
УДК 330.1**Малахова О.А., Петрин С.А.,
Подвальный Е.С., Воробьева С.А.****ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ***Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ*

Аннотация: в статье рассматривается зарубежная практика повышения эффективности исполнительных органов власти.

Ключевые слова: эффективность государственного управления, исполнительные органы власти, инструменты повышения эффективности государственного управления.

UDC 330.1**Malakhova O.A., Petrin S. A.,
Podvalny E. S., Vorobyova S. A.****FOREIGN PRACTICE OF IMPROVING THE EFFICIENCY OF
EXECUTIVE AUTHORITIES***The Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration*

Abstract: the article deals with the foreign practice of increasing the efficiency of executive authorities.

Key words: efficiency of public administration, executive authorities, tools for improving the efficiency of public administration.

Успешное социально – экономическое развитие Российской Федерации невозможно без эффективной и результативной деятельности органов исполнительной власти.

При этом важность деятельности исполнительных органов власти заключается в том, что они исполняют принятые законодательные решения, создают условия для удовлетворения потребностей населения на отдельных

территориях и обеспечивают условия по обеспечению безопасности проживания на территории страны.

Таким образом, эффективность государственного управления во многом зависит от профессионализма, гибкости и ответственности государственных служащих и системы их подготовки. Всем государственным служащим должно быть обеспечено равенство возможностей, чтобы стимулировать их к нестандартным решениям и освоению новых методов работы. Широкое привлечение талантов, открытость новым идеям — значительный шаг вперед с точки зрения изменения корпоративной культуры государственного управления. Эта культура воплощает в себе кодекс поведения, а также определенные мировоззренческие послышки, ограничивающие сферу возможных политических действий.

Сейчас, по мнению множества аналитиков, в России не удалось построить систему государственного управления, которая была бы адекватна современным мировым реалиям.

Поэтому рассмотрение зарубежной практики повышения эффективности исполнительных органов власти является актуальным для России, поскольку в нашей стране есть потенциал для совершенствования работы государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях.

При использовании зарубежного опыта повышения эффективности исполнительных органов власти необходимо учитывать особенности развития экономики нашей страны и особенности национального менталитета.

Для анализа работающих и неработающих инструментов повышения эффективности государственного управления рассмотрим опыт развитых зарубежных стран, таких как Канада, США, Великобритания, Норвегия, а также и опыт развивающихся стран, поскольку в некоторых из них удалось выстроить эффективную систему государственного управления. В частности, из

развивающихся стран рассмотрим методы повышения эффективности работы государственных органов власти Сингапура, Южной Кореи и Малайзии. Выбор этих стран связан с тем, что все они являются развивающимися как и Россия, но в Сингапуре и Малайзии удалось выстроить эффективную систему государственного управления. Анализ позволил выявить механизмы и инструменты, которые внедрялись в этих странах в систему государственного управления.

Необходимо отметить, что в зарубежных странах при реализации реформ, связанных с повышением эффективности государственного управления, часто начинали с сокращения числа государственных служащих. Однако, данный опыт не привел к повышению эффективности работы государственного аппарата. В результате такого сокращения только возникала нехватка кадров нужной компетенции. Внедрение «системы заслуг» также тормозилось за счет превалирования неформальных связей при приеме на государственную службу. Поэтому необходимо учитывать данные возможные негативные последствия использования таких инструментов.

Сингапур характеризуется резким подъемом своей экономики за счет успешной интеграции в мировой рынок и успешного использования иностранных инвестиций. Для достижения высоких результатов своей экономики, в Сингапуре возникла необходимость в сильной и стабильной системе государственного управления. Для этого использовались два инструмента: децентрализация министерств, департаментов и агентств и превращение их в автономные исполнительные агентства, наделенные более широкими полномочиями в части финансирования и принятия управленческих

решений для разработки и выполнения программ, ориентированных на получение конкретного результата¹.

Ориентация на результат обеспечивала значительную гибкость в принятии решений государственными служащими. Также была децентрализована рекрутинговая система набора на должности государственных служащих Сингапура: вопросы комплектации министерств и ведомств стали решаться внутри этих министерств, а не централизованно. Для борьбы с коррупцией были введены очень жесткие меры: создан независимый орган по расследованию коррупционных преступлений, устранены двусмысленные процедуры обслуживания граждан, повысилась заработная плата чиновников, что на контрасте со значительным наказанием за коррупцию позволило стать Сингапuru самой не коррумпированной страной в Азии².

Малайзия также является развивающейся страной, экономика которой вследствие притока иностранных инвестиций, создания благоприятного делового климата и повышения эффективности государственного управления, в последние годы растет очень высокими темпами. Для повышения эффективности государственного управления в этой стране, было учреждено специальное подразделение, курирующее вопросы производительности государственных служащих и проводящее мониторинг качества предоставления государственных услуг. В целях сокращения затрат на государственные услуги часть неэффективных подразделений и ведомств были ликвидированы. Также в Малайзии были внедрены ключевые показатели эффективности работы государственных служащих и введена оценка их работы

¹ Поспелова, Е.А. Препятствия для внедрения принципов New Public Management в государственных системах развивающихся стран / Е.А. Поспелова, М.В. Казакова // Финансовый журнал. – 2015. № 1. – С. 99 – 110.

² Поспелова, Е.А. Препятствия для внедрения принципов New Public Management в государственных системах развивающихся стран / Е.А. Поспелова, М.В. Казакова // Финансовый журнал. – 2015. № 1. – С. 99 – 110.

по результатам. При этом оплата труда государственных служащих была поставлена в зависимость от достижения ими поставленных целей. В результате повышения эффективности работы государственных служащих была сокращена непродуктивно работающая их часть, что снизило затраты на содержание государственного аппарата при одновременном повышении эффективности работы государственных служащих³.

Ключевые показатели эффективности работы государственных служащих Малайзии строились на системе PEMANDU, которая представляет из себя балльную систему реализации отдельных процессов в государственном управлении. В системе присутствуют три основных критерия: управление, основная деятельность и управление работой с потребителями. Поскольку деятельность каждой ветви государственной власти в результате реализации этой системы может быть оценена в баллах, появляется возможность сравнения эффективности органов государственного управления. Это создает конкурентную среду и стимулирует работников госаппарата эффективнее выполнять свои функции.

Успешной можно назвать и систему повышения эффективности государственного управления, применяющуюся в Норвегии. Она основана на «интермуниципальном бенчмаркинге» и направлена на оценку эффективности муниципалитетов⁴. При этом данную практику вполне успешно можно применять на региональном уровне, если использовать этот инструмент в России. Интермуниципальный бенчмаркетинг в Норвегии заключается в создании адекватной системе показателей, сравнении эффективности деятельности муниципалитетов со средними показателями по стране, оценка

³ Там же.

⁴ Мандриченко, А.Д. Зарубежный опыт оценки эффективности деятельности органов государственного управления на региональном уровне / А.Д. Мандриченко // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ. – 2019. № 14. – С. 166-172.

уровня удовлетворенности населения каждого отдельного муниципалитета и в обсуждении причин недостаточной эффективности. Поскольку оценка деятельности муниципалитетов проводилась не только на основе экспертных оценок, но и на основе статистической информации и опросов населения, ее можно считать достаточно объективной. Выявление «недоотягивающих» до средних значений муниципалитетов и усовершенствование государственных услуг в них, позволили достигнуть эффективности деятельности государственной власти по всей стране.

В США оценка эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти связана со стратегическим планированием и финансами. Оценка деятельности органов власти ведется на основе установления индикаторов достижения целей, которые строятся на основе прогнозов. При этом в США законодательно закреплена личная ответственность за достижение поставленных целей отдельных государственных служащих. Это позволяет устанавливать четкую связь результатов и целей программы. Также, в результате использования процессного подхода к управлению, в США снижены издержки межведомственного взаимодействия, как финансовые, так и информационные. Это также позволяет повысить эффективность принимаемых решений и деятельности органов исполнительной власти⁵.

В США в практике управления используется метод программно-целевого бюджетирования: бюджет США формируется по 19 функциям, в рамках каждой функции выделяются направления расходов, которые в свою очередь

⁵ Мандриченко, А.Д. Зарубежный опыт оценки эффективности деятельности органов государственного управления на региональном уровне / А.Д. Мандриченко // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ. – 2019. № 14. – С. 166-172.

распределяются по программам⁶. Особенностью программного бюджетирования в США является то, что бюджет не утверждается законом о бюджете, утверждаются только объемы бюджетных обязательств, которые могут брать на себя различные исполнительные ведомства в течение года. Каждое министерство и ведомство утверждает бюджет, который ориентирован на результат, в котором все цели увязаны с расходами на их достижение, т.е. существует мера эффективности этих целей. Отчитываясь о потраченных средствах, министерства и ведомства США, сравнивают запланированные показатели с достигнутыми. При несовпадении показателей они объясняют причины несоответствий и разрабатывают мероприятия для исправления ситуации, либо признают цель недостижимой и предлагают новую.

В США создано Административно-бюджетное управление, которое оценивает по 30 параметрам исполнимость и результативность проводимых государственных программ по пятибалльной шкале⁷.

Великобритания также является развитой страной, в которой на высоком уровне находится эффективность деятельности органов исполнительной власти. Для поддержания эффективности Великобритания использует упрощенные системы оценки результативности деятельности государственных служащих. Также для деятельности исполнительных органов Великобритании характерно:

- с 2015 года перевод всех возможных государственных услуг населению в цифровой формат;
- улучшение и открытость процесса выработки политики путем создания межведомственных групп и вовлечения большого числа государственных служащих в разработку политики;

⁶ Марусова, О.А. Зарубежный опыт программно-целевого управления государственными расходами и возможности его адаптации в России [Электронный ресурс] / О.А. Марусова. URL: <https://www.rane-brf.ru/conference/2012/marusova.pdf> (дата обращения: 30.08.2020).

⁷ Там же.

– повышение качества исполнения крупных государственных проектов с повышением уровня отчетности по ним;

– повышение квалификации, способности и производительности государственных служащих с опорой на 5-летние планы, представляющие новую структуру компетентности государственной службы и поощрения обмена опытом с частным сектором⁸.

Также в Великобритании создана прочная взаимосвязь между уровнем оплаты труда государственных служащих и оценкой результативности их деятельности. В этой стране оценка результативности государственных служащих проводится на основе следующих принципов:

– повышение отдачи от средств на оплату труда государственных работников;

– гибкая система оплаты труда;

– постоянный контроль расходов;

– взаимосвязь между оплатой труда государственных служащих и их индивидуальной результативностью работы⁹.

Оценка эффективности работы государственных служащих Великобритании построена на контроле выполнения им индивидуальных целей. В ходе постановки целей происходит обсуждение руководителя и госслужащего, в результате которого описываются должностные обязанности служащего, связанные с целями органа власти; разрабатывается реалистичный стандарт исполнения им должностных обязанностей; планируется повышение квалификации и профессиональное развитие госслужащего; проводится

⁸ Воробьева, Е.С. Повышение результативности деятельности государственных гражданских служащих на примере Великобритании / Е.С. Воробьева // Вестник академии. – 2014. №3. – С. 122 – 125.

⁹ Воробьева, Е.С. Повышение результативности деятельности государственных гражданских служащих на примере Великобритании / Е.С. Воробьева // Вестник академии. – 2014. №3. – С. 122 – 125.

конструктивная оценка исполнения им должностных обязанностей за предыдущий период. Далее с госслужащим заключается соглашение о результативности деятельности на текущий год. В него включаются до 4 показателей результативности, связанные с работой министерства и способ оценки достижения результата госслужащим. Все поставленные в ходе соглашения цели должны быть реалистичными, соответствовать целям органа власти, измеримыми, согласованными. Иногда указываются способы достижения этих целей.

Мотивация государственных служащих Великобритании к повышению эффективности основывается на комбинации консолидированных базовых вознаграждений и неконсолидированных премий в дополнение к окладу. Также в Великобритании используется широкий набор нематериальных поощрений эффективных государственных служащих, это могут быть приглашения на мероприятия или публичная благодарность руководства.

Южная Корея является ярким примером государства, которое из слаборазвитой страны быстро превратилась в экономически развитое государство, входящее в рейтинг ведущих экономик мира. Успех Южной Кореи основан на повышении эффективности исполнительных органов государственной власти. Поскольку в Южной Корее целью государственной власти является служение народу, то важным критерием эффективности государственной власти является удовлетворенность граждан и количество их жалоб¹⁰. По результатам жалоб проводятся проверки, в результате которых разрабатываются меры по устранению ситуаций. Например, в правительство поступают жалобы на работу паспортной службы – людям приходится приезжать для получения паспорта многократно. Контролирующие органы

¹⁰ Суслов, М.Г. Взгляды на эффективность работы органов власти в зарубежных странах / М.Г. Суслов // Зарубежный опыт государственного управления и международные отношения. – 2012. № 5. – С. 94 – 100.

провели опрос граждан, недавно получавших паспорт о причинах многократного приезда. В результате были введены меры: предоставление на сайте Правительства максимально полной информации о необходимых для получения паспорта документах, выделение дополнительных работников для своевременной подготовки паспортов.

Для Южной Кореи также характерен процесс бюджетирования государственных услуг. Так, государство подсчитывает цену каждой госуслуги, например, подсчитывают все затраты на заработную плату, расходные материалы, коммунальные услуги, делят эту сумму на число оказанных услуг. В результате получается цена государственной услуги. Зная цену каждой такой услуги, в бюджет закладывается более точная цифра затрат и более точно проводится планирование работ по предоставлению государственных услуг. Это влечет за собой наивысшую эффективность работы с населением.

Также в Южной Корее действует модель расчета стоимости каждого действия органов власти, и в результате выбирается максимально эффективная модель. Например, для выезда государственных служащих на объекты можно содержать парк машин, а можно – отправлять их на такси. При расчетах суммарных затрат на водителей, обслуживание машин, горюче-смазочные материалы и содержание гаражей, стало понятно, что эффективней отправлять государственных служащих на такси. Такому же расчету подвергаются все операции, связанные с деятельностью властных органов.

Опыт использования процессного подхода к деятельности исполнительных органов Канады является показательным, поскольку считается, что Канада применила лучшие технологии и решения, принесшие результаты в других странах, чем заслужила статус страны-рационализатора накопленной практики области административных реформ. Этим объясняется высочайшая позиция этой страны в рейтинге качества государственного

управления (GRICS). В Канаде принято управление по результатам. Основанием для оценки государственных служащих служат реальные факты, при этом в Канаде для государственного сектора используется сдельная заработная плата, которая зависит от показателей эффективности управления страной. В каждом отчетном периоде показатели меняются. С помощью такого способа можно не только стимулировать эффективность работы государственных органов, но и сопоставлять их результаты. Он способствует и налаживанию межведомственных эффективных коммуникаций, поскольку в управлении используется процессный подход, т.е. усилены горизонтальные связи между ведомствами. По итогам оценки эффективности работы отдельных ведомств выявляются приоритеты по формированию бюджета страны¹¹.

В целом видно, что ключевые показатели эффективности используются в практике управления практически всех рассмотренных в данной статье зарубежных стран, что говорит об эффективности и значимости этого инструмента для развития деятельности исполнительных органов власти.

Таким образом, введение ключевых показателей эффективности в работе органов исполнительной власти нашей страны позволит повысить качество их работы, будет способствовать принятию эффективных управленческих решений, потому что данные показатели позволяют получить недвусмысленную и достаточно объективную информацию о деятельности.

¹¹ Савищев, П.В. Оценка эффективности органов исполнительной власти РФ в административном праве / П.В. Савищев // Устойчивое развитие науки и образования. – 2019. № 1. – С. 115 – 127.

Список использованных источников

1. Воробьева Е.С. Повышение результативности деятельности государственных гражданских служащих на примере Великобритании / Е.С. Воробьева // Вестник академии. – 2014. №3. – С. 122 – 125.
2. Мандриченко А.Д. Зарубежный опыт оценки эффективности деятельности органов государственного управления на региональном уровне / А.Д. Мандриченко // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ. – 2019. № 14. – С. 166-172.
3. Марусова О.А. Зарубежный опыт программно-целевого управления государственными расходами и возможности его адаптации в России [Электронный ресурс] / О.А. Марусова. URL: <https://www.rane-brf.ru/conference/2012/marusova.pdf> (дата обращения: 28.12.2020).
4. Поспелова Е.А. Препятствия для внедрения принципов New Public Management в государственных системах развивающихся стран / Е.А. Поспелова, М.В. Казакова // Финансовый журнал. – 2015. № 1. – С. 99 – 110.
5. Рисин И.Е., Россейкина, Е.Л. Теория и механизмы современного государственного управления: учебно-методическое пособие / И.Е. Рисин, Е.Л. Россейкина. – Воронеж: ВГПУ, 2015. – 125 с.
6. Савищев П.В. Оценка эффективности органов исполнительной власти РФ в административном праве / П.В. Савищев // Устойчивое развитие науки и образования. – 2019. № 1. – С. 115 – 127.
7. Суслов М.Г. Взгляды на эффективность работы органов власти в зарубежных странах / М.Г. Суслов // Зарубежный опыт государственного управления и международные отношения. – 2012. № 5. – С. 94 – 100.



8. Талапина Э.В. Государственное управление: проблемы и перспективы правового регулирования. Часть 1 / Э.В. Талапина // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2015. № 3. – С. 79-93.