УДК 323.3 DOI: 10.22394/2079-1690-2020-1-1-280-284

ОСНОВНЫЕ ПРИЧИНЫ ПРОВАЛА РЕФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО АППАРАТА В КОНТЕКСТЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ЕГИПТА

Бадави Халед Рефат Кемалэльдин аспирант кафедры теоретической и прикладной политологии, Институт философии и социально-политических наук Южного федерального университета (344065, Россия, г. Ростов-на-Дону, Днепровский пер., 116). E-mail: haledrefaat@yandex.ru

Аннотация

В статье проанализированы реформы административного аппарата в Египте с 1950-х до 2000-х гг. Все попытки осуществить реформу провалились в результате действия государственной политики занятости. Эта политика способствовала распространению коррупции в административной среде. Описаны основные свойства отношений между правительством и бюрократией. Представлены основные темы национальной программы развития государственного аппарата. Показано, что любые цели административных реформ вращаются вокруг реструктуризации государственного управления. Процесс административных реформ базируется на точной диагностике дисфункций в системе управления. Процесс административной реформы должен сочетать развитие человеческих ресурсов с функционированием организаций и модернизацией технологий.

Ключевые слова: *Египет, бюрократия, реформы, государственный аппарат, национальная политика, государственное управление, политический режим, чиновники, коррупция, институты.*

Попытки реформировать административный аппарат в Египте длятся с 1950-х гг. Но в настоящее время эта проблема только обострилась. Специалисты зафиксировали следующие недостатки аппарата: культ власти, блокировка творчества, сопротивление любым изменениям, взяточничество, кумовство, равнодушие, отсутствие контроля со стороны общества. Все предшествующие попытки осуществить административную реформу провалились в результате действия следующих факторов:

Государственная политика занятости. Государственная служба пользовалась большим авторитетом в период после июльской революции 1952 г. Все выпускники университетов назначались в административный аппарат, который обеспечивал им безопасность и стабильную работу. Такое отношение к госаппарату сохранилось до сих пор. Оно объясняет также отрицательное отношение к новому закону о занятости населения, особенно к законопроекту о замене системы назначения системой договоров. Это является прямой угрозой для устоявшихся стереотипов отношения граждан к государственному аппарату.

Государственная политика занятости – это не только назначения в секторе государственного управления. В него входят министерства и государственные учреждения, государственные органы, Высшие Советы, Центральные аппараты, исполнительные аппараты, фонды, учреждения, местные органы и т.д. Политика занятости включает также политику в области заработной платы, льгот, пособий и продвижений по службе и т.д. Политика назначения выпускников прекратилась после 1985 – 1986 гг., хотя назначения продолжались еще некоторое время через систему контрактов. По сравнению с традиционным набором на работу, положительные свойства контрактов заключаются в их гибкости в сфере занятости. Они также меньше связаны со сторонами назначения. Но в конечном счете такая политика увеличила административный аппарат и расходы на его содержание (заработную плату).

Административный аппарат Египта состоит из четырех основных ветвей: Министерства и Центральные аппараты, местные администрации (департаменты услуг в провинциях и отделения по всем провинциям), органы услуг, экономические органы.

Таблица 1 показывает рост числа занятых в административном аппарате с 1981 г. по 2008 г.

В 1952 г. число сотрудников административного аппарата в 15 министерствах достигло почти 8% от общего объема занятости. После революции 1952 г. и в результате перехода власти в руки нового руководства увеличились размеры бюрократического аппарата. Число работников в нем достигло 2064286. В 1978 г. бюрократия составляла 20% от общего числа рабочей силы 10337300. С 1979 г. по 1985 г. число учреждений достигло 170, кроме офисов министерств, центральных органов, подразделений и управлений услуг в провинциях.

Таблица 1

Рост числа занятых в административном аппарате с 1981 г. по 2008 г.

Год	Количество работников	Год	Количество работников
1981	2.474	2000	4.958
1991	3.948	2001	5.091
1992	4.123	2002	5.234
1993	4.313	2003	5.309
1994	4.453	2004	5.433
1995	4.666	2005	5.551
1996	4.929	2006	5.553
1997	5.104	2007	5.579
1998	5.584	2008	5.658
1999	5.189	2011	5.599

Источник: Центр информации и поддержки принятия решений. Совет министров.

В правительственном секторе уже было занято 3016000 – 24% от всего количества рабочей силы, которая составляла 12559000 в 1984-1985 гг. В 1988 г. уже было 33 министерства, с общим числом сотрудников более 3571401 (25% от общего числа рабочей силы 12,5 млн.) [1, с. 16].

По данным на 2001 г., число занятых в государственном секторе составляло около 5,599 млн человек, или 23,5% от общего числа рабочей силы 23,829 млн рабочих.

В настоящее время один чиновник приходится на 13 или 11 граждан, если добавить к ним временных работников. Это выше международных норм. При такой ситуации возникает замаскированная безработица в виде избыточной рабочей силы в государственных органах. Данный феномен развивается в результате действия нескольких факторов: высокого прироста населения; системы образования, которая не дает выпускникам навыков, необходимых на рынке труда. Государственный сектор достиг максимального количества занятости в дополнение к структурным изменениям в экономике и в обществе Египта. Это ослабило способность экономики находить необходимые рабочие места и увеличило разрыв между рабочими группами в рамках государственного аппарата. Разрыв выражается в системе специальных кадров, сотрудники которых пользуются определенными привилегиями (в заработной плате, льготах, пособиях, поощрениях и пр.). При этом у других работников возникает психологическое и социальное чувство несправедливости, которое ослабляет производительность труда.

Существуют и другие источники состояния фрустрации среди работников аппарата[1]. В естественной ситуации должна существовать взаимосвязь между тремя переменными: чем выше уровень образования, тем выше занимаемая должность и уровень доходов. Однако в результате многих дисбалансов между административной системой и экономикой эта взаимосвязь нарушена, что толкает сотрудников к поиску законных и незаконных путей увеличения доходов, а также снижает ценность его работы в аппарате.

На протяжении многих поколений государство брало на себя множество функций, которые требовали постоянных и многообразных связей между народом и правительством. Но до сих пор права и обязанности каждого из них не определены по причине действия нескольких факторов [2, с. 10-15]: в Египте властвовала сильная исполнительная власть – сначала иностранная, затем национальная; сильный аппарат действовал в условиях напряженности в отношениях между местным обществом и Центральным правительством, в котором система управления подчинялась власти глав семьи и мэрам. Это обусловило отсутствие официальной политической цензуры. В египетском обществе ценность человека зависит от его положения и социального влияния.

Административная коррупция. Политика занятости способствовала распространению административной коррупции. Она выражается в избыточном накоплении сотрудников в государственных органах, низком качестве услуг, снижении заработной платы, ограничении процедур надзора и последовательности в государственных органах. Некоторые непроизводительные социальные группы смогли проникнуть в административные органы и государственные учреждения и прямо или косвенно их эксплуатировать.

[1] Министерство государственного административного развития Египта, административные реформы. [Электронный ресурс] Египет. 2004. URL: www.edara.gov.eg (дата обращения: 06.10.2019).

Административная коррупция воплощалась в следующих явлениях: облегчения для некоторых людей контроля над государственной собственностью; выдаче лицензий на незаконное строительство; обеспечение выигрыша аукционов конкретными компаниями и учреждениями после получения комиссионных; уклонении от уплаты налогов и т.д. [3, с. 150-151]. Кроме административной коррупции существовал целый арсенал «мертвых» законов и правил, рутинные и сложные процедуры оформления документов, которые препятствуют своевременному доступу граждан к услугам.

Программа реформы. В политической системе между государством и его аппаратом складываются определенные отношения: правительство разрабатывает общую политику, аппарат ее применяет, а правительство контролирует выполнение и оценивает работу аппарата как средство выполнения политики. Аппарат влияет на форму государственной политики различными способами. Поэтому социальная политика соединяет правительство и бюрократию. Но лояльность аппарата важнее населения и удовлетворения его нужд. Если политическое действие масс отсутствует, то аппарат работает изолированно и независимо от потребностей масс и общего благополучия. Обычно бюрократия изолирована от соображений общего благополучия – такова ее слабая сторона. Аппарат может использовать следующие методы для подрыва популярности и стабильности правительства: предоставление гражданам и правительству ложной информации и обман; неэффективная реализация программ и проектов; замедление или замораживание общественных услуг; сложность процедур их реализации. С другой стороны, общее благополучие можно использовать в качестве средства развития, показателя эффективности и правила при управлении аппаратом.

Уровень общественного благополучия можно измерить на основе учета жалоб, наблюдений, фокус-групп, опроса общественного мнения. С этой точки зрения вопрос о развитии административного аппарата в Египте не является новым. В поисках ответа на него проведено немало научных исследований и воплощено в жизнь юридических процедур. Большинство из них реализовано в контексте «национальной программы развития», подготовленной профессором управления и бывшим министром административного развития Али Аль-Салями. Эта программа включала в себя следующие темы [4]:

1. Составление функциональной структуры государственного аппарата, основанной на изучении реального потребления рабочих, улучшении их положения с помощью заработной платы и других льгот, радикальное улучшение положения государственных служащих путем освобождения их зарплат и льгот от налогов, пополнение источников заработной платы путем введения платы на услуги, предоставленные населению.

2. Упрощение процедур контакта граждан с государственными органами путем прекращения прямого контакта между гражданином, нуждающимся в услуге, и сотрудником, ее предоставляющим.

3. Перестройка структуры государственного аппарата на основе приведения ее в соответствие (с точки зрения организационной основы, размера и функций) с новой ролью государства в рамках политики экономической либерализации.

4. Законодательные реформы по изменению законов, регулирующих работу административного аппарата в целях повышения его эффективности и приведение в соответствие с тенденциями социально-экономической политики государства.

5. Технологическое развитие аппарата путем внедрения современных информационных технологий во всех смыслах: скорости в работе, точности и современности информации.

6. Убеждение политического руководства в важности программы и создание аппарата для ее выполнения и оценки. Речь идет о создании «высшего совета» административных реформ под руководством Президента Республики и в составе премьер-министра, министров административного развития, финансов, юстиции, трудовых ресурсов, Главы Центрального аппарата по организации и управлению, председателей административного контроля, федерации торговых палат, федерации промышленности Египта, представителей организации бизнесменов, Союза инвесторов, профсоюзов, а также ряда профессоров и экспертов по управлению и представителя официальных СМИ. Процесс реформ и обновлений государственного аппарата охватывает экономические и политические аспекты.

Административные реформы нуждаются в политическом решении. Степень успеха зависит от способности политического руководства принять и поддержать необходимую политику, процедуры и консультации с заинтересованными сторонами.

Итак, для модернизации государственного аппарата нужно внедрить систему комплексного реформирования со следующими особенностями:

1. Соединение процесса административной реформы с нормами человеческого развития. Отбор и назначение сотрудников аппарата в соответствии с основными научными принципами.

Принцип заслуг – первая гарантия создания эффективного и достойного аппарата. Подготовка комплексной системы управления человеческими ресурсами путем создания базы данных руководителей администрации. Учет руководства второго звена. Возрождение Национального института общего управления как основы для подготовки руководителей. Развитие системы оценок производительности труда путем анализа традиционных систем, формулировка коэффициента производительности на основе норм производительности, с учетом повышения эффективности работы сотрудников.

2. Соединение процесса реформы с построением новой структуры ценностей и институтов, которая отстаивает указанные ценности и качества (рационализацию расходов, экономию государственных средств, поддержку стандарта удовлетворенности получателей услуг, максимизацию достижений) [5, с. 20 – 25].

3. Соединение процесса реформы с организационно – институциональной основой. Учет инфляции и роста аппарата для достижения его оптимального размера и отражения реальных функций, которые уполномочены создавать и пересматривать действующие административные структуры для движения в этом направлении.

Достижение баланса между подразделением аппарата и его ведомствами с целью перераспределения персонала для использования излишков в одних отделах и устранения дефицита в других; пересмотр аналогичных функции в каждом секторе и администрации; активизация роли подразделений в системе процедур и оценок; оптимизация размера аппарата путем определения реального размера излишка рабочей силы; разработка новых подходов для гармонизации коэффициента эффективности и социального измерения [6, с. 120 – 125].

4. Соединение административной реформы с технологической и технической основой. Современное государство не может базироваться на иерархическом управлении. Философия информационного века и управления требуют перехода к децентрализованному управлению, которое подчеркивает необходимость всеобщего участия в процессе принятий решения и облегчения потока информации. Требуется расширить опыт электронного правительства, а также устранить прямые отношения между государственными служащими и гражданами и упростить процедуры получения услуг.

5. Соединение административной реформы с реформами на местах. Реформы на местах образуют первый уровень в отношениях между гражданином и аппаратам. Но на этом уровне египетская бюрократия отличается невежеством и коррупцией. Программа реформ требует реформы этого уровня.

Наконец, не следует упускать из виду большой разрыв между уровнем государственной службы и ожиданиями потребителей. Государственные услуги сталкиваются с низким качеством уровня сервиса с точки зрения сложности процедур и степени автоматизации этапов обслуживания. Это удлиняет время, необходимое для оказания услуг, и влияет на отношение государственной служащих с потребителями [7, с. 50-70].

Выводы

Любые цели административных реформ вращаются вокруг реструктуризации государственного управления. Для улучшения финансовых и профессиональных условий управленческого труда требуется облегчить ежедневные отношения граждан с государственными учреждениями, устранить коррупцию как основную причину бюрократизма. Необходимо достичь баланса и интеграции компонентов процесса управления.

Направленность реформ на отдельный элемент без учета остальных может нарушить общий процесс и сделать невозможным достижение поставленных целей. Процесс административных реформ базируется на точной диагностике дисфункций в системе управления (система оплаты труда, подготовка, описание работы). План административных реформ должен сосредоточиться на макро- и микро-аспектах управления. Макроуправление – это модель государственного управления в целом, включая распределение ролей между органами государства, отношения между исполнительной и законодательной ветвями власти, а также стиль работы Совета министров. Микроуправление – это работа, развитие, подъем и повышение производительности труда всех государственных органов и учреждений.

Необходимо обратить внимание на человеческие отношения и удовлетворенность работой сотрудников, воспользоваться географической и функциональной децентрализацией, делегировать политику власти, разработать гарантии, которые обеспечивают устранение административной и финансовой коррупции. Это предполагает расширение и активизацию роли Центрального аппарата по организации и управлению. Этот аппарат становится организатором и контролером административного аппарата государства, а также точного описания общих функций, обновления

системы санкций и штрафов ради эффективности и жизнеспособности [8, с. 60-66]. Но поведение людей имеет решающее значение в административной работе. Надо разработать кодекс поведения государственных служащих. Важно создать климат и благоприятные условия труда, которые позволяют достигать и активизировать эти цели и механизмы их реализации.

Процесс административной реформы многомерен. Он сочетает развитие человеческих ресурсов, организаций и модернизацию технологий [9].

Литература

1. *Aldakin A.A.* Evaluation of National Administrative Reform Plans in Egypt in the Period 1987-2002 // Administrative Issues, Consultative and Research Center for General Management. 2004. P. 16.
2. *Rawi M.* Development of Public Administration in Egypt. Egypt, Cairo. 2008. P. 10 – 15.
3. *Taufik A.* Thoughts, breaking the frame. That the matter does not remain as it is. Cairo: Center for Professional Management Experience. 2002. P. 150 – 151.
4. *Al-Selmi A.* New Governance in the Light of Technological and Environmental Changes // Al-Ahram Economic Number. Cairo. № 140. 2010.
5. *Al-Shanawani S.* Human Resources and Human Relations. Cairo: Big Cairo Library. 2000. P. 20 – 25.
6. *El-Baradei L., Zakaria K.* Attempts to develop and reform management in the Arab Republic of Egypt. Egypt: Big Cairo Library. P. 120 – 125.
7. *Abdelwa-hab S.M.* Efficiency of representation of public services in rural areas of Egypt: a field study on the effectiveness of the Egyptian bureaucracy in presenting public services in rural areas in the field of education and health // Faculty of Economics. 1986. P. 50-70.
8. *Arcan M.* Field studies in psychology of non-executive staff. Ain Shams University, Humanities Faculty. 1987. P. 60 – 66.
9. *Marya I.* Reforming the administrative apparatus in Egypt. 2014.

Badawi Khaled Refat Kemaleldin, Graduate Student of the Department of Theoretical and Applied Political Science, Institute of Philosophy and Social and Political Sciences of the Southern Federal University (116, Dneprovsky Lane, Rostov-on-Don, 344065, Russian Federation).
E-mail: haledrefaat@yandex.ru

THE MAIN REASONS OF THE ADMINISTRATIVE REFORM FAILURE IN THE CONTEXT OF NATIONAL DEVELOPMENT PROGRAM IN EGYPT

Abstract

The article analyzes the reforms of the administrative apparatus in Egypt from the 1950s to the 2000s. All attempts to implement reform failed as a result of state employment policy. This policy contributed to the spread of administrative corruption. The main properties of the relationship between the government and the bureaucracy are described. The main topics of the national program for the development of the state apparatus are presented. It is shown that any goals of administrative reforms revolve around the restructuring of public administration. The process of administrative reforms is based on an accurate diagnosis of dysfunctions in the management system. The administrative reform process should combine the development of human resources with the functioning of organizations and the modernization of technology.

Keywords: *Egypt, bureaucracy, reforms, state apparatus, national politics, public administration, political regime, officials, corruption, institutions.*