

А.Б. Новиков, В.А. Новикова

О КОНЦЕПЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ В ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ ГЕРМАНИЯ

Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, проект № 13-02- 00415а

Рассматриваются административные реформы в Федеративной Республике Германия на основе программы «Современное государство – современное управление» и ее главных проектов. Выявлены направления реформ и средства модернизации, методики проектного управления. Раскрывается понятие и признаки «активизирующего государства». Дана характеристика программных тезисов и мероприятий по реализации главных проектов.

Ключевые слова: административная реформа; программа Правительства Федеративной Республики Германия; активизирующее государство; государственно-частное партнерство; электронное правительство; мониторинг применения законодательства; государственная калькуляция; контроллинг.

We consider administrative reforms in the Federal Republic of Germany based on the program “Modern State – Modern Management” and its main projects. We determine the direction of the reforms and modernization means as well as project management methods. The concept and features of activating state are looked at. We offer a characteristic of policy thesis and events to carry out the key projects.

Keywords: administrative reform; program of the government of the Federal Republic of Germany; activating state; state-private partnership; e-government; monitoring of compliance with legislation; state calculation; controlling.

Модернизация отношений федерации и ее субъектов, построенная на конституционных принципах партнерства, является одной из приоритетных тенденций развития федеративных государств в настоящее время.

1 декабря 1999 г. Федеральное Правительство Федеративной Республики Германия одобрило программу «Современное государство – современное управление» (далее – Программа) [13]. При реализации этой программы современное Правительство должно ориентироваться на создание «активизирующего государства» в отличие от традиционного государства, реализующего суверенное управление. Новая попытка реформирования была предпринята «сверху».

Тема концептуального реформирования государственного управления в ФРГ в российской научной литературе не нашла должного отражения. Однако взаимосвязь процессов административных реформ в ФРГ и Российской Федерации объективно существует уже на конституционном уровне [1] и требует административно-правовой характеристики.

Исследование модернизации государственного управления в ФРГ предусматривает выявление основных направлений реформ, освоение методики проектного управления на основе главных проектов Программы, анализ реализации ведущих проектов по каждому направлению реформирования государствен-

ного аппарата.

Общая характеристика Программы включает в качестве центрального элемента модель активизирующего государства. В связи с этим федеральное Правительство в коалиционном соглашении «Пробуждение и обновление – путь Германии в XXI век» определило модель активизирующего государства.

Методы модернизации государственного управления известны уже долгое время, однако на федеральном уровне до сих пор не было сделано решающих шагов к проведению общих реформ.

Совместно с активным (гражданским) обществом требовалось достичь баланса между глобальным реформированием и чрезмерной государственной интервенцией.

Были сформулированы программные тезисы.

Первый программный тезис «Новое распределение ответственности». Государство и управление должны по-новому определить свои задачи и свою ответственность в соответствии с изменившимися общественными условиями. Активизирующее государство должно взять под свой контроль общественную ответственность там, где это возможно. В обязанности государства входит защита свободы и безопасности граждан, осуществление их правовой защиты, финансовое управление. Наряду с этим существует большая сфера

других обязанностей, ранее рассматриваемых как общественные задачи. Такие задачи не обязательно должны обеспечиваться государственными органами, но их выполнение должно быть всем гарантировано.

Модель активизирующего государства предусматривает разделение ответственности между государством и обществом.

Государство как ответственное лицо и производитель определенной общественной ценности, как модератор и активатор общественного развития не может и не должно все определять. Активизирующее государство означает содействие возможному самостоятельному регулированию общества и созданию для него свободных пространств. На передний план управления должно выходить взаимодействие государственного, полугосударственного и частного секторов для достижения общей цели. Это взаимодействие должно развиваться и разрабатываться на правовой основе: задачей является создание общих правовых условий для гражданской организации и партнерства.

Второй программный тезис «Гражданская ориентация». В активизирующем государстве государство и граждане – равноправные партнеры в осуществлении задач для всеобщего блага. Это означает, что интересы и мотивы государственных решений становятся транспарентны, и тем самым общество становится лучше осведомленным в отношении решения публичных проблем. Только таким образом все участники управления могут распознавать изменение задач и достигнуть разделения ответственности. Государство должно перейти к производству общественных услуг, опирающемуся на знания, а также на использование информационных технологий как основы для информирования граждан и связи с ними.

Третий программный тезис «Государственное разнообразие». Модель активизирующего государства применяется не только к отношениям Союза и граждан, но и к отношениям Союза с землями и общинами. Государственные уровни могут быть модернизированы только совместно. Распределение задач и ответственности становится важной частью государственных принципов.

Существенной проблемой стало отставание модернизации на уровне союза по сравнению с реформами в землях и общинах. При этом следует учитывать интеграцию Германии в Евросоюз и ее роль в межгосударственных отношениях. Федеральное Правительство стремится достичь крепкого сотрудничества между уровнями управления. Цель усиления ответственности, принципов субсидиарности и федерального разнообразия достигается через ликвидацию чрезмерных федеральных правовых указаний.

Четвертый программный тезис «Эффективное управление». Обновление внутренней

структуры федерального Правительства необходимо для лучшего использования ограниченных финансовых средств. В модели активизирующего государства заложено право граждан на ответственное обращение со средствами, которое государство предоставляет из сумм налогов им в распоряжение. Высокопроизводительные и малозатратные работы должны стать существенной частью управления активизирующего государства. Актуальна и необходима проверка административных процедур для устранения ненужной бюрократии. Это возможно достичь при помощи конкуренции и сравнения результатов (управления по результатам). Конкуренция государственных органов и учреждений и ориентация на лучший результат приводит к достижению оптимизации административных процедур и созданию более устойчивой структуры управления.

Эффективного управления возможно достигнуть только тогда, когда все сотрудники стремятся понять суть и ценность реформы и способствовать ее осуществлению. Это достигается улучшением общих правовых условий работников и созданием надежных перспектив профессионального развития. Поэтому федеральное Правительство проводит меры, способствующие росту заработной платы и карьерному росту, а также разрабатывает концепцию персонального развития для федерального управления.

Программа модернизации предусматривает конкретные направления реформирования.

Для преобразования было выработано 15 ведущих проектов, которые реализуют модель активизирующего государства. Планировалось, что они будут дополнены другими 23 проектами, которые конкретизируют модернизацию управления. Таким образом, Программа осуществляется многочисленными проектами в различных системах федеральной администрации.

Повышение эффективности и приемлемости права подразумевает, что в сферах, где Правительство имеет возможность и считает правильным издавать законы, оно будет использовать эту возможность, чтобы улучшить процесс законодательства. Союз должен иметь свой сектор для законодательства, а земли свой. Следует уточнить разграничение полномочий по изданию законов.

Разрабатывается Руководство к оценке последствий закона. Вместе с данным Руководством должны быть разработаны инструменты, которые позволят оценить финансовые и нефинансовые последствия закона. При помощи конкретных примеров в законодательстве Руководство систематизировало, обобщило и развило накопленный опыт.

Проводится идентификация и ликвидация правовых помех для новых государственных

услуг. Результат проекта – рекомендации по преодолению правовых инновационных помех.

Концептуальный программный тезис «Союз как партнер» включает следующие элементы: а) Сотрудничество между сферами управления. Цель – повышение свободы действий земель и общин в самостоятельной административной деятельности. При этом совершенствуется разграничение полномочий и предусматривается возможность установления индивидуальных обязательств для лучшего участия земель и коммун. Планируется новое структурирование строительных задач Союза. Федеральное Правительство должно проверить инфраструктурные проекты с точки зрения эффективности и оптимизации затрат, чтобы стоимость проектов не оказалась больше, чем предполагалось изначально. б) Сотрудничество с частным сектором (государственно-частное партнерство). Правительство решило содействовать деятельности частного сектора и общественной деятельности. Правительство стремится устранять существующие преграды и открыть новые формы сотрудничества государства и частного сектора.

Здесь обнаруживаются следующие ведущие проекты. Во-первых, проект «Правовое регулирование публичного частного партнерства». Федеральное Правительство создает общие правовые условия для совместных административно-договорных отношений. Ранее управление поддерживало сотрудничество с частным сектором только в формах публично-правовых контрактов. Формирование в кооперационных отношениях пригодных типов и условий договора в административном – процессуальном праве должно активно развиваться. Во-вторых, проект «Германия XXI века – Прорыв в информационный век». С целью оформления перехода Германии в состояние информационного общества федеральное Правительство и индустрия в области современных информационных технологий под покровительством федерального канцлера создало 5 рабочих групп (организующих условия доступа в Интернет, формирующих роль фрейтора у государства при использовании современных технологий и др.). Мероприятия и проекты осуществляются в рамках программы «Инновация и рабочие места в информационном обществе XXI века». В-третьих, проект «Аудит-идеи как способ защиты данных». В рамках планируемых обновлений законов о защите данных Союза (BDSG) создается общая база данных, в рамках которой конкретизируются последующие основы новой концепции защиты данных.

Проекты реформирования создают мощное, малозатратное и прозрачное управление. Основная задача модернизации Союза заключается в том, чтобы управлять более эффективно при минимальных затратах. Для этого

публичные задачи решаются на конкурентных условиях, а производственно-экономические инструменты, такие как смета расходов и учет продукции и контроллинг, становятся общепринятыми инструментами федерального управления. Союз будет применять разнообразные формы современных информационных и коммуникационных технологий и осуществит переход к модели управления «электронное правительство».

Здесь выделяются следующие ведущие проекты. Во-первых, внедрение современного менеджмента в федеральную администрацию и вооруженные силы. Целевые соглашения, контроллинг, государственная калькуляция, оптимальное бюджетирование ведут к изменению культуры управления в федеральной администрации. Во-вторых, испытание и обновление стандартизированных расчетов затрат и услуг. С помощью этих производственно-экономических инструментов возможно ориентироваться на успехи производственного учета для выявления необходимых ресурсов. Эти стандарты интегрируются в контрольную систему, которая становится существенной частью административных соглашений. В таких соглашениях содержатся унифицированные критерии по достижению целей управления. В-третьих, бэнчмаркинг. Все ведомства широко используют сравнение результатов деятельности для улучшения административного управления. В-четвертых, развитие законодательства о свободе информации. С целью обеспечения прозрачности действий государства для граждан Федеральное Правительство издает специальные законы для регулирования доступа граждан к информации о деятельности органов власти. В-пятых, стратегия информационных технологий. Информационные технологии до начала XXI века использовались как технические вспомогательные средства для замены «бумаги и карандаша». Интеграция новых технологий, например, частично автоматизированный поиск в Интернете, позволяет улучшить доступ к неструктурированным знаниям.

Существенным направлением модернизации является обязательная мотивация работников. Конкурентноспособная персональная культура и мотивация работников являются условиями эффективности и производительной готовности. Личная ответственность, лучшие возможности развития и гибкие, самоопределенные формы работы создают предпосылки для того, чтобы использовать в модернизации уже имеющийся в наличии производственный человеческий потенциал.

Здесь обнаруживаются следующие ведущие проекты. Во-первых, новеллы в трудовом праве как существенном элементе эффективного общественного управления. Было запланировано создание вариативных коридоров жалования, оптимизация функций руково-

дства, модернизация системы оплаты труда, чтобы уйти от принципа оплаты по количеству и качеству труда в образовательной и научной областях; укрепление производственных принципов в праве карьеры. Частичная занятость должна развиваться, в частности, чтобы достигнуть баланса между обеспечением семейной жизни и профессией. Во-вторых, повышение квалификации персонала в Федеральной Администрации. Все министерства разрабатывают концепцию персонального развития. Так, открываются возможности для работников – целевые соглашения, мероприятия по повышению квалификации, индивидуальные планы развития.

Со времени принятия рассматриваемой Программы «Современное государство – Современное управление» прошло 14 лет. Некоторые проекты были осуществлены полностью, некоторые находятся еще в разработке, по другим же направлениям намеченные в Программе цели были достигнуты, однако реформирование и дальнейшее развитие в данных сферах еще продолжается. Соответственно, представляет практический интерес рассмотрение некоторых ведущих проектов по реформированию государственного управления Германии.

Руководство по оценке последствий закона *Handbuch zur Gesetzfolgenabschätzung* 2001 года помогает спрогнозировать возможные последствия принимаемых норм. С одной стороны, развивается участие граждан в демократическом процессе, а с другой стороны, законодатель получает лучшую основу для принятия управленческих решений [9]. Главная цель – сделать данное руководство неотъемлемой частью при осуществлении администрацией законодательного процесса, для того чтобы впоследствии совершенствовать Руководство с учетом ошибок в его использовании [3].

При этом учитывается, что процесс законодательства в Германии включает в себя три стадии. На первой «перспективной» стадии законодатель прогнозирует возможные последствия принятия закона. Для этого разрабатываются альтернативные варианты закона, они оцениваются и сравниваются между собой, выявляется оптимальный вариант. На второй «сопровождающей» стадии оформляется сам законопроект. На третьей «ретроспективной» стадии законодатель выявляет достигнутые эффекты уже существующих законов и использует опыт прошлого для разработки новых подходов к совершенствованию законопроекта [11].

Разграничение полномочий (*Zuständigkeitskoerung*) и Правовые нормы публично-частного партнерства (*Rechtliche Regelungen für Public Private Partnership*) реализуются следующими проектами. Проект «Процесс разграничения полномочий» состоит из 2 час-

тей. Первая часть направлена на облегчение реформирования администрации на уровне земли за счет отмены союзно-правовых указов. Вторая часть включает в себя передачу землям и общинам большей административной свободы. Основными положениями данного проекта выступают: повышение ответственности земель и коммун; укрепление принципа субсидиарности управления; развитие оперативных отношений между сферами управления; дерегулирование [14].

Проект «Правовые нормы государственно-частного партнерства» определяет публично-частное как значимую часть инновационного процесса развития правительства [12].

Проекты «Электронное Правительство» (*E-Government*), «Электронная администрация» (*E-Verwaltung*), «Расчет затрат и результатов» (*Kosten- und Leistungsrechnung*), «Контроллинг» (*Controlling*) – представляют наиболее инновационную часть Программы. Электронное Правительство подразумевает, что рабочие процессы взаимодействия власти и бизнеса базируются на новых информационных технологиях. Под «электронным правительством» в широком смысле следует понимать упрощение и реализацию процессов информатизации, коммуникации и транзакции в государственных учреждениях и между государственными общественными и иными учреждениями. Это осуществляется с помощью использования современных информационных технологий.

Формирование электронного правительства является важным актом по сокращению бюрократии. Федеральный министр внутренних дел и Уполномоченный Федерального Правительства по информационным технологиям создают комитет, в котором разрабатывают проекты по развитию электронного правительства. Они представляют интересы Союза в политическом пространстве. Совет по планированию информационных технологий (*IT-Planungsrat*) является центральным руководящим органом в сфере информационных технологий всего Союза и его земель. Федеральное министерство внутренних дел реально вносит элементы электронного правительства в структуру соответствующих органов Союза и земель [6].

Для дальнейшего развития электронного правительства был разработан новый проект «Закон и электронное Правительство». Благодаря дигитальным (цифровым) средствам коммуникации политика администрации становится ближе к гражданам и предприятиям. В результате использования электронного правительства сокращаются управленческие затраты [7].

Электронная администрация рассматривается как часть Электронного Правительства. Для электронного администрирования существует необходимость в новой концепции

электронной администрации, которая должна заменить предыдущую концепцию (DOMEA).

Современные информационные и коммуникационные технологии влияют на процесс работы в администрации, в частности, на архивирование документов (переход от папок на цифровые носители). Концепция DOMEA предусматривала менеджмент документов в бумажном и цифровом виде. Таким образом, осуществляется переход к переносу документов на электронные носители [8].

Расчет затрат и результатов (*Kosten- und Leistungsrechnung*) – инструмент, с помощью которого администрация создает прозрачность, малозатратность и эффективность управления. KLR – расчет затрат, стоимости услуг и экономических эффектов. Данные KLR важны для контроллинга и бенчмаркинга. Этот инструмент, когда его только начали применять, был несовершенен. Комитет ревизии отчетности сделал доклад о ходе работы в Бундестаг, в результате чего было выяснено, что KLR работает на 80 процентов от того, как он мог бы работать.

Результат, к которому пришли эксперты в 2007 году: на федеральном уровне KLR значительно отстает по сравнению с контролем управления на уровне земель и коммун (это связано с тем, что у земель и коммун меньше денег, поэтому они эффективней используются). Правда, данные, которые содержит инструмент KLR, могут не использоваться администрацией, если есть сомнения в их достоверности [10].

Контроллинг (*Controlling*) – это сопутствующее обслуживание для менеджмента с помощью информации, предложения для управления и проектирование системы. Контроллинг – планирование, управление, контроль, формирование системы менеджмента. Его цель – улучшение эффективности при помощи предоставления информации и внесения предложений. Стратегический контроллинг готовит ответ на вопрос: делаем ли мы правильные вещи в сфере управления? Долгое время стратегический контроллинг не применялся администрацией. Оперативный контроллинг помогает ответить на следующий вопрос: делаем ли мы продукт в сфере управления правильно? Контроллинг является важным инструментом и тесно связан с KLR и Benchmarking [4].

Значительным проектом выступает менеджмент персонала по изменению в структуре персонала федеральной администрации и настройке изменений под демографическое развитие. Стратегическая цель этого проекта заключается в том, чтобы условия труда соответствовали возрасту служащих, а также в дальнейшем улучшении данного соответствия [5].

В структуре федеральной администрации сложилась геронтократия. Решение данной

ситуации было найдено в создании условий для гибкого перехода на пенсию, а именно, если раньше у служащих был полный 8-часовой рабочий день, то по достижении ими определенного возраста они переходят на 5-часовой рабочий день 2-3 раза в неделю, а со временем уходят на пенсию. Освободившиеся места должны занимать новые кадры.

Таким образом, выявляются следующие инновационные идеи: а) созданы правовые рамки для неполной занятости; б) гибкий переход на пенсию; в) автоматическое изменение контракта по достижению определенного возраста [2].

В рамках программы «Современное государство – современное управление» была выработана новая концепция государства – «активизирующее государство», которая предполагает новое разделение задач между государством, экономикой и обществом. Государство не должно выполнять все стоящие перед ним задачи в одиночку, должно быть больше свободы для гражданской активности. Однако определен и ряд функций, относящихся исключительно к компетенции государства: во-первых, государство обеспечивает производство и предоставляет определенные услуги обществу; во-вторых, государство создает необходимые рамки для процессов гражданской активности и побуждает общество к самостоятельному решению проблем; в-третьих, государство осуществляет надзор за процессом общественной и, прежде всего, экономической деятельности; государство производит работы и услуги для общества, когда это диктуют интересы безопасности или если государство может сделать это с меньшими затратами, чем другие производители.

Модернизация государственного управления была осуществлена в рамках двух федеральных реформ 2006 года (*Föderalismusreform I*) и 2009 года (*Föderalismusreform II*).

На первом этапе рамочная компетенция была отменена, а ее предметные сферы были распределены между федерацией (Союзом) и землями. Конкурирующая компетенция была сокращена, а исключительная компетенция Земель и федерации (Союза) расширена. Кроме того, по ряду вопросов в сфере конкурирующей компетенции земли получили право «отклоняться» от обязательных предписаний федерации и создавать собственное регулирование в рамках конкретных вопросов.

Второй этап реформы администрирования и федеративных отношений в Германии 2009 года был направлен на совершенствование финансовых отношений между федерацией и землями.

ЛИТЕРАТУРА

1. Новиков А.Б., Новикова В.А. Обоснование административных реформ в Основном

законе Федеративной Республики Германии // Журнал правовых и экономических исследований. 2013. № 4. С.120–125.

2. Anpassung der Personalstrukturen. URL: http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_329/nn_1978474/DE/Regierungsprogramm/personalstrukturen/personalstrukturen_node.html?__nnn=true (дата обращения: 30.04.2013)

3. Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung. URL: http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_329/nn_685030/DE/Presse/Artikel/ArtikelArchiv/2009/20090626__arbeitshilfe__gesetzesfolgenabschaetzung.html (дата обращения: 23.04.2013)

4. Controlling. URL: <http://olev.de/c/controlling.htm> (дата обращения: 30.04.2013)

5. Demografiesensible Personalpolitik. URL: http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_329/nn_1978550/DE/Regierungsprogramm/personalstrukturen/umsetzungsstand/umsetzungsstand_node.html?__nnn=true (дата обращения: 12.03.2013)

6. E-Government. URL: http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/IT-Netzpolitik/E-Government/e-government_node.html (дата обращения: 27.03.2013)

7. E-Government-Gesetz (EGovG). URL: http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_329/nn_1978474/DE/Regierungsprogramm/e_gov/e_gov_node.html?__nnn=true (дата обращения: 30.04.2013)

30.04.2013)

8. E-verwaltung. URL: http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_329/nn_1978556/DE/Regierungsprogramm/e__verwaltung/e__verwaltung_node.html?__nnn=true (дата обращения: 21.03.2013)

9. Gesetzesfolgenabschätzung. URL: http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_329/nn_684684/DE/Buerokratieabbau/Gesetzesfolgenabschaetzung/gesetzesfolgenabschaetzung_node.html?__nnn=true (дата обращения: 30.04.2013)

10. Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). URL: <http://olev.de/k/klr.htm> (дата обращения: 30.04.2013)

11. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung «Moderner Staat – Moderne Verwaltung». Berlin. 2000. Juli.

12. Öffentlich-Private Partnerschaften. URL: http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_329/nn_685142/DE/Organisation/Partnerschaften/partnerschaften_node.html?__nnn=true (дата обращения: 30.04.2013)

13. Das Programm der Bundesregierung «Moderner Staat – Moderne Verwaltung». Berlin. 1999. Dezember.

14. Zuständigkeitslockerung – Bundesregierung erweitert Entscheidungsfreiräume «Moderner Staat – Moderne Verwaltung». Berlin. 2001. Mai.