

ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ УПРАВЛЕНИЯ ПО ИЗМЕНЕНИЯМ И УПРАВЛЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ В СИРИИ

Н. Д. Хурмуз

Высшая школа экономики, Москва, Россия

Понимание необходимости повышения эффективности государственного управления привело к тому, что в конце XX в. многие развитые и развивающиеся государства перешли на систему управления по результатам. В статье проведен анализ использования принципов и основ управления по результатам и изменениям в Сирии. Показано, что данные процессы, начавшиеся в начале XXI в., были прерваны военными действиями, но возобновились в настоящее время. На основе изучения современных программ и проектов административной реформы Сирии автором выделены проблемы (военно-политический конфликт, санкции со стороны США и стран Европейского союза, изоляция страны) и ограничения (нежелание государственных служащих принимать перемены, слабый контроль реализуемых реформ, отсутствие системного подхода к административным реформам) их реализации, сформулированы мероприятия по повышению эффективности принимаемых правительством Сирии действий, а именно: формирование системы ответственности государственных служащих на основе управления по результатам, укрепление тенденции оценки эффективности государственных программ и проектов через центральные органы финансового контроля, разработка практических мер производительности и оперативных планов, укрепление тенденции к использованию компьютерных технологий и Интернета в государственном секторе, постоянный мониторинг реорганизации и реструктуризации на микроуровне в каждом государственном органе и реструктуризации государственного сектора каждые десять – пятнадцать лет.

Ключевые слова: Сирия, публичное управление, управление по результатам, административная реформа, эффективность, электронное правительство.

THE USE OF MANAGEMENT BY MEASUREMENTS AND MANAGEMENT BY RESULTS IN SYRIA

Naeim D. Hurmuz

Higher School of Economics, Moscow, Russia

Realizing the necessity to raise the efficiency of state governance resulted in the fact that in the late 20-th century many industrialized and developing countries passed-over to the system of management by results. The article provides the analysis of using principles and basis of management by results and changes in Syria. It is shown that these processes, which started in the early 20-th century, were interrupted by military actions but they resumed now. On the basis of studying current programs and projects of the administrative reform in Syria the author identified problems (military-political conflict, sanctions on the part of the US and EU member-states, isolation of the country) and restrictions (reluctance of civil servants to accept changes, weak control over reforms being implemented, the absence of system approach to administrative reforms) of their realization and formulated steps aimed at raising efficiency of Syrian government's measures and namely: forming a system of responsibility of civil servants on the basis of management by results, strengthening the system of estimation of state programs and projects effectiveness through the central bodies of finance control, designing practical measures of productivity and operative plans, strengthening the trend to using computer technologies and the Internet in the state sector, continuous monitoring of reorganization and restructuring on the micro-level in each state body and restructuring of the state sector each 10-15 years.

Keywords: Syria, public governance, management by results, administrative reform, efficiency, e-government.

Управление на основе результатов представляет собой систему управления результатами деятельности органов государственной власти, характеризующую логические связи между качеством услуг для граждан, оптимизацией ресурсов и доступными средствами, а также включающую подотчетность государственных служащих [8]. Данный подход к государственному управлению сформировался в конце XX в. и был внедрен во многих развитых государствах, а впоследствии и в отдельных развивающихся странах. Это связано с тем, что отсутствие подотчетности и усиление бесхозяйственности государственного управления противоречат принципам государственного управления, применимым в условиях демократии [7].

В Сирии данный процесс начался в начале XXI в., когда были предприняты попытки распределения ответственности органов государственной власти, а также разработки критериев эффективности государственных служащих [9]. Стремление к изменению культуры управления в государственном аппарате в 2000-х гг. было очень амбициозным. Законы, подтверждающие приоритет качества услуг, предоставляемых гражданам, и внедрение новой системы управления, ориентированной на конкретные результаты, оказали структурное влияние на работу департаментов и учреждений. Они добились некоторого прогресса в плане предложения и качества услуг для граждан [9]. В рамках данной реформы департаменты и агентства продолжили работу по совершенствованию и внедрению эффективных методов и практики управления [9].

Стратегии развития и реформирования публичного управления были основаны на общих задачах государства, задачах правительства, встроенных в программу третьего тысячелетия и Барселонскую декларацию. Кроме того, были достигнуты важные результаты на стратегических уровнях, влияющие на законодательную и исполнительную ветви власти [8]. Все направле-

ния данной стратегии можно разделить на несколько блоков [1; 2; 10]:

1. Направления, влияющие на все аспекты управления: обновление законов, регулирование и устранение бюрократических барьеров, препятствующих национальным и иностранным инвестициям.

2. Административные реформы для обучения и восстановления человеческих ресурсов; обновление и модернизация образования, прежде всего высшего, программ электронного обучения и формирование непрерывного образования.

3. Создание административных информационных центров для принятия решений во всех министерствах; создание либо центрального комитета, либо комитета высокого уровня для выработки стратегии трансформации электронного преобразования; обновление законов и процедур банковских систем; повышение роли и вовлеченности всех информационных средств в процессы публичного управления.

4. Реформирование на законодательном и юридическом уровне: изменение и обновление Единого трудового законодательства; утверждение Постановления Правительства Сирии № 22 от 2002 г., определяющего полномочия заместителей министров; провозглашение закона № 24 от 2003 г. о реструктуризации Кабинета министров и создании Генерального секретариата на уровне министров; формирование Комитета поддержки принятия решений на уровне министров в 2002 г. для оценки административных и других реформ, проводимых министерствами; разработка оценки административных и других реформ, проводимых министерствами.

5. Реализация проектов и программ, связанных с достижением стратегии: укрепление институциональной базы в государстве; стратегическая программа использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) для социально-экономического развития Сирии; мероприятия поддержки административного

развития (блок реализации и координации проекта, электронная библиотека); создание Сирийского виртуального университета; создание E-Village; создание Сирийской сети высшего образования и исследований (SHERN).

6. Внедрение ИКТ на всех уровнях публичного управления: интеграция всех уровней государственного управления; национальный проект H-Card, также известный как Smart Health Record; виртуальный музей; ликвидация уровня грамотности населения E-Radication.

Следует отметить, что к 2017 г. органы публичного управления еще не достигли необходимого уровня результативности и продуктивности, что связано с внутренними причинами, обусловленными нежеланием многих государственных служащих принимать перемены, слабым контролем реализуемых реформ, отсутствием системного подхода к административным реформам, а также внешними причинами, прежде всего с военно-политическим конфликтом, введенными санкциями со стороны США и стран Европейского союза, изоляцией страны [4].

За последние десятилетия XX в. Сирия достигла значительных успехов в социально-экономической жизни. В новом тысячелетии Сирия приступила к реформе административного управления, касающегося всех правительственных учреждений и органов. Все министерства провели тщательную и всестороннюю оценку своих внутренних процессов, процедур обслуживания, услуг и выработали направления необходимых изменений [3], которые были изучены для обеспечения согласованности внутренних и межминистерских уровней, а также уровня министров. В результате были сформулированы новые технологические требования электронного управления и электронного правительства.

Новые структуры были утверждены в начале 2003 г. и какое-то время реализовывались на различных уровнях. Но данные начинания были приостановлены в связи с началом военного конфликта и ухудшением макроэкономических показателей: увеличением дефицита государственного бюджета, падением темпа роста ВВП (рис. 1).

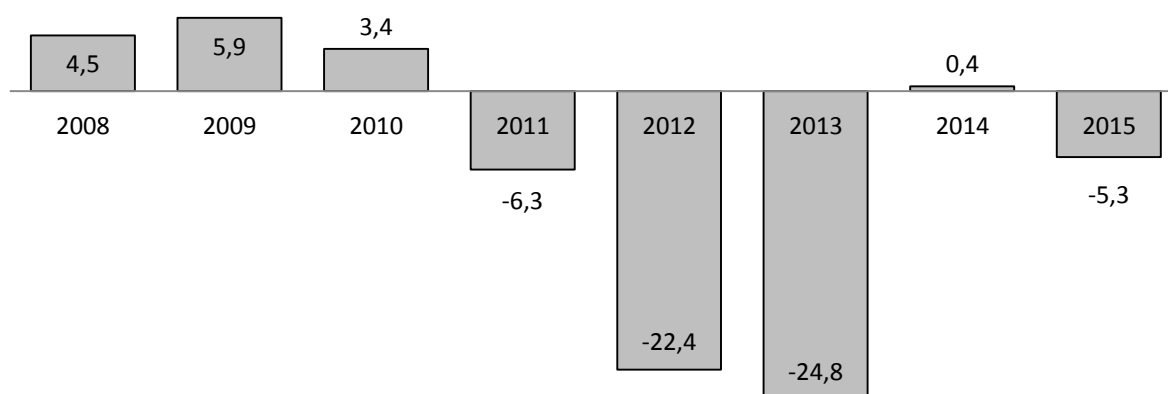


Рис. 1. Динамика темпов роста/снижения ВВП [11]

В экономическом плане, несмотря на проводимые преобразования, ситуация в Сирии всегда была нестабильная. Основную часть экономики составлял неэффективный государственный сектор и нефте-

добывающие, ориентированные на экспорт компании [3]. Состояние усугублялось ростом безработицы, т. е. застой в социально-экономической сфере представлял главную проблему Сирии, поскольку

уровень жизни населения серьезно отставал от его потребностей (рис. 2).

Сегодня можно сказать, что административные реформы были реанимированы. В 2017 г. было объявлено о начале реализации Национального проекта административной реформы на заседании Совета министров в Доме правительства в Кафарсусе. Данный проект основан на нескольких направлениях, включая создание единой и

однородной методологии во всех министерствах через Центр измерения и поддержки административной структуры, который отвечает за развитие структур занятости и оценку услуг и внутренних уставов учреждений, процедур общения между гражданами и учреждениями, в учреждениях или между ними, повышение уровня удовлетворения граждан и чиновников, а также за борьбу с коррупцией [6].

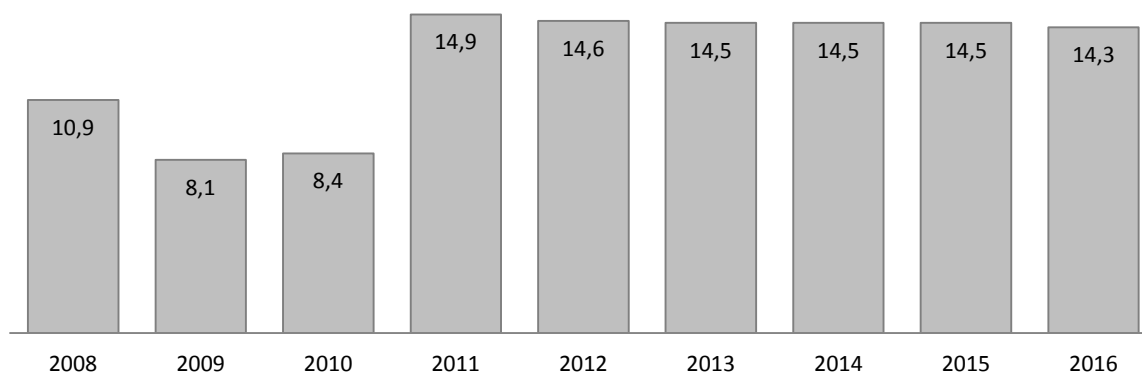


Рис. 2. Динамика уровня безработицы [11]

Проект также включает Обсерваторию административной службы, которая является электронной структурой, основная задача которой состоит в контроле за внедрением учреждениями стандартов, которые будут осуществляться центром, с тем чтобы оценить ситуацию любого учреждения и провести различие между учреждениями в соответствии с развитием службы.

В Национальный проект административной реформы также входит Центр обслуживания персонала, цель которого – создание детальной карты существующих человеческих ресурсов и карты вакансий, а также изучение связей между двумя картами через описание работы. То есть разработана процедура четкой и систематической занятости правительства с использованием карты вакансий. Центр также обеспечивает электронное обучение для повышения уровня обслуживания.

Кроме того, проект включает создание интернет-сайта для общения с гражданами (для жалоб или оценки работы какого-либо учреждения).

Все провозглашенные направления достаточно перспективны и могут расцениваться как передовое решение в практике публичного управления.

В то же время существуют проблемы и ограничения, не позволяющие, по нашему мнению, обеспечить успешную реализацию всех мероприятий. Так, внедрение системы управления по результатам и изменениям требует серьезного и непрерывного функционального обязательства, которое не соответствует характеру государственного служащего. Иерархическая структура правительственной бюрократии не позволяет ей адаптироваться к философии общего управления изменениями на основе участия власти в горизонтальном принятии решений и управленческих

коммуникациях. Необходимо иметь четкие и конкретные цели, поддерживаемые надежными и обоснованными критериями для измерения производительности, которых нет в организациях государственного сектора.

Вызовы в ближайшие годы будут включать интеграцию каждой из концепций управления, ориентированного на конкретные результаты, на всех уровнях управления. Это может быть достигнуто за счет мониторинга результатов и более широкого использования управленческой информации для поддержки принятия решений на протяжении всего цикла управления. Эти элементы, обеспечивая связь между этапами планирования и отчетности, предназначены для эффективного управления государственным аппаратом. Следует сначала установить основу для системы управления, ориентированного на конкретные результаты, а затем определить логические связи между различными этапами цикла.

Можно выделить наиболее важные препятствия в этом процессе:

- основные цели и задачи многих правительственных учреждений четко и точно не определены, в том смысле, что нет никаких организационных доказательств для разъяснения основных задач и компетенций каждого органа, а также функций и компетенций их административных единиц;

- организационные структуры в большинстве государственных учреждений не отвечают требованиям их повседневной работы, что делает их неспособными согласовывать требования к работе с их реальными возможностями;

- роль большинства государственных учреждений ограничивается некоторыми фрагментарными изменениями, которые не отвечают потребностям и не имеют всеобъемлющего видения;

- большое количество секторов и, следовательно, большое количество государственных учреждений приводят к фрагментации деятельности и к множеству ад-

министративных уровней в правительственной системе;

- снижение эффективности деятельности государственных органов связано с дублированием функций и конфликтами в отношении полномочий между административными единицами, с одной стороны, и другими государственными учреждениями – с другой, что приводит к затратам времени, трудовых и финансовых ресурсов, а также другим операционным расходам.

Таким образом, несмотря на тяжелые условия в стране, разрушенную инфраструктуру, падение доходов населения, в Сирии начался новый этап реформы публичного управления, направленной на устранение проблем и ограничений, которые появились в последние годы и нанесли ущерб правам гражданина, а также снизили эффективность государственного сектора.

Предложенные мероприятия должны быть включены в рамки этой реформы. В их перечень должны войти [5]:

- формирование системы ответственности государственных служащих на основе управления по результатам;

- укрепление тенденции оценки эффективности государственных программ и проектов через центральные органы финансового контроля, чтобы построить систему институциональной оценки;

- разработка практических мер производительности и оперативных планов, которые послужат основой для отчетности, вознаграждения и продвижения по службе;

- укрепление тенденции к использованию компьютерных технологий и Интернета в государственном секторе и рост инвестиций в предоставление государственных услуг через так называемое электронное правительство, а также разработка плана по информированию и обучению населения этому методу предоставления услуг;

- постоянный мониторинг реорганизации и реструктуризации на микроуров-

не в каждом государственном органе на постоянной основе и реструктуризация государственного сектора каждые десять – пятнадцать лет с целью повышения производительности и результативности, укрепления национальной экономики и привлечения передового международного опыта в этих областях.

Список литературы

1. *Balanche F.* La Syrie de Bachar el Assad: entre réformes intérieures et prudence géopolitique // *Revue Euro-orient.* – 2007. – N 61.
2. *Balanche F.* Les municipalités dans la Syrie baathiste: déconcentration administrative et contrôle politique // *Revue Tiers Monde.* – 2008. – N 1 (193). – P. 169–187.
3. *Brownlee B. J.* The Revolution 'from below' and Its Misinterpretation 'from Above'. The Case of Syria's Neglected Civil Society // *Syria Studies.* – 2015. – N 7 (1). – P. 31–59.
4. *Eleiba A., Milani A., Fraser D., Boillat J.* Syrian Civil Society Cooperation, Challenges and Opportunities: In- and Post-Conflict Implications // *Graduate Institute of International and Development Studies.* – 2016. – December.
5. *Guide Sur la gestion axée sur les résultats* // *Gouvernement du Québec.* – 2014. – URL: <https://www.tresor.gouv.qc.ca/cadredegestion/fileadmin/documents/publications/sct/GuideGestionAxeResultat.pdf>
6. *Le président al-Assad lance le projet national de la réforme administrative.* – URL: <https://sana.sy/fr/?p=93000>
7. *Long E., Franklin A.* The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act: Top-down Direction for Bottom-up Implementation // *Public Administration Review.* – 2004. – Vol. 64. – N 3. – P. 309–319.
8. *Mazouz B., Tremblay B.* Toward a Postbureaucratic Model of Governance: How Institutional Commitment Is Challenging Quebec's Administration // *Public Administration Review.* – 2006. – Vol. 66. – N 2. – P. 263–273.
9. *Najwa K. H.* Needs' Assessments of Governance & Assessments of Governance & Public Administration in Syria. – 2017. – URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan031654.pdf>
10. *Syrian Arab Republic Public Administration Country Profile Division for Public Administration and Development Management (DPADM) Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) United Nations September 2004.* – URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023183.pdf>
11. *Trading economics.* – URL: <https://tradingeconomics.com/syria/>

References

1. *Balanche F.* La Syrie de Bachar el Assad: entre réformes intérieures et prudence géopolitique. *Revue Euro-orient*, 2007, No. 61.
2. *Balanche F.* Les municipalités dans la Syrie baathiste: déconcentration administrative et contrôle politique. *Revue Tiers Monde*, 2008, No. 1 (193), pp. 169–187.
3. *Brownlee B. J.* The Revolution 'from below' and Its Misinterpretation 'from Above'. The Case of Syria's Neglected Civil Society. *Syria Studies*, 2015, No. 7 (1), pp. 31–59.
4. *Eleiba A., Milani A., Fraser D., Boillat J.* Syrian Civil Society Cooperation, Challenges and Opportunities: In- and Post-Conflict Implications. *Graduate Institute of International and Development Studies*, 2016, December.

5. Guide Sur la gestion axée sur les résultats. *Gouvernement du Québec*, 2014. Available at: <https://www.tresor.gouv.qc.ca/cadredegestion/fileadmin/documents/publications/sct/GuideGestionAxeResultat.pdf>
6. Le président al-Assad lance le projet national de la réforme administrative. Available at: <https://sana.sy/fr/?p=93000>
7. Long E., Franklin A. The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act: Top-down Direction for Bottom-up Implementation. *Public Administration Review*, 2004, Vol. 64, No. 3, pp. 309–319.
8. Mazouz B., Tremblay B. Toward a Postbureaucratic Model of Governance: How Institutional Commitment Is Challenging Quebec's Administration. *Public Administration Review*, 2006, Vol. 66, No. 2, pp. 263–273.
9. Najwa K. H. Needs' Assessments of Governance & Assessments of Governance & Public Administration in Syria. 2017. Available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan031654.pdf>
10. Syrian Arab Republic Public Administration Country Profile Division for Public Administration and Development Management (DPADM) Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) United Nations September 2004. Available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023183.pdf>
11. Trading economics. Available at: <https://tradingeconomics.com/syria/>

Сведения об авторе

Наим Давид Хурмуз

специальный представитель
по взаимодействию с Сирийской Арабской
Республикой Совета по развитию внешней
торговли и международных экономических
отношений; аспирант кафедры
государственного и муниципального
управления Высшей школы экономики.
Адрес: Совет по развитию внешней торговли
и международных экономических отношений,
123610, Москва, Краснопресненская
набережная, д. 12; ФГАОУ ВО «Национальный
исследовательский университет «Высшая
школа экономики», 101000, Москва,
Мясницкая ул., д. 20.
E-mail: naamwel@yahoo.com

Information about the author

Naeim D. Hurmuz

Special Representative of Interaction
with Syrian Arab Republic
of the Russian Trade and Economic
Development Council;
Post-Graduate Student of the Department
for Public Administration
of the Higher School of Economics.
Address: Russian Trade and Economic
Development Council,
12 Krasnopresnenskaya nab., Moscow,
123610, Russian Federation;
Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya ulitsa, Moscow,
101000, Russian Federation.
E-mail: naamwel@yahoo.com