



## **SIGMA**

### **Support for Improvement in Governance and Management**

A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU

**Программа Сигма по Поддержке реформ государственного управления**

**Разработка Концепции об**

**Организационной структуре администрации исполнительной власти**

**Автор Франциско Кардона**

#### **Введение**

Эта работа фокусирует внимание на существенных вопросах, которые необходимо отразить в концептуальном документе об организационной структуре государственной администрации. С тем, чтобы управлять страной и предоставлять государственные услуги, правительство должно поддерживать способность разрабатывать и реализовывать политику и обладать эффективными механизмами координации. Из опыта стран ОЭСР следует, что такое же важное значение необходимо уделить укреплению способности министерств регулировать, осуществлять контроль и направлять, как и внимание вопросам устройства организаций, которые отвечают за вопросы государственного суверенитета и международных отношений, а также предоставления государственных услуг и товаров.

Разнообразие организационных форм в публичном секторе – особенно в рамках еще неокрепшей рыночной системы – может представлять серьезный риск для способности государства служить интересам общества. Этот риск можно контролировать с помощью основного законодательства, которое определяет полномочия и контроль различных видов организаций. Это основное законодательство может быть закон об организации и функционировании государственного управления.

#### **Конституционные предпосылки**

Концепция об организационной структуре государственного управления начинает свой отсчет от конституции страны и той модели государственного управления, которая заложена в конституции. В мире известны разные модели конституций, каждая из которых имеет различные последствия для организации управления и системы принятия решений. Среди многих моделей государственного устройства наиболее существенные среди ОЭСР стран таковы:

А) *Коллегиальная модель* – В этой модели Премьер министр, а не глава государства, является доминирующей фигурой. Совет министров (СМ) является центральным элементом в процессе принятия решений. СМ коллективно отвечает перед парламентом, который уполномочен сместить правительство. Большинство систем исполнительной власти в ОЭСР и в Европейском союзе относятся к этой категории. Однако эти системы не одинаковы: существует целый спектр коллегиальных моделей, начиная со стран, в которых Премьер всего лишь *первый среди равных*, до стран, где Премьер имеет квази-президентское превосходство (Испания, Великобритания).

Б) *Президентская модель* – Упрощая определение, можно сказать, что главной особенностью этой категории является превосходство (первичность) Президента и легитимность, возложенную на персону, занимающую пост Президента, посредством всенародных выборов. В такой модели либо нет Премьера, либо Премьер подчинен Президенту, так же как и другие институты исполнительной власти, включая Совет или Кабинет министров (СМ).

В) *Полупрезидентская модель* – Это вариант коллегиальной модели, в которой непосредственно избранный Президент ведет активную политику в международных отношениях, обороне, и назначении многих публичных должностных лиц. Степень президентской роли, как правило, зависит от относительной власти других основных деятелей в этой системе. Это не очень распространенная модель; наиболее известные примеры включают Финляндию, Францию и Португалию.

Среди ОЭСР стран не так много чисто президентских систем, наиболее видная из них – США. Соединенные Штаты – специфическая страна. Ее система исполнительной власти держится на президенте; министры зависимы от президента в отношении поста и власти, и (хотя они могут быть очень влиятельны) по сути являются исполнительными ассистентами президента. Заседания Кабинета, как правило, формальные и имеют несущественное влияние на политику; решение ключевых вопросов политики происходит на основе двусторонних осоглашений между президентом и министрами.

Существуют другие президентские страны, как Южная Корея, где справедливы данные положения. Несмотря на наличие Премьер министра, представители Кореи в анкете ОЭСР отметили, что премьер министр является «принципиальным исполнительным ассистентом Президента». В республиках Средней Азии позиция Премьер министра по сути такая же.

Среди стран RIMPE<sup>i</sup> такие посылы не реализуемы, особенно для большинства Иbero-Американских стран. Во первых, министры в таких странах обладают разумной долей ответственности (самостоятельности). Только в Бразилии, Колумбии и Уругвае большинство решений принимается президентом. В других странах решения принимаются либо президентом, либо министром, а в Гондурасе и Мексике министры принимают большинство решений. Предположительно, что президент вовлечен в принятие решений по всем основным вопросам, но это также имеет место в коллегиальных системах, когда глава государства принимает участие в принятии ключевых решений.

Конституционные положения, преобладающие в стране, будут играть решающую роль в определении возможных вариантов выбора организационных форм государственного управления и взаимоотношения между отдельными институциями. Поэтому любая *концепция устройства системы государственного управления* должна принять во внимание конституционные положения и оценивать их потенциальное влияние на систему государственного управления.

*Второй вопрос*, на который дает ответ конституция, – это **распределение ответственности между публичным и частным сектором** в вопросах предоставления публичных услуг и товаров всеобщего употребления. Текст конституции может не формулировать буквально распределение ролей между публичной и частной сферой, но по крайней мере, Конституция дает направление по этому вопросу. Конституция может устанавливать варианты, или политический выбор, который необходимо учесть при решении вопроса дизайна системы государственного управления.

*Третий вопрос* для анализа с точки зрения конституции – это **степень децентрализации**, т.е.,- территориальное распределение политической власти на территории национального государства. Конституция может предусматривать различные формы распределения власти, включая унитарное государство, федеральное государство, или унитарное государство с сильной степенью децентрализации. Конституционные положения будут иметь последствия для выбора «разрешенных» организационных форм государственного управления. Концепция должна предоставить анализ вариантов организации госуправления на всей территории с учетом деконцентрации предоставления услуг. Один важный вопрос для анализа – это должны ли деконцентрированные организации быть вертикально интегрированы с министерствами (министерства имеют свои территориальные подразделения), или дезинтегрированы (единый орган представляет все министерства (или их большинство) на отдельном участке территории страны).

### **Три основные функции публичного сектора**

Как только конституционные направления выяснены и соответствующее разделение сфер ответственности публичного и частного сектора за предоставление публичных благ определены, количество вариантов выбора, как правило, сужается. Структура управления и взаимоотношения между отдельными органами, которые возможны в рамках определенных выше ориентиров конституции, для управления страной и поддержания международных отношений, оказания государственных услуг становится более понятными.

В зависимости от политических предпочтений, которые могут быть а могут и не быть явно обозначенными в конституции, акцент будет на одной или комбинации нескольких функций, перечисленных ниже:

А) Организации государственного управления непосредственно ответственны за несение (осуществление) **публичной власти или функций, отнесенных к суверенитету**, а также за **оказание государственных услуг**. Чтобы реализовать эти функции, государство должно определить (т.е., законодательно закрепить) общие юридические и административные

положения, закрепляющие реализацию публичной власти и оказание услуг, определение услуг, которые могут быть предоставлены автономными органами, а также общие положения о взаимоотношениях, которые необходимо построить для эффективного управления всей системой.

Б) Государство выступает **в роли регулятора** предоставления публичных благ, оказываемых частным сектором, и контролирует соблюдение норм, предусмотренных в регулятивных нормативных актах. Помимо общего надзора за функционированием рынка, государство акцентирует внимание на секторах, где появляются естественные монополии или имеют место нежелательные формы рыночной власти. Такие сектора включают телекоммуникации, банковский сектор, электроснабжение, железные дороги, другие инфраструктурные индустрии.

В) Государство выступает **в роли подрядчика** по предоставлению услуг частному сектору, особенно для некоторых коммерческих благ, которые имеют выраженный характер публичных услуг – при определенных условиях – и для определенных инфраструктурных объектов, которые требуют значительных капитальных вложений (например, концессии), для которых государству необходимо выработать особые надзорные компетенции и полномочия.

### **Организационные формы**

Обычно три выше перечисленные функции проявляются с интенсивностью (частотой), зависящей от политических предпочтений, в любом современном государстве. Любая концепция *Организации системы государственного управления* должна предусмотреть выше указанные функции (предоставление услуг, регулирование, партнерство с частным сектором) и учесть, что перечисленные виды деятельности требуют *разных организационных форм* и разных моделей организационного взаимодействия.

Выбор организационной формы учреждений государственного управления зависит также от местных административных традиций. Тем не менее, при выборе форм органов административного управления необходимо руководствоваться принципами, которые исходят из сути демократического государства. Эти принципы включают (а) четкие вертикали подотчетности государственных учреждений, (б) профессионализм госслужащих, (в) предсказуемость действий и решений госслужащих, (г) разумность в распределении государственных ресурсов, (д) финансовую прозрачность, (е) возможность юридического расследования, (ж) прозрачность (понятность) организации госуправления для граждан. При выборе организационных форм необходимо также уделить должное внимание приемлемым стандартам продуктивности и эффективности госуправления, достигаемыми посредством разумных процедурных правил. Необходимо найти равновесие между подотчетностью перед гражданами и эффективным управлением публичными услугами.

Во всяком случае, концепция должна содержать фундаментальную идею, что чем *меньше* разных категорий организаций и чем более *однородны правила*, применяемые к публичным организациям, тем более *понятна* система госуправления для политиков, госслужащих и граждан. Наличие слишком большого числа форм различных учреждений увеличивает риск того,

что они не будут работать слаженно и согласованно для достижения общих целей и задач, или что появятся сферы (вопросы), за которые никто не отвечает, что приводит к общему снижению ответственности и подотчетности.

### **Основная ответственность за коренные задачи государства должна быть закреплена за министерствами**

Министерства не имеют особого, отдельного от государства статуса юридического лица, т.к. они функционируют в рамках публичного права и общего законодательства об административных процедурах, или о госслужбе, или согласно бюджетному или другому базовому законодательству. Министерства финансируются из бюджета (из доходов от общего налогообложения), они не имеют права займа средств в коммерческих банках для покрытия своих текущих расходов, и практически не имеют права использовать сэкономленные бюджетные средства в следующем финансовом году. Они подвержены контролю за соблюдением установленных процедур (напр., закупки нетрудовых ресурсов, т.е., товаров) посредством внутреннего и внешнего контроля. Персонал министерства также подвержен контролю через процедуры (госслужбы, административного права) в вопросах отбора и назначения на службу, продвижения по службе и увольнения.

Основные *преимущества* министерства, как организационной формы, исходят из того, что они многофункциональны; относительно изолированы от политического вмешательства в административный процесс (путем правил по управлению персоналом и финансами). Но они подвержены политическому влиянию в вопросах, в которых государство имеет существенный интерес (регулятивные функции, например). Они чутко реагируют на политический контекст и видны обществу с демократической точки зрения. Более того, они представляют собой стабильную организационную форму.

Министерства существуют потому, что в своей деятельности им необходим сильный политический надзор, и не только в части суверенных функций государства (оборона), но и при реализации других функций, не связанных напрямую с суверенитетом или реализацией публичной власти (образование, здравоохранение), а функций которым правительство выразило свою стойкую приверженность.

Наилучшее *использование* министерства, как организационной формы, рекомендуется для таких задач, результат которых не поддается легкому количественному измерению, и где задачи политики или неоднозначны или подвержены быстрым и непредсказуемым изменениям, в то же время, задачи министерств имеют существенное политическое значение. Министерства – это приемлемая организационная форма для многофункциональной деятельности и таких задач, как разработка политики. Кроме того, министерство – это предпочтительная форма для исполнительных функций, где – даже если политика имеет ключевое значение – решения по вопросам политик и их реализации требует профессиональных знаний процедур государственного управления.

Тем не менее, число министерств и их структура непрерывно меняются. Многие новые правительства производят перестановки в структуре кабинета, в числе и сферах ответственности министерств. Министерства колеблются между большим и меньшим количеством департаментов с неизменным основным коренным составом в центре.

В целом, однако, не существует общего правила среди стран, иллюстрирующего, что может быть только одна оптимальная модель. Все изменения вызваны тем, что политикам необходимо прийти к соглашению о распределении постов и задач путем переговоров, с тем, чтобы обеспечить условия для достижения важных для них (программных) задач. Как правило, изменения, вызванные интересами членов правительственной коалиции, приводят к нарушению принципа эффективного управления и смещения акцента с общих приоритетных задач государства (последнее характерно в большей мере коалиционным правительствам). Хотя такие преобразования чаще всего политически мотивированы, они имеют последствия, выходящие за пределы простой политической структуры и влияют не только на институциональный процесс принятия решений и культуру управления подверженных реорганизации организаций, но и влияют на все устройство государственного управления и процесс принятия решений. Особенно это происходит тогда, когда происходит замена профессионального персонала на всех уровнях управления, как результат политического «корректирования» или в результате коалиционных «сделок» между партнерами коалиции, а также в результате политических процессов внутри одной партии.

Наиболее критический долговременный фактор, влияющий на организацию административной системы министерств и распределение сфер ответственности между министерствами, был рост числа министерств в течение последних 50 лет. В послевоенные годы число министерств увеличилось, как и сузилась их специализация. Число министерств стабилизировалось к началу 80х годов. Сегодня в большинстве стран ОЭСР число министерств колеблется между 15-20, все министры из которых формируют кабинет. В то же время в ОЭСР странах сложилась практика назначения «младших» министров (заместителей министра или государственных секретарей), часто членов кабинета, для самостоятельного управления узкой отраслью под руководством основного министра. И все же их статус, как правило, ниже статуса министров и они не являются полноправными членами правительства. Такие «младшие» министры могут участвовать в рассмотрении специальных вопросов кабинета, но они не являются основной частью правительства.

Организационные изменения в министерствах не являются нейтральными по отношению к затратам, а несут дополнительные расходы для правительства. Наиболее очевидные затраты происходят от того, что нормальный рабочий ритм прерывается. Реорганизация отвлекает внимание персонала, увеличивает чувство незащищенности госслужащих, и отвлекает внимание руководителей от непосредственных задач. Политики же упускают возможности для изменений программ и управления переменами во время реорганизаций. Переведение организаций в другие помещения, переоборудование, потеря времени на набор нового штата, затраты на перевод и освобождение от должности в связи с реорганизацией, изменение именных табличек, печатей и т.п. представляют также важные затраты.

В любом случае, большой и хорошо функционирующий кабинет министров требует **сильного политического и административного центра** (премьер министр, министерство финансов, аппарат президента), хорошую систему под-комитетов по вопросам политик, стандартные бюрократические процедуры и структуры в министерствах. Меньший кабинет требует хорошо отлаженного механизма конкурсного отбора для перевода персонала и надежные системы для разрешения конфликтов при распределении финансов и других ресурсов. (При этом предполагается, что государство устанавливает и уважает права госслужащих, которые можно защитить в суде.)

Основные («силовые») министерства, отвечающие за госбезопасность или функции суверенитета, такие, как оборона, финансы, внутренних дел, международных связей – не подвергаются частым преобразованиям. Это не удивительно. Затраты и риски такого преобразования для общего функционирования государства могут быть слишком велики по сравнению с потенциальными выгодами от реорганизации.

Законодательство об устройстве госуправления должно содержать указания по стандартизации внутренней структуры министерств. Стандартизованная внутренняя структура для всех министерств не только способствует более понятной системе управления, но и делает ее более функционально эффективной путем проведения четкой границы между сферой политики и сферой администрации в рамках министерской структуры.

Названия уровней управления (иерархии) в рамках министерств различаются среди стран. Однако обычно они включают 1) министра, 2) государственного секретаря или заместителя министра, 3) заместителя государственного секретаря, 4) генерального директора, 5) главы службы или департамента, и т.д. Закон должен установить границу между политическими и административными должностями.

Закон об организации и функционировании государственного управления не должен регулировать детально помимо основных организационных принципов, которые существенны для создания и функционирования административной модели с системами взаимосвязей и взаимодействий, предпочтительными для политиков. Детали должны быть оставлены на усмотрение главы исполнительной власти (президента или премьер министра), или на усмотрение кабинета министров (или на усмотрение министра), в зависимости от важности вопроса.

Следовательно, любая концепция организации государственного управления должна принять во внимание все изложенные соображения и очертить направление политики в вопросе структуры системы госуправления и организационный выбор среди конкурирующих интересов и возможностей с тем, чтобы лучше обеспечить подотчетность, эффективность и прозрачность правительственных структур и систем госуправления.

### **Агентства при министерствах**

Сравнительно недавно многие страны создали организации, которые теперь известны как агентства. Этот термин относится к широкому спектру организаций, которые были учреждены по

разным причинам и выполняют различные функции. Два наиболее многочисленных типа это –(а) агентства по реализации политик или оказания услуг и (б) регуляторные агентства. Первый тип мало отличается от известных организаций в сфере деятельности министерства. Однако агентства с регуляторной функцией - есть особый тип агентств, не похожий на предыдущий тип -- также известный как *независимые* административные учреждения, которые имеют тенденцию быть независимыми и часто имеют неясные обязанности по подотчетности и подконтрольности.

Исполнительные агентства при министерствах (первый тип) – это сравнительно новая организационная форма. Они не являются независимыми, или отдельными от государства юридическими персонами. Они прямые ответвления министерств и функционируют в рамках публичного права. К ним относятся те же административные процедуры, что и к министерствам. Их главное отличие от министерств то, что они обладают управленческой гибкостью и оперируют в рамках управленческого договора или контракта, который предусматривает результаты деятельности. Задачи и результативные показатели, или стандарты услуг, устанавливаются путем переговоров и в порядке соглашения между министерством и агентством. Агентство имеет утвержденный годичный бюджет и часто имеет возможность использовать неизрасходованные средства в следующем финансовом году. В отличие от других госучреждений они не подвержены контролю за процедурами. Их персонал обычно является частью госслужбы. Агентства не имеют права брать кредит или предоставлять кредит другим юридическим лицам, но они имеют права использовать средства, заработанные путем предоставления услуг (полученных в форме тарифов или платы за услуги, которая ниже рыночных цен).

Министерские агентства различны по своей организации, выполняют широкий спектр функций, за которые обычно отвечают министерства. Чаще всего функции агентства группируются так, что они относятся к реализации одного вопроса государственной политики. Главным образом, это услуги некоммерческого характера, предоставляемые гражданам, или услуги, предоставляемые другим учреждениям госуправления. Эта форма применима при предоставлении материальных услуг, которые легко измеряемы (выдача паспортов или водительских удостоверений, расчет пенсии, и др.). Эта организационная форма позволяет улучшить достижение результата за счет лучшего фокусирования внимания на узко очерченном круге взаимосвязанных функций или административных задач. Как правило, это предоставление конкретных измеряемых услуг. Форма агентства позволяет фокусировать внимание на предоставлении взаимосвязанных и достаточно легко стандартизированных услуг населению и развитию системы услуг в перспективе с целью повышения качества услуг и продуктивности системы. Форма агентств позволяет ограничить политическое влияние на оказание услуг, больше фокусироваться на нуждах и интересах клиентов нежели на нуждах и интересах министра. В отличие от традиционных подчиненных учреждений, министерства контролируют агентства применяя соглашения об управлении, ориентированные на результаты. Агентства отчитываются только за результаты и качество предоставленных услуг для населения, других госучреждений или частных юридических лиц.

Однако как и другие организационные формы, агентства могут быть неприменимы для любого вида государственных услуг. В случае, когда политическое значение функции велико, форма



агентства может быть неэффективна для координации с политическим контекстом. Когда политическая окраска услуг велика, существует риск потери контроля за процессом управления и результатами. Также не все государственные услуги поддаются измерению, и нечеткое определение результата, ожидаемого от работы агентства, приведет к снижению эффективности работы, следовательно, форма агентства может быть неприменима. В случае изменения политики, особенно в странах с переходной экономикой, появляется необходимость перераспределения ресурсов, чему агентства могут сопротивляться, таким образом представляя проблему для министерства или правительства.

*Любая концепция организации системы государственного управления должна проанализировать применимость формы агентств для данной конкретной страны и предложить специфические решения, которые послужат концептуальной базой для разумной правовой и институциональной рамки. Эта рамка состоит из общего закона об организации и функционировании системы государственного управления, который определяет основные правила для государственного управления, классифицирует организации, устанавливает четкие принципы образования новых и ликвидации имеющихся организаций, определяет основные типы ответственности по управлению и индивидуальную ответственность должностных лиц внутри иерархии (общие описания полномочий руководящих постов), и устанавливает механизмы для соглашений по вопросам государственной политики и систему разрешения разногласий между различными учреждениями.*

### **Опосредованное управление: Автономные административные органы и государственные предприятия**

Все страны имеют такие учреждения, которые отделены от министерств. Многие такие учреждения были созданы исторически, в течение длительного времени, для создания отличительной от министерств (1) системы высшего уровня управления (другая иерархическая структура, совет директоров) или (2) системы с другими механизмами контроля и управления (главным образом с отличительным порядком финансового и управленческого механизмов, и управления персоналом), чем в министерствах. Такие учреждения называют – опосредованно контролируемые или опосредованной администрацией.

Учреждения непрямого контроля *отделены от министерств* и считаются отдельными публичными юридическими лицами. Факт, что они имеют статус отдельного юридического лица, помог странам создать совершенно отличительную от министерств систему управления, как правило, с внедрением достаточно независимых советов директоров, и с отличительными управленческими правилами. В любом случае, также как и для министерских агентств, для достижения хорошего функционирования автономных учреждений, ключом к проблеме является учреждение *управленческих договоров* с ответственным министерством, с целью контроля и повышения ответственности руководителей за конечный результат. Такой договор подготавливается ответственным министерством в сотрудничестве с автономным органом, и он

предусматривает помимо результатов также систему отчетности за достижение результатов и материального стимулирования.

Создание автономных органов преследует два принципа «хорошего управления»: улучшить продуктивность и эффективность госсектора и увеличить доверие к процессу принятия решений, путем отделения этих решений от политического процесса (влияния). Хотя, учреждение автономных органов само по себе не решает проблему неэффективного управления и плохо функционирующего государственного управления. В странах переходной экономики имели место случаи учреждения автономных учреждений с тем, чтобы избежать общих проблем управления в госсекторе. Результаты такого эксперимента неоднозначны, так как даже для автономных органов, созданных с целью избежать общих негибких административных правил, необходима хорошая координация и мониторинг со стороны ответственных министерств. Создание автономных органов с тем, чтобы избежать контроля процедур, установленных административным правом, и применение гибкости, присущей частному сектору, может быть ошибкой, приводящей к увеличению непрозрачности, арбитrarности в принятии решений и коррупции.

Многие ОЭСР страны имеют значительное число и различные типы автономных публичных органов. Их можно отнести к двум группам:

1. **Администрация в рамках публичного права**, оперирующая в рамках общих административных процедур, что применимы ко всем правительством учрежденным органам, которые выполняют, как правило, административные функции; и
2. **Публичные предприятия**, в основном функционирующие в рамках частного права, которые чаще всего исполняют коммерческую, промышленную или финансовую деятельность.

Различие между органами публичного и частного права не сводятся к тому, что одни применяют только публичное, а другие только частное право. Например, органы частного права могут быть инкорпорированы в соответствии с частным правом, но могут быть созданы законодательным путем (положение об органе) и быть регулируемы административным правом при исполнении отдельных функций с применением административных полномочий, и также могут быть подвержены закону о бюджете. Аналогично, органы публичного права могут применять частное право при выполнении определенных трансакций с третьей стороной (вступать в отношения найма и др.) и могут обладать правом отдельной юридической личности (частного права) в этих трансакциях.

Органы публичного права функционируют в том же юридическом поле, что и учреждения государственного управления. Их главное отличие от министерств лежит в их статусе, как отдельного юридического лица и отдельной структуры управления. У них может быть полная система совета директоров, консультативный совет, или они могут находиться под управлением одного должностного лица. Они находятся под контролем (надзором) совета директоров,

который делегирует повседневное управление генеральному (исполнительному) директору. Министр может сохранять непрямой контроль (надзор). Они могут быть полностью финансированы из бюджета, или в дополнении к бюджетному финансированию получать доходы от услуг. Им разрешают неиспользованные в финансовом году средства использовать в следующем финансовом году. Статус персонала в таких публичных администрациях может полностью или частично регулироваться процедурами государственной службы, или даже трудовым законодательством. При этом общие положения о конкурсном отборе по заслугам и правилах этики применимы к этим публичным администрациям. Назначение генерального директора может быть установлено согласно различным процедурам, в зависимости от статуса совета директоров. Также права по займу, предоставлению кредита третьим лицам, и сохранение доходов от использования или реализации основных средств может быть отличительным.

Публичные предприятия – группа компаний принадлежащих государству (которые инкорпорированы на основе частного права) а также квази-корпорации (которые не имеют статуса отдельного юридического лица частного права, но оперируют, как государственные корпорации) – во многих странах сыграли существенную роль. Представляется, что преимущества государственных корпораций следующие: их фокус на предоставление узкого спектра услуг клиентам; наличие совета директоров, который изолирует учреждение от политики и позволяет концентрироваться на создании коммерческой культуры; и возможности измерения эффективности финансовой деятельности. Хотя положительное влияние корпоративного управления может снижаться при доминировании целей публичной политики и высокого уровня политического вмешательства. Публичные предприятия подразумевают определенный политический риск от слабого, неэффективного функционирования. Хотя относительная автономия некоторых административных формирований может быть желаемой, их организационные формы должны преследовать цель сохранения надежной системы управления и, в частности, обеспечения подотчетности за использованием финансовых ресурсов.

Хотя страны существенно отличаются по уровню деятельности, осуществляемой публичными предприятиями, существует удивительная общность в отношении секторов, в которых такие предприятия создавались (почтовые услуги, железная дорога, авиалинии, радио и телевидение). Государственные предприятия оперируют в рамках частного права, и имеют отдельный от государства статус юридического лица. Их контролирование предоставлено совету директоров, который делегирует управление главному менеджеру предприятия. Министр имеет только непрямой контроль. Работники находятся в режиме трудового права. Их источник финансирования – доходы от коммерческой деятельности. Они имеют право займа средств, использовать средств в следующем финансовом году, и выдавать кредиты. Государство не контролирует численность персонала или оборотных средств. Средства от продаж произведенных товаров, услуг или оборудования (основных средств) остаются в распоряжении предприятия. Эти предприятия были первой мишенью для приватизации в последнее время.

Важно помнить, что если при выборе организационной формы для производства публичных благ (товаров и услуг) выбирается форма автономных органов или публичных предприятий, вся рамка

государственного управления ставится под вопрос. В таком случае чрезвычайно важно укреплять потенциал министерств по направлению, надзору и диалогу с руководством автономных формирований с тем, чтобы обеспечить прозрачность, результаты деятельности и подотчетность. Параллельно, необходимо обеспечить способность руководителей таких предприятий и автономных формирований профессионально управлять такими новыми формами. Особое внимание нужно уделить повседневному надзору за такими организациями со стороны министерства, с правом министерств вмешаться при необходимости.

Увеличение роли управленческого контроля автономных формирований за бюджетом и персоналом не означает ликвидации политического контроля и политической ответственности. Это означает, что замена системы управления, основанной на детальных правилах и формальном согласовании решений по управленческим вопросам, на новую систему управления с большей управленческой свободой, требует более крепкой финансовой дисциплины, включая механизмы надзора, подотчетности и аудита. Это требует создания хороших систем внутреннего контроля и внутреннего аудита. Ни одно правительство не должно ослаблять центральный контроль в пользу делегирования управленческих свобод, пока правительство не убедилось в стабильности и надежности внутренних и внешних механизмов эффективного управления и контроля.

Стабильная правовая и институциональная рамка необходима для уменьшения числа и типов автономных образований, чтобы снабдить их четкой правовой базой, и предвидеть в законодательстве любые исключения из общих правил. Законодательство об организации и функционировании государственного управления должно содержать в отношении автономных формирований следующие правила:

- a) основные условия для управленческих соглашений, которые должны регулярно пересматриваться, между министерством и автономным формированием, которое содержит миссию, правила управления персоналом, показатели результатов и бюджета, и механизмы отчетности;
- b) полномочия министра или другого политического органа в установлении оперативных направлений деятельности и надзору за исполнением;
- c) чрезвычайные полномочия политической исполнительной власти вмешаться и сместить совет директоров или главного менеджера автономного формирования, если и когда случается значительное нарушение и неспособность руководства справиться с задачами, включая процедуры освобождения от должности старшего руководства и правил назначения нового руководства и совета директоров;
- d) детальное определение системы контроля за автономными формированиями должны содержаться в положении об органе, закрепленном законом: рамочный закон должен четко определить формальную структуру подотчетности по отношению к политическому руководству исполнительной власти. Даже при эффективных правилах контроля и подотчетности важно обеспечить повседневное соблюдение надзора. Это требует, чтобы ответственное

министерство имело соответствующую компетенцию и потенциал чтобы обеспечить управление, ориентированное на результат. Это может требовать способности автономных органов разбираться в процессе управления не хуже, чем само руководство этого органа;

e) акцент на управление ориентированное на результат: страны ОЭСР потратили годы, чтобы научиться определять результаты и обеспечить должный надзор в дополнении к получению отчетов. Действительно нелегко обозначить результаты, которые достаточно полно отражают главные задачи и результаты, при этом не загромождая систему надзора;

f) индивидуальная подотчетность руководителей за результаты работы организации и создания общей культуры, ориентированной на результат, через механизм подотчетности персонала за результаты;

g) необходимо обеспечить ответственность за результаты: риски, сопровождающие предоставление финансовых и управленческих свобод, вполне велики. Если автономные органы могут сами зарабатывать средства, они могут уменьшить правительственный контроль за общими расходами и воздействием на экономику, и для скрытия неэффективности могут увеличивать цену на свои услуги. Когда они могут брать или выдавать кредиты, они могут создавать скрытые обязательства для казначейства.

h) Управленческие свободы по приему на работу и увольнению, а также исключение из общего режима оплаты труда, помогают привлечь профессиональные кадры, в то же время могут увеличить риск коррупции и патронажа.

## **Выводы**

1. Реформирование организационных форм государственного управления требует анализа конституционного устройства в стране, так как это рамка для системы госуправления.
2. Во-вторых, организационные формы требуют определения соответствующей ответственности публичного и частного сектора в предоставлении публичных благ (услуг). Есть деятельность, которая четко относится к сфере частного сектора, например, банковская система, промышленное производство и сельскохозяйственное производство. Тем не менее, недавно часть этой деятельности была сферой государства, особенно в странах со слабым частным сектором, или если частный сектор не был способен или заинтересован в предоставлении таких услуг всему населению страны. Со временем происходит приватизация многих из таких видов деятельности.
3. Услуги напрямую связанные с суверенными функциями государства (дипломатия, юстиция, полиция), или услуги, которые предусматривают принятие административных решений и применение публичной власти (налоги, таможня), являются определенно функциями государства. Они нуждаются в том, что государство сохраняет ответственность за эти функции.

4. Деятельность, что относится к образованию, здравоохранению, и исследованиям, требует более тщательного рассмотрения и часть принимает более разнообразные формы, чем выше перечисленные виды деятельности. Во всех странах государство сохраняет важную роль в общем регулировании этих услуг, и во многих случаях эти услуги предоставляются на основе контракта с государством частными либо государственными формированиями.

Париж, 11 июня 2008 года

i) ;

---

<sup>i</sup> 21 испано говорящие страны, объединяющие Аргентину, Боливию, Бразилию, Колумбию, Чили, Костарику, Кубу, Доминиканскую Республику, Эквадор, Эль Сальвадор, Гватемалу, Гондурас, Мексику, Никарагуа, Панаму, Парагвай, Перу, Португалию, Испанию, Уругвай и Венесуелу.