидатов осуществляется с учетом следующих принципов: претендентам должен быть предоставлен равный доступ к информации о характере работы и требованиям к кандидатам; необходимо обеспечить одинаковый подход к оценке их качеств на всех стадиях отбора на основе объективных критериев, применяемых на равных основаниях ко всем кандидатам; методы и способы отбора должны быть обоснованными. При отборе не допускается необъективность, предвзятость и личный фаворитизм. В процессе проведения конкурса используются различные методы оценки профессиональных и личных качеств кандидатов: написание письменных докладов, тесты, интервью, собеседование и др. При этом принимаются во внимание рекомендации школ и университетов, где кандидаты проходили курс обучения.

# ПРОЦЕДУРНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМ

- Развиваются возможности судебного обжалования актов и действий публичной администрации. В ряде стран возможность обжаловать неправомерные действия государственной администрации в суд имеет конституционную основу. Так, согласно ст. 34 Конституции ФРГ, если какое-либо лицо при исполнении порученной ему государственной должности нарушит свои должностные обязанности перед третьими лицами, то в принципе несет ответственность государство или ведомство, на службе которого состоит это лицо. Однако при наличии умысла или грубой неосторожности сохраняется право регрессного иска. В случае требований о возмещении ущерба и в случае регрессного иска не исключается применение обычного судебного порядка. По ч. 4 ст.19 если права какого-либо лица нарушены публичной властью, ему предоставляется возможность обратиться в суд. В этих случаях потерпевшие могут предъявлять иски в обычных судах, если не установлена иная подсудность.
- В Германии совершенствуется также деятельность дисциплинарных и административных судов, рассматривающих споры чиновников с администрацией. Деятельность этих судов позволяет решать вопросы ответственности государственных служащих за невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных на них обязанностей и одновременно является гарантией стабильности положения государственного служащего, защитой от незаконных кадровых и дисциплинарных решений руководства.

# ПРОЦЕДУРНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМ

- **4. Оценка деятельности государственного служащего ставится в зависимость от результатов его деятельности.**
- В процессе реформы создаются различные механизмы оценки, которые должны стимулировать государственных служащих, успешно справляющихся со своими обязанностями, корректировать недостатки деятельности служащих и освобождаться от тех служащих, работа которых не может быть улучшена.
- Так, в США в каждом административной ведомстве действуют собственные системы оценки, разрабатываемые на основе рекомендаций Службы управления персоналом. Аттестации служащих проходят ежегодно. Есть одно ограничение - аттестации карьерных служащих не проводятся в течение 120 дней после вступления в должность нового Президента. Профессиональная деятельность служащих оценивается руководителем ведомства на основе рекомендаций аттестационных комиссий. К работе аттестационных комиссий предъявляются требования объективности. С этой целью аттестационные комиссии должны наполовину состоять из карьерных служащих данного ведомства.
- В США критериями оценки деятельности служащих высшего руководящего состава являются эффективность, действенность и качество работы или услуг, в том числе существенное сокращение объема делопроизводства; экономия средств, своевременность исполнения обязанностей по должности; соблюдение требований об устранении дискриминации и обеспечении равных возможностей при трудоустройстве.

# ПРОЦЕДУРНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМ

- ***5. Вводятся системы непрерывной подготовки и повышения квалификации государственных служащих.***
- В условиях ускорения темпов общественного развития любое специальное знание быстро устаревает. Поэтому в зарубежных странах создаются условия для поддержания высокого профессионального уровня государственных служащих. Для этого создана сеть образовательных учреждений, используются возможности дистанционного образования, в сети Интернет размещаются новейшие образовательные программы.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

---

Административную реформу нельзя считать завершенной ни в одной стране.

Напротив, административные реформы превращаются в постоянный элемент публичного (государственного) управления. Реформы носят непрерывный характер, и задачи, решаемые на одном этапе, так или иначе, возникают и на другом. В процессе административных реформ министерская система претерпевает существенные изменения, которые касаются как функций и процедур деятельности министерств, так и их места и роли в механизме публичного управления.

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

