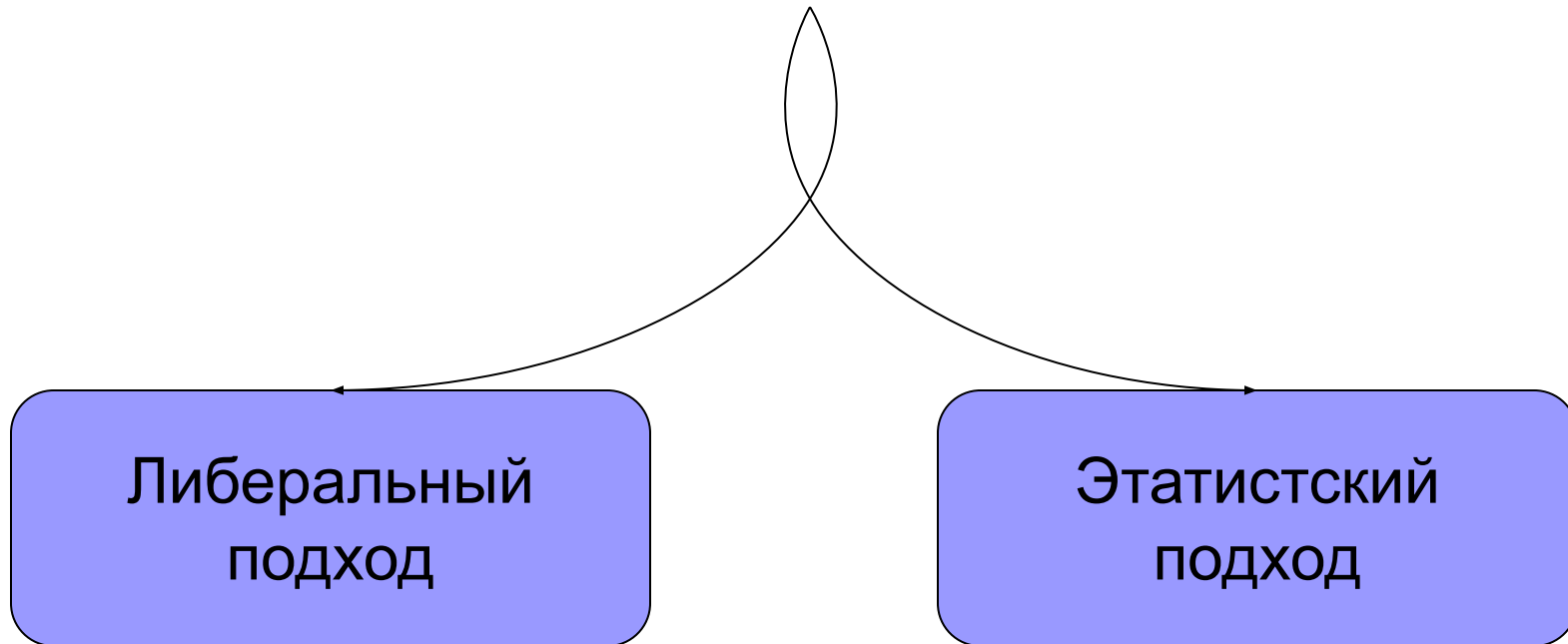


# Переход к клиентоориентированному у государству в различных странах

Солодов В.В.

17.03.2007

# Участие граждан в ГУ



Аристотель  
Партиципаторные теории  
(Руссо, Монтескье, Мэдисон, Маркс)

Платон, Конфуций  
Элитистские теории (Шумпетер)

# Классическое государственное управление

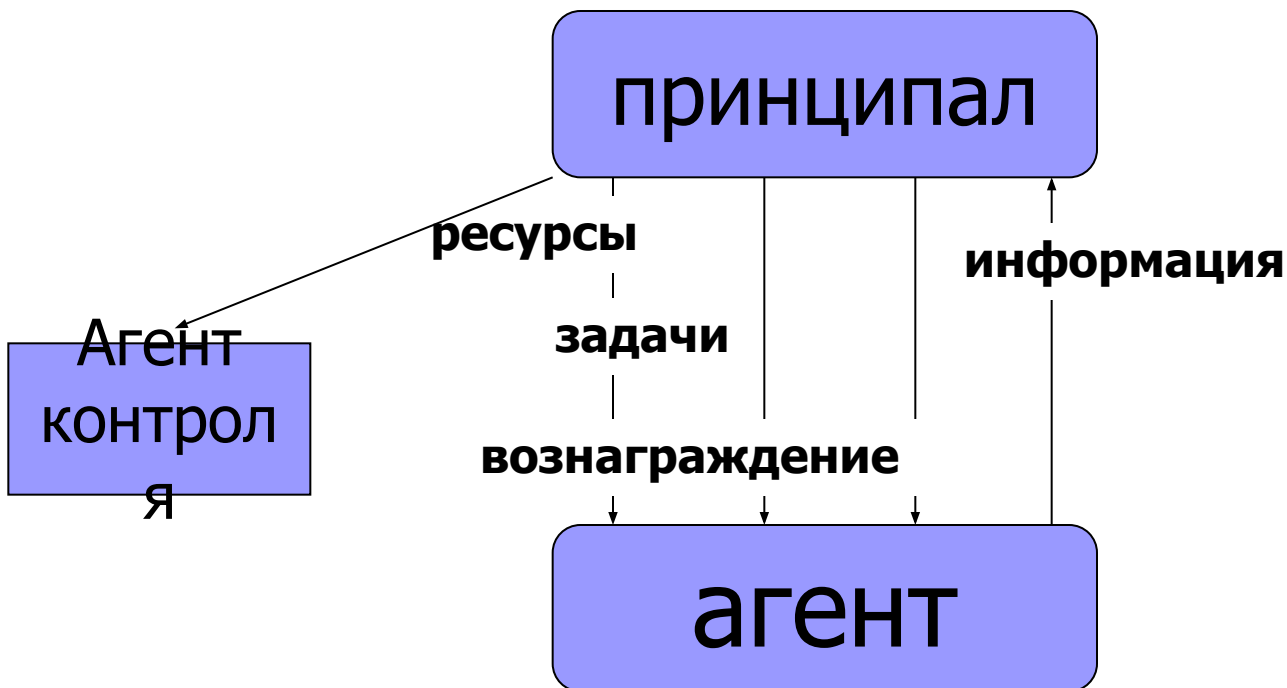
В. Вильсон, Ф. Гуднау, М. Вебер:

- - изучение государственного управления с научных позиций является центральной задачей для осуществления реформ государства;
- - государственный аппарат должен состоять из профессиональных служащих и быть вне политики;
- - организационная иерархия является необходимым условием финансовой и административной эффективности.

# Новое государственное управление

- внедрение частного бизнеса и конкурентных начал, в результате чего социальное государство утрачивает свой сугубо этатистский характер и обретает смешанную, государственно-частную форму;
- передача в ведение бизнеса ряда государственных функций и даже отдельных ведомств;
- использование методов корпоративного менеджмента государственными службами.

# Принципал-агентская модель



# Принципал-агентская модель

## Проблемы агентских отношений

- Недостаточная эффективность агента
- Неэффективная постановка задачи
- Агент сам становится принципалом
- Агент имеет свои цели
- Асимметрия информации
- Оппортунистическое поведение агента

# Принципал-агентская модель

## Затраты

- Контроль, передача/получение информации
- Оппортунизм => коррупция

# Принципал-агентская модель государства

Принципал-народ определяет агентов-госслужащих с помощью выборов, задает цели в виде выбора конкурирующих программ, передает часть ресурсов (властные полномочия и налоговые поступления).



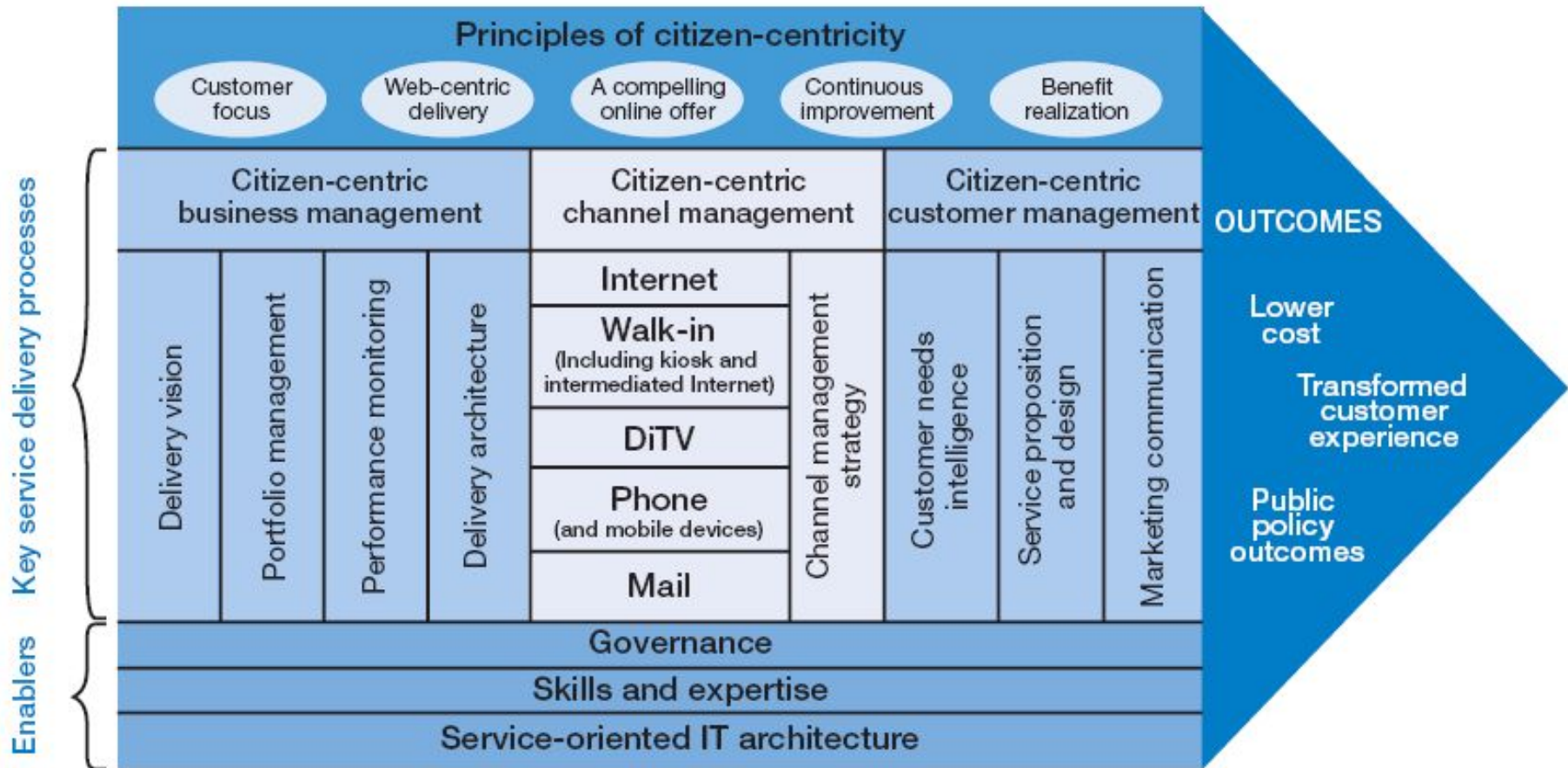
# Общественное руководство

- Отношения партнерства между государством и негосударственными акторами.
- Вовлечение граждан в принятие государственных решений.
- Доверие как основная ценность отношений государства и граждан.

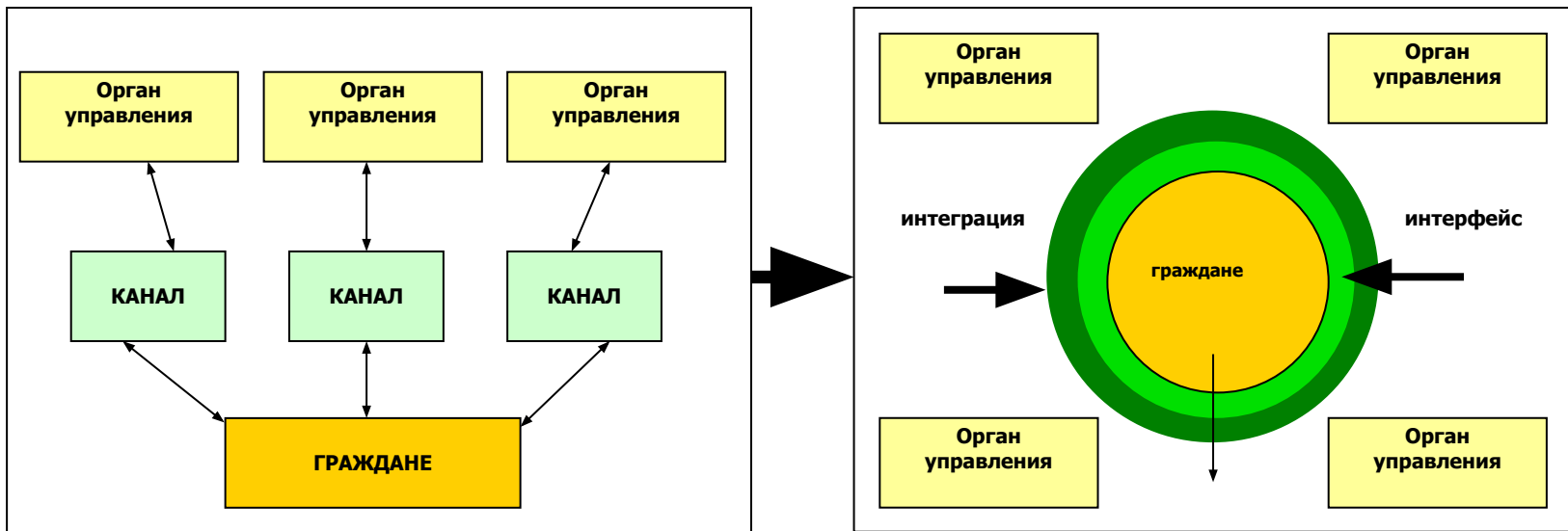
# Концепции гос. управления

<b>КГУ</b>	<b>НГУ</b>	<b>Governance</b>
<b>Конт. Европа</b>	<b>Британское Содружество</b>	<b>Скандинавия</b>
<b>Право</b>	<b>Экономика</b>	<b>Политический анализ</b>

# Клиентоцентричное государство

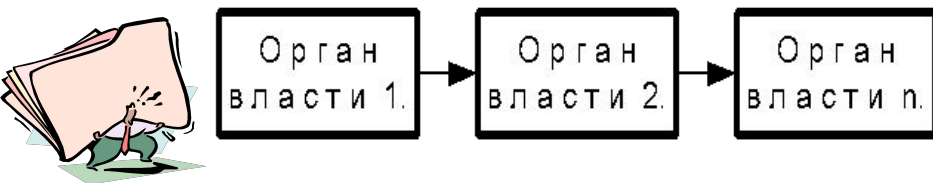


# Принцип одного окна

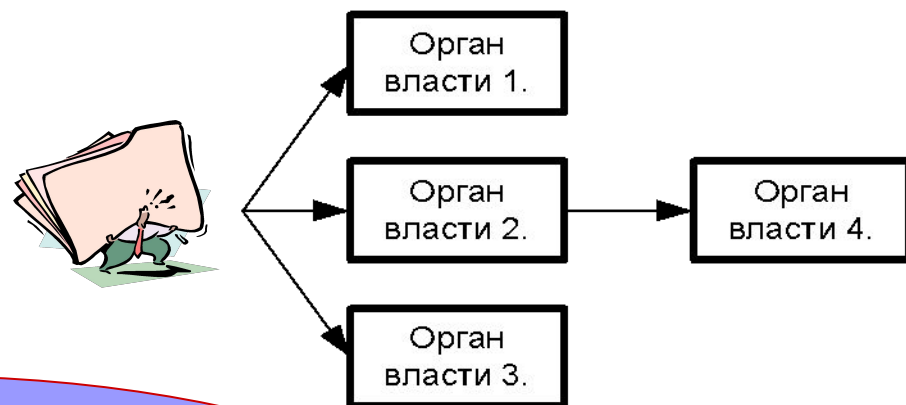


# Процедура предоставления услуг

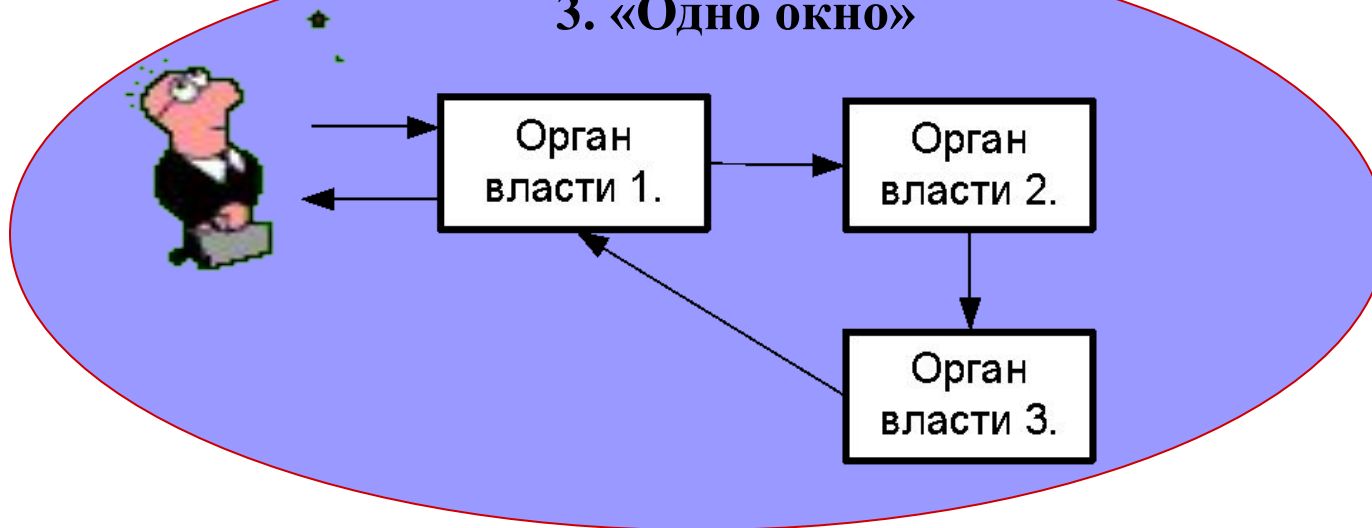
## 1. «Последовательная волокита»



## 2. «Параллельная волокита»



## 3. «Одно окно»



# Ограничения ориентации на клиентов

- социокультурная обусловленность;
- потребитель – общество в целом;
- потребитель + акционер;
- недопустимость дискриминации;
- вынужденный характер взаимодействия и монополия;
- не только эффективность, но и справедливость;



# Административные реформы

# УСЛОВИЯ

- Кризис административного государства.
- Глобальное давление эффективности и производительности, отставание от бизнеса.
- Неустойчивость экономического и социального развития.
- Интернационализация и глобализация процессов.
- Рост информационных потоков и технологий.
- Постматериальные ценности в культуре и образе жизни.



# Англо-саксонская группа: Великобритания

Этапы реформы:

- 1979 – 1982 экономия гос.расходов, сокращение гос.служащих и программ
- 1983 – 1986 economy, efficiency, effectiveness (приватизация, повышение эффективности)
- 1987 – 1993 культурные и структурные трансформации, конкуренция, кванго
- Современные реформы – демократия + рынок, развитие местного самоуправления и парламентаризма

# Англо-саксонская группа: США

- 1993, А. Гор «Национальный обзор эффективности исполнения» (NPR) – «обновление» государства (приватизация, реинжиниринг, общее управление качеством)
- 1993, закон "Результаты деятельности Правительства" (GPRA) - стратегический план, план мероприятий на год, отчет о результатах работы за год ежегодно представляется в конгресс США

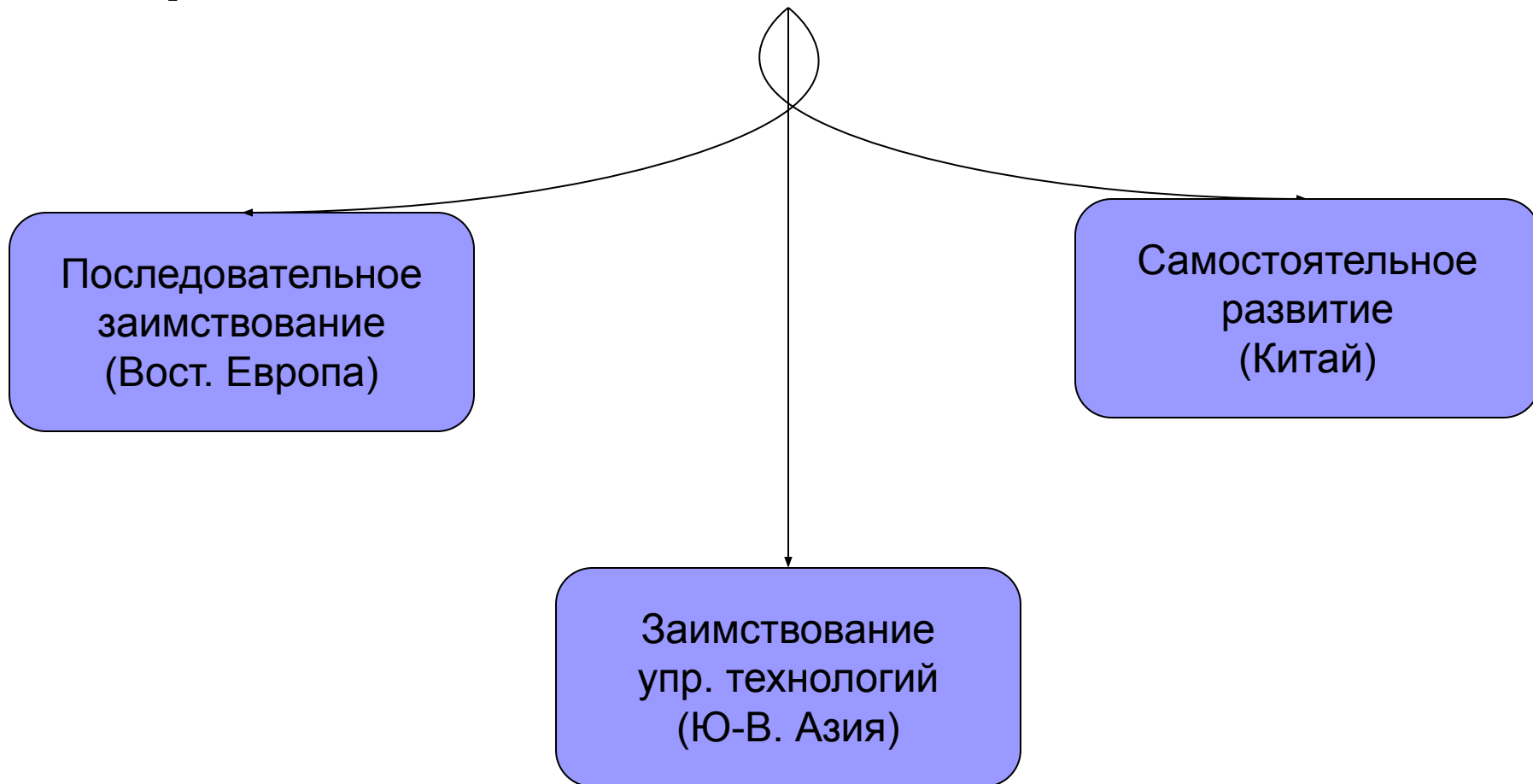
# Англо-саксонская группа: Новая Зеландия

- Сокращение госаппарата и его функций.
- Модернизация государственной службы:
  - Контрактация
  - Иерархические стратегические планы
  - фин. менеджмент
  - БОР

# Континентальная Европа: Франция

- Система закрытой государственной службы
- 80е-90е – деконцентрация и демократизация ГУ
- 2000е – адаптация многих элементов НГУ

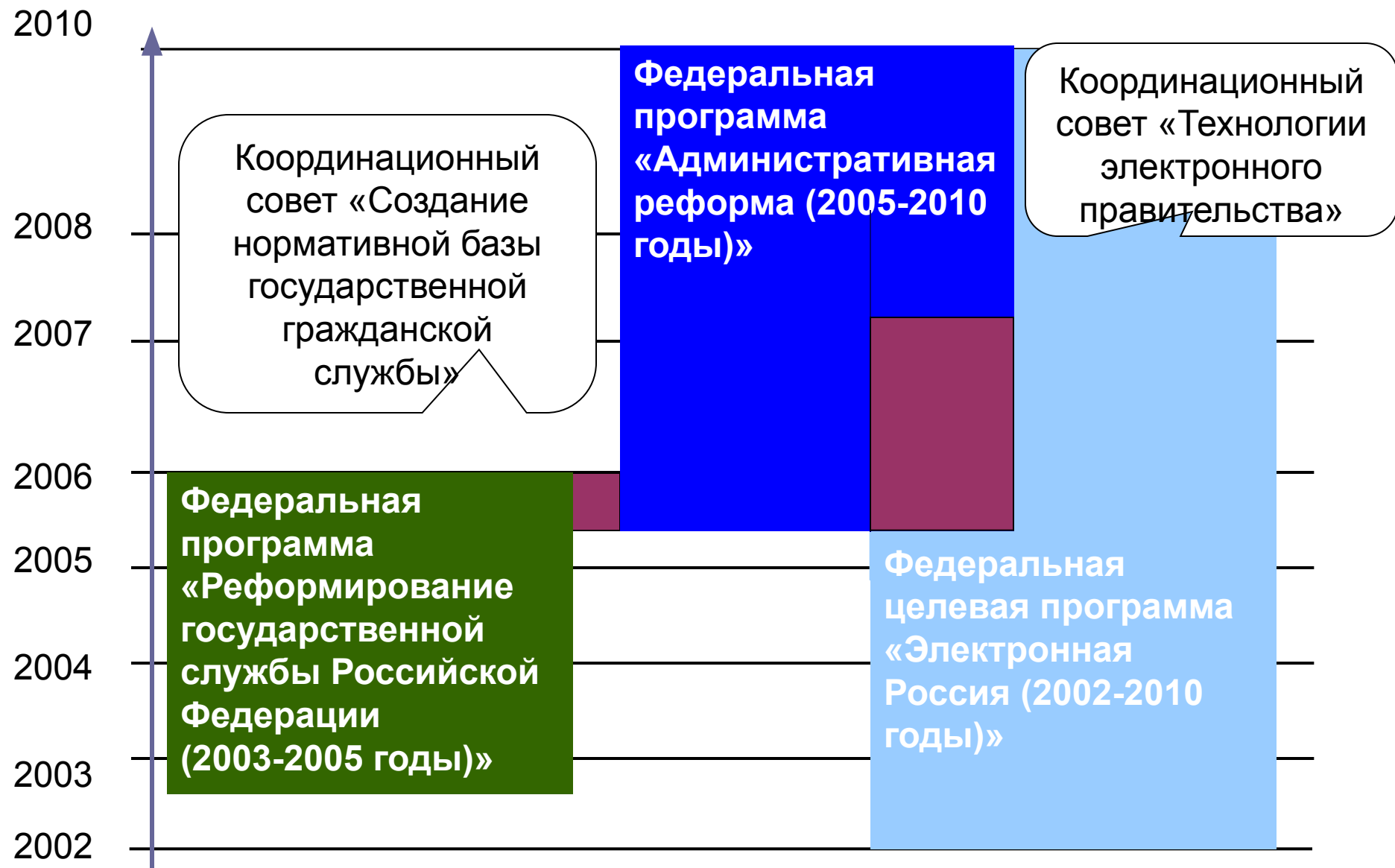
# Стратегии «развивающихся» стран



# Административные реформы в РФ

- 1990-1991 формирование нового государства
- 1991-1993 радикально-либеральный подход
- 1993-1997 конституционно-правовое закрепление преобразований
- 1997-1999 выработка Концепции административной реформы
- 2000-2003 Административная реформа – 1
- 2006-наст. время - Административная реформа - 2

# Координация федеральных программ



# Административная реформа - 1

## РЕЗУЛЬТАТЫ

Проведен анализ функций ФОИВ, подготовлены и частично реализованы предложения по устранению избыточных и дублирующих функций

Проведена реорганизация ФОИВ

Подготовлены предложения по реорганизации сети организаций, подведомственных ФОИВ

Подготовлены доклады о целях и показателях ФОИВ

Подготовлены нормативные акты, направленные на обеспечение доступа к информации ФОИВ и ОИВ

## ПРОБЛЕМЫ

Мероприятия по продолжению административной реформы носят инерционный характер (завершение формирования органов власти в их новой конфигурации)

Не созданы механизмы реализации полномочий ОИВ для их работы в новых условиях

Реформа затронула только федеральный уровень исполнительной власти



# Реорганизация Правительства

## ПРАВИТЕЛЬСТВО

- Регламенты
- Управление результатами

## МИНИСТЕРСТВА

- Политика, основанная на доказательствах
- Управление результатами

## СЛУЖБЫ

- Регламенты
- Управление результатами
- Досудебное обжалование

## АГЕНТСТВА

- Стандарты услуг
- Управление результатами
- Досудебное обжалование

# Мероприятия Программы

## 1. Управление по результатам

- Создание механизмов ведомственного и межведомственного планирования

- Разработка ведомственных целевых программ по видам функций
- Внедрение механизмов ведомственного и межведомственного планирования

- Внедрение результативных принципов управления подведомственными организациями

- Разработка типовой системы планирования деятельности подведомственных организаций (ГУП, ГУ)
- Внедрение системы результативного управления подведомственными организациями

# Международный опыт

## Управление по результатам

**Литва:** внедрение механизмов ведомственного и межведомственного планирования по приоритетным направлениям позволило в период с 2000 по 2002 г. увеличить долю законодательных актов, направленных на обеспечение реализации первоочередных задач государственной политики, с 38% до 76%

# Мероприятия Программы

## 2. Стандартизация и регламентация

### ▪ Внедрение стандартов государственных услуг

- Подготовка нормативно-правовой и методической базы для внедрения стандартов государственных услуг
- Разработка и внедрение 70 стандартов массовых общественно значимых государственных услуг

### ▪ Разработка и внедрение административных регламентов

- Подготовка нормативно-правовой и методической базы для внедрения административных регламентов
- Разработка и внедрение административных регламентов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях

### ▪ Создание механизмов досудебного обжалования и административного судопроизводства

- Разработка механизмов досудебного обжалования и административного судопроизводства
- Внедрение механизмов досудебного обжалования

# Международный опыт

## Стандартизация и регламентация

**Австралия:** создание и внедрение электронной системы регистрации компаний, работающих в режиме реального времени, что позволило 80 % компаний воспользоваться этой системой и тем самым сократить время, необходимое для регистрации, с 15 дней до 15 минут

**Канада:** начало реализации программ, направленных на повышение качества государственных услуг и внедрение стандартов государственных услуг по всем направлениям деятельности правительства, обеспечило следующие показатели при общенациональном опросе: доля населения, оценивающая общий уровень качества госуслуг как «хороший» и «очень хороший» выросла с 47%(1998г.) до 56% (2002 г.)

# Мероприятия Программы

## 3. Оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции

- Завершение пересмотра избыточных и дублирующих функций ОИВ
- Реформирование контрольно-надзорных органов (в сферах стройнадзора, санэпиднадзора, энергонадзора и др.)
- Развитие системы аутсорсинга административно-управленческих процессов

- Повышение эффективности системы закупок для государственных и муниципальных нужд

- Противодействие коррупции

- Принятие НПА по упразднению избыточных и дублирующих функций
- Экспертиза и оптимизация действующих и новых полномочий и регулирующих воздействий ФОИВ

- Анализ контрольно-надзорных функций
- Выведение функций контроля (экспертиза, испытания, исследования) в частный сектор

- Разработка технологий эффективного аутсорсинга (например, в сферах управления кадрами, финансового аудита, IT и др.)
- Проведение экспериментов по использованию технологий аутсорсинга

- Методическое обеспечение повышения эффективности системы госзакупок
- Проведение пилотных проектов по отработке новых методик закупок (мониторинг цен и др.)

- Разработка и внедрение типовых механизмов противодействия коррупции
- Ведомственные антикоррупционные программы

# Международный опыт

## Оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции

**Канада:** по итогам функционального анализа эффективности деятельности государственных органов в течение двух лет было сокращено 23% государственных служащих (47 тыс. чел.), уменьшилось количество федеральных органов управления, на **7,2 млрд. долларов сократились государственные расходы**

**Канада:** сторонней организации было передана в 2003 году функция приема экзаменов на сдачу водительских прав, в результате чего срок получения водительских прав **удалось сократить с шести месяцев до двух недель**

**Чили:** внедрена электронная система государственных закупок с помощью Интернета. При регистрации в системе по месту осуществления своей деятельности частная фирма получает уведомление о проводимом тендере. За счет этих процедур предполагается снизить бюджетные расходы на **200 млн. долларов или на 1,4% годового бюджета страны**

# Мероприятия Программы

## 4. Повышение эффективности взаимодействия государства и общества

▪ **Разработка и внедрение нормативно-правовой и методической базы открытости государственных органов**

- Разработка законодательной базы о доступе к информации о деятельности государственных органов
- Разработка методик и построение рейтингов открытости и прозрачности государственных органов

▪ **Совершенствование взаимодействия органов исполнительной власти и местного самоуправления со структурами гражданского общества**

- Разработка механизмов обеспечения публичности и прозрачности принятия государственных решений
- Создание общественных советов с участием структур гражданского общества



# Международный опыт

## Повышение эффективности взаимодействия государства и общества

**Япония:** применение законодательства о доступе к информации позволило опубликовать отчет о расходах чиновников местных органов управления и тем самым выяснить и обнародовать расходы местных чиновников на встречи с вышестоящими чиновниками. В результате с 1995 по 1997 гг. 47 японских префектур сократили свои бюджеты на представительские расходы на общую сумму **более 100 млн. долларов**

# Мероприятия Программы

## 5. Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти и мониторинг административной реформы

▪ Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти

- Модернизация статистического обеспечения государственного управления на основе внедрения международных стандартов
- Разработка методических основ и систем проведения мониторингов

▪ Мониторинг мероприятий административной реформы

- Проведение пилотных мониторингов по направлениям административной реформы
- Мониторинг качества предоставления государственных услуг
- Мониторинг административной реформы

# Мероприятия Программы

## 6. Обеспечение административной реформы

### ▪ Разработка типовых программ административной реформы

- Типовая ведомственная программа административной реформы
- Типовая программа административной реформы в субъекте Российской Федерации и муниципальном образовании

### ▪ Развитие кадрового потенциала реформы

- Программы обучающих курсов, тренингов для госслужащих
- Подготовка преподавателей, экспертов, дирекции Программы
- Обучение госслужащих по направлениям реформы

# Международный опыт

## Обеспечение административной реформы

**Италия** – при реализации программы реформирования государственного управления **была учреждена специальная программа**, в рамках которой руководители получали инструкции, правила и руководства по написанию документов, процедуры для стандартизации и упрощения формы официальных документов, были организованы обучающие курсы для служащих

# Мероприятия Программы

## 7. Взаимодействие с обществом по вопросам административной реформы и содействие распространению лучшей практики

▪ Содействие распространению лучшей практики

- Поощрение лучшей практики внедрения стандартов государственных услуг и административных регламентов на федеральном и региональном уровнях
- Создание кодексов лучшей практики государственного управления
- Построение рейтингов органов исполнительной власти

▪ Информирование общественности

- PR-поддержка мероприятий Программы
- Издание информационных материалов для граждан, поддержка интернет-сайтов

# Мероприятия Программы

## 8. Управление Программой

▪ **Управление Программой на федеральном уровне**

• **Обеспечение деятельности центральной дирекции Программы**

▪ **Управление Программой в субъектах Российской Федерации**

• **Обеспечение деятельности окружных дирекций Программы**  
• **Методическое обеспечение деятельности комиссий по проведению административной реформы в субъектах Российской Федерации**

# Мероприятия Программы

## 9. Проведение административной реформы в субъектах Российской Федерации

▪ Организационное обеспечение проведения административной реформы в субъектах Российской Федерации

• Создание комиссий по проведению административной реформы в субъектах Российской Федерации

▪ Проведение административной реформы на региональном и муниципальном уровнях

• Разработка нормативно-правовой базы по направлениям административной реформы в субъектах Российской Федерации

• Внедрение новых механизмов в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления

# Социально-экономический эффект отдельных мероприятий Программы

- **снижение расходов малого бизнеса на преодоление административных барьеров с 10% до 3% от выручки**
- **экономия бюджетных расходов на закупки для государственных нужд на 20% (общая сумма госзакупок в 2004 г. без оборонного заказа - около 800 млрд. рублей)**
- **сокращение бюджетной сети подведомственных организаций (ФГУ, ФГУП)**



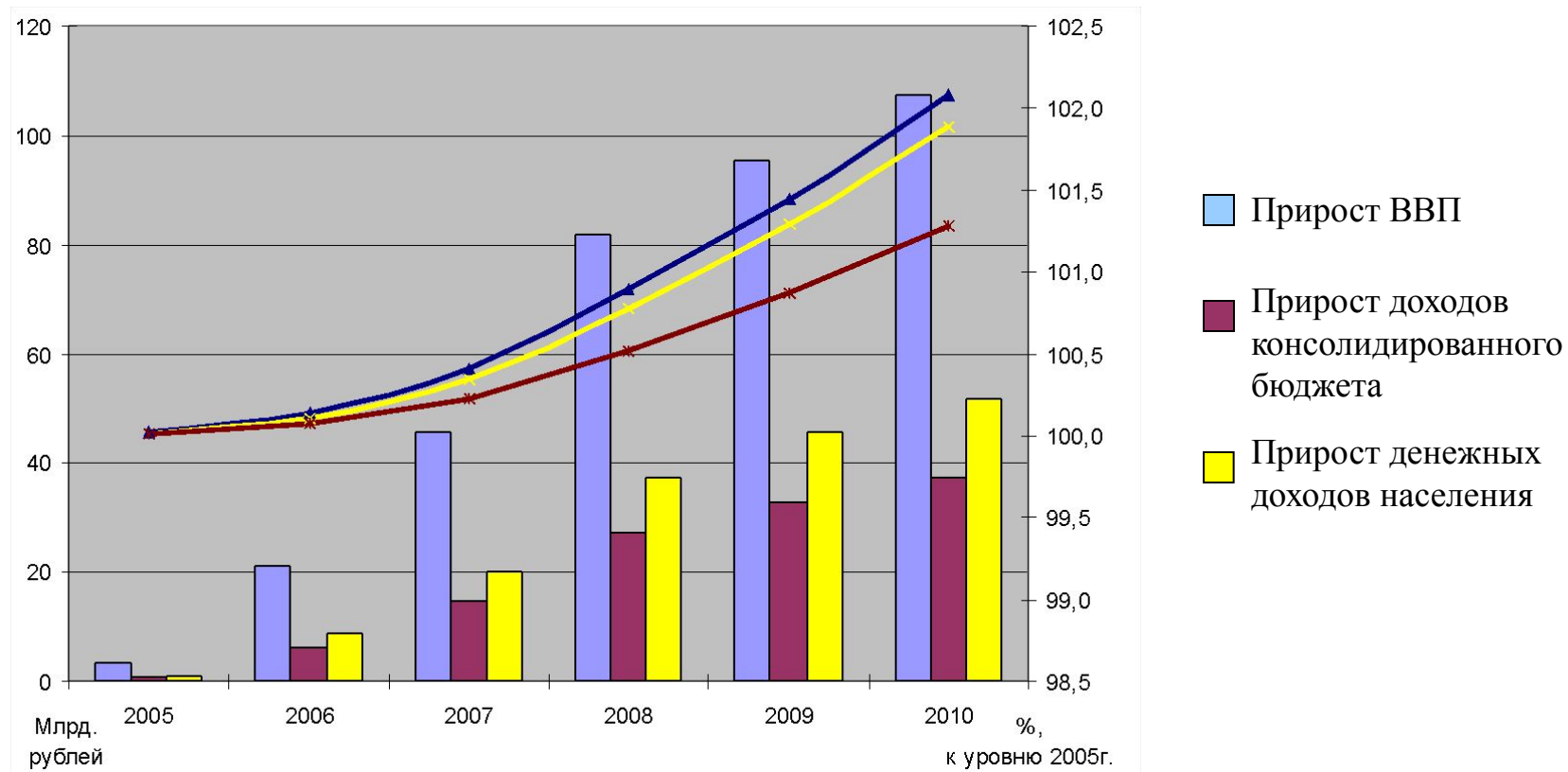
# Социально-экономический эффект (к уровню 2005 г.)

## Совокупный эффект:

- прирост валового внутреннего продукта – 2,08 пп (354,2 млрд.руб. в ценах 2005 г.)
  - прирост реальных денежных доходов населения – 1,28 пп (164,0 млрд.руб. 2005 г.)
  - прирост доходов консолидированного бюджета – 1,89 пп (118,6 млрд.руб. в ценах 2005 г.)
- 
- Совокупный эффект в расчете на 1 рубль вложений:
  - прирост валового внутреннего продукта – 50,72 рубля
  - прирост реальных денежных доходов населения – 23,28 рубля
  - прирост доходов консолидированного бюджета – 16,98 рубля

# Социально-экономический эффект отдельных мероприятий Программы

## Оценка влияния мероприятий Программы на отдельные социально-экономические показатели по годам





Спасибо за  
внимание!

[solodov@spa.msu.ru](mailto:solodov@spa.msu.ru)

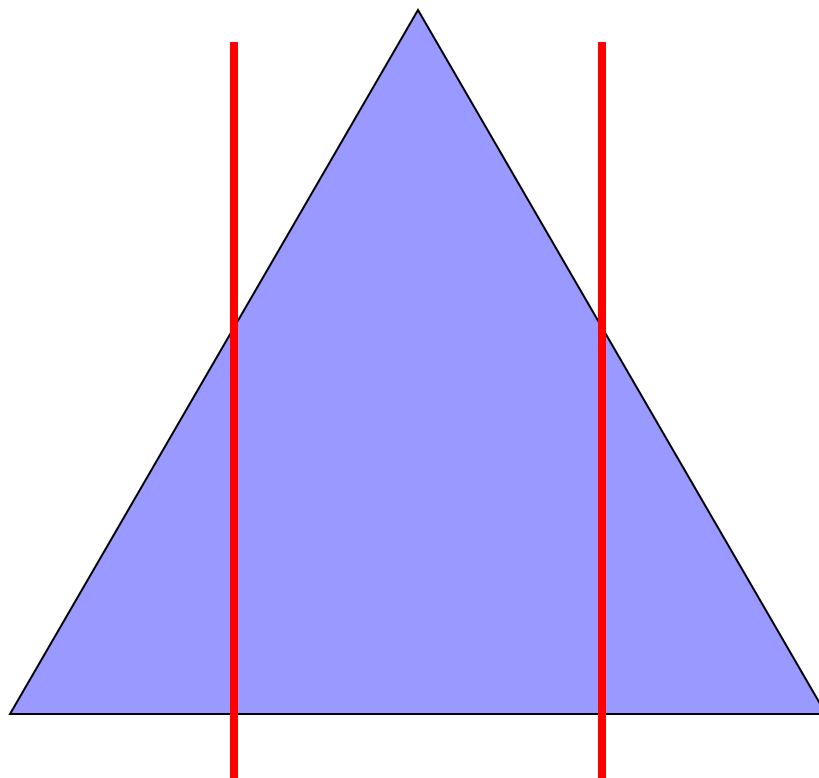
# Политико-административная ДИХОТОМИЯ

«Администрация находится вне собственно политической сферы. Проблемы административного характера не являются политическими проблемами. Хотя политическая сфера и ставит задачи перед администрацией, последняя не должна страдать от ее вмешательства....»

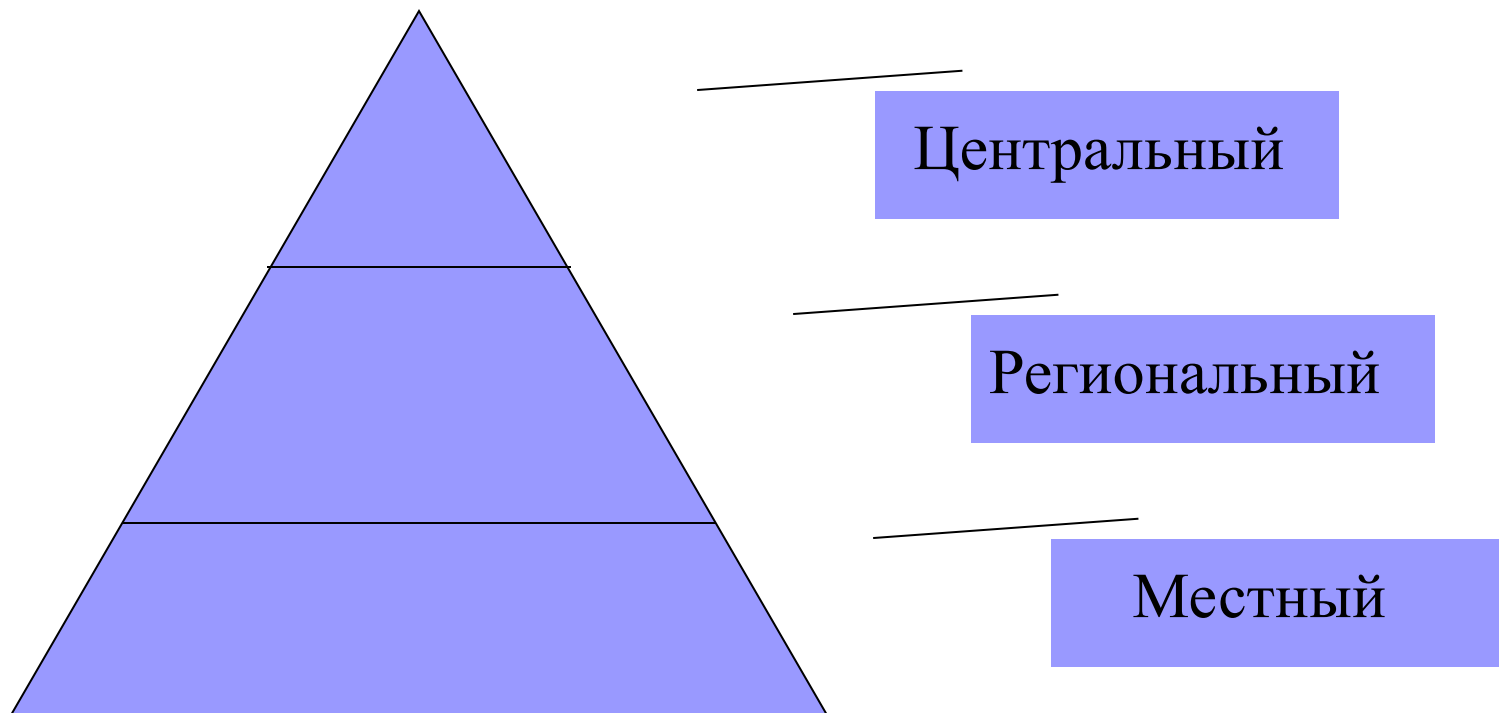
***В. Вильсон***

*(1856-1924, профессор Принстонского университета,  
1913-1921, президент США)*

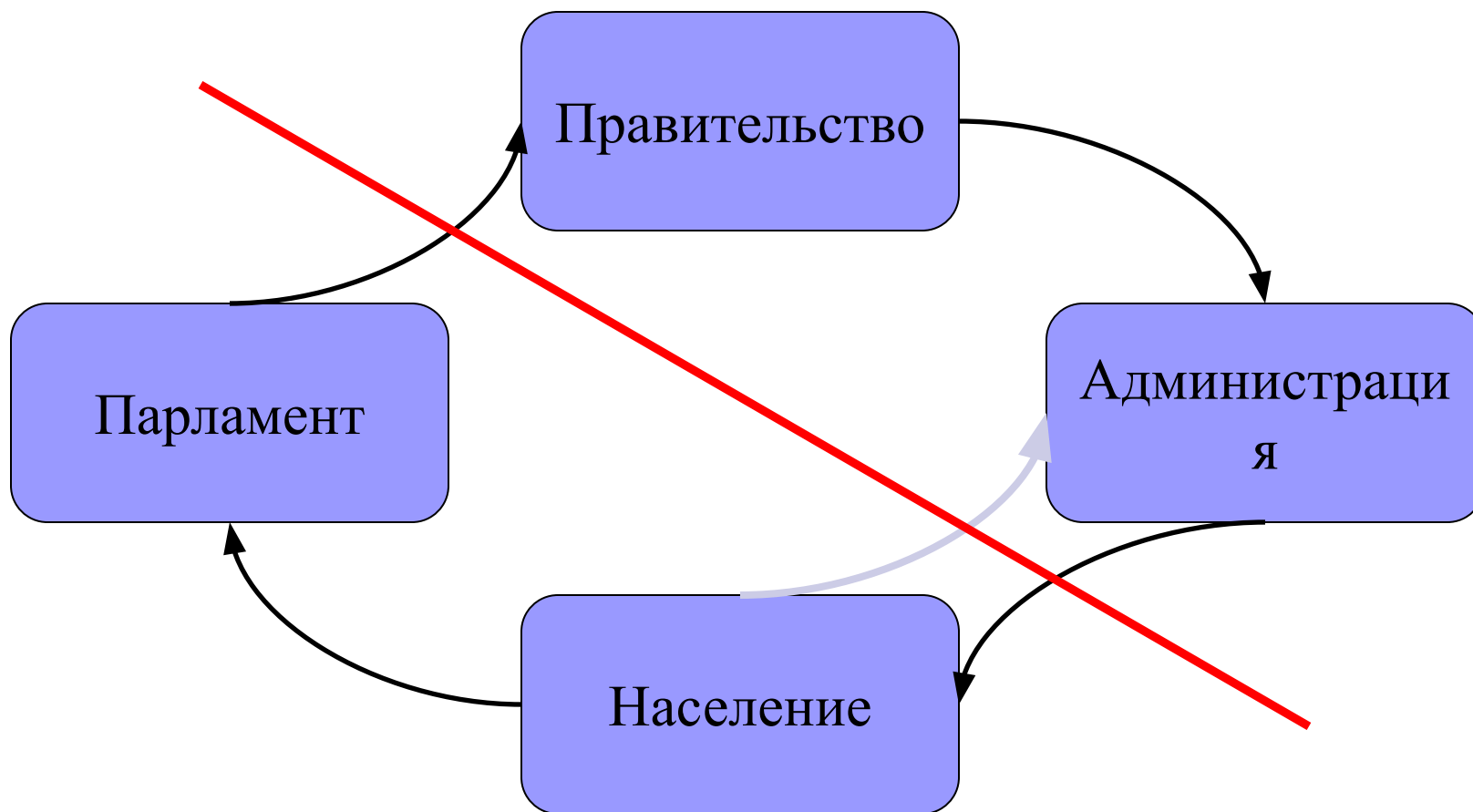
# Разделение властей (1)




# Разделение властей (2)



# Политико-административный ЦИКЛ





# Модели государственной политики (Г. Алисон)

- **Модель рациональной политики**
- **Модели организационного процесса**
- **Модель «бюрократической политики»**