

Стефенсон Р.

Реформа государственной службы – Великобритании

Реформа государственной службы в Великобритании имеет давнюю историю, начиная с публикации доклада Норткота-Тревельяна в 1854 г., содержавшего сокрушительную критику деятельности госслужбы. В докладе отмечалось, что «получение должностей на госслужбе особенно жаждут люди, лишённые высоких устремлений, трудолюбия и способностей, так как здесь они могут обеспечить себе достойное существование, не затрачивая больших усилий и ничем не рискуя». Со времени публикации доклада ряд основополагающих принципов деятельности госслужбы не подвергался изменениям (даже если, может быть, и подвергался сомнениям). Эти основные принципы включают: честный и открытый конкурс на получение должности на основе профессиональных и деловых качеств; в основном карьерная, «пожизненная» служба; причём обязанностью чиновника является оказание честного, беспристрастного и политически нейтрального содействия органам власти, независимо от того, какой партией они сформированы; высокие критерии честности и порядочности в профессиональной деятельности.

Существует несколько важных особенностей политической структуры британского государства, определивших специфику его госслужбы. Во-первых, основные политические институты страны имеют давнюю традицию преемственности и стабильности. Великобритания уже длительное время является унитарным государством, где центральная власть принадлежит парламенту (Вестминстеру). Такая политическая структура существует и в настоящее время, хотя и была проведена ограниченная передача полномочий местным органам власти (Шотландскому парламенту, Национальной ассамблее Уэльса и Национальной ассамблее Северной Ирландии). Во-вторых, электоральная система, в основе которой лежит принцип «победитель получает всё», определяет, что в политической жизни доминируют две основные партии, причём пришедшая к власти партия обычно разрабатывает и проталкивает свои программы, в том числе и административную реформу. В Великобритании, и это третья особенность, отсутствует кодифицированная, написанная на бумаге конституция, и узкие рамки административных законов, явившихся, в основном, (существенным) результатом преобразований государственной службы в 1980-х гг., были установлены не законодательным путём, а чиновниками разных рангов, действующими в рамках собственной юрисдикции. Четвертая особенность политической структуры заключается в существовании сильного гражданского общества и сильного частного сектора. Это позволило провести приватизацию государственных ресурсов способом, который не всегда возможен и эффективен в странах с менее развитым негосударственным сектором.

В течение первых 30-ти лет после окончания Второй Мировой войны, хотя количество госслужащих в Великобритании значительно выросло, её административная культура изменилась мало. В своём довольно хорошо обустроенном и безопасном мире госслужба была по-прежнему унифицированной. В ней господствовало представление о том, что, за исключением некоторых, носящих узко профессиональный характер услуг, выполнение всех функций может быть организовано более или менее одинаково.

Существовало общее представление о «правилах игры», подразумевавших, что гражданский служащий, по определению, руководствуется в своей деятельности общественными, а не своими собственными, личными интересами. В большинстве случаев карьера в госслужбе была пожизненной. Трудолюбивых и упорных ждало

продвижение по службе (со временем). Основной обязанностью высших чинов было давать рекомендации министрам по вопросам государственной политики, и эта функция рассматривалась как монополия госслужбы.

Однако, к началу 1960-х гг. в обществе появились тревога и озабоченность относительно изменения политической роли Великобритании в мире и неконкурентоспособности экономики страны. Это породило сомнение в профессионализме британских институтов, включая и профессионализм гражданской службы. В опубликованном в 1968 г. докладе Фултона уделялось внимание ощущаемому всеми дефициту профессионализма госслужбы и подчёркивалась необходимость найти замену пусть и более проницательным суждениям так называемого «талантливого любителя» более крепкими управленческими и профессиональными навыками.

Идеи Фултона были названы радикальными и не сумели значительно повлиять на перестройку госслужбы. Тем не менее, доклад нарушил status-quo и оставил свой след в институциональной структуре госслужбы созданием министерства по делам государственной службы, функцией которого стало решение вопросов оплаты, а также улучшением управления персоналом и открытием первого колледжа государственной службы.

Начиная с 1979 г., при консерваторах, госслужба Великобритании подверглась наиболее радикальным реформам со времени доклада Норткота-Тревельяна. Реформы были вызваны экономической необходимостью – страна всё ещё не пришла в себя от последствий резкого повышения цен на нефть на мировом рынке и вмешательства в экономику Международного валютного фонда в 1986 г.

Сменявшие друг друга правительства консерваторов рядом отдельных законодательных постановлений проводили жёсткий курс на увеличение продуктивности и эффективности госслужбы. Тем самым фокус задач, стоящих перед госбюрократией, был перемещён на эффективное предоставление услуг; функции формирования политики были возложены на департаменты и отделены от функций предоставления услуг (ставших обязанностью Исполнительных агентств). В этих постановлениях отрицалась и была разрушена государственная монополия на предоставление многих услуг. Министерство по делам государственной службы было упразднено. Коммунальные услуги были приватизированы, причём государство взяло на себя регулятивные функции. Вспомогательным функциям и функциям предоставления услуг, традиционно являвшимся компетенцией госслужб, уделялось теперь больше внимания, и их эффективность определялась теперь в сравнении с эффективностью энергичной и растущей индустрии услуг частного сектора.

Основные направления программы реформ были следующие: предоставление услуг, отвечающих нуждам населения, тогда и там, где они необходимы; более жёсткая финансовая дисциплина; тендер на предоставление услуг; конкретные цели (и усиленный контроль над их достижением); большая личная подотчётность.

Концепция программы «Нового государственного менеджмента» начала принимать более чёткие формы. Роль программы в реформе госслужбы была очень значительной. В период с 1976 г. по 1999 г. количество госслужащих было сокращено на 40% – с 751 тыс. до 460 тыс. После сокращений 78% госслужащих получили должности в 138 вновь созданных Исполнительных агентствах и сходных с ними организациях. Все они работали на контрактной основе с подчинением соответствующим министерствам, и их основной целью было предоставление услуг. Существовавшая ранее в министерствах единообразная иерархия с её пятнадцатью разрядами, от постоянного заместителя министра (высший разряд) до работника канцелярии (низший разряд), была упразднена. Из пяти высших разрядов было сформировано новое Главное управление госслужбы, карьерный рост в котором определялся решениями из центра. Решения по вопросам оплаты и продвижение по

службе более низких разрядов было децентрализовано и подчинено министерствам и ведомствам. Министерство по делам государственной службы было упразднено. Многие службы были приватизированы (например, информационное обеспечение).

С точки зрения увеличения продуктивности и снижения затрат, реформы увенчались успехом, но имелись и существенные недостатки, в частности: реформы были направлены на решение проблем государственного менеджмента, но в них не уделялось внимание консультированию по вопросам формирования политических стратегий. Большой акцент на улучшение производительности и на конкретные цели для каждого учреждения означал, что стало сложнее решать межведомственные вопросы, связанные с реализацией госпрограмм.

Начиная с 1997 г., когда лейбористы пришли к власти, правительство не только не прекращало, но и далее развивало начатые консерваторами управленческие реформы. Хотя лейбористы и с удовлетворением восприняли победу на выборах, которые они с лёгкостью выиграли после 18-летнего правления консерваторов, они всё же считали, что доставшаяся им в наследство госслужба не отвечает потребностям дня. Политическая программа нового правительства, определившая будущее госслужбы, была впервые изложена в правительственном докладе в палате общин «Белая книга» (март, 1999 г.). Программа имела название «Модернизация госуправления». В программе ставились три цели. Первая, обеспечить формирование более последовательных и долгосрочных государственных стратегий. Эта задача предполагала усиление стратегического планирования в центральных органах власти. Вторая цель, ориентировать общественные услуги на потребителя, обеспечивая большее соответствие характера услуг жизненным потребностям граждан. Эта задача направляла предоставление услуг таким образом, чтобы они стали действительно нужными гражданам, а не определялись лишь разделением ответственности между министерствами. Выполнение этой задачи предполагало также широкое использование последних достижений в информационных технологиях. И, наконец, третья цель программы – предоставлять эффективные и высокого качества услуги. Министерства теперь должны были заключать «Договоры на предоставление услуг». В заключённых на три года договорах, тексты которых публикуются, подробно указываются ожидаемые результаты работы с учётом выделенных министерствам средств. Также указываются точные показатели производительности и эффективности по каждой программе.

С повторной победой лейбористов в июне 2001 г. темпы реформы получили дополнительное ускорение. Премьер-министр поместил повышение качества общественных услуг во главу политической повестки дня, рассматривая результаты выборов, как наказ от избирателей «добиться конкретного результата». Проводя сравнение масштаба задач, стоящих перед лейбористами, с проблемами, которые должно было решить правительство Атли в 1945 г., закладывая фундамент государства всеобщего благосостояния, премьер-министр заявил, что «не отступит от решения проводить реформы, которые должны улучшить качество услуг населению». Он изложил четыре основных направления реформы госслужбы:

- Именно государственно-административные органы обязаны установить общегосударственные стандарты, обеспечивающие права граждан на получение высокого качества услуг независимо от места жительства.
- Эти стандарты качества могут быть реально достигнуты путём передачи функций и полномочий местным органам власти, что подчёркивало необходимость решать местные проблемы на местах.
- Чтобы отвечать надеждам и чаяниям населения, госслужба должна быть менее косной. Это означает необходимость покончить с бюрократическими ограничениями и проволочками; большую гибкость в системе стимулов и поощрений за хорошо

выполненную работу; сильное руководство и управление, и высококачественную подготовку и развитие персонала.

- Госслужба обязана дать потребителю более широкий спектр услуг. Предоставление услуг на конкурентной основе может повысить стандарты качества и дать больше самостоятельности выбора потребителю, ранее обречённому на низкое качество услуг от единственного их поставщика.

Чтобы воплотить в жизнь новую концепцию, было создано несколько центральных отделов с подчинением секретариату аппарата кабинета министров и аппарату премьер-министра на Даунинг-стрит,10. В сентябре 2002 г., вслед за назначением нового главы аппарата кабинета министров (и главы Национальной гражданской службы) сэра Эндрю Турбола, эти отделы были включены в состав Группы поддержки эффективности и реформ с непосредственным подчинением сэру Турнболу.

Сэр Эндрю Турнбул изложил также свой личный взгляд на развитие британской госслужбы вплоть до 2005 г. По его мнению, британская госслужба должна: «Иметь высокий престиж, как благодаря своей способности работать качественно и результативно, так и благодаря профессионализму в формировании государственной политики. Мыслить творчески и действовать стратегически. Являться структурой, где хотят работать и с которой хотят сотрудничать молодые и успешные люди».

Подводя итог, хочу повторить формулировку одного из последних докладов Специального комитета по госуправлению при палате общин: «Государственная служба не может застыть в некоей форме, соответствующей какой-либо конкретной эпохе, наоборот, она должна постоянно меняться и совершенствоваться, если цель её соответствовать всё время меняющимся задачам управления государством. Безупречный процесс выполнения служебных обязанностей должен сочетаться с устойчивым и упорным стремлением к достижению эффективных результатов».

В настоящее время госслужащие Великобритании имеют чёткое понимание того, какие надежды на них возлагают, каковы конкретные цели и задачи их деятельности, и как конкретные задачи каждого соотносятся с целями и задачами их ведомств и стратегическими целями и итогами деятельности госслужбы в целом.

Государственные чиновники должны быть не только высоко компетентны в выполнении своих профессиональных обязанностей, таких как формирование политики и консультирование, но также должны уметь успешно реализовать государственную стратегию (в настоящее время проектный и программный менеджмент является основной сферой компетенции Главного управления по делам гражданской службы). Чтобы добиться эффективного результата, чиновники также должны уметь сотрудничать со своими коллегами из других ведомств госслужбы и в негосударственном секторе.

Госслужащие работают совместно со своими коллегами на разных должностных уровнях, независимо от того, являются ли они чиновниками госаппарата или нет. И если они хотят совершенствоваться, то должны знать и понимать окружающую их среду. От госадминистраторов ждут умения осуществлять руководство и принимать рискованные решения, следуя в своей деятельности таким принципам, как непредвзятость, открытость и порядочность.

Во многих отношениях государственная служба сегодня значительно отличается от той организации, куда я пришёл в ноябре 1977 г. И я не сомневаюсь, что госслужба будет совершенно иной, когда я буду покидать её ряды. Но главным уроком здесь является то, что для современного государственного чиновника, как и для любого другого служащего, развитие и совершенствование стало жизненной необходимостью.