

И.А. Василенко

Административно-государственное управление в
странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия

Издание второе, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Министерством образования
Российской Федерации
в качестве учебного пособия для студентов высших
учебных заведений, обучающихся по направлениям и
специальностям «Политология», «Государственное и
муниципальное управление», «Юриспруденция»*

Москва • «Логос» • 2001

ББК 6.2 (08)
УДК 351/354 (1-662)
В 19

Рецензенты:

Доктор исторических наук *К. С. Гаджиев*
Доктор философских наук *А. С. Панарин*

Василенко И. А.

В 19 Административно-государственное управление в
странах Запада: США, Великобритания, Франция,
Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и
доп.— М.: Издательская корпорация «Логос», 2001.
— 200 с.

ISBN 5-94010-090-2

Рассматриваются теория и практика государственного администрирования в четырех странах Запада, где сложились наиболее эффективные демократические модели государственной службы. Анализ и критическое осмысление международного опыта ориентированы на потребности развития российской концепции государственной службы. Второе издание в отличие от первого (М.: Логос, 1998) содержит главу, посвященную менеджменту в государственных организациях.

Для студентов, обучающихся по направлениям и специальностям «Политология», «Государственное и муниципальное управление», «Юриспруденция». Представляет интерес для политических и государственных деятелей, научных работников и специалистов в области управления и государственной службы.

ISBN 5-94010-090-2

ББК 66.2(08)

© Василенко И. А., 1998

© Василенко И. А.

Переработка,
дополнение, 2000

© Оформление. «Логос»,
2001

Содержание

Предисловие

От автора

1. Теория административно-государственного управления: истоки, традиции, новации

1.1. Историческое измерение административной науки

1.2. Рассуждения о методе

1.3. Основные категории

2. Ведущие научные школы административно-государственного управления в странах Запада

2.1. Американская школа административно-государственного управления

2.2. Теория административно-государственного управления в Великобритании

2.3. Французская школа административно-государственного управления

2.4. Теория административно-государственного управления в Германии

3. Современная система административно-государственного управления: структура и функции

3.1. Структурные модели административно-государственного управления

3.2. Функции административных органов государства

4. Менеджмент в государственных организациях

4.1. Стратегический государственный менеджмент

4.2. Принятие решений в административно-государственном управлении

4.3. Переговорный процесс

4.4. Управление инновационной деятельностью

5. Институты государственной службы в странах Запада

5.1. Система государственной службы в странах с федеральным типом административно-государственного управления (Германия, США)

5.2. Государственная служба в странах с унитарным типом административно-государственного управления (Франция, Великобритания)

Заключение. Современный опыт административно-государственного управления в странах Запада и перспективы формирования российской школы государственного администрирования

Сноски и примечания

Список рекомендуемой литературы

Приложение 1. Программа курса «Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия»

Приложение 2. Примерные темы рефератов по курсу: «Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия»

Предисловие

Административно-государственное управление — молодая, быстроразвивающаяся область научного знания. В последние годы в нашей стране стремительно растет интерес к достижениям в этой науке, поскольку подготовка квалифицированных профессиональных государственных служащих становится настоящим требованием времени. Страны Запада первыми встали на путь научной организации труда государственных служащих, что обуславливает интерес специалистов к опыту этих стран.

Первое издание учебного пособия профессора И.А. Василенко, увидевшее свет в 1998 году, было благожелательно встречено как преподавателями, так и студентами. Прежде всего им импонировал авторский подход, отличающийся беспристрастным научным анализом, отсутствием идеологической подоплеки, ясностью изложения материала. Не случайно этой работой заинтересовался международный журнал «Проблемы теории и практики управления», опубликовавший серию статей И.А. Василенко, где представлен анализ структур государственного управления в Великобритании, Франции и Германии.

На волне читательского внимания издательство «Логос» приняло решение о втором издании учебного пособия в переработанном варианте. В новой главе — «Менеджмент в государственных организациях» — рассматриваются вопросы формирования стратегического государственного менеджмента, теории принятия государственных решений, проблемы переговорного процесса, а также организация инновационной деятельности в структурах государственной администрации.

К достижениям западной науки в области государственного администрирования автор относится с должным вниманием, но без излишнего пиетета, справедливо отмечая, что ни в одной стране мира пока не создано совершенной системы государственного менеджмента. Книга

содержит немало позитивных обобщений и критических замечаний относительно методов административно-государственного управления в странах Запада, организации подготовки государственных служащих.

Вниманию читателей предлагаются сложные проблемы государственного администрирования, еще не решенные современной наукой, что делает учебное пособие интересным не только для студентов, но и для широкого круга специалистов в области управления.

И.К. Пантин

доктор философских наук, профессор, политический
директор журнала «Полис — Политические
исследования»

От автора

Предлагая вниманию читателей это учебное пособие, автор надеется, что студенты откроют для себя важное направление современной политической науки в странах Запада — теорию административно-государственного управления, одну из самых молодых и содержательных теорий управления обществом.

В прошлом веке Оноре де Бальзак с горькой иронией писал: «Существует только одна гигантская машина, управляемая пигмеями, и это бюрократия». Что же такое современная государственная бюрократия в странах Запада? Огромный монстр — властный, жесткий, невосприимчивый и назойливый? Или рациональная система, созданная во имя всеобщего блага? Найдены ли здесь механизмы, призванные упорядочить развитие общественной жизни? Или это осталось утопией, так и не воплощенной в практику повседневного государственного администрирования?

Размышляя над этими непростыми вопросами, автор попытался представить читателям историю науки административно-государственного управления в странах Запада в тесной связи со стремлением поставить на рациональную научную основу практику государственного администрирования. Именно поэтому основное внимание уделяется сравнительному анализу основных теоретических школ и направлений административно-государственного управления в четырех ведущих странах западного мира: США, Великобритании, Франции и Германии. Выбор этих стран не случаен: именно здесь сложились наиболее эффективные демократические модели государственной

службы; американские, английские, французские и немецкие политологи внесли весомый вклад в создание и развитие теории административно-государственного управления.

Задача состоит в том, чтобы провести некоторые параллели между развитием административно-государственного управления в странах Запада и в России. Автор убежден, что некритическое заимствование чужого опыта приносит огромный вред развитию любой страны. Сегодня, когда в России происходит становление собственной школы государственного администрирования, особенно важно удержаться от соблазна использования «готовых» западных форм. Автор отстаивает концепцию творческого синтеза самобытного опыта и достижений мировой общественной мысли в области административно-государственной деятельности при развитии института государственной службы в России.

1. Теория административно-государственного правления: истоки, традиции, новации

1.1. Историческое измерение административной науки

Теория административно-государственного управления является одним из наиболее важных и перспективных направлений современной политической мысли. Долгое время она развивалась в русле общей политологической традиции и лишь в конце XIX века стала выделяться в качестве самостоятельной области научных исследований.

Вычленение политической сферы из целостного, неразделенного человеческого социума, отделение мира политического от экономической, социальной и духовной подсистем произошло довольно поздно. Первоначально политические феномены изучались в рамках господствующих социокультурных парадигм в связи с общим комплексом общественных явлений. В течение почти двух тысячелетий — со времен античности и вплоть до XVIII века — все знания о социальных явлениях были единой целостной системой. Но уже Аристотель придавал учению о государственном управлении самодовлеющее значение. Вся общественная жизнь, по его мнению, укладывалась в рамки политической жизни и ставилась на службу государству. Он подчеркивал: *«...поскольку наука о государстве пользуется остальными науками как средствами и, кроме того, законодательно*

определяет, какие поступки следует совершать и от каких воздерживаться, то ее цель включает, видимо, цели других наук, следовательно, эта цель и будет высшим благом для людей»¹.

По мере расширения и углубления знаний о социальном мире ускорилась дифференциация научных дисциплин. К середине XVIII века произошло отделение естественной философии от моральной. В дальнейшем под влиянием философских исследований Анри Сен-Симона и Огюста Конта моральные науки получили название «социальные».

Однако о начале собственно политической науки можно говорить лишь с возникновением в первой половине XIX века Правовой школы в Германии, поставившей своей целью изучение государства. Символически рождение политологии как новой дисциплины знаменует 1880 г. В июне этого года Совет правления Колумбийского колледжа в США (позже переименованного в Колумбийский университет) по инициативе ученого Дж. Барджесса принял решение о создании Школы политической науки. Была введена система подготовки научных кадров с написанием и защитой диссертации. Начиная с 1886 г. Школа политической науки стала публиковать журнал «Политикл сайенс куотерли» (Political Science Quarterly). Примеру Колумбийского университета последовали другие ведущие учебные заведения США, а потом и Западной Европы².

В этот период проблемы административно-государственного управления изучались еще в общем комплексе политических исследований наряду с вопросами политической социализации, конфликта и консенсуса, политического прогнозирования. Но постепенно проблема подготовки профессиональных государственных служащих становится все более актуальной.

В развитых странах Запада и в России происходят важные изменения в административно-государственном аппарате управления. Во всех звеньях управленческих структур вводится сверху донизу систематическое разделение труда. При этом в государстве складывается иерархия учреждений и должностей, предусматривающая подчинение низших звеньев администрации высшим, а всей армии чиновников — главе государства, находящемуся наверху «пирамиды власти».

Со временем систематическое и иерархическое разделения труда между различными отраслями

государственного управления закрепляются в законодательстве, детально регламентирующем функции и компетенцию отдельных государственных служб и учреждений, а также обязанности всех чиновников. Такими мерами стремились укрепить и упорядочить деятельность государственного аппарата, а кроме того, усилить контроль за его работой.

Централизованная перестройка государственной службы, с одной стороны, вызывала увеличение численности чиновничества, с другой — изменение его качественного состава. В частности, постоянно возрастало количество чиновников низших разрядов (секретарей, делопроизводителей и т.п.), которые должны были обслуживать сам процесс делопроизводства в учреждениях и обеспечивать бесперебойное функционирование всех звеньев государственной машины. Само расширение состава «канцелярии» (франц.— bureau) было одним из характерных признаков централизации государственного управления. Отсюда произошли термины «бюрократия», «бюрократизация».

Постепенно на смену иерархии чинов, основанных на «породе», привилегиях, вводилась иерархия чинов в зависимости от личной выслуги и знаний человека, его профессиональной квалификации. Введение постоянного денежного жалованья для всех категорий чиновников усиливало их зависимость от государственной власти.

Отмеченные изменения в организации государственной службы происходили не сразу, не одновременно, а в течение длительного исторического периода. В Западной Европе этот процесс начался в XV—XVI веках, в России и Америке несколько позже — в XVIII веке. Процесс формирования национальных бюрократических структур в большинстве стран Запада и в России закончился примерно одинаково — во второй половине XIX века.

В 1883 г. в США был принят закон Пендлтона, получивший название «Закон о гражданской службе». Принятие этого документа положило начало законодательному оформлению современного института гражданской службы (civil service)³. Закон Пендлтона предусматривает проведение открытых конкурсных экзаменов для претендентов на государственные должности и сохраняет силу в США до настоящего времени.

В 1887 г. профессор Вудро Вильсон — будущий президент США — положил начало теоретической разработке вопросов административно-государственного управления в своей работе «Изучение администрирования». Он подчеркнул, что *«наука администрирования будет искать способы улучшения деятельности правительства, сделает его работу менее трудоемкой, приведет в порядок организацию управления»*⁴. Вильсон считал, что смена политического руководства не должна влиять на деятельность несменяемого административного аппарата. Таким образом, задачей государственной администрации провозглашалось оперативное и компетентное проведение в жизнь решений любой группы политических лидеров — «избранных нации».

В. Вильсон разработал модель «административной эффективности», предложив использовать в административно-государственном управлении методы организации и управления в бизнесе, рациональные и действенные. Он обосновал также необходимость высокого профессионализма в системе государственного администрирования, т.е. подбора государственных служащих по их профессиональной компетентности. Тем самым бюрократия должна была превратиться в инструмент профессионального управления с его принципами «иерархии и разделения функций».

Идеи В. Вильсона во многом разделял американский политолог Фрэнк Дж. Гуднау. В конце XIX — начале XX столетия Ф. Гуднау и В. Вильсон провели значительные исследования американской системы административно-государственного управления. Они стремились разработать модель бюрократии, которая «работала бы» в рамках демократического общества⁵. Созданная ими теоретическая концепция позволила политологам начала столетия принять идеалы демократии вместе с деятельностью профессиональной гражданской службы.

В. Вильсон считал, что отношения между администрацией, исполняющей законы, и властью, создающей законы, «составляют самую сущность правительственной системы»⁶. Политики и администраторы во всякой хорошо отлаженной системе должны идти рука об руку. Осуществление политических решений, применение законов, проводимых администрацией, обнаруживают мудрость и исполнимость этих решений и законодательных

актов. В свою очередь законодательство и политическое руководство дают основное направление деятельности администрации⁷.

Вместе с тем Ф. Гуднау и В. Вильсон провели четкое разграничение между политиками и администраторами. По их мнению, для того чтобы обеспечить развитие демократии, политикам необходимо контролировать деятельность администраторов. Такая субординация должна быть определена на индивидуальном и коллективном уровнях. Тогда администраторы никогда не смогут «вмешиваться» в политику: они просто будут следовать указанным направлениям, заданным для них политическими лидерами.

Под влиянием идеи Ф. Гуднау и В. Вильсона ведущее место в теории административно-государственного управления сразу же заняли вопросы научного управления или менеджмента, не зависимо от политической идеологии.

Интересно отметить, что впервые термин «public administrative management» (административно-государственное управление) был использован в программе республиканской партии США 1986 г. В этой программе осуждалась «некомпетентность» демократического правительства, не владеющего научными методами управления⁸. Для ускоренного внедрения новых методов государственного администрирования в 20-х годах нашего столетия в США была создана сеть частных организаций — бюро муниципальных исследований, финансируемых через специальные фонды. Эти бюро начали разрабатывать правила и процедуры административно-государственного управления, используя последние достижения социальных наук.

Первым ученым, кто дал систематизированный анализ государственной бюрократии и бюрократов, был немецкий социолог Макс Вебер (1864—1920). Его классическое исследование «Хозяйство и общество» (1921) дает отправную точку для современного изучения административно-государственного управления. Анализ Вебера был основан на бюрократической модели Германии, но разработанные им принципы достаточно универсальны и могут быть применены повсеместно:

- административные учреждения организованы иерархически;
- каждое учреждение имеет свою собственную область компетенции;

- гражданские служащие назначаются, а не выбираются на основе профессиональной квалификации, как указано в дипломах или по результатам экзаменов;
- гражданские служащие получают заработную плату в соответствии с рангом;
- для гражданского служащего эта работа представляет профессию или, по крайней мере, основное занятие;
- служащий не владеет учреждением, в котором работает;
- служащий подчиняется дисциплине и находится под контролем;
- смещение с должности основывается на решении вышестоящих инстанций⁹.

М. Вебер понимал, что он изучает нечто относительно новое. Некоторые из перечисленных принципов могли бы быть обнаружены в классическом Китае, но не все. Государственная администрация как часть исполнительной власти в обществе появилась в Западной Европе около XVI века, но достигла своего полного могущества только в XX столетии. В правовом государстве, построенном по принципу разделения властей, исполнительная власть призвана осуществлять основные политические решения, принятые законодательной властью. При этом правительство выполняет функцию по принятию политических решений (в рамках Конституции на основе законов) и по руководству государством, а администрация реализует их в политической практике.

Сословная сплоченность бюрократии, по мнению Вебера, вытекает из ее фактически властного положения по отношению к «нивелированному» подчиненному большинству населения и характеризуется следующими чертами:

- повышенной социальной оценкой «чина», защищенного административными и уголовными нормами;
- построением ранговой иерархии на принципах «назначаемости» (в противовес принципу «выборности»);
- пожизненным статусом «чина» и «службы»;
- регулярным денежным вознаграждением в соответствии с рангом;
- карьерным принципом перемещения в ранговой иерархии.

Властное положение бюрократии основывается также на владении техникой управления, содержание которой имеет

два основных аспекта. Прежде всего, это специальные знания, полученные профессиональными государственными служащими в результате подготовки в соответствующих областях административно-государственного управления. Затем важное значение имеют знания правил бюрократического процесса в самих ведомствах. Бюрократия стремится монополизировать технику управления, используя для этого такие приемы, как засекречивание информации, защита «служебной тайны» и т.д. М. Вебер предупреждал, что по мере роста самостоятельности бюрократия обнаруживает тенденцию руководствоваться в своей деятельности не только функциональными потребностями, но и «инстинктом власти». Иначе говоря, бюрократия обнаруживает стремление распространять свое влияние далеко за рамками собственной юрисдикции.

Сам М. Вебер считал идеальным административно-государственное управление, построенное на жестких бюрократических принципах: авторитарная власть руководителя, который принимает решения, отдает распоряжения подчиненным и контролирует их исполнение. Задача служащих государственной администрации при этом заключалась только в том, чтобы применять управленческие принципы к конкретным ситуациям, для чего и разрабатывались определенные правила государственного администрирования. Вебер представлял профессиональных государственных служащих как высококвалифицированных специалистов духовного труда, профессионально вышколенных подготовкой, с высокой сословной честью, гарантирующей безупречность. По его мнению, без этого возникла бы роковая опасность чудовищной коррупции и низкого мещанства, что поставило бы под угрозу чисто техническую эффективность государственного аппарата¹⁰.

М. Вебер считал также, что подлинной профессией настоящего чиновника не должна быть политика. Он должен «управлять» прежде всего беспристрастно — данное требование применимо даже к так называемым «политическим» управленческим чиновникам, — по меньшей мере официально, коль скоро под вопрос не поставлены «государственные интересы», т.е. жизненные интересы господствующего порядка. *Sine ira et studio* — без гнева и пристрастия должен он вершить дела¹¹.

М. Вебер полагал, что чиновник не должен делать именно то, что всегда и необходимым образом должен делать

политик — бороться. Ибо принятие решений, борьба и страсть — стихия политика. Деятельность политика всегда подчиняется принципу ответственности, прямо противоположному ответственности чиновника.

Если вышестоящее учреждение настаивает на приказе, кажущемся чиновнику ошибочным, дело чести чиновника выполнить приказ под ответственность приказывающего, выполнить добросовестно и точно. М. Вебер полагал, что без такой дисциплины развалился бы весь управленческий аппарат. Напротив, честь политического вождя есть исключительная личная ответственность за то, что он делает, ответственность, отклонить которую или сбросить с себя он не может и не имеет права¹².

Идеи М. Вебера, В. Вильсона, Ф. Гуднау оказали значительное воздействие на развитие теории административно-государственного управления в западных странах¹³. Этих ученых часто называют «поколением предшественников». В их работах были высказаны и разработаны две основополагающие идеи научной, теории административно-государственного управления: 1) для того чтобы реформировать аппарат управления, надо его хорошо знать, а следовательно, изучать с научных позиций; 2) аппарат административно-государственного управления должен быть отделен от сферы политики.

Большинство современных исследователей считают, что именно с появлением работ В. Вильсона, Ф. Гуднау, М. Вебера можно говорить о начале первого этапа в развитии теории административно-государственного управления как самостоятельного научного направления. Хронологические рамки данного этапа условно можно определить с 80-х годов прошлого столетия по 1920 г.

Начиная с 1990 г. изучение государственного администрирования становится частью учебных программ в ведущих университетах США и Западной Европы. В 1916 г. в Вашингтоне Роберт Брукингс учредил первый институт правительственных исследований (Institute of Government Research). Целью этой научно-исследовательской организации стала выработка системного аналитического подхода к административно-государственной деятельности¹⁴. Аналогичные исследовательские центры и институты стали появляться в Европе в 20—30-е годы.

Второй этап в развитии теории административно-государственного управления продолжался с 1920 по 1950 гг.

Особенно большие успехи в эти годы сделали американцы, что объясняется рядом причин. В отличие от европейских стран, в США высшие учебные заведения уже в тот период пользовались большой свободой в составлении учебных программ и выборе преподавателей. Они имели возможность экспериментировать, широко вводить новые курсы, одним из которых был курс теории административно-государственного управления, что способствовало развитию и распространению новой науки¹⁵.

Напротив, в Европе (особенно во Франции, Великобритании) система обучения в те годы была излишне централизована, единообразие являлось правилом. Вот откуда происходила та негибкость, та сопротивляемость нововведениям, о которых пишет французский политолог Ж. Стейцель: *«Развитие отрасли науки прежде всего процесс социальный; для этого развития необходима прежде всего подготовленность известных слоев интеллигенции, преодоление противодействия, возникающего в силу простого существования других уже сформировавшихся отраслей, с которыми новорожденная в будущем, возможно, станет конкурировать»*¹⁶.

Существовал и другой благоприятный фактор, повлиявший на интенсивное развитие теории административно-государственного управления именно в США. Американцы уже в те годы полагали, что наука административно-государственного управления и наука управления частными предприятиями могут и должны быть сближены. Курсы административной организации, управления персоналом, бюджетной техники, человеческих отношений, теории организации читались во многих учебных заведениях США как для тех, кто готовил себя к государственной службе, так и для тех, кто должен был пополнить в будущем кадры деловой администрации частного бизнеса. И поскольку преподавание этих дисциплин имело такую широкую аудиторию, то появилось и большое число профессоров, учебников, исследовательских работ. Все это способствовало развитию теории административно-государственного управления. Отсюда становится понятным, каким образом в США в течение нескольких десятилетий было написано так много ценных работ.

Существовал и еще один фактор того же плана. Американцы всегда делали акцент на практическую значимость исследования административно-

государственного управления; их научные разработки содержали практические рекомендации, предлагали обоснованные проекты реформ. Такой утилитарный подход к изучению административно-государственного управления позволял находить государственные и частные источники финансирования для проведения научных работ.

В 20—50-е годы наиболее известными направлениями в теории административно-государственного управления были «классическая школа» и «школа человеческих отношений». Яркими представителями «классиков» являются А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвик, Д. Муни, Т. Вулси. Целью классической школы была разработка принципов административно-государственного управления. При этом почти все «классики» исходили из идеи, что следование этим принципам приведет к успеху государственного администрирования в разных странах.

Приверженцы классической школы не очень заботились о социальных аспектах административно-государственной деятельности. Они стремились взглянуть на организацию управления с точки зрения широкой перспективы, пытались определить общие характеристики и закономерности административно-государственной организации. При этом они достаточно удачно использовали теорию факторов или научного менеджмента, заимствованную из организации управления в бизнесе. Эта теория была разработана Ф. Тейлором, Г. Эмерсоном и Г. Фордром, которые рассматривали управление как механизм, действующий в результате комбинации ряда факторов, с помощью которых можно добиваться определенных целей с максимальной эффективностью при минимальных затратах ресурсов¹⁷.

Все эти идеи были использованы «классиками» при изучении государственного администрирования. Разработанные классической школой принципы управления затрагивают два основных аспекта. Один из них — обоснование рациональной системы управления административно-государственными организациями, второй касается построения структуры организации. Наиболее важные постулаты классической теории можно резюмировать следующим образом: наука вместо традиционных навыков, гармония вместо противоречий, сотрудничество вместо индивидуальной работы, максимальная производительность на каждом рабочем месте.

В рамках классической школы система административно-государственного управления предстает как регламентированная сверху донизу иерархическая организация линейно-функционального типа с четким определением функции каждой должностной категории. Следует подчеркнуть, что такая модель достаточно эффективна в условиях стабильной социальной среды и однотипных управленческих задач и ситуаций. Она до сих пор находит свое применение на различных уровнях управления¹⁸.

В целом сильные стороны классического подхода заключаются в научном осмыслении всех управленческих связей в системе административно-государственного управления, в повышении производительности труда путем оперативного менеджмента. Однако в тех случаях, когда на эффективность управления оказывает решающее влияние человеческий фактор, использование этого подхода явно недостаточно.

Еще одним влиятельным направлением в теории административно-государственного управления была «школа человеческих отношений». Она возникла в 30-е годы, когда психология находилась еще в зачаточном состоянии. Движение за человеческие отношения во многом появилось в ответ на неспособность классической школы осознать человеческий фактор как основной элемент эффективности организации. И поскольку оно возникло как реакция на недостатки классического подхода, школа человеческих отношений иногда называется неоклассической.

Наиболее известными учеными этого направления были М. Фоллет, А. Маслоу, Э. Мэйо, У. Мэрфи. В своих исследованиях они обратили внимание на анализ психологических факторов, вызывающих удовлетворенность работников своим трудом, поскольку в ряде экспериментов удалось добиться повышения производительности труда за счет улучшения психологического климата и усиления мотивации.

Дальнейшие исследования показали, однако, что хорошие отношения между служащими не ведут автоматически к увеличению производительности труда административных организаций и что мотивация, ориентирующая сотрудников на достижение высоких результатов, имеет более важное значение, чем простая удовлетворенность работой. В рамках движения за человеческие

отношения были разработаны различные мотивационные модели, которые используются в теории административно-государственного управления¹⁹.

Особое значение имеют исследования, описывающие фактическое поведение отдельных лиц и групп в процессе выработки и принятия административно-государственных решений. В отношении практических рекомендаций движение за человеческие отношения исходит из того, что любая нормативная теория решений лишь тогда имеет перспективу на успех, когда опирается на реальные факты поведения членов организации в процессе принятия решений. При этом в качестве критерия целесообразности принимается не эффективность как таковая, а эффективность, сопоставленная с психологическими ограничениями, которые определяют рамки практического применения теоретических рекомендаций по совершенствованию управления. Рекомендуются использовать основные приемы управления человеческими отношениями, включающие более эффективные действия непосредственных руководителей, консультации с рядовыми сотрудниками и предоставление им более широких возможностей общения в работе.

Очевидно, что методы, разработанные школой человеческих отношений, эффективны лишь в достаточно узкой сфере государственного администрирования — управлении персоналом, когда особенно важно личное и конкретное воздействие на сотрудников для своевременного принятия решений и успешной реализации намеченных планов. Однако в области оперативного и стратегического административно-государственного управления роль этих методов несущественна.

Третий этап в развитии теории административно-государственного управления начался в 50-е годы и продолжается до сих пор. Наиболее влиятельными направлениями современного периода можно считать поведенческое, системное и ситуационное.

Развитие таких наук, как психология и социология, и совершенствование методов исследования после второй мировой войны сделали изучение поведения на рабочем месте в большой степени строго научным. Среди наиболее крупных фигур в 50—60-е годы следует назвать Г. Саймона, Д. Смитцберга, В. Томпсона, Д. Истона. Именно они начали разрабатывать новый подход к государственному администрированию — поведенческий или бихевиоральный.

В позитивном отношении оригинальность их работ состоит в том, что авторы стремились представить в качестве фундамента науки управления достижения современной социальной психологии и социологии и объяснить реальное функционирование административных служб через анализ поведения работающих в них индивидов и групп.

Школа поведенческих наук несколько отошла от школы человеческих отношений, которая концентрировала внимание на методах налаживания межличностных отношений. Новый подход отличается стремлением в большей степени оказать помощь государственным служащим в осознании своих собственных возможностей в административно-государственных структурах на основе применения концепций поведенческих наук. Основной целью этой школы в самых общих чертах было повышение эффективности организации за счет повышения эффективности ее человеческих ресурсов²⁰.

В рамках поведенческого подхода ученые исследовали различные аспекты социального взаимодействия, мотивации, характера власти и авторитета в административно-государственном управлении. Особенно популярным поведенческий подход был в 60-е годы. Как и более ранние школы, этот подход отстаивал «единственный наилучший путь» решения управленческих проблем. Его главный постулат состоит в том, что правильное применение науки о поведении будет способствовать повышению эффективности труда как отдельного служащего, так и системы административно-государственного управления в целом.

Однако такие приемы, как изменение содержания работы государственных служащих и участие рядовых сотрудников в процессе разработки и принятия ответственных решений и программ, оказались эффективными лишь для некоторых категорий служащих и в некоторых ситуациях. Наряду с исследованиями школы человеческих отношений методы, разработанные в рамках поведенческого подхода, в конечном итоге стали использоваться преимущественно в сфере управления персоналом административно-государственных учреждений.

С начала 60-х годов в государственном администрировании быстро начал набирать популярность системный подход, чему в немалой степени способствовали работы Д. Истона, Г. Алмонда, Т. Парсонса. Применение теории систем к административно-государственному

управлению во многом облегчило для руководителей задачу увидеть всю организацию в единстве составляющих ее частей, которые неразрывно связаны с внешним миром. Этот подход также помог интегрировать вклады более ранних школ, в разное время доминировавших в теории и практике административно-государственного управления²¹.

Главная идея системного подхода заключается в признании взаимосвязей и взаимозависимости элементов, подсистем и всей системы государственного администрирования с внешней средой, т.е. с обществом в целом. Это дает возможность рассматривать взаимосвязи в системе административно-государственного управления и между системой и обществом как единое целое. Такой подход означает, что стратегия государственного администрирования не может быть объектом точного прогнозирования и планирования, поскольку общество постоянно развивается и изменяется. Вместе с тем этот подход предполагает акцент на разработке стратегического управления, устанавливающего общие цели и способы поведения административно-государственного управления в целом.

Сегодня системный подход является одним из самых влиятельных направлений как в теории административно-государственного управления, так и в научном управлении в целом. Многие известные ученые полагают, что роль этого направления в современной науке будет возрастать²².

Однако теория систем сама по себе еще не может помочь руководителям определить, какие именно элементы административно-государственной организации как системы особенно важны. Она только указывает, что эта организация состоит из многочисленных взаимосвязанных подсистем и является открытой структурой, которая взаимодействует с внешней средой. Этот подход конкретно не определяет основные переменные, влияющие на функции государственного администрирования. Точно так же данная теория не определяет, каким образом среда, т.е. общество, влияет на систему административно-государственного управления.

Такое определение переменных и их влияния на эффективность административных структур является основным достижением ситуационного подхода, ставшего логическим продолжением теории систем. Он возник в начале 70-х годов и внес важный вклад в развитие

государственного администрирования, используя возможности прямого приложения науки к конкретным ситуациям и условиям. Наиболее известными теориями, разработанными в русле ситуационного подхода, являются концепция «мягкого мышления» и «организационная кибернетика».

Сторонники ситуационного подхода к административно-государственному управлению утверждают, что оптимальных структур не существует. Тем более государственное администрирование должно быть организовано таким образом, чтобы оно было на уровне сложностей и динамики современного общества. Центральной идеей ситуационного подхода является анализ ситуации, т.е. конкретного набора обстоятельств, которые сильно влияют на данную административную организацию в данное конкретное время. Поскольку в центре внимания постоянно оказывается новая ситуация, в рамках этого подхода особое значение приобретает «ситуационное мышление». Используя этот подход, руководители могут лучше понять, какие приемы будут в большей степени способствовать достижению целей организации в конкретной ситуации.

Ситуационный подход является достаточно новым направлением в науке, поэтому трудно полностью оценить сегодня истинное воздействие данной школы на теорию и практику административно-государственного управления. Тем не менее уже сейчас можно сказать, что его влияние велико и, наверное, будет расти в будущем.

Заканчивая характеристику третьего современного этапа в развитии теории административно-государственного управления, хочется подчеркнуть роль и значение Организации Объединенных Наций (ООН) в популяризации и распространении этой науки.

С 1967 г. под эгидой ООН регулярно проводятся международные совещания экспертов по проблемам административно-государственной деятельности. Помимо этого, в рамках Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) сегодня осуществляется большая научно-исследовательская работа с практическим уклоном, а также проводятся сравнительные исследования методов и достижений различных стран в области государственного администрирования. Создается всемирная система сбора, распространения и обмена опытом,

печатными изданиями, а также информационными технологиями. Осуществляется подготовка справочников и пособий по решению актуальных вопросов государственного администрирования.

Более чем за четверть века экспертами ООН проделана значительная работа по распространению основных достижений теории административно-государственного управления в различных регионах мира. Были составлены и продолжают осуществляться программы развития государственного администрирования по отдельным странам, постоянно разрабатываются мероприятия регионального и межрегионального характера. Эксперты регулярно дают оценку и делают обзор административных возможностей в целях развития, разрабатывают модели современных реформ в области административно-государственного управления, предлагают программы обучения и переподготовки персонала²³.

Важное значение придается также разработке категориального аппарата и методологии государственного администрирования в материалах международных совещаний экспертов ООН. Сегодня можно говорить, что теория административно-государственного управления имеет международное признание и официальный статус самостоятельной научной дисциплины.

К сожалению, в России наука административно-государственного управления получила официальное признание совсем недавно. В период господства марксистско-ленинской идеологии государственное управление рассматривалось с точки зрения «руководящей и направляющей роли партии». Из компетенции государственной администрации были исключены такие важнейшие элементы, как целеполагание, принятие решений, разработка и оценка программ и планов общественного развития. Задачи государственного администрирования по существу сводились к тому, чтобы обеспечить реализацию партийных решений, принятых помимо государственных структур. Государственное администрирование охватывало только исполнительскую и распорядительскую деятельность, его смысл сводился к четкой формуле «команда — исполнение». Критические замечания, альтернативные поиски и другие творческие моменты в деятельности государственной администрации не допускались.

Именно поэтому в годы господства партийной номенклатуры наука административно-государственного управления была попросту не нужна. Она рассматривалась как «буржуазная», заведомо ложная. Принципы и методы государственного управления в странах Запада интерпретировались преимущественно в негативно-критическом аспекте, что объяснялось общими идеологическими установками прошлых лет. По существу, достижения мировой общественной мысли в области государственного администрирования в России до сих пор малоизвестны, поскольку работы ведущих западных ученых все еще не переведены на русский язык.

Поэтому так важно сегодня исследовать и обобщить опыт развития мировой науки в области государственного администрирования. Существует международный понятийный аппарат, материалы экспертов ООН по организации административно-государственной деятельности, которыми можно и нужно воспользоваться. И одновременно предстоит большая самостоятельная работа, поскольку науку административно-государственного управления необходимо представить в национальном лексиконе, сделать понятными и доступными ее прикладные технологии.

1.2. Рассуждения о методе

Для любой науки весьма важным представляется определение ее методологических оснований. Начнем с традиционного — определения объекта и предмета. Объектом теории административно-государственного управления является административно-государственная деятельность. На втором Совещании экспертов ООН было дано определение административно-государственной деятельности как *«процесса достижения национальных целей и задач через государственные организации»*²⁴. При этом подчеркивалось, что понятие административно-государственной деятельности может быть распространено на администраторов службы исполнительных, законодательных и судебных органов.

В свете этого определения предметом теории административно-государственного управления является научное обоснование процесса достижения оптимального государственного управления путем организации. Американский политолог Маршелл Даймок в своей работе «Философия

администрирования» приходит к выводу, что современная теория административно-государственного управления — это *«новый научный синтез, имеющий необходимое отношение ко всем областям знания и всем вопросам, которые входят в осуществление официальной политики и программ»*²⁵.

Следует подчеркнуть, что теория административно-государственного управления является междисциплинарной наукой. Как показал наш экскурс в историю, это научное направление возникло на пересечении теории политики и менеджмента (при ведущей роли политологии); впоследствии во многом использовались достижения других социальных наук — психологии, философии, социологии.

Интересным и неожиданным является сравнение теории административно-государственного управления с медициной, которое предлагается в монографии под редакцией американского политолога Ф. Мошера. Здесь обращается внимание на концептуальное сходство предметов данных наук, на первый взгляд чрезвычайно далеких друг от друга. Так, медицина требует знаний очень многих «пограничных» с ней дисциплин — анатомии, химии, физики. Однако экскурсии в эти науки еще не предполагают знания предмета собственно медицины. Точно так же обстоит дело с теорией административно-государственного управления. Сведения из теории политики, социологии, конфликтологии, психологии, экономики необходимы, но сами по себе они не составляют предмета теории административно-государственного управления, это самостоятельное научное направление²⁶.

Наиболее близка к науке административного управления наука административного права, поскольку обе занимаются одной и той же областью деятельности — государственным администрированием. Но теория административно-государственного управления стремится раскрывать объективно существующие закономерности в области административной деятельности, чтобы на этой основе формулировать рекомендации, в то время как предметом науки административного права в значительной мере является преобразование этих рекомендаций в действующие юридические нормативы.

Административное право должно выполнять по отношению к науке об административном управлении вторичную функцию, однако функция эта не пассивна. Задача административного права состоит в том, чтобы основные положения науки административно-государственного

управления выразить специфическим юридическим языком в виде обязывающих норм. Поэтому соответственно подобранные правовые формы могут иметь уточняющее значение для определения и организации этих положений. В определенном смысле соотношение этих дисциплин можно рассматривать как вопрос формы и содержания.

Необходимо остановиться также на взаимосвязи теории административно-государственного управления с праксеологией и теорией организации. Все три области знания относятся к эргологическим наукам, т.е. к наукам об организации человеческой деятельности. Различие между ними состоит в неодинаковой степени абстракции.

В группе эргологических наук наиболее абстрактна праксеология, представляющая наивысшую степень обобщения. В предмет этой науки входит любая человеческая деятельность, рассматриваемая с точки зрения ее рациональности. Принципы и практические рекомендации праксеологии применяются во всех областях. Однако они относительно немногочисленны, так как не может быть большого числа рекомендаций, имеющих равную ценность при организации военного дела, частной фирмы или кооператива.

Теория организации отличается меньшей степенью обобщения. Она занимается вопросами эффективного функционирования и управления социальных систем. Поскольку одной из областей этой деятельности является работа управленческого; персонала, то теория организации занимается в определенном смысле и работой персонала органов государственного управления.

Теория административно-государственного управления расположена еще на одну ступень ниже по уровню обобщения, поскольку занимается не всеми институтами, образованными для выполнения общественно полезной деятельности, а лишь теми, которые мы относим к государственному администрированию. Ограничивая в такой же степени поле своих интересов, наука об административном управлении компенсирует это, развивая те элементы теории организации, которые связаны со спецификой государственного администрирования.

Взаимосвязь всех трех дисциплин можно представить следующим образом: все, что представляет интерес для праксеологии, имеет значение для теории организации, а то, что представляет интерес для теории организации, важно для

теории административно-государственного управления. Но не наоборот: не все, чем занимается теория административно-государственного управления, входит в сферу теории организации, и не все, что изучает теория организации, входит в область праксеологии.

Можно выделить несколько основных проблем, которыми сегодня занимается теория административно-государственного управления.

Во-первых, это проблема организации государственного управления на разных уровнях: национальном, региональном и местном. Сюда относится разработка общей теории государственных организаций, функций аппарата государственного управления на разных уровнях, координации государственного управления как целостной системы.

Во-вторых, большим блоком проблем является подготовка и рекрутирование управленческих кадров²⁷. Здесь исследуются вопросы оптимальной структуры штатного состава чиновников государственного аппарата, управление персоналом государственных организаций, требования к менталитету и стилю работы профессиональных государственных служащих, проблема лидерства, проблема борьбы с бюрократизмом²⁸.

В-третьих, это проблемы, связанные с техникой государственного администрирования. Этот блок проблем включает разработку теории принятия государственных решений, политического прогнозирования, методов административно-государственного управления в кризисных и конфликтных ситуациях, технологии взаимоотношений государственной администрации и средств массовой информации.

Далее каждое из направлений административно-государственного управления выступает в качестве предмета научного изучения и исследования: административно-государственное управление в условиях рыночной экономики, административно-государственное управление социальными процессами, экологией, финансами и т.д.

Перефразируя Т. Парсонса, можно сказать, что растущая дифференциация в области теории административно-государственного управления не означает, что различные сферы этой науки функционируют сами по себе. Новые направления являются более специализированными, но в то же время они в большей степени нуждаются в ресурсах друг

друга, между ними разворачиваются более сложные процессы научного и социального обмена.

Известный английский философ XVIII века Э. Берк подчеркивал: *«Дело теоретика-философа — указать истинные цели государства; дело же политика-практика — это найти соответствующие средства для достижения этих целей и успешно пользоваться этими средствами»*. Поэтому естественно, что теория административно-государственного управления использует множество специальных или частных теорий (например, теории конфликта и консенсуса, принятия решений, политического прогнозирования и др.). Но в то же время существует и общая теория административно-государственного управления, призванная объяснить государственное управление как систему и целостность.

Необходимо подчеркнуть также, что административно-государственное управление включает в себя как статику, так и динамику, отражающиеся соответственно в административно-государственном порядке и политическом процессе. Динамизм бытия делает его вечно незавершенным, и, наоборот, незавершенность бытия есть признак его динамизма. Именно в силу этой незавершенности и открытости мира политическая теория административно-государственного управления должна концентрировать внимание на его динамической стороне. Но в то же время динамику политического мира нельзя понять без всестороннего исследования существующей в каждый исторический период статики административно-государственного управления. С этой точки зрения теория административно-государственного управления как научная дисциплина должна в одинаковой степени охватывать как существующий порядок административно-государственного управления, где доминируют постоянные, неизменные величины, так и политический процесс, где доминируют переменные величины.

Арсенал исследовательских средств и инструментов теории административно-государственного управления включает все основные принципы научного исследования: анализ и синтез, индукцию и дедукцию, сравнение, обобщение. Ведущее место в методологии принадлежит системному и ситуационному анализам²⁹. Сложность и многоаспектность государственного администрирования требуют исследования фактов в их совокупности, во

взаимообусловленности. Поэтому система административно-государственного управления рассматривается не как изолированное явление, а как совокупность взаимосвязанных элементов, в рамках которой каждому элементу принадлежат четко определенные место и функция.

Далее, система государственного администрирования рассматривается как функционирующая и, следовательно, обладающая известной устойчивостью и одновременно как система развивающаяся, изменяющаяся. Таким образом, в теоретическом плане законы функционирования системы являются законами ее развития. Методологическая специфика системного подхода определяется тем, что он ориентирует исследование на раскрытие целостности объекта и обеспечивающих ее механизмов, на выделение многообразных типов связей сложного объекта и сведение их в единую теоретическую картину.

В теории административно-государственного управления системный подход не существует в виде строгой методологической концепции: он выполняет свои эвристические функции, оставаясь не очень жестко связанной совокупностью принципов, основной смысл которых состоит в соответствующей ориентации конкретных исследователей. Во-первых, системный подход содержит определенную схему объяснения, в основе которой лежит поиск конкретных механизмов целостности системы государственного администрирования и выявление достаточно полной типологии ее связей. Реализация этой функции обычно сопряжена с некоторыми трудностями — для эффективного исследования мало зафиксировать наличие в структурах административно-государственной системы разнотипных связей, необходимо еще представить это многообразие в операционном виде, т.е. изобразить различные связи как логически однородные, допускающие непосредственное сравнение и сопоставление.

Во-вторых, из тезиса о многообразии связей в административно-государственных структурах следует, что сложный объект допускает не одно, а несколько расчленений. При этом критерием может служить то, насколько в результате удастся построить «единицу» анализа (такую, например, как товар в управлении экономическими процессами)³⁰.

Системный подход служит методологической основой для системного анализа — совокупности методов,

используемых для подготовки и обоснования решений по сложным проблемам административно-государственного управления. Процесс решения проблемы должен начинаться с четкого формулирования целей. При этом вся проблема должна рассматриваться как единое целое с учетом последствий и взаимосвязей отдельных частичных решений. Необходимо выявлять и анализировать альтернативные пути достижения цели. Цели отдельных подразделений не должны вступать в конфликт с целями всей программы.

Центральной процедурой в системном анализе является построение обобщенной модели (или моделей), отображающей все факторы и взаимосвязи реальной ситуации, которые могут появиться в процессе осуществления решения. Полученная модель исследуется с целью выяснения результатов применения того или иного из альтернативных вариантов действий, для сравнения затрат ресурсов по каждому из вариантов, выяснения степени чувствительности модели к различным внешним воздействиям. Техническая основа системного анализа — современные вычислительные машины и информационные системы³¹.

Еще одним принципом системного исследования является структурно-функциональный анализ. Его сущность состоит в выделении элементов социального взаимодействия, подлежащих исследованию, и определении их места и значения (функции) в системе административно-государственного управления. Например, может возникнуть такая гипотеза: различные социальные факторы — возраст, пол, образование и т.д.— по-разному влияют на осуществление управленческих функций. Следовательно, важно определить не только степень влияния каждого из этих социальных факторов, но и раскрыть их место и значение (функцию) в управленческой деятельности, а также показать, в какой зависимости эти факторы находятся между собой.

Необходимо иметь в виду, что закономерности управленческой деятельности функционируют как статистические (а не динамические). Это означает, что связь между изучаемыми факторами устанавливается не жестко, не однозначно, а с определенной вероятностью наступления события. Иначе говоря, устанавливается тенденция развития управления как целого, но с учетом отдельных конкретных моментов. Статистическая закономерность всегда выражается в функциональной зависимости.

Следует заметить, что было бы неправильно в любой функциональной зависимости видеть основные причины управленческих процессов. Функциональная связь может выражать причинность, но может и не выражать ее. Эти виды связей не совпадают полностью. Сама по себе функциональная зависимость не раскрывает сразу более глубокие и коренные зависимости — причинные. Она лишь указывает на возможное существование причин в данных совокупных условиях наступления результата.

Структурно-функциональный анализ позволяет раскрыть регуляторный характер механизмов административно-государственного управления. Он может быть успешно применен для решения целого ряда управленческих задач: установления связи между внутренней структурой управления и выполняемыми функциями как всей системой в целом, так и отдельными ее элементами; разработки структуры органа управления в зависимости от выполняемых функций; определения численности управленческого персонала в зависимости от ряда конкретных факторов и т.п.

Логическим продолжением структурно-функционального анализа во многом является ситуационный подход. В теории административно-государственного управления ситуационный анализ — это не простой набор предписываемых правил, а скорее способ мышления об организационных проблемах и их решениях. С точки зрения ситуационной концепции государственного администрирования оптимальных организационных структур не существует. И хотя ситуационный подход признает общие закономерности процесса административно-государственного управления, специфические приемы, которые должны использовать руководители для эффективного достижения целей на каждом уровне управления и в каждой организации, могут значительно варьироваться.

Например, все административно-государственные организации должны создавать структуры для того, чтобы добиться своих целей. Однако существует множество различных способов построения организационных структур. Может быть создано много или мало уровней управления, руководители высшего звена могут оставить за собой право принимать самые ответственные решения или, наоборот, руководители низовых и средних уровней могут получить право широкого участия в принятии решений. Следо-

вательно, в рамках ситуационного анализа руководство административно-государственных организаций перманентно должно определять, какая структура или прием управления наиболее подходит для данной конкретной ситуации. Более того, поскольку ситуация может меняться, руководство должно планировать, какие структурные инновации можно провести, чтобы сохранить эффективность организации.

Успех ситуационного подхода во многом зависит от правильного выбора ситуационных переменных, определяющих развитие управленческого процесса в данных условиях. Установление основных видов ситуационных переменных, особенно в области поведения организационных структур и лидерства, является наиболее важным вкладом ситуационного анализа в развитие методологии государственного администрирования³². Большинство современных исследователей считают основными ситуационными переменными в самих административно-государственных организациях цели, задачи, структуры, технологию и сотрудников. Главными ситуационными переменными внешней среды называют такие факторы, как политический процесс, состояние экономики, научно-технический прогресс, социокультурные изменения, влияние групповых интересов³³.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что определить все переменные, влияющие на административно-государственную организацию, невозможно. Буквально каждое предыдущее управленческое решение, каждая грань человеческого характера (особенно для руководителей), все, что происходит во внешнем окружении организации, влияет на эволюцию управленческого процесса. Однако для практических целей руководители могут рассматривать только перечисленные выше наиболее значимые факторы, которые скорее всего могут повлиять на успех государственного администрирования.

С точки зрения ситуационного подхода методологию анализа административно-государственных задач и решений можно представить как четырехшаговый процесс:

1. Для решения поставленной проблемы руководитель выбирает одну или несколько научных методик: структурно-функциональный анализ, мотивационные модели, количественные методы принятия решений и т.д.

2. Каждая из управленческих методик, применяемых в конкретной ситуации, имеет свои сильные и слабые стороны:

руководитель должен уметь предвидеть вероятные последствия от применения выбранной им методики, как положительные, так и отрицательные (например, предложение удвоить зарплату всем служащим в ответ на дополнительную работу может вызвать значительное повышение их мотивации на какое-то время, однако если сравнить затраты с полученными результатами, то может оказаться, что такой путь приведет к разорению организации).

3. Руководитель должен уметь правильно интерпретировать ситуацию: определить, какие факторы являются наиболее важными в данной ситуации и какой вероятный эффект может повлечь за собой изменение одной или нескольких переменных.

4. Руководитель должен уметь использовать конкретные приемы, которые вызывают наибольший отрицательный эффект в конкретных ситуациях, обеспечивая тем самым достижение целей административно-государственной организации самым эффективным путем в условиях существующих обстоятельств.

Таким образом, методология ситуационного анализа значительно расширила практическое применение теории систем, определив основные внутренние и внешние переменные, которые влияют на административно-государственную организацию. Поскольку в соответствии с этим подходом методики и концепции должны быть применимы к конкретным обстоятельствам, ситуационный подход часто называют ситуационным мышлением. Большинство современных ученых полагают, что перспективы развития методологии административно-государственного управления связаны именно с развитием ситуационного мышления³⁴.

1.3. Основные категории

Основополагающими категориями в теории административно-государственного управления являются понятия «государственное администрирование», «административно-государственное управление», «бюрократия». Когда термин «бюрократия» встречается рядовому гражданину, он думает о бюрократической волоките, которую необходимо преодолеть, чтобы добиться каких-либо услуг или информации.

В социальных науках администрацией или бюрократией принято называть любую крупномасштабную организацию профессиональных служащих, чья основная обязанность состоит в том, чтобы осуществлять политику тех, кто принимает решения. В идеале государственная администрация — это рациональная система или организованная структура, предназначенная для квалифицированного эффективного исполнения общественной политики. Она имеет достаточно строгую иерархию власти, посредством которой ответственность за выполнение государственных решений опускается сверху вниз.

Постараемся разобраться, в чем состоит сегодня административно-государственное управление и что такое государственное администрирование. Для этого необходимо обратиться к современным научным исследованиям.

В западной политологии оба эти понятия обозначаются одним термином «public administration». В узком смысле слова «public administration» означает профессиональную деятельность государственных чиновников. На русский язык это можно перевести как государственное администрирование. Американская энциклопедия определяет государственное администрирование как *«все виды деятельности, направленные на осуществление решений правительства»*³⁵.

В широком смысле слова «public administration» это не только профессиональная деятельности чиновников, но и вся система административных институтов с достаточно строгой иерархией власти, посредством которой ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху вниз. В русском языке этому понятию соответствует административно-государственное управление.

Французский политолог Р. Грегори в своей монографии «Французская гражданская служба» дает определение административно-государственного управления как *«особой социальной функции, направленной на упорядочение развития в интересах всего общества, где государственный чиновник выступает специальным агентом власти»*³⁶.

Английские политологи Джон Гринвуд и Дэвид Вильсон полагают, что административно-государственное управление — *«это деятельность, организация институтов и предметов изучения»*³⁷.

Сегодня большинство политологов считают, что административно-государственное управление и государственное администрирование связаны с тремя сферами власти — законодательной, исполнительной и судебной. Такой подход предлагают Д. Вильсон, Д. Гринвуд, Р. Грегори, У. Джон, Р. Горд, Л. Нигро, Ф. Нигро, М. Роскин³⁸. Наиболее последовательно эта точка зрения выражена в монографии американских политологов Ф. Нигро, Л. Нигро «Современное государственное администрирование». Авторы дают развернутое определение административно-государственной деятельности: *«Государственное администрирование означает скоординированные групповые действия в государственных делах: 1) связанные с тремя сферами власти — законодательной, исполнительной, судебной — и их взаимодействием; 2) имеющие важное значение в формировании государственной политики и являющиеся частью политического процесса; 3) значительно отличающиеся от администрирования в частном секторе; 4) тесно связанные с многочисленными частными группами и индивидами, работающими в различных компаниях и общинах»*³⁹.

Мы предлагаем следующие определения.

Административно-государственное управление — это осуществление государственной политики через систему административных учреждений, при котором ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху вниз. Государственное администрирование — это деятельность профессиональных государственных служащих по осуществлению общественной политики.

Во всех перечисленных выше определениях речь идет об объективной характеристике административно-государственного управления и государственного администрирования. Действительно, административная власть имеет объективную природу: администрация прежде всего подчинена закону и подотчетна представительным органам. Издаваемые администрацией акты управления развивают, уточняют, детализируют, применяют в конкретной обстановке существующие законы.

Однако властные полномочия реализуются людьми. Их исполнение — процесс волевой, умственный, эмоциональный, который может осуществляться как правомерно, рационально, так и волюнтаристски,

иррационально. Поэтому административно-государственное управление как субъективная категория может изменять реальную действительность в лучшую и худшую стороны. Это — громадная созидательная и разрушительная сила⁴⁰. Субъективация власти происходит с того момента, когда человек занял руководящую должность, которая, будучи первичной организационной единицей, компонентом аппарата, имеющим часть его компетенции, не безличностна. С ее помощью индивидуальная воля служащего трансформируется в государственную. Должность можно сравнить с ролью, а служащего — с актером, играющим хорошо или плохо написанную для него автором роль.

Административная должность, трансформируя индивидуальную властную волю в государственную, многократно усиливает первую во всех ее проявлениях, как положительных, так и отрицательных. История знает немало примеров, когда административная власть «пигмея» превращала в «гиганта». Это личностное усиление происходит посредством всех элементов, составляющих содержание данной должности: ее авторитета, полномочий и др. Вступление в должность одновременно нередко бывает связано с получением различных материальных и нематериальных благ, что не может не влиять на личные качества руководителей. У последних может гипертрофироваться вкус к власти, и тогда происходит обратный процесс: государственная воля трансформируется в личную, государственная власть присваивается должностным лицом, используется в собственных видах и интересах. В итоге руководящий работник служит не обществу, а самому себе, его личная воля (ставшая государственной) задает тон последней, направляет ее по нерациональному, неправомерному или даже преступному пути⁴¹.

Одна из форм присвоения административной власти — злоупотребление ею, когда руководитель использует вверенные ему служебные полномочия для протекционизма, незаконного приобретения различных социальных благ и т.д. Значительно более деформированная форма присвоения государственной воли — демония административной власти. Под последней понимается одержимость воли руководителя, стремящегося решить крупные государственные задачи и одновременно преследующего собственные эгоистические цели (жажда большой власти, славы, почестей и т.д.). Наиболее опасное ее проявление — стремление к

расширению сфер деятельности, бесконтрольному властвованию⁴². Демония власти толкает руководителя идти дальше возможных пределов, не считаясь с человеческими, материальными и финансовыми издержками, пренебрегая интересами конкретных людей, их субъективными правами. *«Многовековой опыт показал, что исполнительная власть по природе своей "стремится к независимости и бесконтрольности. Этому способствуют многочисленные факторы: возможность опереться на бюрократический аппарат, ею же создаваемый, всегда и везде противостоящий представительным органам как их антипод; распоряжение орудиями принуждения..., владение информацией, связанное с безнаказанностью ее сокрытия или извращения, и т.п.»*⁴³.

Стремление административной власти стать всеохватывающей, неограниченной, бесконтрольной обусловлено некоторыми факторами.

Первый фактор — генезис власти, прогрессивное развитие которой идет по пути разделения, отделения от «единой и неделимой» двух других — законодательной и судебной, укрепления последних и расширения их влияния на административную. А она, используя существующие традиции, взгляды, структуры, стремится не уступать своих позиций, освободиться от контроля, превратить его в фикцию, красивый орнамент своего могущества.

Второй фактор, не менее мощный, — чрезвычайные обстоятельства, войны, эпидемии, стихийные бедствия, технические, экологические, экономические катастрофы, массовые беспорядки, требующие установления чрезвычайных режимов, в условиях которых роль и полномочия исполнительной власти резко усиливаются. Часто властолюбивые руководители провоцируют возникновение таких ситуаций, а иногда просто обманывают людей, убеждая их, что чрезвычайные условия уже возникли или реальна угроза их быстрого наступления (запугивание агрессией, усилением классовой борьбы и т.д.).

Третьим фактором является зависимость от администрации других властей. Последние возникают позднее, не сразу создают свою финансовую базу, другие средства воздействия, их аппараты малочисленны и т.д. Администрация активно участвует в подборе кандидатов в депутаты и на судебные должности, осуществляет организационно-материальное и информационное обеспечение представительных и юрисдикционных систем,

подготавливает для одних вопросы, а для вторых — уголовные дела, помогает удовлетворять материальные и культурные потребности депутатского и судебного корпусов, соблазняя их представителей должностями, зарубежными командировками, а в наших условиях еще и квартирами, машинами, дачами, разнообразными привилегиями.

Четвертый фактор — сущностные особенности самой административной власти: ее универсальность, огромный аппарат, экономическая мощь, наличие в ее непосредственном ведении многочисленных источников информации, большого арсенала принудительных средств. К этому нужно добавить объективно обусловленную и закрепляемую правом «свободу усмотрения», оперативную самостоятельность «исполнительно-распорядительных органов»⁴⁴, которая резко возрастает в условиях чрезвычайных ситуаций.

Демония исполнительной власти свое логическое завершение получает в тоталитарных обществах, при создании административно-командных систем, в которых администрация поглощает гражданское общество, в структуре государства доминирует управленческий аппарат, а приказы и импульсы, не встречая сдержек и противовесов, с огромной силой устремляются вниз от центра к периферии.

Что можно противопоставить демонии административной власти? Прежде всего создание эффективной системы сдержек и противовесов, которые могли бы смирить демонические свойства административной власти и превратить ее в институт, надежно служащий обществу.

Развитие гражданского общества и обеспечивающего его потребности законодательства наряду с разделением властей — необходимые условия превращения административной власти в исполнительную власть правового государства. Создание сильной законодательной и судебной властей позволяет сократить полномочия администрации, демократически ее формировать, направлять и контролировать. Активизация работы законодательных органов, развитие административной юстиции, образование хозяйственных судов и ряд других мероприятий — это важные шаги в реализации идеи разделения власти. Действенным фактором демократизации управления является закон. Он придает формальную определенность деятельности субъектов управления, упорядочивает ее, четко устанавливает их полномочия, создает преграду произволу. С

помощью законов представительные органы направляют деятельность исполнительно-распорядительного аппарата, предусматривают ответственность субъектов управления за противоправные служебные действия, побуждают служащих правомерно использовать свои полномочия и исполнять служебные обязанности⁴⁵.

Еще одним фактором противодействия демонизму административной власти является высокий уровень профессиональной и политической культуры государственных служащих. Способность должностных лиц прислушиваться к общественному мнению, уважать представителей народа, отвечать перед ними за свои действия, постоянно помнить о пределах своей власти возможна в условиях прочных демократических установлений в государственном управлении и высокого уровня правовой культуры общества. Очень важно, чтобы такие категории, как «подчинение закону», «ответственность перед представительным органом», «уважение прав гражданина», стали правовыми и политическими ценностями, социально осознанными и глубоко прочувствованными каждым должностным лицом⁴⁶.

Именно поэтому во всех демократических странах мира важное значение придается профессиональной подготовке государственных служащих. Специальность «public administration» существует в ведущих университетах Западной Европы и США. В качестве примера можно привести Американский университет в Вашингтоне. Здесь создана Школа государственных дел (The School of Public Affairs). Школа имеет три кафедры: правительства, права и общества, государственного управления. Студентам предлагаются программы по государственному управлению, политическим наукам, праву, управлению государственными финансами, развитию человеческих ресурсов. Акцент на изучение политических наук сделан не случайно.

Динамичный процесс социальных изменений в конце XX века требует принципиально новых качеств и навыков от профессиональных государственных служащих и руководителей. Они должны владеть современными методами и средствами реформирования государственных организаций, обладать способностями управлять инновационными процессами, преодолевать социальную и организационную инертность бюрократических структур. Это предполагает глубокие знания теории политики,

управления, конфликтологии политического анализа, теории принятия решений, социального прогнозирования. Все программы объединены одной целью — развить в каждом студенте способности ученого, специалиста и лидера.

В России в 1992 г. Роскадры совместно с Учебно-методическим объединением вузов по направлению обучения «Менеджмент» разработали пакет документов об открытии новой специальности 07.18 «Государственное и муниципальное управление». Комитет по высшей школе Министерства науки России включил ее в перечень специальностей высшего образования и предоставил право кадровым центрам готовить специалистов данного профиля⁴⁷.

Перефразируя А. Барбюса, можно сказать, что профессиональное политическое образование поможет государственным администраторам «перевести» идеи и действия политиков с «государственного» и «политического» языка на язык гражданский. Именно поэтому государственное администрирование признано всем цивилизованным миром в качестве особо важной для общества деятельности, родившейся на пересечении политической теории и практики.

В отличие от «идеальной модели» бюрократии по М. Веберу современная модель административно-государственной деятельности включает очень сложные характеристики. Это обусловлено тем, что значительное влияние на управленческий процесс в конце XX века оказывает научно-техническая революция, и в частности новые информационные технологии. Такие технологии используются как оперативное средство рационализации управленческой деятельности, без чего представить современную систему административно-государственного управления уже невозможно⁴⁸.

Постараемся выделить основные характеристики административно-государственной деятельности в 90-е годы XX века:

- разработка, осуществление и оценка государственных программ с использованием современных методов социально-политической и социально-экономической диагностики, идентификации и распознавания образов, агрегирования информации и ее компьютерной обработки (с помощью методов математического моделирования социальных процессов при разработке управленческих

решений на локальном, региональном и национальном уровнях);

- прогнозирование и учет в практической деятельности позитивных и негативных тенденций в развитии общественных явлений, разработка мероприятий по локализации и устранению недостатков, определение потребности в изменениях и нововведениях и осуществление практических действий по их реализации;

- анализирование, обобщение и интерпретирование социальных, политических и экономических показателей, характеризующих состояние района, региона, страны;

- организация и проведение эмпирических исследований по изучению социально-политических и социально-экономических процессов в области (регионе, стране) для поиска оптимальных управленческих решений, принятие таких решений;

- применение рациональных приемов поиска, обработки, хранения и использования необходимой социальной, политической, экономической и научной информации.

Динамично меняется и стиль административно-государственного управления. Если чиновники в начале века избегали рискованных действий, не любили изменений, боялись допустить ошибки, поскольку они были административно наказуемы, то в конце XX века стиль административно-государственного управления принципиально изменился. Предлагаемая нами схема позволяет сравнить стиль «идеального бюрократа» по М. Веберу со стилем «идеального» современного чиновника государственного аппарата в 90-е годы:

Идеальный бюрократ

- Избегает риска
- Занимается рутинной деятельностью, исполняя только то, что задано
- Концентрирует внимание на самой деятельности
- Не любит изменений
- Избегает допускать ошибки, они административно наказуемы
- Концентрирует внимание на

Современный чиновник

- Идет на риск в необходимых ситуациях
- Постоянно принимает инновации
- Концентрируется на результатах деятельности
- Стремится к изменениям
- относится к ошибкам с пониманием и учится на них
- Концентрирует внимание на

ограничениях

- Выдвигает на первый план безопасность
- Не имеет желания переучиваться

появляющихся возможностях

- Выдвигает на первый план необходимость достижений
- Стремится постоянно повышать квалификацию

Но на этом расхождения с «идеальной моделью бюрократии» по М. Веберу не заканчиваются.

Любой, кто имел дело с государственными служащими, может подтвердить, что бюрократия не является безразличной, предсказуемой и определенной, как она описана в идеальной модели М. Вебера. В системе государственной администрации, как в любой другой организации, импровизация, отступление от формы и стремление «пустить пыль в глаза» при принятии решений — обычные явления. Государственные служащие редко действуют в стерильных условиях, которые подразумеваются у М. Вебера.

Далее, бюрократия по М. Веберу служит высокостратифицированному авторитарному обществу — такому, в котором средний гражданин «не возражает» бюрократу. Демократические страны Европы и Америки в конце XX столетия — это уже совершенно другое общество, в котором и обыкновенные граждане, и законодатели, не смущаясь, критикуют государственную администрацию, призывают создавать комиссии по расследованию для объяснения действий высокопоставленных государственных служащих⁴⁹.

Сегодня государственные чиновники на высоких политических постах вынуждены прислушиваться к настроениям общественности и считаться с мнениями в парламенте. Они не поступают — да в действительности и не могут поступать — только на основании прецедента или бумажных процедур. Эксперты ООН по административно-государственной деятельности считают, что к административно-государственному управлению необходим новый подход. Принципиальное значение приобретает *«более широкое участие общественности в определении целей развития, разработке планов и принятии решений по государственным программам и проектам, а также по их осуществлению»*⁵⁰. Для того чтобы административно-государственная деятельность была успешной, она должна

приводить к изменениям в общих настроениях, буднях и образе жизни граждан.

Помимо этого структура государственных служб к концу XX века претерпела существенные изменения во многих странах. До середины 70-х годов основной упор в административно-государственном управлении делался на деловые качества профессиональных государственных служащих, их политическую нейтральность и гарантированный срок пребывания в должности. Однако с конца 70-х годов важное значение стало отводиться политической лояльности, а в ряде случаев и активной политической роли государственных служащих (особенно тех, которые занимают высокие посты в административном руководстве и управлении). На практике это означает более быструю перестановку в рядах старших администраторов и придание политического характера определенным должностям. В некоторых странах (США, Франция) сотрудники гражданских служб становятся членами партий и партийными функционерами⁵¹.

Немецкие политологи Г. Шмидт и Х. Трайбер разработали идеальный тип современной «политической бюрократии». Они сопоставили основные характеристики административно-государственной деятельности в конце XX столетия с деятельностью бюрократии «классического типа». Вот предложенная ими схема⁵²:

Деятельность «классической бюрократии»

- Ориентация на «общее благо», «общественные интересы» и т.п.
- Убеждение в том, что проблемы должны решаться на чисто деловой основе, политически нейтрально.
- Плюралистическая политическая полоса обеспечения (парламент, партии, группы интересов и т.д.) в принципе рассматривается как излишняя и даже опасная.
- Отвергается участие масс в

Деятельность «политической бюрократии»

- Ориентация на различные политические группы, интересы и цели.
- Убеждение в том, что проблемы должны решаться в процессе политических переговоров путем достижения компромиссов.
- Плюралистическая политическая полоса обеспечения признается необходимой для проведения в жизнь политических и государственных решений.
- В принципе одобряется

политике и управлении.

- Равенство как политическая цель.

- Слабое взаимодействие между бюрократами и политиками.

- Элитная солидарность (убежденность в том, что чиновники госаппарата должны представлять собой элиту в моральном и интеллектуальном отношении).

- ориентация на процедурные способы деятельности.

политическая активность масс.

- В принципе одобряется равенство как политическая цель.

- Относительно интенсивное взаимодействие между бюрократами и политиками.

- Незначительная элитная солидарность.

- Ориентация на программные и проблемные методы деятельности (участие в разработке и оценке государственных программ, принятие решений).

Комментируя схему немецких политологов, следует подчеркнуть, что тезисы об ориентации бюрократии на различные политические группы и партии и даже об определенной политической самостоятельности высшего чиновничества в принятии решений сегодня практически не оспариваются западными политологами. Расширяющаяся масштабность и техническая комплексность государственного управления предполагают, что чиновники сами решают многие задачи, имеющие политическое значение.

Следует отметить, что некоторые ученые весьма мрачно интерпретируют возросшую политизацию административного процесса. Так, английский политолог Б. Хидей утверждает, что современная бюрократия пытается руководить политиками. Он пишет: *«Как минимум, чиновники осуществляют значительное влияние на политику министра. Они принимают решения, которые министр лишь визирует или о которых ему даже не докладывают. На более высоком уровне власти крупные чиновники, действуя индивидуально, планируют автономную политическую стратегию и пытаются навязать ее министру. Они могут даже проводить obstructionism политике министра, используя*

маневры, ведущие к отсрочке принятия решений, или выдвигая технические аргументы, или находя союзников в других министерствах или среди групп давления. Наконец, самая мрачная интерпретация сводится к тому, что не только отдельные чиновники, но и вся высшая администрация выступает сплоченно за определенную политику и пытается ее диктовать правительству»⁵³.

Однако утверждение Б. Хидея о единой политике, проводимой высшей администрацией, совершенно справедливо вызывает возражения многих ученых. Американский политолог Н. Глик обращает внимание на то, что значительная структурная раздробленность госаппарата мешает выработке общей политической стратегии бюрократии. Он полагает, что совокупность целей и ценностей высокопоставленных должностных лиц не образует единой политической доктрины⁵⁴.

Нам кажется, последняя точка зрения более убедительной. Следует добавить, что высшие посты в госдепартаменте заполняются, как правило, «патронажными» методами, что означает периодическую сменяемость крупных администраторов. Это также препятствует выработке единой стратегии бюрократического аппарата. Вместе с тем тезис о том, что бюрократия превратилась в реальную политическую силу современного государства, не вызывает возражений.

2. Ведущие научные школы административно-государственного управления в странах Запада

2.1. Американская школа административно-государственного управления

Сегодня в теории административно-государственного управления выделяются несколько исторически сложившихся школ и направлений. Ведущими среди них являются американская, английская, французская и немецкая.

Американская школа «public administration» имеет общую эмпирическую направленность своих исследований. Это неудивительно, поскольку политологическая традиция в этой стране с самого начала имела эмпирическую ориентацию. О преимуществах эмпиризма в политической теории говорили и говорят многие ее представители. Профессор Дж. Дрижек из Орегонского университета подчеркивает, что любой прогресс в научных исследованиях *«может быть охарактеризован как возрастающая*

способность науки справляться со случайностью в эмпирических проблемах»¹.

Еще более категоричен Дж. Ганнелл. *«Наивно или претенциозно рассчитывать, — пишет он, — что перестройка политической жизни, государственного управления может произойти на основе проникновения в суть экзистенциализма, феноменологии, лингвистического анализа, герменевтики, критической теории и метаэтики»².* Дж. Ганнелл полагает, что только на основе обобщения практики политической жизни, политического и государственного управления может плодотворно развиваться теоретическая мысль.

Идеи Дж. Ганнелла полностью разделяет известный американский политолог Ю. Меен: *«Наилучшая стратегия для политических наук, — подчеркивает он, — состоит в том, чтобы в максимальной степени быть строго эмпиричным»³.*

Несколько в другом аспекте рассматривает проблему эмпиризма в политических науках Р. Лейн. Он полагает, что в условиях научно-технической революции происходит широкое вторжение «научных критериев и научного знания» в сферу практической политики, государственного управления: *«Дебаты еще остаются оценочными и партийными, но сфера идеологии сокращается под влиянием господства знания»⁴.* Сама теория административно-государственного управления необходима для того, чтобы сделать практику государственного управления более рациональной.

Уже на начальных этапах развития американской школы государственного администрирования многие ее выдающиеся представители были не только теоретиками, но и практиками. Профессор Л. Уайт, который по праву считается одним из основоположников классического направления в американской школе, вел большую практическую деятельность в качестве члена Комиссии по делам гражданской службы. Его фундаментальная теоретическая работа «Введение в науку государственного управления» (1926 г.) во многом является обобщением практики государственного администрирования в США.

В теоретическом плане Л. Уайт во многом опирался на работы Ф. Тейлора, Г. Гантта, Ф. и Л. Гилбретов, занимавшихся организацией управления в бизнесе. Вслед за Ф. Тейлором Л. Уайт утверждал, что оптимизация

использования средств в административно-государственном управлении должна быть ориентирована на достижение поставленных целей с максимальной эффективностью при минимальных затратах. Основными принципами искусства государственного администрирования он считал специализацию, единство распоряжений, сокращение числа подчиненных, делегирование ответственности, централизацию, корпоративный дух (гармонию персонала).

Л. Уайт полагал, что ученые должны ориентироваться на изучение самих административно-государственных институтов с целью оптимизации их функционирования и развития. Основное внимание в своих работах он уделял разработке рациональной структуры государственного администрирования как иерархической организации. При этом Л. Уайт рассматривал государственное администрирование в качестве универсального процесса, состоящего из нескольких взаимосвязанных функций. Главными функциями среди них он считал планирование и организацию.

Однако классическая школа в административно-государственном управлении недооценивала влияние человеческого фактора на развитие управленческого процесса. Поэтому достижения социальной психологии и социологии в 20-30-х годах во многом поставили под сомнение универсальность классических принципов, претендующих на всеобщность. Представители движения за человеческие отношения (или «школа человеческих отношений») попытались объяснить реальное функционирование административных служб через анализ поведения работающих в них индивидов и групп. Наиболее известными учеными этого направления в США в 20—50-е годы были Мери Паркер Фоллет, Элтон Мэйо, Абрахам Маслоу. Именно мисс Фоллет была первой, кто определил научное управление как «обеспечение работы с помощью других лиц». Она обратила внимание, что четко разработанные административные структуры и хорошая заработная плата сотрудников не всегда вели к повышению производительности труда, как это утверждали сторонники классического направления. Силы, возникавшие в ходе работы между служащими, иногда превосходили усилия руководителей повернуть процесс управления в нужную сторону⁵.

Исследования, проведенные А. Маслоу, во многом позволили понять причины этого явления. Он разработал

иерархию потребностей, которая вошла во все учебники по научному управлению⁶. В соответствии с его концепцией мотивами поступков людей являются в основном потребности не экономические (как полагали «классики»), а социальные, эгоистические, позволяющие реализовать творческие возможности, и др., которые могут быть лишь частично и косвенно удовлетворены с помощью денег. Основываясь на этих выводах, А. Маслоу рекомендовал использовать приемы управления человеческими отношениями, включающие создание благоприятного психологического климата в коллективе, консультации со служащими и предоставление им более широких возможностей для реализации своего творческого потенциала в работе.

В 50-е годы в США возникает новое направление в теории административно-государственного управления — поведенческий подход. В отличие от школы человеческих отношений; сосредоточившей внимание на методах налаживания межличностных отношений, в основу нового подхода положено стремление в большей степени раскрыть возможности человека в управленческом процессе, применял концепции поведенческих наук к государственному администрированию.

Дискуссии вокруг поведенческого подхода продолжались на протяжении всей истории «public administration» в США. За это время очень изменился сам подход и даже модифицировалось название: из бихевиоризма оно превратилось в бихевиорализм. Методологическое значение поведенческого подхода состояло не в тех или иных конкретных выводах или предложениях, а в общей ориентации на превращение теории административно-государственного управления в «точную» науку. Первоначально формулировка критерия «точности» была заимствована из психологической концепции бихевиоризма (созданной Дж. Уотсоном).

Известный американский политолог Д. Истон указывает в своей статье, посвященной эволюции бихевиоризма, что смысл психологического бихевиоризма состоит в стремлении исключить из научных исследований все субъективные факторы: цели, намерения, желания, идеи — и оставить лишь данные верифицируемых наблюдений. Но даже в психологии первоначальная парадигма «стимул — реакция» со временем уступила место другой — «стимул — организм — реакция»,

«что позволяет учесть в качестве потенциально полезных чувств, мотивизации и прочие аспекты субъективного восприятия данных и реакции организма»⁷.

Однако в теории административно-государственного управления никогда столь решительно не устранялись субъективные данные. Поэтому появление в 40-е годы термина «бихевиорализм» и постепенное исчезновение из словаря американских политологов слова «бихевиоризм» связаны со стремлением подчеркнуть специфику поведенческого подхода к теории административно-государственного управления (и в других политических науках). Д. Истон считает, что смысл бихевиорального подхода состоит не просто в стремлении к точности, а в надежде на то, что *«в конечном счете будут найдены какие-то общие переменные, которые могут лечь в основу теории, способствующей лучшему пониманию поведения человека во всех областях»⁸.*

В русле поведенческого подхода разработано немало единиц анализа, которые успешно применяются в государственном администрировании. Г. Саймон ввел понятие «решение» и разработал возможности его использования как в чисто теоретическом, так и в эмпирическом плане. В настоящее время парадигма «принятия решений» признана в качестве наиболее общей концепции при исследовании управленческих процессов в теории административно-государственного управления.

Д. Трумэн предложил концепцию «группы интересов», которая используется для аналитических целей в государственном администрировании. Это группы *«с общими ценностями и установками, которые выдвигают свои требования через государственные институты или, напротив, предъявляют требования к последним»⁹.* К. Дейч предложил в качестве единицы анализа сообщение, а также каналы его распространения.

Д. Истон систематизировал основные идеи бихевиорализма, опираясь на работы Р. Даля, Ч. Хайнемана, Д. Уолдо, Д. Трумэна. Он предложил восемь основных принципов бихевиоральной методологии. Применительно к теории административно-государственного управления они могут быть сведены к следующему.

1. Закономерности. Объектом исследования должны быть не столько сами институты и формальные моменты государственного управления, сколько действия людей,

направленные на достижение оптимального управления. В поведении людей в управленческом процессе можно выявить элементы повторяемости, поддающиеся обобщению и систематизации в рамках теории поведения, что имеет объяснительную и прогностическую ценность.

2. Верификация. Достоверность обобщений такого рода, в принципе, может быть проведена путем наблюдения за соответствующим поведением.

3. Методика. Способы получения и интерпретации данных не могут приниматься на веру, а должны использоваться в качестве гипотетических — их следует критически изучать, уточнять и отбирать, чтобы в итоге прийти к строгим методам наблюдения, фиксирования и анализа.

4. Количественные методы. Использование количественных методов не должно быть самоцелью: их следует применять лишь там, где это может дать практический эффект.

5. Ценности. Моральная оценка и эмпирическое объяснение связаны с двумя различными типами суждений, которые в интересах науки должны аналитически разделяться. Однако исследователь поведения в управленческом процессе вправе высказывать суждения обоого рода вместе или порознь при условии, что он не принимает одно за другое.

6. Систематичность. Исследования должны быть систематичными, т.е. теоретическое и эмпирическое следует рассматривать как взаимосвязанные части конкретного и упорядоченного знания.

7. Чистая наука. Понимание и объяснение поведения в управленческом процессе логически предшествует выработке рекомендации для решения актуальных проблем административно-государственного управления.

8. Интеграция. Поскольку государственное администрирование связано с различными сторонами человеческой деятельности, недопустимо игнорировать в исследованиях выводы других общественных наук. Признание этой взаимозависимости должно способствовать интеграции теории административно-государственного управления с философией, социологией, психологией, политологией¹⁰.

Наиболее интересными концепциями управления, разработанными в рамках поведенческого подхода, являются теории Х и Y Д. Макгрегора и теория мотивационной гигиены Ф. Герцберга.

Д. Макгрегор полагал, что стратегия управления базируется на том, как управляющий представляет свою роль по отношению к рядовым служащим. Теория Х получила название статической стратегии управления. Ее основные постулаты сводятся к следующему:

- средний служащий в силу своей природы не любит работать и при возможности стремится избежать труда;
- вследствие прирожденной неприязни к труду большую часть служащих необходимо принуждать, контролировать, направлять или угрожать им наказанием, чтобы они работали напряженно для достижения целей организации;
- средний служащий предпочитает, чтобы им руководили, стремится избежать ответственности, сравнительно нечестолобив и более всего предпочитает собственную безопасность¹¹.

Д. Макгрегор считал, что в этих положениях содержится большая доля истины, но их не стоит преувеличивать, и предлагал соглашаться с ними только при наличии надежных доказательств их справедливости в каждом отдельном случае. Однако более гибкой и эффективной концепцией управления он считал теорию Y, которая получила название динамической стратегии управления. Вот ее основные положения:

- затраты физических и умственных усилий в процессе труда также естественны, как в играх или на отдыхе;
- внешний контроль и угроза наказания не являются единственными средствами для ориентации усилий людей на достижение целей организации. Служащий способен и будет сам себя контролировать, если он стремится к целям, в достижении которых он заинтересован;
- усилия, прилагаемые служащим к достижению поставленных перед ним целей, пропорциональны ожидаемому вознаграждению за их осуществление;
- средний служащий при соответствующей подготовке и условиях не только принимает на себя ответственность, но и стремится к ней;
- способности ярко проявлять творческую фантазию, изобретательность и творческий подход к решению проблем организации свойственны скорее широкому, а не узкому кругу людей;
- интеллектуальные способности среднего чиновника используются далеко не полностью в системе управления¹².

Ниже приведены основные различия теорий X и Y Д. Макгрегора.

<i>Теория X</i>	<i>Теория Y</i>
1. Статистическая стратегия управления	1. Динамическая стратегия управления
2. Дальнейшее совершенствование способностей чиновника невозможно	2. Дальнейшее совершенствование способностей чиновника возможно
3. Единоличный полный контроль	3. Признается наличие у чиновника потребности в селективной адаптации
4. Активность чиновника ограничена в силу самой природы человека	4. Активность чиновника в организации ограничена способностью управляющих к руководству
5. Неэффективная работа организации обусловлена природой людей, которыми необходимо руководить	5. Неэффективная работа организации обусловлена плохим управлением

Д. Макгрегор понимал, что предпосылки теории Y легко принять, но трудно провести в жизнь. Он также подчеркивал, что теория Y — это только комплекс гипотез, а не истин в последней инстанции. Ее гораздо легче применять по отношению к управленческому персоналу среднего и высшего звеньев, чем к рядовым служащим, так как управляющие в силу занимаемого положения обязаны принимать решения.

Применение теории Y для мотивации управляющих — это, по сути дела, обогащение содержания их труда, расширение их обязанностей при соответствующем увеличении прав. В то же время применение теории Y к рядовым служащим не только увеличивает их роль в управлении, но изменяет содержание их роли, поскольку они, традиционно не имевшие права принимать решения, получают такие права, а ответственность их не возрастает.

Однако привлечение подчиненных к управлению часто себя не оправдывает: не потому, что теория Y неверна, а потому, что ее трудно реализовать на практике. Прибегающие к ней управляющие часто просто не обладают необходимыми для этого способностями либо позволяют

своим служащим принимать решения только по несущественным вопросам (например, выбор местоположения стоянки автомобилей или буфета), либо просят их совета, а потом пренебрегают им. Подобные управляющие могут быть уверены, что пользуются методами коллегиального руководства, но это не так. Д. Макгрегор предупреждал: если вы попытаетесь применить теорию Y на такой искусственной основе, вам и вашим подчиненным будет легче жить, если вы переключитесь на теорию X. Лучше эффективно применять теорию X, чем неэффективно — теорию Y.

Концепция управления Ф. Герцберга также основана на исследовании мотивов поведения людей в процессе управления. Ф. Герцберг выполнил серию исследований, предположив, что труд, приносящий служащему удовлетворение, способствует его психическому здоровью. Его концепция получила название мотивационной гигиены. Гигиена, как известно, является наукой о поддержании здоровья, но в данном случае здоровой психики и хорошего настроения в процессе работы.

Все факторы, сказывающиеся на мотивах трудового поведения, Ф. Герцберг разделил на две группы: способствующие и препятствующие удовлетворению трудом.

В первую группу вошли: трудовые успехи; признание заслуг; собственно процесс труда; степень ответственности; служебный рост; профессиональный рост¹³. Согласно теории Герцберга, наличие любого из этих факторов (или их всех) усиливает положительные мотивы трудового поведения служащих, поскольку повышает степень удовлетворенности работой. Он полагал, что эффективнее всего удовлетворенность трудом достигается обогащением его содержания. Это значит, что служащему следует предоставить возможность принимать самостоятельные решения, специализироваться в удовлетворяющей его деятельности, иметь перспективы служебного роста и т.д. Иными словами, лица, проектирующие рабочие места служащих, должны стремиться к тому, чтобы на работников достаточно активно воздействовали все шесть факторов, способствующих удовлетворенности трудом. Ф. Герцберг предупреждал, что обогащение содержания труда не следует смешивать с расширением круга обязанностей. Обогащение содержания труда делает работу интересней, поскольку предоставляет

работнику большую свободу действий, тогда как расширение круга обязанностей только увеличивает объем работы.

Факторы, препятствующие удовлетворенности служащего трудом, Ф. Герцберг связывал с социально-психологическим климатом в организации. Если любой из них оказывается неадекватным, это вызывает недовольство работника и ослабляет положительные мотивы его трудового поведения, усиливая неудовлетворенность работой. Если же эти факторы адекватны, они будут активно мотивировать работника. Ф. Герцберг выделил восемь таких мотиваций:

- гарантии сохранения работы;
- социальный статус;
- трудовая политика в организации;
- условия труда;
- отношение непосредственного начальника;
- личные склонности;
- межличностные отношения;
- заработная плата¹⁴.

Ф. Герцберг предупреждал, что на факторы недовольства служащего трудовым окружением следует обращать серьезное внимание. Когда они устранены, вы можете работать с человеком, ориентируясь на его потребности высших уровней, формировать мотивы его поведения, используя действие факторов удовлетворенности трудом.

Проанализированные нами концепции свидетельствуют о смещении ракурса изучения административно-государственного управления в сторону исследования социально-психологических взаимоотношений индивидов в процессе управления, что привело к широкому использованию представителями бихевиорализма принципов микросоциологии (социометрии). Суть этих принципов состоит в том, чтобы найти соответствие между микроструктурой группы (или психологическими отношениями между индивидами) и микроструктурой общества.

Однако постепенно выяснилось, что принципы социометрии дают положительный эффект лишь в экспериментах, проводимых на малых группах, и оказываются совершенно непригодными по отношению к обществу в целом. Характер политических и управленческих отношений в обществе определяется не психологическим миром отдельных личностей, а наоборот, сами общественные

отношения являются определяющими по отношению к социально-психологической структуре личности.

Сторонники бихевиорализма, увлекшись критикой институционально-правового метода и подчеркивая его неспособность выявить и измерить факторы, создающие отклонения в поведении людей в процессе управления, сами оказались в уязвимом положении. Придавая первостепенное значение изучению разного рода данных по проблемам малой социальной важности (например, исследованию признаков авторитарной личности), они оставили в стороне кардинальные проблемы административно-государственного управления.

Накопившийся громадный эмпирический материал подвергался обработке по произвольно сконструированным принципам. Больше того, такая обработка несмотря на широкое использование ЭВМ становилась все сложнее и сложнее, поскольку поток фактического материала напоминал снежный ком, сброшенный с горы. Кроме того, если поведение индивидов в малых группах в управленческом процессе еще поддавалось какому-то количественному измерению, то применительно к обществу в целом такие измерения оказались явно недостаточными.

Все эти обстоятельства способствовали выработке критического отношения к традиционному бихевиорализму и привели к появлению новых тенденций в государственном администрировании после второй мировой войны — «постбихевиорализму», «модернизму» и «структурному функционализму».

По мнению постбихевиоралистов, основная задача теории административно-государственного управления состоит не столько в том, чтобы описывать и анализировать управленческий процесс, сколько в том, чтобы интерпретировать его в более широком смысле — под углом зрения актуальных социально-политических ценностей.

М. Фалко отмечает, что постбихевиоралисты с самого начала выступили за «применимость» и «действие», считая, что именно эти категории имеют главное значение, а средства и методы проведения исследования — второстепенные. Они заявили, что теория административно-государственного управления никогда не была нейтральной наукой в своих выводах и поэтому для понимания границ исследования необходимо ясно представлять себе ценностные критерии, лежащие в его основе¹⁵.

Д. Истон изложил основные идеи постбихевиорализма в своей книге «Политическая система». Он считал, что для ученого более важно осознать отношение к проблеме и ее смысл, чем в совершенстве овладеть техникой исследований. Поэтому необходимо преодолеть идеологию «эмпирического консерватизма» традиционного бихевиорализма: не следует *«привязывать себя исключительно к описанию анализа и фактов — это ведет к ограничению понимания этих фактов в более широком контексте»*¹⁶.

Д. Истон призвал ученых к исследованию и конструктивному развитию демократических ценностей. По его мнению, ученый должен нести особую ответственность за применение своих знаний». *«Знать — значит нести ответственность за действие, а действовать — значит участвовать в изменении общества. Созерцательная наука была продуктом XIX века, когда существовало широкое моральное согласие. Современная деятельная наука должна отражать существующий конфликт в обществе по поводу идеалов»*¹⁶.

В теории административно-государственного управления эти идеи нашли выражение в требовании расширить ответственность «интеллектуалов» — экспертов, роль которых состоит в том, чтобы охранять существующие ценности цивилизации и претворять свои знания в жизнь. Другими словами, постбихевиорализм есть своего рода соединение позитивистского и ценностно-идеологического подхода к исследованию проблем государственного администрирования.

На первый взгляд может показаться, что исходные позиции постбихевиорализма являются крайне радикальными и выводят теорию административно-государственного управления за рамки тех установок, в которых она с момента своего возникновения пребывала. Между тем это далеко не так. Представители постбихевиорализма не отрицают в целом, а, наоборот, поддерживают бихевиоральные методы и технику, стремясь сделать их применение более обоснованным и убедительным для исследования проблем административно-государственного управления. В широкой исторической перспективе постбихевиорализм означает возможность необходимых изменений в государственном администрировании при сохранении его главных принципов.

Несколько другой подход к изучению административно-государственной деятельности предлагают представители

модернистского направления. Не отвергая полностью идеи бихевиорализма, они в то же время стремятся преодолеть крайности и недостатки этого метода. В частности, модернисты предлагают дополнить его институциональным подходом, т.е. обратить основное внимание на изучение самих административно-государственных институтов.

Один из видных представителей модернизма Д. Сингер пишет: *«Научная теория невозможна, если она охватывает только бихевиоральные явления... необходимо обратить внимание на институциональные явления, под которыми я имею в виду структуру, культуру и отношения»*¹⁷. Модернисты называют свой метод «подлинно научным», «сциентистским». Характерными признаками этого направления является не только критика бихевиорализма от имени науки, но и стремление преодолеть его силами этой науки.

Модернисты широко используют теоретические и эмпирические методы кибернетики, физики и математики. Различные разделы математической статистики, и в первую очередь факторный анализ, различные виды имитационных моделей, метод контен-анализа, вербальные абстрактные модели, теория игр — таковы основные методические средства модернистского направления.

Однако основной недостаток методологии модернизма заключается отнюдь не в том, что она опирается на средства естественных и точных наук, а в том, что она чересчур абсолютизирует эти средства, формализуя тем самым научный анализ государственного администрирования.

С середины 50-х годов в теории административно-государственного управления становится популярным структурно-функциональный метод, чему в немалой степени способствовали работы Д. Истона, Г. Алмонда, Т. Парсонса. Рассматривая государственное администрирование в терминах структурно-функционального анализа, американские политологи сосредоточили внимание на факторах, способствующих или препятствующих интеграции и стабильности существующей системы административно-государственного управления. Приверженность идее социальной стабильности постепенно становится определяющей чертой американской школы административно-государственного управления.

По Парсонсу, структурно-функциональный анализ в государственном администрировании связан с двумя

принципами: распределением и интеграцией. Распределение сосредоточивается на средствах и неизбежно ведет к конфликту. Интеграция сосредоточивается на целях и взаимосвязи целей, что создает стабильность административно-государственного управления.

Распределению в управленческом процессе подлежат «средства», «персонал» и «награды». Средства — это транспорт, жилье, материальные блага, средства производства. Наиболее важные среди них — деньги и власть. Это свидетельствует о том, что распределительные процессы не являются в системе государственного администрирования просто материальными.

Распределение персонала — процесс, предполагающий установление правил для обращения со средствами и разработку систем, позволяющих людям переходить от одной позиции к другой. Здесь имеется в виду обучение, отбор и назначение государственных служащих. Образование выступает лишь первой фазой при распределении персонала в процессе управления¹⁸.

Существует несколько принципов, по которым может осуществляться распределение персонала. Т. Парсонс выделяет четыре: универсализм, партикуляризм, метод достижений и метод предписаний. Принцип универсализма предполагает, что люди будут оцениваться согласно стандартам, применяемым ко всем (например, образование, профессиональная квалификация, стаж работы и т.д.). Принцип партикуляризма, наоборот, предполагает оценивать людей согласно специфическим групповым стандартам. При этом под групповыми стандартами можно подразумевать профессиональные достижения (метод достижений) или определенные предписания — социальное происхождение, политическая лояльность, национальность и т.д. (метод предписаний).

Третьим видом распределения в системе административно-государственного управления выступают награды. Парсонс имеет в виду особый вид награждения — символические элементы престижа. Всякая деятельность и любая роль в административно-государственном управлении оценивается в терминах престижа. По этой причине, Парсонс полагал, что престиж «распределяется»¹⁹.

Отношение «наград» к распределению средств производства и персонала образует ядро теории интеграции с точки зрения структурно-функционального анализа.

Существуют два аспекта связи между интеграцией и распределением в системе государственного администрирования. Во-первых, насколько хорошо в управленческом процессе распределяются средства. Во-вторых, какова координация между различными распределительными процессами. Например, если в первом случае может стоять вопрос о том, насколько хорошо обучены государственные служащие, то во втором — насколько существующая система обучения обеспечивает специалистов необходимыми знаниями.

Известный американский политолог Р. Мертон сформулировал три универсальных постулата функционального подхода:

- функционального единства системы (согласованность функционирования всех ее частей);
- универсального функционализма (функциональность — полезность);
- функциональной необходимости.

В начале 70-х годов, когда кризисные события предшествующего десятилетия поставили под сомнение идею о равновесном состоянии общества, структурный функционализм стал резко терять интеллектуальный кредит. Однако в начале 80-х годов вновь достигнутое состояние относительной стабильности и усиление стабилизационной ориентации в теории политики и теории административно-государственного управления стимулировали новое обращение к функциональному подходу.

Сегодня термин «функционализм» в американской школе государственного администрирования не указывает на нечто четко определенное: некий набор понятий, метод, модель или идеологию. Скорее он указывает на традицию.

В последние десятилетия в США большой интерес вызывает концепция организационного развития. Ее истоки можно обнаружить в разработках, посвященных подготовке и повышению квалификации управленческого персонала. В своих теоретических посылах она многое заимствует из работ А. Маслоу, М. Макгрегора, Р. Лайкерта. До сих пор в американской школе не существует общепринятого определения концепции «организационного развития». Однако можно сказать, что исходной посылкой этой концепции является утверждение о возрастании скорости и усложнении характера изменений социальной среды.

Специалисты по организационному развитию представляют идеальной структуру административно-государственного управления, построенную по модели живого организма. По их мнению, такой организации должны быть присущи следующие черты:

- она должна приспосабливаться к новым целям государственного управления в соответствии с требованиями быстро меняющейся социально-политической среды;

- члены институтов административно-государственного управления должны осуществлять сотрудничество и управлять изменениями, предотвращая их разрушительное воздействие на всю систему административно-государственного управления;

- в развивающихся институтах государственного администрирования участие каждого уровня в постановке целей и принятии решений являются правилом, так что государственные служащие ощущают свою вовлеченность в планирование и управление изменениями;

- развивающиеся институты административно-государственного управления должны располагать благоприятными возможностями для самореализации их членов, для этого необходимо свободное общение (открытые коммуникации) и высокое взаимное доверие государственных служащих, что должно способствовать конструктивному разрешению всех противоречий²⁰.

Следовательно, целью организационного развития является повышение эффективности функционирования системы государственного администрирования. Это обеспечивается, помимо всего прочего, способностью административных структур быстро и своевременно адаптироваться к изменениям в социально-политическом и экономическом развитии, к переменам в структуре и методах самой системы управления. Инструментом в достижении этой цели служат изменения в поведении профессиональных государственных служащих, сознательно вводимые путем целенаправленного воздействия на систему ценностных ориентации людей, их межличностные и межгрупповые взаимодействия. Свои надежды специалисты по организационному развитию связывают также с обучением государственных служащих новейшим управленческим методикам. Важное значение придается созданию условий для более интенсивного использования человеческого

потенциала на базе различного рода методов поведенческих наук²¹.

2.2. теория административно-государственного управления в Великобритании

Изучение государственного управления в системе английского академического обществознания началось в конце прошлого столетия, когда при Лондонском университете была основана Лондонская школа экономики и политических наук. В этой школе, а позже в Оксфордском, Кембриджском, Манчестерском, Ливерпульском и других университетах до второй мировой войны было сосредоточено преподавание и изучение государственного управления, политических институтов, государственной службы, английского конституционного и административного права. Эти дисциплины преподавались на одноименных кафедрах или кафедрах политической науки.

Научные исследования до начала 30-х годов сводились, как правило, к формально-юридическому описанию государственно-правовых институтов, поскольку господствовал институциональный подход к изучению административно-государственного управления. Наиболее известными учеными в этот период были Э. Баркер, Д. Коул, Г. Ласки, Ч. Маннинг, У. Робсон, Г. Файнер и др.

Начиная с 30-х годов в английской школе административно-государственного управления начинают господствовать бихевиоральные методы изучения государственного администрирования. С самого начала в рамках бихевиоральной методологии сложились две основные тенденции — социологическая и экономическая, истоками которых стали два различных понимания природы человеческого поведения. Экономисты рассматривали политику и государственное управление как сферу рациональной деятельности людей с неизменными целями, сводимыми к стремлению извлечь максимальную выгоду. Сторонники социологического подхода, наоборот, стремились избежать подобной однозначности и примитивизма, усматривая в политическом поведении и государственной деятельности результат влияния культурных традиций, которым человек подчиняется в большинстве случаев неосознанно²².

Еще в 1908 г. видный английский психолог Дж. Уоллес заявил о кризисе в политических науках и государственном

управлении, вызванном тем, что рационализм отказывался от изучения связей между политическим поведением и «человеческой натурой», определяемой культурными, социальными и расовыми факторами. Уоллес впервые поставил серьезно вопрос о значении неосознанных мотивов и политической деятельности и о роли пропагандистских символов в государственном управлении²³. Эти и многие другие идеи Уоллеса были господствующими в английской школе «public administration» вплоть до 50-х годов XIX века. Экономический подход в эти годы был на «втором плане» до тех пор, пока не стало известно об успехах формальных методов экономического анализа.

Крупнейшими представителями социологического направления стали Э. Берч, И. Берлин, У. Риз, Р. Роуз. По мнению И. Берлина, основным в философии государственного управления является «повиновение и насилие», поэтому обходить вопрос оправдания власти и подчинения ей ученые не вправе²⁴. Наличие или отсутствие консенсуса относительно авторитета государства в обществе Р. Роуз считает главным вопросом любой политической системы. Авторитет государственной власти может быть измерен, с одной стороны, степенью ее поддержки гражданами, а с другой — тем, насколько последние подчиняются ее законам²⁵.

У. Риз выделяет три основных значения термина «государство» в англосаксонской политологической традиции: «политически организованное и территориально ограниченное общество», «политически организованное в соответствии с моральными идеалами общество», «правительство как учреждение». Последнее значение, подчеркивает У. Риз, гораздо чаще встречается в наши дни²⁶.

В работах Э. Берча рассматриваются три понятия ответственности в государственном управлении: ответственность перед общественным мнением, проведение продуманной государственной политики, основанной на всестороннем анализе проблем; ответственность перед парламентом. По мнению Э. Берча, английская политическая культура в качестве главной добродетели выдвигает второй тип ответственности, когда правительство идет даже на потерю популярности ради осуществления того курса, который кажется ему наиболее целесообразным. Э. Берч полагает, что английская государственная система предоставляет возможность влиять на общественное мнение:

правительство может и должно находить компромисс с ведущими группами общества, воспитывать общественность, чтобы она осознала мотивы, движущие правительственной деятельностью²⁷.

Ответственность членов правительства перед парламентом выражается в ответственности каждого министра за деятельность правительства в целом и его ответственности за руководимую им государственную службу. Однако эффективность парламентского контроля за деятельностью правительства постоянно снижается: у «заднескамеечников» нет ни времени, ни достаточных знаний, чтобы вникать в сложные проблемы государственного управления. Что касается групп интересов, то они предпочитают проталкивать свои решения помимо парламента, поэтому многие государственные и военные проблемы содержатся в значительной степени в тайне²⁸.

Э. Берч весьма настороженно относится к тому, что характер принятия государственных решений модифицировался в результате реформ 1966—1975 гг. и допускает определенную степень взаимопроникновения между миром государственной политики, ее официальными представителями и университетами, предпринимателями и работающими по найму. Среди факторов, влияющих на принятие государственных решений, он отмечает позицию премьер-министра, «первого среди равных» в кабинете, деятельность членов кабинета, давление профсоюзов и организации промышленников, рядовых членов парламента и средств массовой информации, которые по традиции считаются выразителями общественного мнения. Известно, что в последние десятилетия ряд важных решений (например о вступления в ЕЭС) были приняты без предварительного обсуждения в ходе парламентских выборов, и инициативы их выдвижения принадлежит целиком правительству, стоящему у власти.

Э. Берч указал также на изменение понятия «первичной ответственности правительства» в современной Великобритании. В начале столетия под ней подразумевалась ответственность правительства перед Коронай, которая воплощает единство и преемственность национальной жизни. Сегодня под ней понимают ответственность правительства перед народом²⁹.

В последние десятилетия в трудах ученых социологического направления центральной стала проблема

стабильности государственных институтов. Большинство английских политологов ищут причину их стабильности в политической культуре страны. Основой анализа служит понятие консенсуса как демократической процедуры.

По мнению Дж. Баджа, степень консенсуса зависит от уровня политической культуры и активности. Выборные лица и государственные чиновники единодушны во мнении, что существующие государственные институты «чувствительны» к запросам рядовых граждан, что эти институты пользуются поддержкой последних, и что их сохранение важнее любых разногласий между политическими силами.

Политически пассивные лица, напротив, не видят демократичности государственных институтов и не считают, что они пользуются общей поддержкой. Хотя апатичная масса и проявляет согласие относительно ценности наиболее общих демократических норм в государстве, но степень консенсуса резко снижается, когда речь заходит об их реальном применении³⁰.

Однако наличие прямой зависимости между степенью консенсуса по проблемам стабильности государственных институтов и уровнем политической культуры и активности вызывают сомнения. Тот же И. Бадж, исследуя вместе с Дж. Брэндом, М. Марголисом и Э. Смитом политические круги Глазго, обнаружил, что у членов городского совета «продемократические симпатии» были гораздо слабее, чем у партийных функционеров³¹.

Интересные размышления о влиянии культурных факторов на формы лидерства в государственных структурах Великобритании можно найти в работе Д. Кэвэнея. Автор полагает, что формы лидерства, которые возникли в стране, не соотносимы с понятием харизматического лидерства, выдвинутого М. Вебером. Реализация личных способностей лидера в Великобритании целиком зависит от традиционных институтов, вне которых путь «наверх» в британской политической системе невозможен. Так, премьер-министр в глазах избирателей обладает авторитетом не столько из-за своего поста или человеческих достоинств, сколько благодаря своей принадлежности к одной из традиционных партий. Руководителем страны может стать только тот, кто прошел весь курс политической социализации: от рядового члена парламента до лидера фракции. Это предполагает подчинение традиционным правилам игры³². Только в период мировых войн пост премьера мог занять аутсайдер: новатор,

обладающий незаурядными личными качествами (Черчилль)³³.

Экономическое направление в английской школе административно-государственного управления начало набирать силу после второй мировой войны. В отличие от социологов, делавших ставку на изучение влияния культурных традиций и системы ценностей, экономисты рассматривали государственное управление как сферу рациональной деятельности людей. Известный английский политолог Б. Барри разработал концепцию «экономического типа» государственной власти, осуществляемой путем угроз и обещаний. Властные отношения в обществе Б. Барри рассматривает в понятиях выигрышей и потерь. Он полагает, что властные отношения имеют место только тогда, когда одна сторона выигрывает от их сохранения больше, чем другая, располагая возможностями добиваться повиновения последней ценой минимальных убытков³⁴. Для измерения повиновения Б. Барри предлагает следующий критерий: повиновение А власти Б тем больше, чем больше расхождения между ними в данном вопросе³⁵. При этом А повинует Б в том случае, если для него стоимость уступчивости меньше стоимости возможных потерь в случае санкции со стороны Б. Вероятность применения санкции зависит от того, насколько затраты на их использование для Б перекрываются размером выигрыша в случае повиновения А³⁶.

Сам исследователь считает, что хотя его модель и объясняет некоторые аспекты процесса осуществления властных отношений в государстве, она весьма ограничена. В частности, эта модель не принимает во внимание различий, существующих между объективным характером мотивов, угроз, обещаний и субъективностью их восприятия³⁷.

Видный английский философ М. Оукшотт, возглавлявший в 50—60-е годы кафедру политической науки Лондонской школы экономики, разработал две концепции административно-государственного управления: целевую и гражданскую. По мнению М. Оукшотта, эти типы административно-государственного управления в чистом виде не встречаются нигде, поскольку представляют собой идеальные теоретические конструкции. Но можно сказать, что европейские народы проделали путь от «бессознательной солидарности целевого объединения» в рамках государства в эпоху позднего средневековья к сознательной гражданской

ассоциации наших дней. Однако и сегодня этот процесс не завершен: в одних государствах (западных демократиях) идеал «гражданской ассоциации» осуществлен в большей степени, в других — в меньшей. Но и в западных демократиях возможны эксцессы возвращения к режиму целевого государственного управления³⁸.

М. Оукшотт предлагает следующую характеристику целевого государственного управления. Граждане в таком государстве рассматриваются как работники предприятия, существующего для достижения определенных целей (благополучия, уровня производства, культурного единства и т.д.). Формальное равенство отсутствует — ценность человека определяется его вкладом в «общее дело», что означает подчинение индивидуальности корпоратизму. Законодательство носит административный, регулирующий, прикладной характер. Понятие справедливости сужается до принципа справедливости распределения, цель которого — подчинить требования равенства задачам эффективности системы административно-государственного управления.

Напротив, гражданская ассоциация объединяет своих членов, не связывая их общностью целей. Это не значит, что они действуют бесцельно: просто государственное управление не ставит своей задачей поощрять какой-либо вид целенаправленной деятельности. Совокупность соблюдаемых гражданами норм поведения гарантирует сохранность их прав и свобод. Таким образом, подчеркивает М. Оукшотт, *«управление становится особой ограниченной сферой деятельности по обеспечению и поддержанию общих норм поведения, которые рассматриваются не как предписания, навязывающие основные виды, деятельности, а как средства, предоставляющие людям возможность заниматься по своему усмотрению любой деятельностью»*³⁹. Однако этот «идеальный» тип административно-государственного управления не достигнут еще нигде — европейские народы только движутся в данном направлении.

В последнее время в английской школе «public administration» появились новые подходы и направления. Наибольшим влиянием среди них пользуется система «мягкого мышления». Во главе этого направления стоит Питер Чекланд, руководитель исследовательской программы, осуществляемой Ланкастерским университетом. Система «мягкого мышления» появилась как следствие неудачной попытки применения инженерной методологии (жесткого

подхода) к разрешению слабоструктурированных проблемных управленческих ситуаций. Система «жесткого мышления» исходила из предпосылки имманентной системности реального мира (и сферы управления) и видела проблему в поиске оптимальных путей движения к известным или заданным целям. Система «мягкого мышления» перенесла признак системности с реальности на процесс ее познания. Этот подход позволяет структурировать управленческие процессы посредством исследования различных взглядов и позиций и обсуждения их правомерности в конкретных обстоятельствах.

По мнению П. Чекланда, единственный способ изучить целостность — посмотреть на нее с возможно большего числа точек зрения. Он сознательно уходит от традиционной парадигмы оптимизации существующих процессов, основанной на попытке идентификации и анализа систем в реальном мире. Свой подход П. Чекланд считает скорее интерпретационным, чем функциональным.

Решение проблем в управленческой деятельности П. Чекланд рассматривает как никогда не заканчивающийся процесс познания. В каждом отдельном случае для формирования управляющего воздействия необходимо всестороннее изучение ситуации, чтобы достичь приспособления участников, вовлечь их в управленческую проблемную ситуацию, в процесс формирования будущего состояния своей организации⁴⁰.

Еще одним новым направлением является организационная кибернетика. Она возникла как контрнаправление по отношению к управленческой кибернетике, отличавшейся излишней механистичностью. Философско-социологической парадигмой организационной кибернетики выступает структурализм. Структурализм исходит из наличия некоторой модели каузальных процессов, происходящих на глубоких структурных уровнях систем. Эти процессы продуцируют поддающиеся наблюдению феномены и отношения. Таким образом, структурализм пытается объяснить феномены, доступные нашим чувствам, действием скрытых, ненаблюдаемых механизмов.

С. Биэр ввел центральное понятие организационной кибернетики — балансирующая система⁴¹. По его мнению, система может быть отнесена к балансирующей в том случае, если она способна реагировать на изменения окружающей среды, даже если эти изменения не могут быть предсказаны в

период создания системы. Чтобы остаться балансирующей в течение длительного времени, система должна достигнуть «необходимого разнообразия», чтобы соответствовать сложности окружающей среды, с которой она вступила в контакт. Разнообразие представляет собой субъективную меру — меру состояний, соответствующих определенной цели — выживанию системы (продолжению ее существования). Следовательно, цель организации всегда есть компромисс между требованиями внешней среды и ее внутренними функциями, а стратегия организации может быть определена как стратегия баланса. С. Бизр утверждает, что подобные системы должны обладать пятью функциями: организации, координации, контроля, сбора и обработки информации, разработки политики. Завершая характеристику английской школы административно-государственного управления, следует подчеркнуть, что в последние десятилетия она испытывает значительное влияние американских политологов. Это влияние особенно заметно в прикладных исследованиях, которым уделяется больше внимания, чем в предыдущий период.

2.3. Французская школа административно-государственного управления

Во Франции теория административно-государственного управления сложилась в известной мере как итог развития науки государственного (или конституционного) права. Начиная с конца XIX века в работах по конституционному праву ясно прослеживается тенденция политизации. Уже в монографии А. Эсмена «Элементы конституционного права», вышедшей в 1895 г., не просто излагаются нормы конституционного права, но сделана попытка дать более широкую картину государственного управления в стране. Значительно расширили традиционные рамки конституционного права Л. Дюги и М. Ориу, которые сформулировали в своих работах понятие института, заложив основы институционального подхода к административно-государственному управлению⁴².

Однако классиком теории административно-государственного управления во Франции по праву считают Анри Файоля. Не будет преувеличением сказать, что А. Файоль является наиболее значительной фигурой, которую Европа дала науке управления в первой четверти XX века. Его «теория администрации» изложена в книге «Общее и

промышленное управление», опубликованной в 1916 г. Файоль возглавлял созданный им Центр административных исследований. Он доказывал, что сформулированные им принципы управления являются универсальными и применимы практически повсюду: в экономике, в правительственных службах и учреждениях, в армии и на флоте.

Одним из крупнейших заказов, выполненных Центром административных исследований, стало изучение организации работы почтово-телеграфного ведомства. Этой и другим проблемам реформы государственного управления, общественных учреждений и системы образования А. Файоль уделял значительное внимание в своей деятельности. Он также первым поставил проблему организованного обучения менеджменту во Франции.

А. Файоль дал классическое определение научному управлению: *«Управлять — значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать;*

предвидеть, то есть учитывать грядущее и вырабатывать программу действия;

организовывать, то есть строить двойной — материальный и социальный — организм учреждения;

распоряжаться, то есть заставлять персонал надлежаще работать;

координировать, то есть связывать, объединять, гармонизировать все действия и все усилия;

контролировать, то есть заботиться о том, чтобы все совершалось согласно установленным правилам и отданным распоряжениям»⁴³.

Согласно Файолю, управление любой организацией (и государственным учреждением в том числе) включает шесть основных групп функций: технические, коммерческие, финансовые, страховые, учетные и административные. Причем административные функции являются главными, определяющими. Ни в одну из пяти предыдущих функций не входит задача выработки общей программы работы учреждения, подбора его рабочего состава, координирования усилий, гармонизации действий. Все это составляет задачу административных функций, и именно поэтому им принадлежит лидирующая роль.

А. Файоль сформулировал 14 общих принципов управления⁴⁴.

1. Разделение труда — позволяет сокращать число объектов, на которые должно быть направлено внимание и действие, что способствует повышению количества и качества производства при затрате тех же усилий.

2. Власть — право отдавать распоряжения и сила, принуждающая им подчиняться. Власть немыслима без ответственности, т.е. без санкции — награды или кары, — сопровождающей ее действие. Ответственность есть венец власти, ее естественное следствие, ее необходимый придаток.

3. Дисциплина — повиновение, усердие, деятельность, манера держать себя, внешние знаки уважения, проявляемые соответственно установленному между предприятием и его служащими соглашению.

4. Единство распорядительства — служащему может давать два приказа относительно какого-либо действия только один начальник.

5. Единство руководства — один руководитель и одна программа для совокупности операций, преследующих одну и ту же цель.

6. Подчинение частных интересов общим — в организации интересы служащего или группы служащих не должны ставиться выше интересов предприятия; интересы государства должны быть выше интересов гражданина или группы граждан.

7. Вознаграждение персонала — должно быть справедливым и по возможности удовлетворять персонал и предприятие, нанимателя и служащего; поощрять усердие, компенсируя полезное усилие.

8. Централизация — должна быть принята или отвергнута в зависимости от тенденций руководства и от обстоятельств; дело сводится к нахождению степени централизации, наиболее благоприятной для предприятия.

9. Иерархия — ряд руководящих должностей, начиная с высших и кончая низшими, тот путь, по которому, проходя все ступени, следуют бумаги, идущие от высшей власти или адресуемые ей.

10. Порядок — определенное место для каждого лица и каждое лицо на своем месте.

11. Справедливость — чтобы поощрять персонал к исполнению своих обязанностей с полным рвением и преданностью, надо относиться к нему благожелательно; справедливость есть результат сочетания благожелательности с правосудием.

12. Постоянство состава персонала — текучесть кадров является одновременно причиной и следствием плохого состояния дел.

13. Инициатива — свобода предложения и осуществления планов.

14. Единение персонала — сила предприятия в том, чтобы использовать способности всех, вознаграждать заслуги каждого, не нарушая гармонии отношений⁴⁴.

Сформулированные Файолем правила в течение нескольких десятилетий были общепринятыми, преподавались в школах по подготовке кадров, использовались практиками по организации. Идеи Файоля во многом перекликаются с теориями американских классиков менеджмента (Ф. Тейлора, Г. Эмерсона, Г. Форда). Они составляют «золотой фонд» школы «научного менеджмента» с ее преимущественно механистическим взглядом на место человека в управлении.

Французская школа административно-государственного управления обладает рядом специфических черт, отличающих ее от других национальных школ — американской, английской и немецкой. На первых двух этапах эволюции теории административно-государственного управления особенно развитой во Франции была теория институтов. М. Прело подчеркивал: *«Институты составляют самую надежную часть политической науки»*⁴⁵. М. Дюверже справедливо указывает, что концепция института привела к расширению рамок исследования и изменению самого его характера. *«Отныне, — пишет он, — стали изучать не только те государственные институты, которые регламентируются правом, но главным образом те институты, которые полностью или частично им игнорируются, существуют помимо права, например общественное мнение, группы давления, пресса и т.д.»*⁴⁶.

Институциональный подход к изучению административно-государственного управления позволил французским политологам достаточно успешно преодолеть формализм традиционной науки конституционного права. Французские авторы с самого начала не ограничивались изучением юридических норм, призванных регулировать функционирование политических институтов, они исследовали также, как эти нормы фактически реализуются. Одновременно привлекался иной, не юридический материал, в частности неправовые социальные нормы.

Несмотря на широкое признание теории институтов, в рамках французской школы административно-государственного управления достаточно долго продолжалась дискуссия по вопросу о содержании понятия «институт». Здесь довольно резко противостояли позиции М. Прело и М. Дюверже.

М. Прело различает «институты-организмы» и «институты-вещи». По его мнению, институт-организм — это *«человеческий коллектив, объединенный идеологией или общей потребностью и подчиненный авторитету и фиксированным правилам»*⁴⁷. Что же касается института-вещи, то он представляет собой *«не человеческий коллектив, юридически унифицированный и структурированный, но простую систему норм права»*⁴⁸.

Институциональная связь, утверждает политолог, может быть основана на общей идее. Однако чаще основой этой связи является потребность. Последняя не может быть удовлетворена за счет индивидуальных ресурсов, во всяком случае может быть лучше удовлетворена коллективным предприятием. Идея или потребность в своем постоянстве придают институту свойства, отличающие его от простого центра переплетения интересов. Институциональная связь порождает у лиц, образовавших институт, чувство исключительности или даже враждебности к посторонним. Закljučая это рассуждение, М. Прело делает вывод, что образуется либо ясно выраженная, либо скрытая воля института, осуществляемая его органами. В силу наличия такой воли институт существует не только в сознании его членов, перед посторонними он приобретает черты личности. Институт может вступать в фактические и правовые отношения. Его связи с другими институтами могут быть также институционализированы⁴⁹.

Аналогичных взглядов на институты придерживались Ж. Бурдо, Ж. Ведель, А. Ориу и другие политологи. Именно в таком виде теория институтов получила широкое распространение до начала 70-х годов. Особенность институционализма заключалась в том, что, отвергая юридические «крайности» нормативизма и тем самым допуская использование политических понятий, он в то же время стремился дать юридическую трактовку вопросов государственного управления.

В начале 70-х годов М. Дюверже выработал новое понятие института. Сложившееся под влиянием идей

структурализма, оно как по своему характеру, так и по объему существенно отличается от традиционного понятия института. Согласно Дюверже, *«институты есть известные модели человеческих отношений, с которых копируются конкретные отношения, приобретая таким образом характер стабильных, устойчивых и сплоченных. Они отличаются от отношений, возникающих вне рамок институциональных моделей; последние случайны, эфемерны, шатки»*⁵⁰. Он вычленяет два элемента в понятии института: структуру и убеждения, коллективные представления.

Французский политолог различает также два типа институтов. Одни — простая система отношений, скопированная со структуры модели. Другие имеют дополнительно техническую и материальную организацию: юридические тексты, помещения, мебель, машины, эмблемы, персонал, административную иерархию. Таковы парламент, министерства, профсоюзы, ассоциации. М. Дюверже решительно выступает против тех, кто рассматривает в качестве институтов только последние. *«В действительности, — утверждает он, — технические и материальные элементы, которые отличают «организации» от простых «систем отношений», вторичны по отношению к структурным моделям»*⁵¹. Организация выступает у Дюверже главным образом как внешность института, не всегда соответствующая его глубинной реальности. *«Более операционально и более соответствует фактам, — заключает свои рассуждения политолог, — ставить на первый план единство понятия института в широком смысле, противопоставляя его простым случайным отношениям, не копируемым со структурной модели»*⁵². Подобная трактовка понятия института приводит к его заметному расширению. Так, М. Дюверже рассматривает в качестве институтов статус личности, ее социальные роли, социальные группы. Все эти явления оставались прежде за рамками традиционной теории институтов.

Анализируя второй элемент института — коллективные представления, убеждения, верования, М. Дюверже отмечает, что не имеет значения, соответствуют эти представления реальности или они иллюзорны; существенно то согласие, которое они приносят в социальную группу. *«Все институты, — считает политолог, — есть одновременно структурная модель и совокупность коллективных представлений, имеющих большую или меньшую связь с*

ценностями. Таким образом, все институты более или менее соотносятся с «системой ценностей»⁶⁹.

На основе теории институтов во французской школе административно-государственного управления была сформулирована институциональная концепция государства, которая пришла на смену трактовке государства как юридического лица, разработанной в рамках конституционного права. Государство стало рассматриваться как институционализированная власть, в широком смысле слова — институт как таковой, в котором воплощается власть.

Несомненно, институциональная концепция государства является более гибкой по сравнению с юридической. Государство — юридическое лицо — это единство, выражающее лишь факт организованного существования большого числа людей на одной территории и наличие единой власти, представленной органами государства. Институционализм идет дальше: он выдвигает на первый план «общее дело», задачу, цель, которым служит государство. Тут речь идет об активном сосуществовании, о наличии якобы общих задач, причем постоянных, которые цементируют всех членов общества в единое государство.

Институционализация власти означает, что власть перемещается от правящих к институту, который отныне становится ее единственным обладателем. Конечно, правящие как таковые не исчезают, но существенно изменяется их место в государственном управлении. Если раньше они осуществляли власть как собственную прерогативу, то теперь они лишь агенты высшей власти. Прекращение личной власти означает, что действия властвующих поставлены в правовые рамки. Фактически власть превращается в правовую. Тем самым институциональная концепция государства является важным шагом в развитии современной теории государства.

В целом теория административно-государственного управления во Франции развивалась от абстрактных теоретических разработок к выработке конкретных рекомендаций по развитию государственного администрирования в стране⁵⁴. М. Дюверже подчеркивает в своей книге «Шах королю», что теоретические концепции политологов должны быть полезны президенту, премьер-министру, государственным и политическим деятелям, в противном случае они теряют всякий смысл.

Близость общественных наук к политическим и государственным запросам — достаточно типична для

Франции. Еще со времен Вольтера и Монтескье наука активно влияла на развитие французской государственности. Причем выработка теоретических концепций не была и не является монополией ученых-политологов, социологов, юристов или историков. Напротив, в роли теоретиков выступали и выступают общественные и политические деятели, публицисты и литераторы.

Одной из важнейших проблем теории административно-государственного управления во Франции является проблема поиска оптимальной системы взаимосвязи между государственным аппаратом и гражданами. Это не случайно, поскольку, по мнению многих ученых и государственных деятелей страны, отсутствие такой взаимосвязи болезненно ощущается на всех уровнях развития французского общества. В своей книге «Правительство Франции» видный политолог и публицист П. Авриль замечает: *«Необходимо, наконец, чтобы какая-то государственная организация обеспечивала на национальном уровне связь между властью и гражданами, до сих пор эта проблема не решена»*⁵⁵. Подобное заявление как нельзя лучше характеризует атмосферу поиска выходов из кризисной ситуации.

Рассредоточение государственной власти между различными уровнями, будь то коммуны или департаменты, заинтересованные министерства или профсоюзы, наделение оппозиции определенными правами и полномочиями при условии неприкосновенности государственных институтов Пятой республики — таковы в обобщенном виде рекомендации большинства французских ученых в ответ на запрос стоящих у власти государственных деятелей. *«Вмешательство центральной власти в деятельность местных органов, вплоть до мельчайших деталей, раздражает французов и удивляет иностранцев»*, — пишет П. Авриль, отмечая изолированность бюрократических органов, находящихся на верхней ступени иерархии власти. Нельзя забывать, что современная французская администрация покоится на остатках администрации старого режима, который пал из-за отказа провести реформы⁵⁶.

Поиском путей преодоления кризиса государственной власти отмечены работы многих французских политологов. Ф. Гогель и А. Гроссье в своей книге «Политика во Франции» подчеркивают антигосударственность французов, отмечают глубокое недоверие к государству, невольное стремление его ослабить. Однако оба автора убеждены, что «французы

готовы отдать Родине то, в чем они традиционно отказывают государству». В этом отношении, утверждают французы, у Франции много общего с Россией, в отличие от Англии и Германии⁸⁷.

Ф. Гогель и А. Гроссье убеждены, что именно факторы субъективного порядка особенно дестабилизируют государственные институты во Франции. Авторы предупреждают о возможном возврате к временам Третьей республики, когда задачей глав правительств было не управление делами страны, а стремление удержаться у власти. *«Нет ничего удивительного в том, что все большую роль в деле управления общественными делами начинает играть администрация, в то время как министры вместо того, чтобы задавать основные направления деятельности подчиненных им служб, выступают в качестве посредников или послов бюрократии перед парламентом и общественным мнением»*⁵⁶.

Количество исследований, посвященных феномену государственной власти и ее носителям: президенту, правительству, бюрократии, — заметно увеличилось в 70-е годы после заключения Совместной правительственной программы левых партий, когда вопрос о власти приобрел первостепенное значение. Одним из французских вариантов реформистской теории «участия» была концепция нового общественного договора, выдвинутая влиятельным политическим деятелем, председателем Национального собрания Э. Фором. Он оживил идею «общественного договора» Ж.-Ж. Руссо, предлагая всем социальным и политическим силам Франции объединиться для стабилизации государственной власти и процветания экономики.

Концепция Э. Фора достаточно радикальная. Сам автор ставил ее в один ряд с социалистическими учениями: *«В действительности речь идет о социализме через участие»*⁵⁹. Э. Фор предлагал значительно расширить полномочия местных органов власти, особенно на уровне муниципалитетов и коммун, шире привлекать трудящихся для управления государственными делами. В 1970 г. был создан «Исследовательский комитет нового общественного договора», проводивший пропаганду «социализма через участие». Однако широкой поддержки эта концепция не получила и вскоре была забыта.

Еще одна радикальная теория административно-государственного управления нового типа была разработана М. Понятовским. В своей книге «Выбор надежды» он пишет о том, что человечество скоро вступит в новую эпоху — эпоху научной цивилизации. Поэтому необходимо, чтобы *«политический аппарат современных государств выработал методы и институты, способные разрешить проблему будущего»*, а не довольствовался готовыми рецептами, заимствованными из прошлого⁶⁰.

В обширной главе «Природа власти» М. Понятовский пытается доказать, что научно-техническая революция способна оказать огромное влияние на политику и государственное управление: *«Власть, которая покоилась традиционно на праве наследования или выборности, связана в научном обществе со знанием, которое потенциально является всеобщим и обобщенным»*. Отсюда вытекает постоянное оспаривание иерархии, поскольку ее власть основывается на непостоянном, непрочном и непременно обновляемом знании»⁶¹.

Автор не оспаривает, однако, необходимость организации управления в государстве по иерархическому принципу: *«Иерархия необходима для обеспечения новыми средствами позитивной свободы индивидов и развития их личной деятельности. Это имеет смысл на всех уровнях: государство, местные органы, ассоциации и т.д. Участие граждан в управлении на всех уровнях иерархии обеспечит этому обществу стабильность и благополучие»*. По мнению М. Понятовского, государство должно уступить часть своих прерогатив компетентным органам или организациям. Например, вопросы энергетики или транспорта могут регулироваться палатой (советом), состоящей частично из избираемых представителей, частично из лиц, назначенных государством. Этой палате автор предлагает придать статус третьей палаты парламента. М. Понятовский полагает также, что большое число решений, принимаемых сейчас центральной властью, могло бы быть принято на уровне департаментов.

Автор весьма критически оценивает деятельность современной французской администрации: *«Она постоянно имеет тенденцию подменять собой государство, тогда как на самом деле она должна служить ему, т.е. гражданам»*. Поэтому М. Понятовский предлагает четко разделить руководство общественными делами на три уровня: политика

(что делать и почему), исполнение (как делать и при помощи чего), администрирование (подсобные средства)⁶².

Как видим, администрации автор отводит самую скромную роль в современном государственном управлении. Этот утопический проект весьма далек от реальности, поскольку на самом деле роль администрации в государственном управлении имеет тенденцию к возрастанию. Вызывает большие сомнения и предложение относительно увеличения числа палат в парламенте: если каждая отрасль управления будет представлена специальной палатой в парламенте, то в какой гигантский конгломерат превратится этот орган власти?

Гораздо более реалистично выглядит концепция известного французского философа Алэна. В своей работе «Элементы доктрины радикалов» он дает анализ системы административно-государственного управления во Франции. Алэн подчеркивает, что в современном государстве подлинной властью располагают не политические деятели, а высокопоставленные чиновники из аппарата управления. Начальники главных управлений Министерства финансов, члены Высшего совета обороны и послы — вот подлинно власть имущие во Франции.

Алэн высоко оценивает компетентность французских бюрократов. Конкурс на государственную службу требует высокой степени подготовки, комиссия отбирает наилучших. Но воздав должное знаниям администраторов, далее Алэн рисует картину без всякого снисхождения. Он констатирует, что вопреки видимости бюрократы образуют единую группу, закрытое общество. Объединяющая их солидарность направлена на сохранение приобретенного положения и привилегии. К этому добавляется и то обстоятельство, что среда, характер выполняемой работы, круг людей, с которыми происходит общение, постепенно развивают в государственных служащих ряд характерных качеств: крайнюю осторожность, склонность к секретности, скептицизм, язвительность, расположенность к интригам, презрительное отношение к людям.

Алэн, как и многие другие ученые, клеймит аппарат за косность, неэффективность и разбазаривание средств. Он обрушивается на начальников, которые подписывают не глядя, на контролеров, которые не осуществляют никакого контроля. Все это дорого обходится налогоплательщикам, интересы которых Алэн решительно защищает. С

возмущением философ пишет о круговой поруке в государственном аппарате: бюрократы всегда защищают друг друга от всяких санкций за плохо выполненную работу. Перерасходы ассигнований, плохо разработанные государственные программы, упущения, невыполнение работы в срок — это все тщательно скрывается от посторонних глаз.

Особое внимание Алэн обращает на превышение власти верхушкой бюрократического аппарата. Чиновники стремятся расширить сферу своих полномочий, используют свою профессиональную компетентность для усиления влияния и защиты собственных интересов. Ответственные должностные лица образуют привилегированную элиту, абсолютная власть которой обрекает на бездействие демократические принципы.

Какой выход предлагает Алэн? Он не проповедует анархии и неповиновения публичной власти. По его убеждению, гражданин должен признавать, что власть — это необходимость, и подчиняться ей. Однако философ против пассивного отношения к власти: граждане должны делать все от них зависящее, чтобы сдерживать деспотизм аппарата управления. С этой целью непосредственно или через своих избранных они должны осуществлять всесторонний контроль за бюрократией.

По мнению Алэна, голосование на выборах — это скорее не избрание законодателей, а делегирование в государственный аппарат «контролеров», способных выполнять требования и пожелания избирателей, подвергать тщательной проверке все акты органов управления. Алэн считает, что цензорами могут быть также министры. Философ утверждает, что современный министр не должен быть специалистом в соответствующей области управления: главное, чтобы у него было постоянное желание эффективно противодействовать превышениям власти бюрократией. В свою очередь, контроль за министрами Алэн предлагает возложить на парламентариев и в особенности на докладчиков парламентской бюджетной комиссии по определенным группам министерств и ведомств. По его мнению, парламентарии должны также надзирать за действиями местных органов власти. Особое значение Алэн придает письменным запросам: письмо депутата свидетельствует о его прямой заинтересованности; с ним для чиновников связана определенная опасность — письмо поднимает на него все бюро, оно требует ответа⁶³.

Таким образом, единственным эффективным средством против злоупотребления властью бюрократией Алэн считает создание эффективной системы контроля со стороны избирателей, парламента, министров.

Среди бихевиоральной концепции административно-государственного управления следует отметить работу Мишеля Крозье «Феномен бюрократии: исследование бюрократических тенденций в современных системах организации и их связи с социальной культурной системой во Франции». М. Крозье рассматривает закономерности функционирования организации как проекции психологических закономерностей. Структуру организации он интерпретирует как сеть межличностных отношений, а функциональные зависимости между ее членами — как нечто производное от системы их взаимной психологической настроенности.

Стремление служащих к обеспечению безопасности представляется М. Крозье до такой степени важным, что он усматривает в нем один из основных элементов бюрократической системы. По его мнению, люди вообще тяготеют к бюрократическим организациям, поскольку именно здесь они находят весьма благоприятное сочетание независимости и безопасности. Нормы и правила обеспечивают людям защиту, и бюрократическая система в целом может рассматриваться как защитная структура, которая необходима индивиду вследствие его уязвимости перед социальными проблемами.

Помимо стремления к безопасности М. Крозье называет еще ряд мотивов, обуславливающих поведение служащих в системе управления. По его мнению, каждый чиновник стремится расширить круг своих полномочий, не превышая определенный уровень интенсивности труда. Эмпирические исследования, проведенные М. Крозье, показали, что на первом месте у государственных служащих не увеличение окладов и премии, а стремление уменьшить нагрузку за счет увеличения численности персонала. Еще одним важным мотивом для служащих выступает желание трудиться в хороших условиях (помещение, оборудование) и потребность в благоприятном психологическом климате на работе⁶⁴. М. Крозье считает принципиально важным учет всех перечисленных выше мотиваций, поскольку именно они побуждают служащих к действию, а значит, приводят в

движение всю систему административно-государственного управления.

Анализ французской школы государственного администрирования был бы неполным без упоминания книги бывшего президента Франции Жискара д'Эстена «Французская демократия». Он предлагает собственную концепцию «социального государства», подчеркивая, что современное общество *«должно обеспечивать всем своим членам конкретную возможность достичь минимального достатка, своего рода социального достатка»*⁶⁵. Делая ставку на индивидуализм, частную инициативу, неприкосновенность частной собственности и плюрализм в политической жизни, Жискара д'Эстен считает их основным залогом успеха государственного и общественного развития. В главе «Организация власти во французской демократии» он излагает основные принципы государственного управления: *«Плюрализм власти в государстве гарантирует свободу, свобода не должна быть анархией, так же как рассредоточение власти не должно вести к бессилию власти. Прогресс демократии не должен выливаться в беспорядок, а напротив, в высшую форму равновесия: равновесие порядка в условиях свободы и ответственности»*⁶⁶.

Оживление политического реформаторства правящих кругов Франции в последние десятилетия отражают глубокое беспокойство французского общества. Затяжной кризис политической и государственной системы, имеющий долговременные отрицательные последствия для страны, политическая нестабильность — таковы факторы, которые объясняют, почему политические лидеры ищут новые теоретические концепции⁶⁷. ...

2.4. Теория административно-государственного управления в Германии

Наиболее влиятельной среди европейских школ административно-государственного управления является немецкая. Особенностью теории административно-государственного управления в Германии выступают фундаментальные теоретические исследования философского характера. Немецкий классический идеализм дал свою спекулятивную интерпретацию государственному и административно-государственному управлению. Именно философия создала институциональные рамки, в которых начали свое развитие теория политики и теория

административно-государственного управления в Германии. Известный политолог К. Ленк пишет, что в силу прочности государственных традиций в Германии до сих пор продолжает существовать концепция, согласно которой политическая наука — это государствоведение, дополненное анализом динамики государственных институтов. Он ссылается на работы В. Вебера, Э. Форстхоффа⁶⁸.

С самого начала своего возникновения в немецкой школе государственного администрирования обозначился дуализм философского осмысления проблем административно-государственного управления и социологии административно-государственной деятельности. При этом философский и социологический аспекты рассматривались как модусы государственности. Большая часть западногерманских политологов в духе классических традиций видит в государственном администрировании воплощение «трансцендентального разума», «вечных» ценностей и сферу реализации свободы. Это в наиболее яркой форме иллюстрируют концепции Х. Куна, Э. Форстхоффа, Э. Хиппеля.

По мнению Куна, основой, на которой должен строиться предмет теории административно-государственного управления, и тем, из чего он черпает свою экзистенцию, является человеческая природа, в силу чего рассмотрение государственного администрирования должно носить философский характер: *«Государство живет человеком: человек основывает, формирует, руководит им и одновременно живет в нем, постигая его как свою судьбу»*⁶⁹.

Философско-антропологический подход к государственному администрированию свойствен также А. Гелену. По его мнению, административно-государственное управление и право являются «фундаментальными антропологическими институтами». Стремление к стабильности внутреннего и внешнего мира, пронизывающее, по мнению Гелена, все человеческое бытие, становится основой административно-государственного управления. Административные институты сложились в процессе человеческого общежития «путем стабилизации порядка и правил». Они являются не отражением экономической и социально-политической структуры общества, а *«некоей системой, рационально-организованно закрепляющей исторически сложившиеся отношения между людьми»*⁷⁰. В концепции А. Гелена современные структуры

административно-государственного управления предстают как социально индифферентные, как некий «нейтральный» административный аппарат, используемый теми или иными политическими силами в качестве «руководящего штаба новой системы для принуждения своих противников». Аналогичную мысль выдвигает Ф. Ионас, подчеркивая, что административные институты *«как таковые не представляют чьих-то особых интересов и не нуждаются для своего оправдания в каком-либо мировоззрении, а являются принципом эмансипации»*⁷¹.

Таким образом, административно-государственное управление у Гелена и Ионаса превращается в самодовлеющую силу, *«с особыми закономерностями развития его институциональности»*⁷². И хотя Гелен отмечает в своей концепции факт использования административно-государственного управления в качестве инструмента для достижения целей политическими силами, все равно в целом оно в его версии носит универсальный характер. Особое внимание он обращает на то, что порядок государственного администрирования «снимает» напряжение, возникающее в самом человеке: *«Мы являемся свидетелями того, что административно-государственные учреждения общества, законы, а также существующие формы их взаимодействия, наличествующие в качестве социально-политических структур, являются внешними опорами человека»*. Именно институты *«освобождают человека от мучительного поиска достойного поведения, поскольку они предстают перед ним уже сформировавшимися и заранее определенными»*⁷³.

Такая трактовка административно-государственного управления таит в себе угрозу манипулирования сознанием и поведением людей. Гелен вполне осознает присутствие этой опасности: *«Современный человек становится полностью управляемым»*, — подчеркивает он. Однако Гелен полагает, что эта управляемость не носит характера репрессивной манипулятивности. Интересно, что угрозу «новой» очень глубокой несвободы Гелен видит не со стороны административно-государственных институтов, а со стороны «хаотической субъективности», возникающей за счет ослабления институтов. По существу, позиция Гелена сводится к требованию «сильного» государственного администрирования, выдвигаемого консервативными академическими и политическими кругами Германии.

Идеи «нового Левиафана» развиваются политологами Германии не только в философско-антропологическом, но и в социологическом аспектах. Наиболее типичной для социологического подхода к административно-государственному управлению является концепция В. Вебера. Он полагает, что системе административно-государственного управления необходимо придать больший авторитет, но при этом не следует расширять функции бюрократического аппарата. В. Вебер пишет: *«Количественное увеличение государственного аппарата и расширение его социальных функций может сослужить плохую службу. Требовать механического роста государства — значит еще больше ухудшать положение»*⁷⁴.

Элитарный характер административно-государственного управления в странах Западной Европы В. Вебер считает выражением «сущности современной массовой демократии». По его мнению, на тех, кто правит, возложена задача создания административной элиты, которая должна быть легитимирована народом, общественным мнением. Однако именно в этом и заключается, основная сложность: «демократической легитимации» преграждает дорогу «антидемократическая сущность бюрократии»⁷⁵.

Следует особо остановиться на концепции административно-государственного управления Людвига Эрхарда, который был вначале министром экономики, а затем вице-канцлером и канцлером Германии. Этот крупный ученый и политический деятель последовательно сочетал научно-исследовательскую работу в ведущих научных центрах с организацией государственной службы в стране. Концепция Эрхарда связана с повышением социальной роли государственного администрирования. Он стремился преодолеть консервативную социальную структуру посредством крупных мер по рассеиванию собственности и демократизации капитала, по смягчению экономических кризисов и классовых противоречий. Все это предусматривало усиление мер по государственному регулированию экономики. Государственным законом был образован Совет экспертов по оценке общего экономического развития Германии. В соответствии с законом Совет экспертов, куда входили крупные ученые, должен был готовить необходимые исходные положения для принятия правительством политических решений.

Эрхард сделал акцент на приведении в порядок государственного бюджета посредством систематического снижения, сокращения расходов, смягчения налогового бремени, запрещений набора новых служащих и повышения окладов, сведения до минимума служебных поездок. Так возникла концепция сформированного общества, провозглашавшая подчинение всех групп населения общему благу, усиление роли правительства, примирение всех классов с существующим социальным строем, утверждение «плюралистического общества союзов», построенного на добровольных совместных действиях всех социальных групп общества. Новая концепция закрепляла определяющую роль административно-государственного управления в развитии общества. Государство и его институты провозглашались стражем общего блага. В таком государстве все должности на государственной службе должны занимать специалисты по общим интересам, которые определяют политику страны. В этом, по Л. Эрхарду, состоит сущность новой техники государственного управления.

Оценивая концепции Л. Эрхарда, профессор К.И. Варламов справедливо подчеркивает, что социально-институциональный подход к государству открывает новые плодотворные возможности для понимания смысла, функции и структуры государственной службы⁷⁶. С этим трудно не согласиться. Государственные чиновники должны хорошо знать интересы всех социальных групп. Сам принцип подбора на государственную службу специалистов профессионалов должен прежде всего основываться на понимании социальных интересов государственными чиновниками. Собственно в этом и заключается основа подхода к государству как социальному, а не правовому институту.

Монистический подход к административно-государственному управлению предлагают сторонники структурно-функционального подхода в Германии. Наиболее последовательно эта точка зрения нашла свое выражение в работах Н. Лумана. Он критикует ведущего «функционалиста» Запада Т. Парсонса за то, что в его системной теории понятие структуры подчинено понятию функции. Иными словами, любая, пусть самая нелепая, структура государственного администрирования в сущности выполняет у Парсонса свою функцию. По мнению Лумана, позиция Парсонса несмотря на кажущуюся рациональность в высшей степени спекулятивна. Всякое действие, по Парсонсу,

должно рассматриваться как выполнение какой-либо гипотетической, непознанной функции. Эта позиция фактически делает невозможной какую-либо морально-политическую оценку структуры административно-государственного управления. Преимущество своей структурно-функциональной теории Луман видит в том, что он предлагает постоянно исследовать конкретные функции управленческих структур, а саму структуру административно-государственного управления при этом не рассматривает в качестве чего-либо всеобъемлющего и законченного. Анализ функции государственного администрирования Луман предлагает осуществлять с помощью специфического упрощения реальности. По его мнению, только на определенном уровне абстракции становится возможным «функционально» анализировать и сравнивать все управленческие структуры и процессы.

Интересный подход к государственному администрированию в рамках своей теории социального развития предлагает ведущий политолог Германии Р. Дарендорф. Анализируя социальную действительность в развитых странах Западной Европы, Дарендорф утверждает, что распределение власти в современном обществе стало достаточно аморфным. Сегодня равновесие конкурирующих групп интересов заменило политическое насилие, осуществляемое в недалеком прошлом каким-либо господствующим классом. Бюрократия, по мнению Дарендорфа, является одной из наиболее влиятельных групп интересов. Будучи «последним» и действительным носителем власти во всех организациях общества, включая государство, бюрократия не имеет какой-либо социальной программы. Цели, во имя которых бюрократия отправляет свою власть, не являются ее целями и не рождаются в недрах ее иерархии. Бюрократия не может оказывать влияние на принятие и осуществление политических решений, она может им сопротивляться, но не может принимать их самостоятельно. Однако в современном государстве никто не в состоянии править, минуя бюрократию, и тем более против ее воли. Одновременно с этим бюрократия не может править, не имея «мозгового треста». В качестве господствующего класса она является «резервной армией власти» или «армией без командующего». По мнению Дарендорфа, когда отсутствуют группы, способные осуществлять политическое господство, а вместо них доминирует безликая бюрократия, для

существующей политической системы возникает чрезвычайно большая опасность утраты легитимности. Появляется реальная возможность для групп радикальных реформаторов захватить политическую власть. Нередко такая группа и в теории и на практике тоталитарна⁷⁷.

В теории административно-государственного управления широко используется теория социального конфликта, разработанная Р. Дарендорфом. Он предложил способы регулирования и «канализирования» конфликтов на различных уровнях административно-государственного управления, разработав программу либерального высокоомобильного общества, признающего конфликты и формализующего их протекание. Дарендорф считает, что современный социальный конфликт утратил «абсолютный» характер, стал более «подвижным» и «мягким», превратился в «прирученную» движущую силу изменений. Суть социального конфликта состоит в том, что он может активизировать одновременно процессы расширения и обеспечения прав людей, таким образом увеличивая их жизненные шансы. В системе административно-государственного управления используются методы и методики профилактики конфликтных ситуаций, «формализации» Этапов протекания конфликта, «управления» конфликтными процессами. Таковы в целом основные достижения немецкой школы государственного администрирования.

3. Современная система административно-государственного управления: структура и функции

3.1. Структурные модели административно-государственного управления

В теории административно-государственного управления понятие структуры означает совокупность устойчивых связей в системе управления, обеспечивающих ее целостность и тождественность самой себе.

Компаративные исследования систем государственного администрирования в разных странах обнаруживают множество различий в формах организации и деятельности центральных и местных органов управления. Некоторые из этих различий зависят от степени экономического и социального развития соответствующих стран. Индустриальное государство с быстрыми темпами экономического роста и высоким жизненным уровнем может

иметь иные административные институты, чем аграрное государство с его замедленным экономическим развитием и низким уровнем жизни.

Еще один важный фактор, влияющий на структуры административно-государственного управления, — политические режимы, в рамках которых функционируют административные органы. По этой причине в двух странах с приблизительно одинаковой социально-экономической структурой могут быть различные по своей природе административно-государственные институты.

Достаточно часто в странах со сходными политическими режимами и приблизительно одинаковым социально-экономическим уровнем (например, в развитых странах Запада) складываются весьма разные модели административно-государственного управления. В этом случае основные различия определяются типом территориальной организации государства. С этой точки зрения существует два основных типа административно-государственного управления: унитарный и федеральный.

Унитарная система предоставляет входящим в нее территориям очень мало автономии, основное управление осуществляется непосредственно из столицы. Территориальные подразделения — департаменты во Франции, провинции в Италии, графства в Швеции — большей частью существуют ради административного удобства.

Федеральная система управления состоит из единиц, имеющих значительную собственную политическую жизнь (штаты в США и Бразилии, кантоны в Швейцарии, земли в Германии). Эти единицы не могут быть произвольно упразднены или изменены центральной властью на законном основании¹.

Теоретически существует еще и третья возможность — конфедерация — настолько свободное формирование, что его составные части могут успешно бороться против центральной власти. Конфедерации обычно недолговечны, они либо распадаются на части, либо превращаются в федерации. Историческим примером может служить Швейцария. Эта страна до сих пор называет себя конфедерацией, но фактически она имеет федеральный тип административно-государственного управления. Наверное, только Европейский общий рынок в настоящее время является единственным примером конфедерации, в которой слабая власть ее штаб-

квартиры в Брюсселе легко блокируется правом вето отдельных стран — членов Европейского сообщества.

Можно выделить несколько причин, приведших в истории к формированию бюрократических структур по федеральному принципу. Первая среди них — стремление укрепить государственную безопасность. Соединив свои ресурсы, несколько небольших государств способны защитить себя от более могущественных соседей. Историческими примерами могут служить Швейцария и Бразилия.

С другой стороны, бюрократия структурируется по федеральному принципу и в том случае, когда несколько небольших государств заинтересованы в агрессивной экспансии. Объединение дипломатических и военных ресурсов таких государств сделали бисмарковскую Германию одной из ведущих держав в конце XIX века.

В некоторых случаях определенный социальный класс какой-либо нации может предпочесть федеральную систему управления в надежде получить экономические преимущества. Американский историк Ч. Бирд рассматривал Конституцию США 1787 г. как попытку отцов-основателей защитить свои имущественные интересы, усилив центральную власть.

И, наконец, федеральный тип административно-государственного управления часто выступает единственным способом сохранения национального единства. После окончания британского колониального владычества Индия создала федеральную систему управления, которая позволила таким государствам, как Бенгалия, Пенджаб, Маратхастан, Раджастан, поддержать свои культуры и объединиться в единое государство. Эти страны никогда не вошли бы в федеральный союз, если бы он не гарантировал им местной автономии.

Следует подчеркнуть, что федерализм достаточно эффективно защищает местную автономию, создавая различные уровни управления, каждый из которых отвечает за определенный круг вопросов. В большинстве государств существуют три уровня управления: национальный (федеральный), региональный (управление провинций, земель, штатов) и местный. Эти единицы обычно формируют пирамиду: в ее основании находится множество единиц местного управления, над ними несколько меньше единиц управления штатов (земель, провинций), а в вершине —

центральное управление. Заметим, что страны с унитарными системами часто разделены похожим образом, но нижние уровни управления обладают очень незначительной властью.

При федеральном устройстве административные функции государства юридически и фактически распределяются между федерацией и субъектами федерации. Это разделение имеет важные последствия.

Во-первых, приводит к известной неоднородности государственного аппарата (что контрастирует с единообразием при унитарном устройстве государства). Каждый член федерации вправе выбрать структуру своих административных учреждений по собственному усмотрению. Например, в США нет типовой организации органов управления штатов².

Во-вторых, федеральное устройство приводит к созданию двух этажей администрации, между которыми нет органической связи. Если такой дуализм не приводит к трудностям в тех областях, которые целиком находятся в ведении федеральной администрации (например, в области обороны и международных отношений), то иначе обстоит дело с теми функциями, которые относятся к компетенции как федерации, так и субъектов федерации. В США, где просвещением ведают штаты и местные коллективы, президент сталкивается со значительными трудностями всякий раз, когда он намеревается внести изменения в структуру образования. Не располагая возможностями непосредственного воздействия, он вынужден прибегать к таким средствам, как дотации.

В-третьих, федерализм порождает специфические проблемы в сфере государственной службы, особенно в области набора служащих для работы в различных органах управления. В федеральных государствах достаточно часто высказываются опасения, что в центральном аппарате управления может появиться засилие, даже монополия людей из того или иного района федерации. Поэтому в таких странах часто существуют формальные правила и обычаи, направленные на поддержание национального или географического равновесия в области набора государственных служащих.

Унитарная система административно-государственного управления также имеет свои особенности. Здесь правительство и центральная администрация обладают значительным контролем над местными властями. Например,

во Франции учебные планы для начальной школы издаются центральным министерством в Париже — для того чтобы уменьшить региональные различия. Большинство унитарных государств имеют национальные полицейские силы и строгий контроль над местными полицейскими образованиями. Обычно здесь единая судебная система, работники которой назначаются национальным правительством. Единство административной системы в унитарном государстве поддерживается благодаря однородной модели государственной службы³.

Однако даже в унитарном государстве центральная власть не может решать все местные вопросы. Например, в Великобритании единицы местного управления обладают существенной властью. Все графства и бюро (города) избирают свои советы, которые формируют постоянные комитеты, ответственные каждый за свою конкретную сферу управления. Эти советы ведают вопросами образования, здравоохранения, социальной политики, охраны порядка. И хотя правительство может в любой момент вмешаться в местные дела и исправить решения местных властей на свой лад, однако на практике такое происходит лишь в чрезвычайных случаях, поскольку британцы высоко ценят местную автономию.

И федеральная, и унитарная системы административно-государственного управления имеют свои достоинства и недостатки.

Концентрация административной власти в унитарных государствах может привести к появлению у граждан чувства, что бесполезно проявлять какую-либо активность при решении местных проблем, поскольку всякая власть исходит из столицы. Это чувство может вылиться в распространение отчуждения от правительства и административно-государственных институтов. Более того, если центральная администрация слишком удалена от проблем местной общины и граждане разочаровались в возможности ознакомить ее со своими проблемами и взглядами, то само проведение разумной государственной политики становится проблематичным.

Не случайно на втором совещании экспертов ООН по проблемам административно-государственного управления подчеркивалось: *«Национальные правительства должны изыскать пути большей децентрализации и рассредоточения правительственных функций и решений. Чрезвычайно*

срочный характер сейчас приобретает проблема создания более действенных органов штата, провинции, области или города, которые были бы наделены полномочиями местных органов власти и были бы обеспечены необходимыми фондами в делах использования для важнейших нужд и служб местного населения»⁴.

К несомненным преимуществам федеральной системы административно-государственного управления как раз относится возможность принятия оперативных решений на местном уровне. Граждане ближе всего находятся именно к местной администрации, поэтому могут влиять на этих должностных лиц, видеть, как принимаются решения и каковы их результаты. Местной администрации гораздо легче экспериментировать с новыми программами, чем более крупным административным единицам. Соответственно и цена неудач здесь значительно ниже⁵.

Однако принятие решений на местном уровне имеет и свои недостатки. Часто местной администрации не хватает средств для финансирования социальных программ. Должностные лица местного аппарата управления обычно плохо обучены, не имеют высокой профессиональной квалификации, а в некоторых случаях коррумпированы. К тому же принятие решений на местном уровне может привести к удвоению услуг и плохой координации⁶.

Поэтому централизация власти в унитарном государстве может быть значительным преимуществом при решении наиболее сложных проблем современного общества. В унитарных системах центральное правительство и администрация могут распоряжаться экономическими ресурсами и координировать, планирование и развитие, их широкие полномочия в области налогообложения делают задачу финансирования социальных программ значительно более легкой. Именно по этой причине некоторые федеральные государства в последние годы стали более централизованными. В США и Германии правительства и центральная администрация стали проводить национальную экономическую политику и финансировать социальные программы.

Все это свидетельствует о появлении интересной тенденции нашего времени: идет эволюция унитарных систем в федеральном направлении, в то время как федеральные системы движутся в унитарном направлении.

Рассмотрим структуру основных уровней административно-государственного управления в современном государстве. Выше уже отмечалось, что в большинстве стран таких уровней три: национальный, региональный и местный. Они могут создаваться и функционировать принципиально независимо друг от друга (федеральная модель)⁷ либо в рамках единой административно-государственной системы (унитарная модель)⁸. Каждому из уровней управления отведена собственная, автономная сфера компетенции, каждый подчинен в политическом отношении другим органам: парламенту, правительству, общинному представительству и т.д. (в соответствии с законом).

Национальный (федеральный) уровень управления. В большинстве стран этот уровень включает администрацию президента, аппарат правительства, аппарат парламента и Верховного суда⁹. Структура центральных органов управления претерпевает достаточно частые изменения. При смене правительства, как правило, изменяются численность, функции и наименования министерств: некоторые управления и отделы переходят из одного министерства в другое или делятся между ними. Обычно новое министерство создается в целях:

- обеспечения эффективности управления — министерство разделяется, поскольку оно разрослось и слишком велико, чтобы им могло надлежащим образом руководить одно лицо;
- выполнения особых задач, которые в силу развития событий приобретают на короткий или длительный срок особую важность, — министерства по делам бывших военнопленных, беженцев, репатриантов и т.д.;
- удовлетворения политических интересов — часто в коалиционных кабинетах учреждается новый министерский портфель для того, чтобы обеспечить равновесие между представительными партиями;
- по соображениям личного характера — образование министерства может быть обусловлено стремлением учесть склонности, способности или удовлетворить честолюбие того лица, которое хотят ввести в состав членов кабинета, либо отстранить лицо от активной деятельности, предложив ему в порядке компенсации пост, который лишь сохраняет видимость своей важности;

- удовлетворения стремлений одной или нескольких групп давления, полагающих, что их интересы будут защищены лучше, если в составе правительства они будут иметь постоянного представителя в ранге министра.

Практически во всех странах распределение функций между ведомствами на уровне как центральных органов, так и их региональных и местных подразделений порождает коллизии компетентности. Бесконечное перераспределение функций в различных комбинациях является одним из основных направлений всех административных реформ.

Региональный уровень управления (штатов, земель, провинций, республик). В федеральных государствах преобладающая доля задач административного управления приходится именно на этот уровень. Здесь реализуется как большинство федеральных законов, так и собственное право. При осуществлении федеральных законов, как правило, различают два уровня:

- управление по поручению федерации (например, при строительстве автомагистралей, эксплуатации ядерных установок и выдаче разрешений на нее), при этом административные органы региона подвергаются как правовому, так и специальному надзору, и подчиняются распоряжениям федерального правительства;

- осуществление федерального права под собственную ответственность, при этом административные органы региона подвергаются только правовому надзору. Федеральное правительство может отдавать им распоряжения лишь с одобрения представительных органов региона¹⁰.

Отличительной особенностью унитарных государств, напротив, является повсеместное выполнение законов на всей территории страны. Следует подчеркнуть также, что при унитарной системе административно-государственного управления статус административных организаций во всех регионах определяется законом одним и тем же образом¹¹. Федеральная система административно-государственного управления подразумевает, что органы регионального управления в любом штате (земле, провинции) создаются в каждом случае в соответствии с законами данного региона.

Местный уровень управления (графство, город). И в унитарных, и в федеральных государствах на местном уровне административного управления, как правило, выполняются шесть основных функций:

- общественная безопасность, включая содержание полиции и пожарной охраны, а также службы здравоохранения;
- программы помощи пожилым, инвалидам, детям;
- регулирующие функции, включая зонирование, дорожную безопасность, защиту потребителей;
- планирование общественного строительства;
- общественные услуги (школы, парки, библиотеки и т.д.);
- владение и распоряжение государственными предприятиями.

При федеральной системе административно-государственного управления основные единицы местного управления — графство и город — обычно образуются властями штатов (земель, провинций). Они действуют в рамках разработанных законодателями штата хартий, где очерчена структура их административной ответственности. Поправки в эти хартии обычно могут вносить только законодатели штата. Например, штат может заставить город построить новую систему очистных сооружений или увеличить жалование полицейским. В унитарных государствах статус местных административных организаций определяется законом везде одинаково.

В современной теории административно-государственного управления существуют различные классификации административных органов. Классической среди них по праву считается модель, предложенная американским ученым Л. Уайтом. В соответствии с его классификацией в системе административного управления различают три категории организаций или служб.

Оперативные службы — административные единицы, которые предоставляют услуги непосредственно населению, осуществляя тем самым задачи, с которыми связано создание данного административного учреждения или службы, например почтовое отделение, муниципальная библиотека, бюро удостоверений личности в префектуре.

Вспомогательные службы — административные образования, не имеющие самостоятельных конечных целей. Их деятельность состоит в оказании другим службам (прежде всего оперативным) содействия материального и нематериального характера в форме предоставления в их распоряжение различных средств или услуг. Эти услуги могут касаться вопросов кадров. Так, комплектование штатов,

организация обучения служащих, обеспечение исполнения решений, касающихся прохождения службы, начисление заработной платы и т.д. осуществляются управлениями, службами или бюро кадров. К вспомогательным службам относятся также финансовые и бухгалтерские службы, снабженческие и закупочные организации (хозяйственные управления), юрисконсультские отделы, машинописные бюро и т.п.

Штабные службы — лица, работающие в службах этого типа, как правило, не осуществляют повседневного управления. На них возложена разработка под руководством и в тесном контакте с руководителем задач, которые возникают в связи с принятием важных решений. Содержание деятельности работников штабных служб составляет несколько основных направлений:

- проведение исследований и разработок, необходимых для, выработки политики данной организации; консультирование руководителей учреждения;
- выработка гипотез о предполагаемых направлениях будущего развития как самой организации, так и внешних факторов;
- подготовка проектов программ или планов мероприятий;
- наблюдение за выполнением принятых решений и программ, координация действий служб-исполнителей и контроль за результатами;
- подготовка мероприятий по реорганизации структуры, совершенствованию методов работы как внутри, так и вне организации.

Примерами административных учреждений этого типа являются министерства и ведомства¹².

Следует подчеркнуть, что на практике достаточно часто трудно провести четкую классификацию административных организаций, поскольку некоторые подразделения выполняют задачи двух или даже трех типов служб. Например, повседневное управление личным составом является вспомогательной службой, но не связано ли принятие решений по вопросам кадров с общим направлением деятельности учреждения, которое вырабатывается штабной службой? По этой причине одни и те же административные организации некоторые авторы относят к категории штабных служб, а другие — к вспомогательным службам. Это касается, например,

делопроизводства, ведения статистики, деятельности юридических служб и др.

Для преодоления этих затруднений некоторые авторы предложили заменить трехчленное деление двучленным. Иными словами, слить в одну группу службы руководства и вспомогательные, охватив их родовым понятием горизонтальные службы¹³. Все эти уточнения не лишены значения, так как наглядно показывают, что в данной области нет простых решений и что в процессе деятельности между структурными подразделениями возникает множество связей, зачастую трудно уловимых.

3.2. Функции административных органов государства

В системе категории теории административно-государственного управления понятие «функции» является синонимом «задачи», «прерогативы», «круг ведения». Все они употребляются для обозначения деятельности любых административных учреждений независимо от их стратегических целей. Анализ функций административно-государственного управления имеет первостепенное значение для понимания работы государственного аппарата. Он показывает, насколько многочисленны, сложны и разнообразны задачи, осуществляемые современной администрацией.

Можно ли дать исчерпывающую классификацию функций управления? Думается, что нет. Все зависит от используемого метода анализа: каждая функция в процессе все более детального рассмотрения может быть расчленена на несколько подфункций, каждая из которых в свою очередь — на более узкие задачи и т.д. Поэтому большинство авторов ограничиваются характеристикой наиболее общих функций административно-государственного управления.

Американские политологи Майкл Роскин, Роберт Корд и Уолтер Джонс считают, что можно выделить шесть основных направлений деятельности государственного администрирования: исполнение решений, обслуживание, регулирование, лицензирование, сбор информации и коммунальное хозяйство¹⁴. Правительственная бюрократия на любом уровне выполняет по меньшей мере две из этих базисных функций (хотя, разумеется, есть бюро, которые специализируются только на одной функции, и есть такие бюро, которые выполняют несколько функций)¹⁵.

Первичная функция большинства правительственных бюро может быть определена просто как исполнение и проведение в жизнь принятых законов и политики, провозглашаемой исполнительной властью. Это и есть собственно администрирование. Например, Соединенные Штаты проводят политику перекачки федеральных фондов штатам, чтобы оплатить стоимость разнообразных программ благосостояния. Департамент здравоохранения и медицинской помощи осуществляет эту политику, решая, сколько денег предназначается каждому штату, и надзирая за тем, чтобы деньги были использованы по назначению¹⁶.

Великобритания проводит политику свободного медицинского обеспечения граждан. Ее служба Национального здравоохранения осуществляет эту политику, контролируя медицинскую подготовку, выдавая патенты докторам, управляя госпиталями и т.д. В России Министерство здравоохранения следит за распределением средств по отдельным регионам и областям, контролирует медицинскую подготовку, осуществляет надзор за деятельностью учреждений здравоохранения¹⁷.

Администрация есть воплощение общественной политики, и поскольку она выполняет политические решения, в число ее функции входит и разработка принципов управления. Наряду со своими административными обязанностями департаменты часто создают компании по рекламированию своей работы и убеждению общественности в выгодах относительно цели какой-либо программы. Во многих странах имеются постоянные программы по просвещению в таких сферах, как пожарная профилактика, безопасность движения и охрана природных богатств¹⁸.

В Великобритании исполнительные власти и администраторы надзирают за повседневными действиями своих департаментов; высокие административно-должностные лица помогают разрабатывать предлагаемые законопроекты, так же как помогают своим министрам отвечать на вопросы членов парламента. Поскольку Великобритания (подобно Франции) частично сохранила государственный сектор в экономике, то такие важные отрасли, как сталелитейные заводы, шахты, железные дороги, телеграфные и телефонные линии, управляются правительственно-контролируемыми корпорациями, которые выполняют политические решения (обычно сохраняемые за частным сектором в США).

Что касается второй функции правительственной бюрократии — обслуживания, то многие правительственные агентства специально созданы для обслуживания населения (или специфических групп населения). Например, Бюро погоды в любой стране является лучшим примером обслуживающего агентства. Хотя мы, захватив с собой зонт в тот день, когда Бюро погоды обещало осадки, особо не задумываемся о его службе, тем не менее это является жизненно важным для фермеров и рыбаков. Департамент сельского хозяйства Соединенных Штатов проводит исследования в областях контроля за вредителями, землеустройства, племенного животноводства, распределения излишков продукции среди бедных и снабжает информацией о питании население¹⁹. В Великобритании и России большая часть здравоохранения финансируется правительством. В Швеции и Западной Германии правительство оказывает расширенную помощь в трудоустройстве и нахождении рабочих мест. В России правительство обеспечивает также бесплатное образование на всех уровнях для тех, кто может и желает учиться.

Регулирующие функции правительства предназначены для поддержания благосостояния населения. В Соединенных Штатах Комиссия по безопасности биржевой деятельности, например, защищает вкладчиков, установив определенный порядок для регистрации новых эмиссий наряду с покупкой акций и облигаций. Великобритания имела законодательство о занятости с 1819 г., регулирующее рабочие условия на фабриках (аналогичные законы существуют в большинстве промышленно развитых стран). Такое законодательство проводится в жизнь особыми агентствами. Департамент труда Соединенных Штатов, например, надзирает за выборами в профсоюзы, чтобы гарантировать их правомерное проведение. Выборы нового кандидата в скандально известный Объединенный профсоюз горняков показывает, какой успешный результат могут дать регулирующие действия Департамента труда. В России действует Комитет по занятости населения и Министерство труда и занятости населения Российской Федерации, которые следят за соблюдением трудового законодательства и регулируют проблему занятости в стране²⁰. В Германии контроль за выполнением федерального законодательства правительствами земель осуществляется Бундесратом (высшая палата национальной законодательной власти), а федеральные

административные суды имеют право заставить земельные правительства подчиняться национальным законам.

Во всех этих примерах регулирующие функции власти поддерживаются потенциалом силы. В США, например, агентства, занимающиеся вопросами регулирования, могут издавать приказы типа «приостановить действие» или «прекратить действие». Хотя правонарушители могут опротестовать эти приказы в суде, большинство предпочитает добровольно подчиниться²¹.

Тесно связана с регулированием лицензионная деятельность администрации. Она позволяет правительству установить стандарты и минимальные ограничения в определенных областях. Например, если вы хотите заниматься частной практикой, получить права на вождение автомобиля, продавать недвижимость, преподавать в общественных школах или работать парикмахером, вы должны удовлетворять определенным государственным стандартам. В Соединенных Штатах и других федеральных странах эти стандарты обычно устанавливаются каждым штатом или какой-либо отдельной федеративной единицей. В таких странах, как Франция и Великобритания, сами национальные правительства устанавливают стандарты и критерии. Даже в США некоторые лицензии выдаются федеральным правительством, например лицензия на радио- или телевидение²².

Еще одной важной функцией государственной администрации является сбор информации. Информация нужна для двух главных целей: определить, был ли нарушен закон, и принять политическое решение, что является целесообразным и основывается на фактическом свидетельстве. Например, если гражданин США жалуется, что нарушены его гражданские права, то прежде чем будут предприняты какие-либо действия, должно быть проведено расследование — обычно отделом Гражданских прав при Департаменте юстиции. В России существует Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации, куда можно обратиться в случае нарушения гражданских прав.

Агентство по защите окружающей среды должно знать реальное, состояние загрязнения воздуха и воды, прежде чем оно сможет издавать законы, касающиеся нарушений. Подобные расследования проводятся всеми современными государствами. В России их осуществляет Министерство

экологии и природных ресурсов Российской Федерации²³. Во Франции Агентство по защите окружающей среды провело обширное исследование национальных потребностей в энергии, прежде чем приступило к программе массированного использования ядерной энергии.

Некоторые агентства действуют при наличии жалоб. Другие, такие как Управление продовольствием и медикаментами в США, постоянно проводят различные исследования по своей собственной инициативе. Они не допускают появления наркотиков на рынке независимо от того, поступали жалобы или нет, пока не убедятся, что лекарство или продукт питания безопасен и эффективен²⁴. В России аналогичной деятельностью занято Министерство здравоохранения.

Иногда возникает проблема посягательства на права личности. Тогда организации, такие как, например, Федеральное бюро расследований (ФБР) в США, расследуют подрывную деятельность и опрашивают друзей, соседей и членов семей подозреваемых лиц. Черта между расследованием, необходимым для обеспечения защиты общественных интересов, и посягательством на личность достаточно тонкая, и часто трудно сказать, где кончается одно и начинается другое.

Помимо этих базисных функций в понятие «государственное администрирование» сегодня входит и экспертиза. Американский политолог Питер Вулл подчеркивает: *«Растущая сложность современной жизни обусловила то, что законодательная и исполнительная власти все более полагаются на техническую экспертизу бюрократов»*²⁵.

Конгресс в США может принять решение о закрытии небезопасных угольных шахт лишь после того, как горные эксперты точно сформулируют, какие именно условия делают шахту небезопасной. В России существует Государственный комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при правительстве Российской Федерации (Госгортехнадзор)²⁶. Многие законы также требуют административной интерпретации. Например, Конгресс США может запретить рекламу, направленную на обман, но определение, что является обманом, выносит Федеральная торговая комиссия.

Бюрократы обычно не стремятся убедить законодателей принять их советы: члены парламента, как

правило, с радостью принимают техническую помощь специалистов. Это сегодня важнейший канал влияния бюрократии на общественную политику. Иногда, разумеется, возникают конфликты. Историческим примером может быть затяжной конфликт министра обороны в администрации Дж. Кеннеди Р. Макнамары с военными экспертами по поводу увеличения затрат на вооружение. Подобным же образом президент Трумэн долгое время находился под интенсивным давлением со стороны экспертов Государственного департамента по вопросу о признании Израиля независимым государством.

Совещательная роль бюрократии присуща не только США, это — неотъемлемая черта всех современных высокоразвитых государств. Во Франции, например, законы и президентские указы вырабатываются и издаются с активной помощью бюрократии (особенно Государственного совета), и профессиональные исполнители таким образом имеют возможность формировать политику. Бюрократы играют важную роль в структуре законодательной власти Германии. Эксперты и консультанты часто добиваются значительных успехов в убеждении своих политических руководителей принять их образ мышления по возникающему вопросу.

Еще одной важной функцией современной государственной бюрократии является дискреционная деятельность, т.е. возможность выносить решения. Если закон принят, бюрократия должна его выполнять. В том случае, когда этот закон является точным и определенным, все относительно просто. Однако обычно так не бывает. Например, Конгресс США издает закон, требующий, чтобы токсичные мусорные площадки были очищены. Закон позволяет Комитету по защите окружающей среды принять решения, необходимые для достижения этой цели. Комитет принимает ряд решений, так как каждая свалка не может быть очищена моментально и каждая вызывает определенные экологические, экономические и политические проблемы. Решение, как достичь главной цели, становится ответственностью данного комитета²⁷. Таким образом, если государственному агентству принадлежит prerogative принятия решения, как выполнить закон или осуществить политику, оно получает возможность издавать закон для общества.

Полномочия постоянных государственных агентств устанавливать правила также относятся к дискреционной деятельности. Например, повышение цен на пользование

телефоном в США должно быть одобрено Комиссией общественного обслуживания. В России аналогичной деятельностью занят Комитет цен при Министерстве экономики Российской Федерации²⁸.

Одним из примеров установления правил государственной бюрократией была борьба с производителями сигарет в США, которым вменялось в обязанность помещать на коробках с сигаретами предупредительные надписи относительно вреда курения для здоровья, а кроме того, включать их в рекламу. В течение нескольких лет Федеральная торговая комиссия настаивала на этом. Комиссия опубликовала доклад Национального главного врача США (высшая должность в службе социального здравоохранения) о том, что курение увеличивает опасность заболевания раком легких и значительно сокращает человеческую жизнь. Доклад взбудоражил общественность, давление на конгресс усилилось, и с 1966 г. от производителей сигарет потребовали печатать на всех упаковках предостережение об опасности курения. Однако комиссия продолжила борьбу за еще более строгое антитабачное законодательство. Она разработала закон, запрещающий сигаретную рекламу по радио и телевидению и требующий, чтобы все сигаретные компании печатали предостережение о вреде курения в своих рекламных материалах.

Под давлением общественности в 1971 г. президент Никсон подписал этот закон. Американский политолог А. Фритшер на основании анализа этого прецедента пришел к следующему заключению: *«Начало и продолжение сигаретного противостояния стало возможным, так как правительственные агентства обладают сегодня не только представительной, но и политической властью»*²⁹. Если бы решение относительно сигарет и здоровья было принято только конгрессом, разумно предположить, что производители все-таки бы выиграли. Сигаретно-этикеточное противостояние является очевидным примером, как государственные агентства могут влиять и даже определять общественную политику.

Итак, мы видим, что государственная бюрократия в конце XX века стала огромной, властной политической силой, весьма далекой от «идеальной модели», созданной когда-то Максом Вебером. Одна из причин этого — усложнение функций современного административно-государственного

управления. Наряду с традиционными задачами исполнения решений, обслуживания, регулирования, лицензирования и т.п. появляются принципиально новые задачи, связанные с принятием решений.

Действительно, в конце XX века государственное управление достигло очень высокого уровня специализации. Поэтому служащие государственной администрации должны действовать преимущественно самостоятельно в своей узкой области управления, когда им даны лишь самые общие политические решения от президента или парламента. Многие из принимаемых ими решений должны быть сделаны на основе такого детального знания своей области государственного администрирования, которого нет у политических лидеров. Сегодня на первое место в государственном администрировании выходит экспертиза и дискреционная деятельность, возможность разрабатывать государственные программы и играть совещательную роль при принятии важных политических решений.

Завершая анализ основных функций административно-государственного управления в современном обществе, следует подчеркнуть, что все они тесно взаимосвязаны. Сбор информации, экспертиза, дискреционная деятельность, исполнение решений, обслуживание, регулирование, лицензирование и т.д. — на практике трудно провести четкую грань между этими видами административной деятельности. Изолированное существование каждой из этих функций в отдельности возможно лишь в процессе научного анализа, но не в практической деятельности. Поэтому современная наука не предлагает универсальной схемы, по которой можно было бы во всех отношениях рационально разбить и сгруппировать различные виды административно-государственной деятельности по их общим признакам. Нет абсолютного критерия, который позволил бы четко распределить компетенцию между министерствами или другими государственными институтами. Все это открывает широкое поле деятельности для неутомимых реформаторов во всех странах мира.

4. Менеджмент в государственных организациях

4.1. Стратегический государственный менеджмент

Менеджмент в государственных организациях значительно отличается от бизнес-менеджмента, что обусловлено целым рядом важных факторов.

Бывший президент США Дж. Форд так объяснял причины трудностей, которые испытывают на государственной службе представители деловых кругов: *«Многие бизнесмены испытывают разочарование, оказавшись на посту министра в правительстве. В хозяйственной деятельности они привыкли к большей власти, а работать им приходится совсем в другой обстановке. В правительстве они должны следовать строгим процедурам и предписаниям. К этому трудно приспособиться».*

Действительно, нередко происходит так, что руководители частных предприятий, получив назначение на высокий правительственный пост, надеются внести большие изменения в оперативную работу правительства и политическую жизнь страны. Однако они обычно уходят в отставку разочарованными и даже ожесточенными. Среди множества причин главная — бюрократизм с его бесконечными правилами и предписаниями, которые обязательны на государственной службе. Из-за них любые изменения протекают крайне медленно, буквально черепашими темпами по сравнению со сферой бизнеса. Ведь система государственной службы предполагает, что старшее должностное лицо облечено высшей бюрократической властью, которая надежно защищает его от организационных инициатив руководителей среднего уровня, и поэтому инициативы здесь всегда ждут сверху.

Далее необходимо учитывать множественность административных единиц, участвующих в процессе принятия решений. Под любым рядовым актом можно обнаружить полдюжины значительных министерских подписей, большинство из которых имеют чисто формальное значение. Однако опыт показывает, что движение документа от министерства к министерству чаще всего сопровождается его глубоким изучением в аппарате этих ведомств, в основном под углом зрения «как бы чего не вышло», что отнюдь не способствует оптимизации государственных решений. Напротив, именно из-за этого большинство решений принимает безличный, компромиссный характер. Когда к разработке решения привлекается такое большое число лиц, практически невозможно сказать, кто же является его

автором. Понятие личной ответственности частично утрачивает смысл.

Приоритетное значение приобретает не эффективность решения, а тактические соображения. В процессе обсуждений, которым подвергаются проекты правительственных постановлений, возникает множество конфликтных ситуаций, которые менеджеру надо пытаться преодолевать. В конце концов менеджер вовлекается в административную игру, каждый из участников которой прежде всего озабочен маскировкой своих планов и поэтому демонстрирует расчетливую медлительность, ищет выгодные компромиссы. Стремление не задевать самолюбие сторон, так же как чисто политическая озабоченность тем, чтобы намечаемое мероприятие не слишком повлияло на равновесие сил, чаще всего приводит к полюбовным соглашениям: ни победителей, ни побежденных, но конкретные задачи менеджмента при этом обычно отходят на второй план.

Кроме того, существуют многочисленные политические ограничения для реализации менеджмента в государственных организациях. Практически любое решение государственных органов так или иначе задевает интересы политиков, поэтому представители самых разных политических лобби стремятся оказать влияние на государственный менеджмент.

Профессор Сиракузского университета (США) Джеффри Страуссмен выделяет три этапа в разработке стратегического государственного менеджмента с учетом адаптации менеджера к ограничениям политической среды¹.

Первый этап: оценка обстановки. Политическая власть — многоаспектный феномен. Она охватывает «официальную» часть государственного управления, состоящую из конституции, парламента, исполнительной власти, правовой системы, отношений между центральной и местной администрациями. Кроме того, политическая власть включает формальные и неформальные связи между гражданами и государством, в том числе права, которыми первые наделяют последнее. И, наконец, политическая власть балансирует между представителями «третьей силы» — некоммерческими организациями, группами интересов, крупными подрядчиками, ассоциациями профессиональных групп, что усложняет структуру современного правительства.

Указанные параметры политической власти отличаются динамизмом. Правительства меняются,

принимаются новые законы, в общественном мнении происходят постоянные сдвиги, а государственная политика часто пересматривается. Институты власти создают среду, которая ограничивает деятельность чиновника. Именно эти ограничения вызывают разочарования у получивших государственные посты руководителей компаний, которые считают, что их успешный опыт в бизнесе может быть перенесен в политику без учета существенных различий между обеими сферами.

Легитимность власти в современном демократическом государстве обеспечивается поддержкой народа. Теоретически инструментарием достижения этого служит широкое представительство в органах власти. Но если представительный институт, каковым является парламент, воплощает в себе философский «первый принцип» демократии, то этот же принцип не может быть оперативным руководством для менеджера из министерства. Он должен осуществлять политическую инициативу, опираясь на предписания, которые согласуются с законами, принятыми парламентом. Политическая власть ограничивает менеджера парадоксальным образом, предоставляя ему возможность самому проявлять инициативу.

Дж. Страуссмен приводит в качестве примера положение начальника тюрьмы, в которой содержатся заключенные, совершившие тяжкие преступления. Тюрьма переполнена, но из-за роста преступности увеличивается и число поступающих в нее преступников. Что должен делать начальник? Он не может не принимать новых заключенных, не может расширить тюрьму или досрочно освободить отбывающих наказание. Единственное решение — продолжать прием заключенных. Налицо предпосылка для разочарования в своей работе. Но эффективный государственный менеджер понимает, что политическая власть и в этом гипотетическом примере разделена с другими институтами, что является основным принципом государственного менеджмента. При этом сфера власти простирается далеко за рамки официальных институтов. Начальник тюрьмы должен принять во внимание ряд других ограничителей, влияющих на его решения — профессиональные союзы работников тюрем, группы защиты прав заключенных, СМИ, которые отзываются о тюрьмах неизменно в негативном плане.

Второй этап: идентификация ограничений политической власти. Эффективный государственный менеджер должен уметь уживаться с ограничениями политической власти и разрабатывать собственную стратегию поведения с их учетом. Пример такого ограничения — время, выступающее прежде всего в виде избирательного цикла, который устанавливает временные рамки политикам и менеджерам, отмеряя им сроки на осмысление проблем и планирование. Так или иначе цель депутатов в том, чтобы быть избранными (соответственно цель правительства — продлить свои полномочия), а следовательно, программы и политика должны отвечать этому. Для менеджера бессмысленно руководствоваться «высшими целями», поступая в разрез с этим правилом политической жизни.

Фактор времени присутствует в финансовом цикле правительства. Принятие госбюджета обычно представляет собой ряд рутинных процедур, осложняющих работу склонных к рефлексии государственных менеджеров. Эффективный менеджер должен суметь приспособиться к рутине бюджетного цикла, понимая, что без финансовых ресурсов любой план обречен на неудачу.

Фактор времени направлен и против тех, кто слишком усложняет разработку и проведение политики. Избиратель капризен и предпочитает ориентироваться на настоящее. Поэтому государственный менеджер должен отдавать предпочтение действиям с видимым результатом, хотя они порой не отвечают намеченному курсу. Кроме того, поскольку бывает сложно уяснить предпочтения граждан, трудно воплотить в конкретные дела весьма расплывчатые указания сверху. А именно в этом и заключается задача государственного менеджера в демократическом государстве.

Люди также являются ограничительным фактором в проявлении политической власти, особенно в системе государственной службы. Часто хозяйственные руководители, пришедшие в органы государственного управления, поражаются устаревшим, неэффективным и даже иррациональным правилам. Особую критику вызывает жесткость системы, трудности стимулирования хороших работников, мотивации подчиненных.

Дело, однако, в том, что как бы критически ни относился новый работник к сложившейся системе государственной службы, ему все равно придется в ней работать, если он хочет сделать карьеру. Менеджер из

хозяйственных руководителей должен осознать, что жесткость системы в ряде случаев объясняется стремлением утвердить определенные политические ценности, в том числе заслуги человека, равенство возможностей, необходимые процедурные гарантии, предусмотренные законом. Эти и другие ценности системы государственной службы на Западе «работают» уже более 100 лет. Ограничения политической власти следует рассматривать именно с таких позиций, а не просто как иррациональные системные барьеры.

Новых людей в правительстве удивляет размытость оценок конечного результата. Такие показатели, как снижение уровня бедности, обеспечение необходимого медицинского обслуживания, сохранение национальной обороноспособности, улучшение качества окружающей среды, не содержат в себе концептуальной ясности, в отличие, например, от итоговой черты в балансе предприятия. Однако черта под балансом — не единственный способ оценить работу корпорации. Цели правительства также можно количественно измерить, хотя не с такой точностью, как прибыль корпорации. Но эффективный менеджер не ждет конечных результатов, чтобы уяснить действенность работы своего ведомства. Он скорее разложит по компонентам «производственный» процесс и даст оценку промежуточным фазам работы.

Третий этап: определение роли менеджера в политической игре. Государственные менеджеры, правильно оценивающие обстановку, понимают, что их решения структурируются политической властью. Для характеристики такого структурирования в качестве метафоры часто используется термин «игра», а каждая игра имеет свой набор правил. Ставки при этом обычно высоки: по правилам большой игры политики и правительства в случае неудачи бывают вынуждены уходить в отставку.

Типичный государственный менеджер обычно не принимает систематического участия в выработке решений на уровне большой игры, однако часто требуются его оценки как эксперта. Некоторым менеджерам с сильной политической ориентацией (и большой политической властью в области своей деятельности) все же удается оказать влияние на политиков, особенно в отношении таких инициатив, как программы медицинского обслуживания и социального обеспечения. Вместе с тем организация внедрения решений, принятых на уровне политики, ложится на плечи менеджеров.

Можно привести такой пример. В США люди с физическими недостатками обладают рядом прав. Федеральное агентство, отвечающее за их реализацию, в частности права на доступ к общественному транспорту, предупредило некоторые органы местной власти, что приостановит их финансирование из федеральных фондов, если они не обеспечат инвалидам возможность пользоваться общественным транспортом. Служащий финансового ведомства местного правительства сообщает государственному менеджеру, что затраты на установку подъемников для инвалидных колясок в автобусах непомерно высоки. Другой служащий заявляет, что установка таких подъемников увеличивает юридическую ответственность местного правительства из-за большого риска несчастных случаев. Группа защиты прав инвалидов оказывает давление на местное правительство, требуя от него выполнения федерального закона. В данном случае в большую политику вовлечены многие силы, а реализовать ее должен менеджер местного правительства, причем оперативно.

Оперативные решения принимаются на среднем уровне политической игры. Так, если менеджер по социальному обеспечению в местном правительстве видит, что его ведомство не в состоянии оказать некоторые виды услуг, например консультации по трудоустройству безработных, обеспечение ухода за больными на дому, организацию работы детских приемников, то он может обратиться к частным компаниям или другим учреждениям местного правительства.

Как политические ограничения влияют на выбор решения? Закон может ограничивать использование частных фирм в области социальных услуг. Государственные служащие протестуют, когда государственное ведомство прибегает к внешним услугам, так как это лишает их работы. Сервисные компании оказывают давление на местную власть, стремясь получить заказы. Заметим, что эти ограничения не помогают менеджеру принять решение, но структурируют его. В основном же работа органов государственного управления осуществляется на нижнем уровне, где преобладает рутина организационной и политической жизни, касающаяся законов, регулирования, кадровых процедур, бюджетных требований.

Никакая стратегия на высшем и среднем уровнях политической игры не может быть реализована без учета

деталей на нижнем уровне. Это положение подтверждается возникающими здесь вопросами: имеются ли средства для осуществления возможного варианта решения; достаточна ли квалификация персонала для выполнения поставленной задачи; не противоречит ли предлагаемая альтернатива существующему законодательству; кто будет курировать работу и т.п. Менеджер, который не найдет ответа на эти вопросы, вскоре поймет, что хорошие идеи и даже правильная стратегия погрязнут в деталях административной рутины. Вместе с тем нюансы игры на нижнем уровне — хотя и необходимый, но отнюдь не достаточный компонент эффективного государственного стратегического менеджмента².

Итак, на Западе стратегический государственный менеджмент должен решать три задачи: устанавливать цели на несколько лет вперед, разрабатывать меры по их достижению и изыскивать соответствующие организационные ресурсы. Другими словами, государственный менеджмент призван найти сочетание ресурсов и методов государственного администрирования, с одной стороны, и возможностей и рисков, исходящих из окружающей среды, с другой стороны, действующих в настоящем и будущем, при которых государство способно достигать основных целей.

По мнению экспертов, стратегический менеджмент должен:

- четко определять перспективы и цели;
- содержать все основные проблемы организации государственного управления;
- создавать рамки для более детального планирования и принятия текущих решений;
- придавать государственному администрированию стройность и внутреннее единство;
- заставлять высшее руководство мобилизовать государственные структуры для активной работы.

Стратегические цели — это те ключевые результаты, к которым государственный менеджмент должен стремиться на протяжении длительного времени (5—10 лет). Эксперты считают, что нормативное количество целей может колебаться в пределах от 4 до 6. Цели носят общий характер, они являются вспомогательными средствами управления, планирования, руководства и мышления. Например, стратегической целью многих государственных организаций может быть достижение максимально высокой степени охвата

соответствующих групп населения. В книге финских специалистов по менеджменту эта цель конкретизируется следующим образом: «В ближайшие три года планируется поднять процент охвата с 60 до 75». Эту цифру можно разбить по годам, как это показано в табл. 4.1 (допустим, потенциальный рост численного состава должен быть 1000 человек в год и он выполняется на 100%. Значит рост численности организации составит 5% в год)³.

Таблица 4.1

<i>Показатель</i>	По ложение на конец 1996 г.	<i>Результаты</i>		
		К онец 1997 г.	<i>Кон ец</i> 199 8 г.	<i>Ко нец</i> 19 99 г.
Потенциальное число членов	150 00	1 6000	170 00	18 000
Число новых членов	—	1 400	150 0	16 00
Общее число членов	900 0	1 0400	119 00	13 500
Процент охвата	60	6 5	70	75

Для достижения результатов необходимо развивать новые формы, постоянно работать над улучшением качества работы, повышать эффективность информационной деятельности, устраивать кампании по приему новых членов. Продвижение к цели должно находиться под постоянным контролем, а итоги работы подводиться хотя бы раз в год.

Основной проблемой определения цели является ее измеримость. Постановка измеримых целей требует дополнительной обработки фактического материала, собранного в ходе анализа исходных позиций, и оценки его измеримости с точки зрения содержания цели. С точки зрения измеримости цели имеет смысл подумать при ее определении над следующими вопросами:

- Что измеряется (деньги, материалы, люди)?
- Как измеряется (управление капиталом, использование материалов, работа машин, работа людей)?

- Каков способ измерения (фундаментальный, измерение соотношений, тенденций)?
- Каковы функции измерения (целесообразная точность)?
- Каковы издержки измерения (время, труд, деньги)?
- Какова методологическая база (литература и другие источники)?
- Каковы конечные критерии выбора показателей (издержки, потенциальная стоимость, время, доступность объема, статистическая надежность измерений и компетентность)?⁴
- Эксперты рекомендуют проверять актуальность стратегических целей ежегодно или по мере изменения основных факторов (например, если цель считается достигнутой или признана ошибочной). Следовательно, цели и приоритеты государственного стратегического менеджмента не являются постоянными величинами, они могут и должны время от времени пересматриваться.

4.2. Принятие решений в административно-государственном управлении

Наиболее сложным и ответственным вопросом в процессе управления является принятие решений. Любое управленческое решение предполагает выбор одного или большего числа средств (линий поведения) для достижения одной или большего числа целей (желаемых исходов). В процессе принятия решений обычно выделяют четыре фазы:

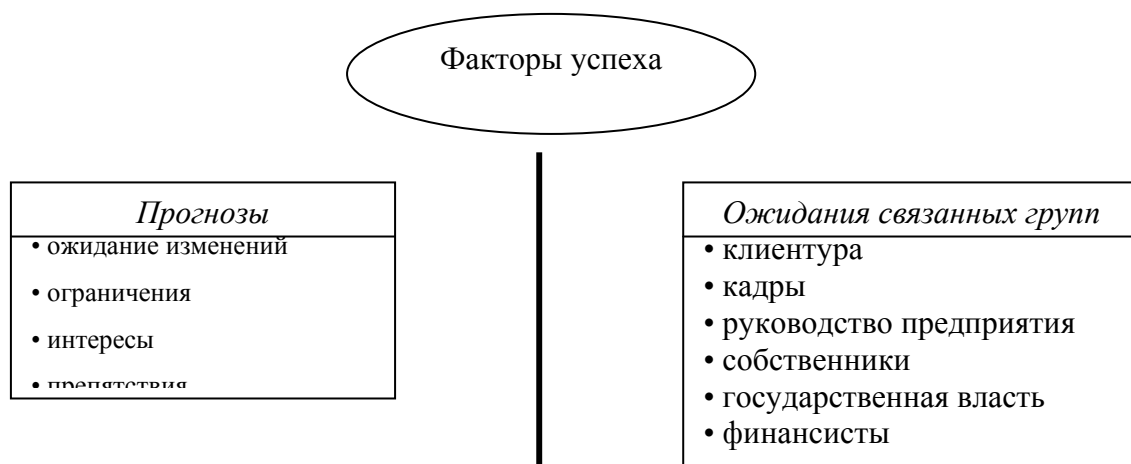
- I. Возникновение проблемы решения.
- II. Формулировка и анализ проблемы.
- III. Принятие решений.
- IV. Исполнение решения.

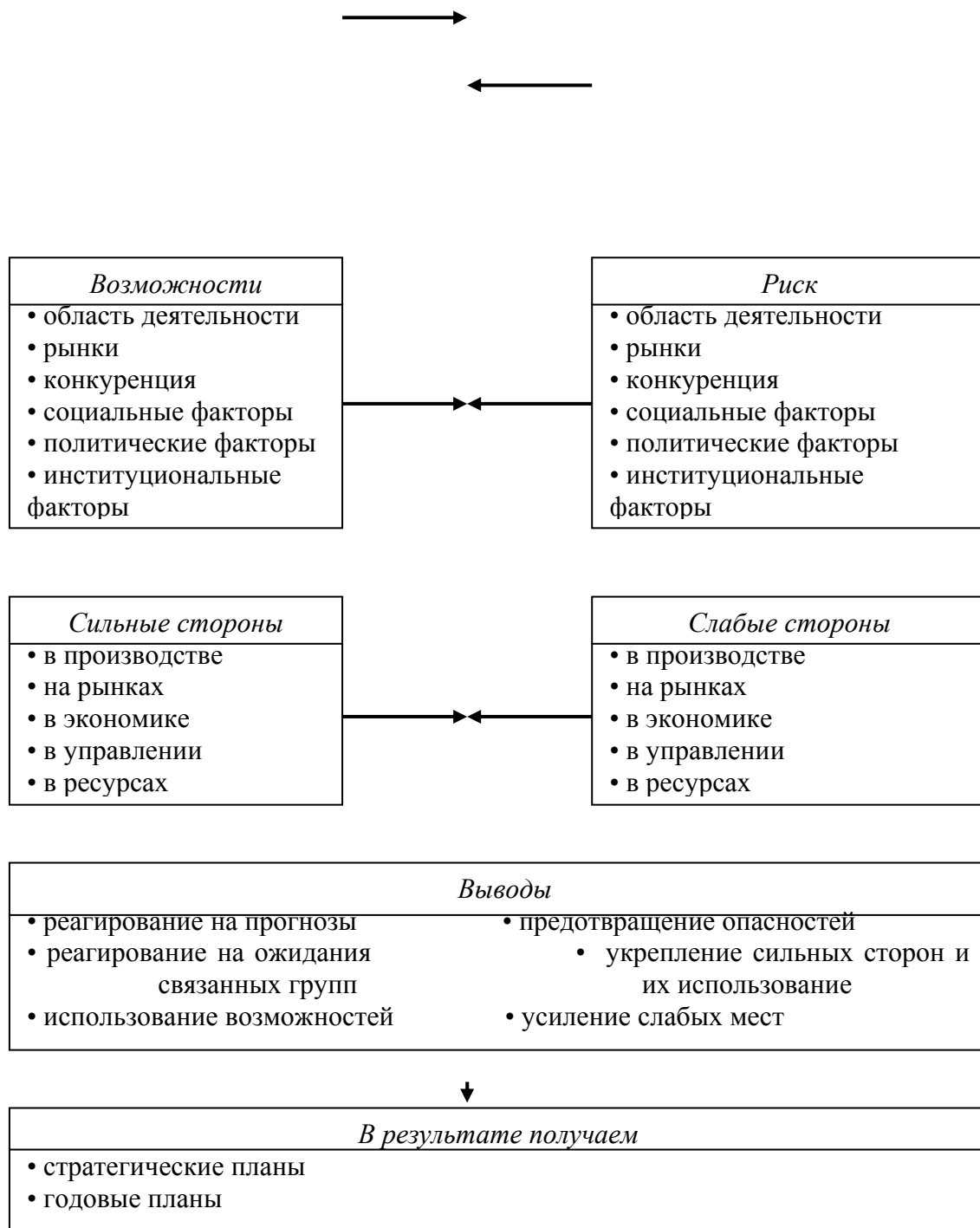
Р. Акофф — сторонник «мягкого мышления» в управлении — предлагает начинать первый этап со всестороннего взвешенного анализа исходной позиции. Такой анализ должен прояснить внутреннее и внешнее положение организации (или отдельной проблемы), в отношении которой принимается данное решение. В анализ исходной позиции можно, а чаще всего и необходимо, включить выяснение всей картины ожиданий групп давления и лиц, принимающих решение. Целью анализа исходных позиций является проникновение в суть истории, современного положения и перспектив развития организации, а также грозящих ей изменений.

Ответственность за проделанный анализ несет руководство организации, но в процесс обсуждения желательно включить как можно большее число компетентных сотрудников организации. Анализ исходных позиций можно начать с факторов успеха прошлой деятельности организации — тех черт, ресурсов, знаний, навыков, возможностей и достижений, на основании которых деятельность в предлагаемой сфере принятия решений считается успешной. На данном этапе используются знания и опыт всей организации. Надо заметить, что это не требует непосредственных решений и мер, нужен лишь сложный поиск верных и наиболее важных объектов анализа. В качестве метода работы можно порекомендовать, например, совместные обсуждения.

Выясненные в результате совместного мышления факторы успеха создают основу для следующего этапа анализа исходных позиций. Его можно условно назвать этапом сбора информации. Данные для анализа собираются из имеющегося в наличии статистического или иного материала путем анкетирования, интервьюирования, с помощью социальных проектных групп и на совещаниях по вопросам развития. Основной задачей составления анализа является сбор разносторонних данных для выводов и дальнейшего планирования.

Эти сведения могут быть поданы как «жесткая» статистика, материалы для чтения или как «мягкие» сведения для оценок. Сведения из таких разных источников, как статистика, бухгалтерские отчеты и прочие расчеты, могут считаться довольно объективными, поскольку они лишены субъективных оценок людей. Субъективные понятия людей, тем не менее, также стоит принимать во внимание. Общее мнение можно выяснить с помощью анкет, интервью, наблюдений и заседаний. Анализ исходных позиций считается полным, если он содержит как жесткие, так и мягкие сведения. Пример полного анализа исходных позиций представлен в работе финских специалистов по менеджменту (рис. 4.1)⁵.





На рисунке к разным частям анализа привязаны примеры его конкретного содержания. Единый анализ возможностей, опасностей, сильных и слабых сторон деятельности организации называется анализом четырех полей. Он делится на анализ внешних факторов деятельности организации (возможности и опасности) и внутренних факторов (сильные и слабые места).

Анализ исходных позиций потеряет смысл, если из него не будут сделаны необходимые выводы для дальнейшего этапа принятия решений. Точные и глубокие выводы должны быть сделаны на основе всех этапов анализа. Они могут касаться реакции на ожидания связанных групп, использования возможностей, которые в будущем может представить окружающая среда, предотвращения опасностей, которые она может таить в себе, или укрепления внутренних сильных сторон организации и устранения внутренних слабостей.

В табл. 4.2 содержится информация о типичных участниках процесса принятия административно-государственных решений в демократическом обществе на разных этапах.

Таблица 4.2

Ф аза процесса приняти я решения	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>
У частники	Личнос ти, политические партии, общественные или государственн ые организации	Полит ические партии, общественны е организации, эксперты, государствен ная администрац ия	Орган ы государственн ой администраци и	Госуда рственная администраци я, граждане
Ф ормы участия	Переда ча постулатов, мобилизация общественног о мнения, разные формы давления (митинги и др.)	Диску ссии	Голосо вание, компромиссн ое решение	Воздей ствия: принуждение, соглашение, манипуляция

Для того чтобы процесс принятия решений проходил рационально и эффективно, во второй и третьей фазах — при формулировке и анализе проблемы, а также при выборе одной из альтернатив — можно использовать прикладные методики конфликтологии. После того как вся информация о возникшей проблеме поступила в центр принятия решений, при обсуждении проблемы необходимо применить правила рациональной дискуссии, чтобы избежать обострения конфликтов противоборствующих сторон. К правилам рациональной дискуссии относятся следующие.

Правило постановки проблемы: следует преобразовать каждый дополнительный вопрос в основной и каждый из них по очереди обсуждать. В этом случае основная проблема выяснится в процессе обсуждения и займет центральное место без давления с какой-либо из сторон участников дискуссии.

Правило реплики в дискуссии: каждое выступление участников дискуссии должно содержать критику аргументов предшествующих ораторов и защищать собственные аргументы по дискутируемой проблеме, но не уводить дискуссию в сторону.

Правило согласования смыслового значения многозначных терминов: следует с самого начала договориться о том, какой смысл участники дискуссии будут вкладывать в ключевые понятия по существующей проблеме. Это позволит избежать многих недоразумений в дальнейшей дискуссии.

В качестве примера можно рассмотреть проблему распределения дефицитных ресурсов (лекарственного сырья) между различными фармацевтическими предприятиями. В соответствии с перечисленными выше правилами рациональной дискуссии прежде всего следует по очереди рассмотреть заявления всех без исключения предприятий, претендующих на данное лекарственное сырье. При этом каждая из заинтересованных сторон должна защищать свои аргументы: на какие конкретно лекарственные препараты будет использовано сырье, кто (и по какой причине) предполагаемый потребитель этих лекарств, почему выпускать отечественные препараты выгоднее, чем закупать аналогичные за рубежом, и т.д.

Одновременно каждая из сторон должна предложить аргументированную критику доводов конкурирующих предприятий: почему выпуск других лекарственных препаратов менее важен, возможно ли закупить другие

лекарства за рубежом, если это дешевле, и т.п. В самом начале дискуссии стороны должны договориться о понятиях и терминах, которые будут употребляться при обсуждении проблемы: названия лекарственных препаратов, их назначение, потребительская стоимость при выпуске на каждом из предприятий, стоимость аналогичных препаратов за рубежом и т.д. Если же участники обсуждения будут стараться соблюдать правила рациональной дискуссии, то основной вопрос — кто и почему острее всех нуждается в дефицитном лекарственном сырье — постепенно выяснится в процессе дебатов и займет центральное место без давления с какой-либо из сторон участников дискуссии.

Однако на практике при обсуждении гораздо чаще используются нерациональные методы дискуссии: высмеивание, ирония, апеллирование к авторитетам, использование стереотипов, приписывание оппоненту определенных свойств, которые в данной группе осуждаются, тенденциозная интерпретация высказываний оппонента, чтобы вменить в вину противнику намерения, которых он не имел. Подобная процедура состоит в выборочном извлечении высказанных оппонентом суждений и создании таким образом целого, которое может вызвать у слушателей отрицательное отношение к взглядам противника. В результате может победить не тот, чье решение более эффективно и рационально, а тот, кто с помощью нерациональных методов ведения дискуссии сумел привлечь на свою сторону больше сторонников. Поэтому в процессе обсуждения следует по возможности избегать перечисленных нерациональных приемов дискуссии, которые вносят излишнее эмоциональное напряжение в обсуждение проблемы.

Для того чтобы наиболее полно выявить слабые стороны предлагаемых решений и в особенности избежать не критических оценок планируемых социальных изменений, к участию в дискуссии можно привлекать не только представителей власти, администрации, экспертов, но и представителей заинтересованных социальных групп, которых касается решение проблемы. Однако групповое обсуждение может пойти по ложному пути, если заранее не учесть несколько факторов, которые специалисты называют ловушками группового мышления. Ниже приводятся семь наиболее распространенных ловушек:

- ограничение дискуссии до обсуждения одного из предлагаемых способов решения проблемы, который представляется как наилучший вариант;
- блокирование информации, не соответствующей избранному проекту решения;
- упрощение ситуации, вследствие чего она воспринимается схематично и односторонне;
- пренебрежение при анализе планируемых социальных изменений факторами, мешающими реализации избранной альтернативы действия (например, бюрократическая инерция, сопротивление противников данного проекта и т.д.);
- односторонняя переоценка или недооценка действительного масштаба планируемого решения (учет только текущих или краткосрочных последствий);
- тенденциозное приписывание позитивных следствий определенному решению проблемы, а негативных — факторам, действующим независимо от него;
- односторонняя сосредоточенность на положительных факторах решения проблемы и пренебрежение отрицательными следствиями.

После завершения дискуссии наступает решающая фаза процесса принятия решения — выбор одной из возможных альтернатив действия. В политической практике обычно используют два основных метода решения практического выбора: путь компромисса и путь голосования (последний метод нами рассматриваться не будет, поскольку прикладные возможности конфликтологии в нем используются).

Применение метода компромисса возможно в том случае, когда интересы участников решения не находятся в остром противоречии: они в чем-то совпадают, а в чем-то расходятся. В многонациональном государстве, например, объединяющей идеей может выступать удержание интегральности и независимости государственной организации. Общее решение в таком случае возникает в результате согласования мнений всех участников, что не гарантирует ни одной из сторон осуществления ее целей, но возможно для принятия всеми участниками. Желание не задевать самолюбия, так же как чисто политическая озабоченность тем, чтобы намеченное решение не слишком повлияло на равновесие сил, приводит к компромиссным соглашениям: нет ни победителей, ни побежденных.

Разумеется, это может сказаться на эффективности государственного управления, поэтому для достижения компромисса возможен и другой путь.

Болгарский социолог Марко Марков предлагает во избежание конфликтов при выборе одной из возможных альтернатив действия опираться на эмпирические законы науки. Он стремится оценивать все возможные варианты решения на основе единых объективных критериев:

- каково будет состояние проблемы по каждому варианту после ее решения;
- сколько времени и какие средства будут необходимы для осуществления каждого варианта решения;
- какие трудности и каким образом необходимо преодолеть при реализации каждого из проектов;
- как будет отражаться каждый вариант решения на состоянии всего социального организма в целом.

Если выбор решения в значительной мере определяется действиями партнера в предполагаемой ситуации, при подготовке проекта решения используется теория игр. В данном случае игра рассматривается как конфликтная ситуация, столкновение, в котором кто-то должен выиграть, а кто-то проиграть. Наиболее выигрышный и эффективный вариант утверждается в качестве окончательного проекта решения.

В последние годы западные ученые все чаще предлагают использовать в процессе принятия административных решений мозговой штурм. В упомянутой книге финских специалистов по управлению под редакцией Т. Саталайнена предлагается такое определение данного метода: *«Мозговой штурм — это... способ работы группы, при котором первоочередной целью является нахождение новых альтернативных вариантов решения в проблемной ситуации»*⁶.

Отправным моментом мозгового штурма является проблема, которая не нашла достаточно хорошего решения. Мозговой штурм — это не чудодейственный инструмент, с помощью которого можно решить вечные и глобальные проблемы. Лучшие решения находятся тогда, когда речь идет о конкретных задачах.

По характеру проблемы можно разделить на два основных типа: аналитические, или причинные проблемы; синтетические, или проблемы мер.

Мозговой штурм — это способ разрешения синтетических проблем. К счастью, подавляющее большинство практических рабочих проблем можно облечь в синтетическую форму «как»: как это сделать? Наилучшие результаты мозгового штурма достигаются при разработке инноваций, совершенствовании существующих способов работы, а также при улучшении уже разработанных планов.

Хотя мозговой штурм — вид творческой работы, он имеет относительно шаблонные формы. Сначала представляют проблему для рассмотрения. Затем выдвигают как можно больше идей для решения или смягчения проблемы. Лицо, излагающее проблему (ведущий), выбирает несколько идей для их дальнейшей проработки. На основе выбранных идей разрабатывают альтернативные варианты решения.

Мозговой штурм — это ни в коем случае не процесс анализа или принятия решения. Лучше разделять эти понятия, поскольку правила игры совершенно отличны от применяемых при штурме. Процесс мозгового штурма обычно длится 2—3 часа, из которых большая часть времени приходится на последнюю стадию — построение действенных решений.

Мозговой штурм можно проводить различными способами. Выбор способа работы ложится на лицо, направляющее дискуссию. Вывод делается в конце.

При организации мозгового штурма в состав группы, как правило, входят:

- ведущий: лицо, которое излагает проблемы и несет ответственность за выполнение решения;

- оппонент: лицо, направляющее работу;

- идеологи: все прочие участники.

Важно, чтобы оппонент управлял рабочим процессом по крайней мере на начальной стадии. Его задача заключается в том, чтобы заставить участников действовать согласно принципам творческой работы. Оппонент также составляет график работы.

Ведущий, обладающий задатками хорошего организатора, должен: знать, к чему он стремится; побуждать и вдохновлять участников на поиск новых и оригинальных решений; уметь переводить приходящие на ум критические соображения в форму вопросов «как» (к примеру, фразу «но это слишком дорого» преобразовать в форму «как можно получить это по более низкой цене?»).

Хорошо, если в группе идеологов есть и специалисты, и «профаны». Профанам, не знающим проблемы, значительно легче высказать идеи именно по той причине, что они мыслят нестандартно. Суждения профанов служат своеобразными катализаторами идей для специалистов.

Фактором, более других препятствующим мозговому штурму, является критика. Она действует двояко: заставляет лицо, высказывающее критические замечания, мыслить логично, что мешает другим искать отличные от стандартных идей решения.

Другие факторы, препятствующие появлению идей: официальность и формальность; поиск «правильных» решений; разъяснения и обоснования; пассивность клиента.

Говоря об успехе в появлении идей, прежде всего следует упомянуть о безопасной и открытой атмосфере. В атмосфере критики практически невозможно заставить людей раскрыться. Рождение идей всегда связано со свободой мысли.

Другие факторы, способствующие успеху в появлении идей: активное воображение и желание; развитие, переработка и объединение высказанных идей; удивление и сомнение в отношении имеющегося решения; поиск аналогичных проблем и действий; активность клиента⁷.

Как уже говорилось, мозговой штурм не годится для рассмотрения всех проблем. По своему характеру это поисковая работа, противоположностью которой является строго логическая и аналитическая деятельность.

Французский политолог Бернар Гурней предлагает в исключительных случаях, когда сторонам не удастся прийти к соглашению, в избежание обострения конфликта обращаться за арбитражным решением к вышестоящей инстанции.

Не стремясь к парадоксам, можно утверждать, что конфликты при принятии решений неизбежны и даже полезны. Наивно полагать, что эффективное государственное управление должно быть единообразным, единодушным и что возникновение конфликтов в государственной системе следует рассматривать как чрезвычайное происшествие. Такое представление имело бы основание, если бы поведение людей во всех случаях было идеальным. Но поскольку это далеко не так, устранять конфликты не просто невозможно: стремление ликвидировать их любой ценой было бы опасным. Дух соперничества между различными министерствами и отделами при принятии решений в государственном

управлении часто является стимулятором, играющим ту же роль, что и механизм конкуренции в частном секторе. Если до принятия правительством решения каждое министерство или ведомство представит свои соображения по обсуждаемому вопросу, будет защищать свой проект, укажет на ошибки и просчеты в проектах конкурирующих отделов, это надо только приветствовать. Чем шире борьба мнений, которая выявляет достоинства и недостатки различных вариантов выбора, тем выше качество конечного решения. Государство, в котором органы управления во всем соглашаются с политической властью, не является демократическим, оно по своей сути тоталитарно.

В большинстве случаев, несмотря на все трудности обсуждения, в последний момент путь к достижению соглашения принимается. В нем достаточно точно отражаются позиции, занятые сторонами в процессе его подготовки. Достаточно редко бывает, чтобы позиция одной из сторон одержала верх по всем ключевым вопросам. Как правило, инициаторы проекта решения стараются беспристрастно распределять преимущества и издержки и не вносить в проект таких положений, которые могли бы быть восприняты одним из партнеров как окончательный отказ от того, что тот относит к своим главным целям.

При более или менее равном соотношении сил сторон конечное решение складывается из откровенных обоюдных уступок участников переговоров, которые публично берут на себя ответственность за компромисс. Каждый из партнеров на время отказывается от тотальности своих первоначальных притязаний ради общего согласия.

Каким бы хорошим ни казался окончательный проект решения, он не приведет к результату, пока не пройдет испытания делом. Английский ученый К. Киллен советует не ограничиваться принятием одного решения и на случай непредвиденных обстоятельств составить несколько запасных вариантов. Смысл в том, чтобы ввести в принятое решение фактор надежности. В случае неудачи при реализации основного проекта всегда можно будет воспользоваться запасным вариантом.

Кроме того, принятие нескольких запасных решений поможет смягчить конфликт противоборствующих сторон при обсуждении проблемы: в запасные варианты могут войти те положения, от которых в основном проекте пришлось отказаться. Эти варианты ни к чему не обязывают, но могут

послужить буфером при столкновении различных интересов и существенно разрядить психологическую обстановку. Поэтому не стоит бороться с конфликтами любой ценой, иногда их можно использовать во благо общего дела. Как справедливо заметил Бернар Гурней, *«в мире существует лишь одно место, где нет конфликтов: это — кладбище»*⁸.

4.3. Переговорный процесс

Представителям государственной администрации на самых разных уровнях приходится вступать в переговоры с политиками, группами лоббирования, представителями деловых кругов. Практика ведения переговоров накопила множество тактических приемов достижения консенсуса в процессе принятия решений. Однако до последнего времени на переговорах самых разных уровней господствовал конфронтационный подход, основанный на жестком торге. В известном смысле конфронтационный подход за столом переговоров весьма напоминает военные действия. Военные маневры и приемы, которые здесь применяются, более сродни военной тактике, чем политике взаимных уступок, свойственной общению гражданских лиц.

Достижение политического консенсуса с помощью торга ориентировано на некую игру, предполагающую манипулирование поведением партнера. Торг может происходить в двух основных вариантах. Широко известен метод игры с нулевой суммой: либо абсолютный выигрыш, либо полный проигрыш, все или ничего. Оказание давления, нажим, обвинения — все эти приемы относятся к жесткому торгу. Их смысл — во что бы то ни стало добиться уступок от партнера.

Американский ученый Т. Шеллинг в своей работе «Стратегия конфликта» иллюстрирует тактику жесткого манипулирования с помощью следующего примера. По узкой дороге навстречу друг другу мчатся два грузовика. Один водитель явно не желает уступить место другому. У другого водителя два возможных решения: либо съехать на обочину, либо врезаться в первый грузовик. Как мы можем оценить тактику первого водителя? Добиваясь уступки, он, с одной стороны, рискует причинить себе значительный ущерб в случае столкновения, с другой — вызывает негативную этическую оценку своего поведения.

Аналогичные ситуации возникают и за столом переговоров. Но здесь чаще всего тактику взаимных

обвинений стороны применяют в тех случаях, когда вообще не собираются ничего решать, используя переговоры в пропагандистских целях. Взаимные обвинения необходимы им для демонстрации собственной бескомпромиссной позиции: «не могут поступиться принципами».

Конфронтационный подход к переговорам в большинстве случаев осуществляется в более мягкой форме, чем игра с нулевой суммой. Это предполагает, что при достижении консенсуса не будет полностью выигравших и проигравших: каждый из участников несет определенные потери и имеет преимущества. При этом обе стороны действуют так, чтобы при минимальных затратах «отвоевать» у партнера как можно больше. С этой целью они пытаются найти слабые места в позиции друг друга. Активно применяются такие тактические приемы, как пакетирование, требования в последнюю минуту, завышение требований, указание на слабые стороны партнера, различные виды ухода, расстановка ложных акцентов в собственной позиции.

Прием пакетирования состоит в том, что несколько вопросов предлагаются к рассмотрению комплексно, в виде пакета. Использование пакета в рамках торга предполагает увязывание проблемных и привлекательных для партнера предложений в один блок с малопривлекательными. При этом привлекательные предложения могут иметь весьма отдаленное отношение к теме обсуждения. Например, уменьшение объемов финансирования какой-то программы может быть объединено в один пакет с предложением выгодных кадровых перемещений в администрации.

Использование тактического приема завышения требований заключается в том, чтобы запросить как можно больше. В выдвигаемую позицию включаются многочисленные пункты, некоторые из которых потом можно будет безболезненно снять, сделав вид, что это является уступкой, и потребовать взамен аналогичных шагов со стороны партнера. Административные переговоры строятся на выдвижении заведомо неприемлемых для другой стороны предложений. Затем следует этап взаимной критики и, когда аргументы партнеров исчерпываются, переговоры обычно заходят в тупик. К сожалению, нельзя сказать, что сегодня переговоры так больше не ведутся. При этом не всегда слабый уступает сильному, достаточно часто уступает тот, кто закладывает в свою изначальную позицию больше неприемлемых для партнера, нереалистических условий.

Тактический прием ухода используется на переговорах в тех случаях, когда затрагиваются вопросы, нежелательные для обсуждения. Примером ухода может служить просьба отложить обсуждение проблемы или перенести его на другое заседание. Иногда уход бывает косвенным. В этом случае ответ на вопрос дается, но крайне неопределенно, завуалированно. Косвенный уход может быть выражен в виде игнорирования проблемной ситуации. Заданный вопрос как бы не замечается. На многосторонних переговорах такое случается особенно часто.

Типичным тактическим приемом в рамках торга выступает расстановка ложных акцентов в собственной позиции. Один из партнеров демонстрирует крайнюю заинтересованность в решении какого-то вопроса, хотя на самом деле он является второстепенным. В дальнейшем этот вопрос снимается, чтобы получить необходимые решения по другому, более важному пункту. При освещении переговоров в средствах массовой информации этот прием используют для воздействия на общественное мнение в благоприятном для себя направлении⁹.

Конфронтационный подход к переговорам вполне может закончиться консенсусом в результате долгого и нудного выторговывания партнерами уступок друг у друга. Но давайте задумаемся: какова цена этих соглашений? После подобных переговоров у каждого из партнеров складывается определенная репутация, которая может неожиданно сыграть свою роль (часто отрицательную) на следующих переговорах. Тактика торга ведет к тому, что баланс интересов нарушается и стороны имеют дело с асимметричным типом решения, причем перевес бывает не обязательно в пользу более сильного партнера. Иногда решающее значение имеют случайные факторы, например напористость, демонстративная жесткость слабого партнера. В результате у более сильной стороны возникает чувство неудовлетворенности, а ведь не исключено, что те же лица могут вновь оказаться за столом переговоров.

Сегодня в практике ведения административных переговоров все чаще можно наблюдать попытки ухода от конфронтационного взаимодействия и использования принципиально иной методики, основанной на партнерских взаимоотношениях¹⁰. Главная идея этого подхода — относиться к переговорам как к средству совместного анализа

проблемы с целью ее решения. В этом случае процесс переговоров, как правило, проходит три этапа:

- взаимное уточнение интересов, точек зрения и позиций участников;
- обсуждение: выдвижение аргументов в поддержку своих предложений, критика других необоснованных позиций и пр.;
- согласование позиций и выработка договоренностей.

Эксперты не рекомендуют торопиться сразу же решить проблему на переговорах. Как бы тщательно не готовился переговорный процесс, некоторые вопросы все же остаются не совсем ясными. Почему ваш партнер предлагает именно такое решение проблемы? Какие интересы здесь могут быть реализованы? Сами переговоры следует рассматривать как процесс снятия информационной неопределенности за счет постепенного уяснения партнерами позиций друг друга.

На первом этапе переговоров очень важно выработать общий язык с партнером. Обсуждая вопросы, следует убедиться, что обе стороны под одними и теми же терминами понимают одинаковые понятия. Это весьма существенный момент: ведь может случиться так, что, договорившись, партнеры в дальнейшем станут по-разному трактовать достигнутые соглашения.

Не менее важно создать на переговорах конструктивную доброжелательную атмосферу сотрудничества. Книга английских политологов Р. Фишера и С. Брауна «Шагая вместе: установление отношений, которые приводят к согласию» специально посвящена этой проблеме. Почему на переговорах с одними партнерами нам работать легче, чем с другими? Многие склонны видеть причины скорее в проблемах, которые решаются, чем во взаимоотношениях. Однако это не всегда так. Авторы книги выделяют шесть основных факторов, из которых складывается конструктивная атмосфера сотрудничества в процессе переговоров.

1. Рациональность. Необходимо вести себя рационально, даже если другая сторона проявляет эмоции. Неконтролируемые эмоции плохо сказываются на процессе принятия решений.

2. Понимание. Старайтесь всегда понять партнера. Невнимание к его точке зрения ограничивает возможность выработки взаимоприемлемых решений.

3. Достоверность. Не давайте ложной информации, даже если это делает противоположная сторона. Такое поведение ослабляет силу аргументации, а также затрудняет дальнейшее общение с партнером.

4. Внимание. Если противоположная сторона вас не слушает, постарайтесь провести с ней консультации, тем самым, отношения будут улучшены.

5. Избегайте поучительного тона. Не поучайте партнера. Будьте открыты для его аргументов и постарайтесь в свою очередь убедить его.

6. Принятие. Будьте открыты для новой информации, поступающей от партнера¹¹.

На втором этапе переговоров, во время обсуждения, каждая из сторон стремится максимально реализовать собственную позицию. Среди способов подачи позиции наиболее эффективными тактическими приемами выступают: поиск общей зоны решения, прямое открытие позиции, выражение согласия, постепенное повышение сложности обсуждаемых вопросов, разделение на составляющие, указание на возможные действия в определенном направлении, внесение взаимоприемлемых предложений.

Прием прямого открытия позиции используется, чтобы проинформировать партнеров по переговорам о своих целях и сформировать у них определенные представления о своей позиции. Специалисты различают открытие позиции в выступлении и при ответе на вопрос. В первом случае вы сами открываете ту часть позиции, которую считаете нужной; во втором — вы поступаете так вынужденно, отвечая на вопрос. Открытие позиции может происходить и через уточнение позиций. Если вы попытаетесь выяснить позиции других участников, тем самым частично раскроется ваша собственная позиция: по вопросам, которые задаются, можно определить, что именно вас интересует.

Для того чтобы подчеркнуть общность и наладить конструктивный диалог, специалисты рекомендуют использовать прием выражения согласия с уже высказанными на переговорах идеями, мнениями, предложениями. Для положительного психологического воздействия на участников переговоров используют также метод постепенного повышения сложности обсуждаемых вопросов. Это предполагает, что переговоры начинаются с наиболее легких вопросов, решая которые, вы демонстрируете возможность

достижения договоренности. Такое же положительное воздействие этот прием оказывает и на общественное мнение.

Иногда сложную проблему помогает решить тактический прием разделения на составляющие. Идея состоит в том, чтобы не пытаться решить всю проблему целиком, а выделить в ней отдельные вопросы. Участники переговоров по очереди обсуждают все выделенные вопросы и решают, возможно ли достижение договоренностей по каждому пункту, а если нет, выносят некоторые проблемы за скобки, т.е. не рассматривают. Разумеется, это не может привести к полному соглашению, но и частичное решение — всегда шаг вперед по сравнению с отсутствием какой бы то ни было договоренности. Народная мудрость гласит: «худой мир лучше доброй ссоры».

На этапе обсуждения позиций особое значение приобретает аргументация. Американский ученый Р. Аксельрод, изучив многочисленные стенограммы деловых переговоров, показал, что стороны в ходе дискуссии обычно уделяют основное внимание развернутой аргументации в пользу собственной позиции и редко тщательно ищут слабые места в позиции партнеров. Однако с психологической точки зрения очень важно аргументирование, убедительно доказать партнеру, в чем он заблуждается и почему с какими-то его предложениями нельзя согласиться.

Основным результатом этапа аргументации становится определение границ возможных договоренностей. После этого переговоры переходят к заключительной фазе — согласованию позиций. Здесь эксперты выделяют два этапа: нахождение общей формулы и уточнение деталей. Под общей формулой подразумевают определение рамок соглашения, а под детализацией — редактирование текста и выработку окончательного варианта итогового документа. Уточняя позиции, партнеры могут образовать специальные рабочие комиссии или экспертные группы по отдельным проблемам, что сокращает общее время, необходимое для достижения договоренностей.

На заключительном этапе широко используются такие тактические приемы, как сюрприз, поиск общей зоны решения, отказ от собственного требования, принципиально новое решение, выдвижение требований по возрастающей.

Основная идея сюрприза состоит в том, что вы неожиданно для партнера принимаете такое его предложение, которое по всем расчетам принято быть не должно. Делается

это для того, чтобы вызвать некоторую растерянность, а значит взять инициативу на переговорах в свои руки. Если ваш партнер охотно соглашается с выдвинутыми предложениями, иногда можно предложить ряд новых договоренностей. В этом состоит суть тактики выдвижения требований по возрастающей.

В тех случаях, когда в процессе обсуждения находится решение, предполагающее наилучший, выгодный для обеих сторон выход из положения, возникает необходимость использовать прием снятия собственного предложения. При этом обычно та же сторона предлагает принципиально новое решение. Не стоит забывать, что иногда ваш партнер, будучи согласен с вами по существу, отвергает ваши предложения лишь потому, что они сформулированы в неприемлемой для него форме. В этом случае также используется прием принципиально нового решения.

В заключении остановимся на оценке личностного фактора на политических переговорах. В последние годы появилось много интересных работ, основанных на экспериментальных данных в этой области. Очевидно, что личные качества участников переговоров играют незначительную роль в тех случаях, когда члены делегаций являются простыми исполнителями — представителями тех или иных организаций и структур. Если возникает ситуация, в которой они в силу каких-то причин не удовлетворяют пославших их на переговоры, участники заменяются.

Однако чем выше уровень переговоров, чем самостоятельнее в своих действиях их участники, тем большее значение имеют их личные качества. Особое значение личные характеристики приобретают при переговорах на высшем уровне. Ученые давно отметили, что каждому лидеру присущ свой особый, индивидуальный переговорный стиль. Во многом он складывается из излюбленных тактических приемов: для кого-то характерна манера уходов, кто-то любит возражать или испытывает пристрастие к сюрпризам. Знание индивидуальных особенностей партнеров во многом облегчает процесс ведения переговоров.

Важнейшим параметром, характеризующим личностный стиль ведения переговоров, выступает соотношение эмоциональной и логической сфер. Из чего в первую очередь исходит участник переговоров: из логических рассуждений или из эмоциональных и интуитивных оценок?

Изучая стенограммы переговоров, можно убедиться, что для одних людей характерны преимущественно рациональные оценки, а для других — эмоциональные. Однако не следует полагать, что рациональные решения лучше интуитивных или наоборот. Обе эти сферы у каждого человека теснейшим образом взаимосвязаны. Важно, на какую из оценок — рациональную или интуитивную — ваш партнер будет опираться в критической ситуации.

Низкая эмоциональность, низкий процент использования образных сравнений, а также частое обращение к прошлому опыту наряду с хорошо разработанной структурой выступления — характерные показатели доминирования логической сферы над эмоциональной. Распознав психологическую доминанту вашего партнера, вы в значительной степени сможете прогнозировать его поведение за столом переговоров.

Многие ученые задаются вопросом: какими же чертами характера должен обладать идеальный участник административных переговоров? Большинство экспертов называют семь особых добродетелей: правдивость, точность, спокойствие, ровный характер, терпение, скромность, лояльность¹². Против этого трудно что-либо возразить. Однако искусство ведения переговоров потому и называют искусством, что его никогда нельзя свести к сумме определенных технологий и навыков, к набору заданных добродетелей. Здесь в значительной степени необходим административный талант, как, впрочем и в любой другой сфере общественных отношений.

4.4. Управление инновационной деятельностью

Разработка и реализация инновационных проектов.

В последние годы западная концепция менеджмента в государственных организациях расширилась в результате возникновения новой науки о реструктуризации организаций. Появление этого направления вызвано начавшимся в 80—90-х годах процессом структурных изменений в административно-государственном управлении, связанным с необходимостью адаптации к перманентным изменениям внешней среды.

Среди основных направлений реорганизации эксперты выделяют три основные группы: устранение малопродуктивных структурных звеньев с целью повышения эффективности управления, а также совершенствование структуры для облегчения функции

контроля; создание стратегически эффективной структуры при внедрении инновационных стратегий; внедрение новаторских организационных концепций в рамках распространения нового понимания организаций¹³.

Поскольку разработка и реализация инновационных проектов проходят долгий путь от идеи до готового решения, их принято рассматривать в виде инновационного цикла, охватывающего три фазы — предынновационную, инновационную и производственную.

Для принятия решения ключевой является предынновационная фаза. Только при глубоких комплексных и вариантных исследованиях на этой стадии, обеспечивающих высокий уровень обоснованности, инновационная идея может воплотиться в детально проработанный проект с последующей реализацией во второй и третьей фазах цикла. Поэтому исследования в предынновационной фазе проводятся в несколько этапов.

Первый этап включает анализ необходимости и возможности реализации проектной идеи, исследование благоприятных инвестиционных условий (включая вопросы финансирования).

На втором этапе осуществляется анализ рынка и среды реализации проекта, необходимых для этого ресурсов, влияния на эффективность проекта налоговой, амортизационной и кредитно-финансовой политики, а также экологических и других нормативов. На этой стадии организация может выбрать управляющего проектом, а также привлечь независимых экспертов из консультационных фирм или финансовых организаций.

Третий этап предусматривает изучение вариантов проекта (как правило, не менее трех) либо собственными силами, либо с привлечением консультационных компаний. Детально анализируются альтернативные варианты технологических и конструктивных решений, даются их первоначальные оценки. Окончательное решение принимается руководством организации, как правило, совместно с управляющим проектом и деловыми партнерами, участвующими в его осуществлении.

Разделение предынновационной фазы на отдельные этапы имеет важное значение для углубления анализа и обоснований. При этом весь путь анализа — от проектной идеи до оценки проекта — не повторяется. Стоимостные оценки, полученные на отдельных этапах проработки и

дающие близкие результаты (в пределах 15%), могут служить гарантией обеспечения данного проекта, являются достаточно надежными, свидетельствуя о том, что обоснование проектного решения базируется на глубокой проработке отдельных стадий. Финансовые организации придают также большое значение факту привлечения профессиональных управляющих к проекту уже в предынвестиционной фазе.

После завершения предварительных исследований для проведения банковской и другой экспертизы составляется доклад, содержащий исчерпывающую характеристику проекта, путей и методов его реализации на всех этапах инновационного цикла, а также анализ факторов риска.

Инновационные риски. Риски и непредвиденные расходы учитывались всегда, однако в современных условиях их круг существенно расширился. Для административно-государственного управления он может быть сведен к следующим четырем взаимосвязанным группам:

- политические риски — изменение политики государственного регулирования в части налогообложения, амортизации и т.д., возникновение политической нестабильности или; форсмажорных, т.е. непреодолимых, обстоятельств;
- экономические риски — недостаточная степень точности оценки ресурсов или затрат, уровня инфляции и др.;
- технические риски — недостаточная степень точности анализа надежности используемых в проекте технологий, строительных конструкций и т.д.;
- экологические риски — непредвиденное законодательное ужесточение экологических нормативов в процессе реализации проекта или недостаточная степень учета природоохранных требований при предынвестиционных и предпроектных обоснованиях.

На Западе сформировалась система консультационных фирм или так называемых учреждений инфраструктуры, которые наряду с банковскими структурами предоставляют различные услуги в области принятия инновационных решений, анализа и обоснования предпроектных и проектных исследований, помогай прояснить перспективы реализации проекта, снизить степень неопределенности и риска для разработчиков и банков-кредиторов. Вместе с тем стоимость таких услуг даже по небольшим и средним проектам составляет значительную величину — 1,5—5,5% стоимости проекта (0,2—1% на исследование и определение бла-

гоприятных экономических условий, 0,25-1,5% на предварительный технико-экономический анализ проектной идеи, 1—3% на технико-экономические исследования вариантов проектных решений до принятия инновационного решения)¹⁴.

Современные организационные формы по внедрению инноваций. В системе административно-государственного управления сложились три принципиально различные организационные формы по внедрению инноваций — последовательная, параллельная и интегральная.

Последовательная форма предполагает поэтапное проведение инновационной деятельности поочередно во всех функциональных отделах. После окончания этапа в конкретном отделе результаты передаются руководству организации, которое принимает решение о целесообразности продолжения работ по внедрению инноваций. Например, если руководство принимает стратегически важное решение о разработке новой программы, то при последовательной форме организации работ будет действовать программа, приведенная на рис. 4.2.

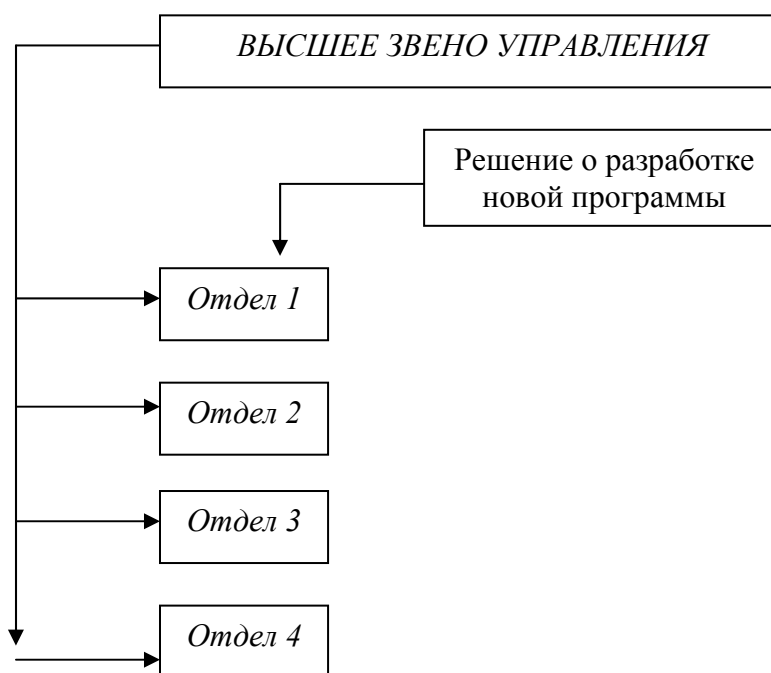


Рис. 4.2

Такой подход имеет свои положительные и отрицательные стороны. К числу позитивных факторов

относятся повторяемость оценки проекта на каждой стадии и, как следствие, снижение рисков; упрощение системы контроля, так как на каждом этапе существует лишь однородный вид деятельности. Среди негативных факторов можно отметить следующие:

- предыдущие отделы уже не имеют возможности улучшить и скорректировать свой этап работы после передачи его следующей группе специалистов, а последняя не может внести свои идеи в проект на предыдущих стадиях;

- с каждым этапом растет стоимость исправления предыдущих дефектов (на стадии проектирования такое исправление оценивается в среднем до 1 тыс. долларов, а на стадии испытания его стоимость повышается до десятков тысяч долларов);

- удлиняются сроки реализации проекта из-за необходимости принятия решений после каждой его стадии;

- если последующий отдел высказывает принципиально важные замечания к предыдущим этапам и руководство эти замечания принимает, то весь процесс начинается заново с первого звена цепи.

Возможна также параллельная организация, которая предполагает проведение всех работ по проекту одновременно во всех отделах (рис. 4.3). Для корректировки работ администрации достаточно направить проект на изменение в соответствующий отдел. Тем не менее в качестве основных недостатков эксперты называют: отсутствие координирующего органа; сложность контроля за выполнением каждого этапа; необходимость одновременного анализа результатов высшим руководством организации. Как правило, такую форму используют средние и мелкие отделы с плоской структурой управления и небольшим количеством функциональных подразделений.

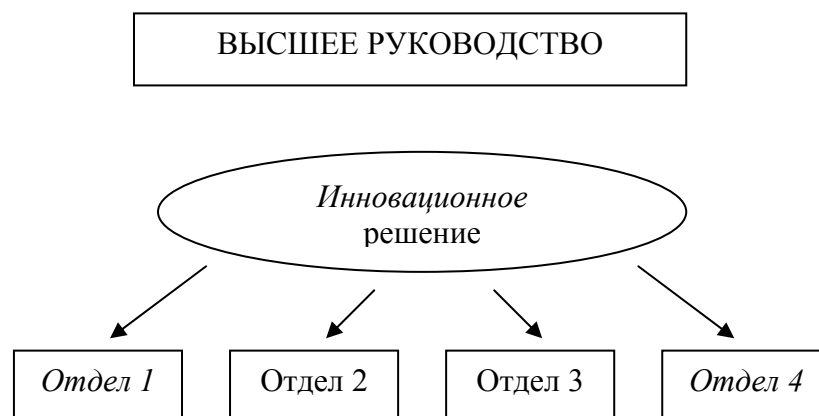


Рис. 4.3

Очевидно, что при всех положительных чертах последовательной и параллельной организации работ по реализации инновационных решений имеется существенный негативный фактор — полная переориентация всех участвующих отделов на работу по проекту при отказе от выполнения обычных повседневных функций по традиционной деятельности организации.

В избежание такого положения современный менеджмент предполагает внедрение в оргструктуру интегральных форм управления инновационной деятельностью. При принятии очередного инновационного решения руководителям рекомендуется создавать целевые отделы, куда на время осуществления проекта приглашаются специалисты из других подразделений. При этом они находятся в двойном подчинении — руководителя проекта и начальника своего подразделения. Однако конфликта соподчиненности не возникает, так как функции каждого руководителя четко разделены. Руководитель проекта определяет задачи, необходимые для выполнения решения высшего руководства, а функциональные и линейные руководители осуществляют функции организации и контроля за всем ходом работ.

В крупных организациях такие формы часто преобразуются в самостоятельные научно-производственные комплексы по развитию новых сфер управления. На высшем уровне руководства создаются консультационные целевые комитеты или советы по определению стратегии научно-технического развития организации, общим исследованиям и планированию инновационной деятельности, которые дают рекомендации руководству и администрации. В их состав входят высокопрофессиональные консультанты, часто приглашаемые со стороны.

Когда инновации становятся для организации не исключением, а нормой, реализуются, как правило, сразу несколько инновационных проектов и интегральная структура принимает следующий вид (рис. 4.4).

КОМИТЕТ ПО НАУЧНО-
ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

*ВЫСШЕЕ
РУКОВОДСТВО*

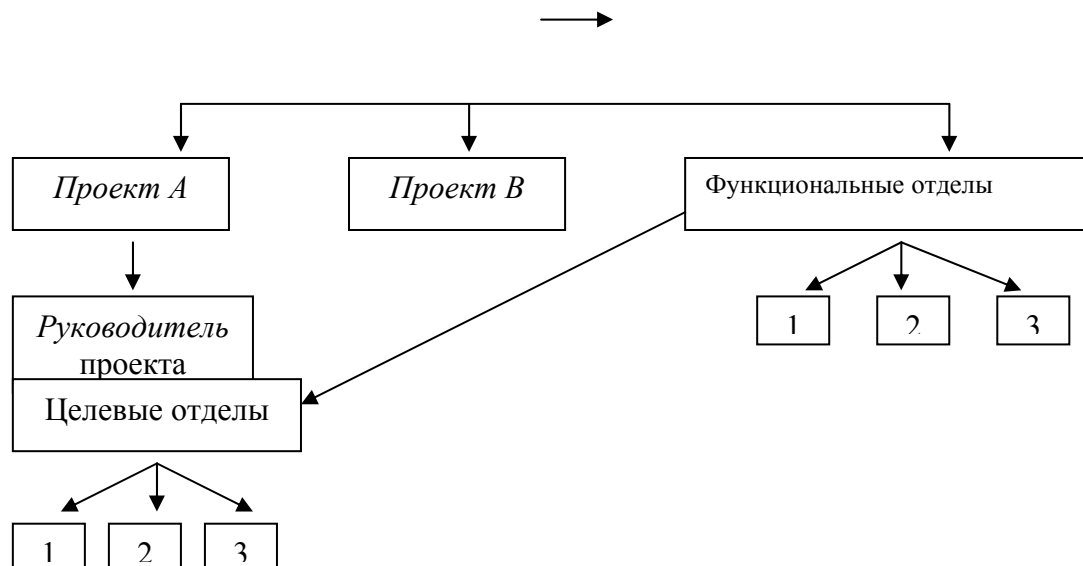


Рис. 4.4

При использовании интегральной структуры отмечены такие преимущества, как сокращение времени внедрения инновационных проектов на 30—70%; снижение числа конструкторских изменений на 65—80%; повышение качества выполнения решений на 200—600%; создание творческой атмосферы в коллективе и уменьшение сопротивления инновациям.

Основным условием эффективности данной формы является четкое определение функций и ответственности всех членов целевых групп. Эксперты выделяют три задачи.

- Необходимо обеспечить коллективное принятие решений по выполнению задач реализации проекта, причем в интегральных структурах существует возможность участия специалистов со стороны.
- Следует строго определить ответственность участников проекта. Каждый специалист и каждая группа отвечают за качественное выполнение всего проекта в установленные сроки, а провал работ на одной стадии означает провал проекта в целом.
- Для обеспечения выполнения этих условий руководство должно ввести особую систему стимулирования

и вознаграждения сотрудников целевых отделов, ориентированную на достижение конечного результата.

Проектные группы создаются при принятии решений по внедрению продуктовых инновационных стратегий, они эффективны при реализации любой инновации¹⁵.

В заключение отметим основные тенденции реорганизации структур административно-государственного управления с целью повышения эффективности инновационной деятельности, которые позволяют снизить сопротивление инновационному процессу, сократить сроки реализации проектов, уменьшить количество дефектов в выполнении работ, стимулировать рост творческой инициативы:

- комбинирование множественных структур управления, когда наряду с основной создаются временные вторичные структуры и отдельные координирующие подразделения;
- снижение административных уровней управления и расширение управленческого диапазона каждого структурного звена;
- использование интегральных структур, позволяющих снизить сроки работ, повысить личную и коллективную ответственность, пригласить внешних консультантов, устранить двойную бюрократизацию в результате четкого распределения функций;
- передача руководителям проектных подразделений функции координации инновационной деятельности и определения приоритетных задач по проекту;
- развитие особой системы гибких мотиваций, ориентированных на достижение конечного результата и создание высокой инновационной культуры в организации;
- объединение подразделений в многофункциональные научно-производственные центры по разработке и внедрению инноваций;
- создание на уровне высшего административного руководства постоянных комитетов по стратегическому консультированию высшего звена управления.

Итак, мы видим, что в западной концепции менеджмента в государственных организациях управление инновационной деятельностью занимает сегодня приоритетные позиции, подчиняя себе все остальные направления государственного администрирования.

**Русский Гуманитарный Интернет
Университет**

**БИБЛИОТЕКА
УЧЕБНОЙ И НАУЧНОЙ
ЛИТЕРАТУРЫ**

WWW.I-U.RU

5. Институты государственной службы в странах Запада

5.1. Система государственной службы в странах с федеральным типом административно-государственного управления (Германия, США)

Германия. Среди европейских стран с федеральным типом административно-государственного управления наиболее влиятельной является Германия. Обратимся вначале к истории германской бюрократии.

Пруссия и ее правящий класс — юнкеры — наложили свой отпечаток на германскую администрацию. Покорность, работоспособность и трудолюбие — все эти качества с самого начала культивировались аристократическим юнкерством. Уже в XVIII веке прусский король Фридрих Великий, имевший страсть к эффективной администрации, организовал университеты для подготовки бюрократов. При объединении Германии под прусским господством прусский административный стиль распространился на новую нацию. Демократические принципы управления не ценились среди германских администраторов — преданность императору была более важной. Одной из причин, приведших к краху Веймарской республики (1919—1933), было то, что класс государственных служащих не испытывал ничего, кроме презрения к демократии. С появлением Третьего Рейха бюрократы с готовностью устремились к Гитлеру.

Крах гитлеровской Германии значительно изменил дух и структуры боннской бюрократии. Сегодняшние гражданские служащие в этой стране привержены демократии. Они получают профессиональную подготовку на последних курсах в различных университетах страны. Боннские бюрократы имеют тенденцию педантично следовать духу Римского права, искусно сведенного в неизменный кодекс, что придает гражданским служащим отчасти догматический, книжный образ мышления.

В последние десятилетия произошли значительные изменения в «политическом мировоззрении» чиновников, иной стала их роль в политической жизни страны. Государственные служащие Германии — это уже не то «особое сословие», каким оно было в германской империи. Давно нет претензий на «независимость и надпартийность»

государственного аппарата, что было характерно для бюрократии Веймарской республики. Английский политолог К. Дайсон (профессор Ливерпульского университета) справедливо отмечает, что в послевоенные годы образ немецкого чиновника — объективного и беспристрастного вершителя общественных интересов — был основательно поколеблен. Он также подчеркивает, что развитие бюрократии в Германии осуществлялось при направляющем воздействии политических партий¹.

Действительно, ведущая роль партий в политическом процессе Германии (закрепленная Основным законом) оказывала и продолжает оказывать серьезное влияние на развитие системы государственного управления. Следует выделить ряд факторов, способствовавших активной роли политических партий в становлении и эволюции системы государственной администрации в Германии:

- концепция «надпартийности и политической нейтральности» бюрократии была скомпрометирована в период нацизма;
- процесс денацификации системы государственной службы не дал желаемых результатов, что привело к возникновению феномена партийного «патронажа» — покровительства по отношению к государственной администрации;
- именно партии как наиболее «надежные» институты пользовались полной поддержкой западных союзников;
- наличие членов партии на государственной службе рассматривалось как гарантия лояльности бюрократии к политическому режиму.

В результате борьбы политических партий (прежде всего СДПГ и ХДС/ХСС) за влияние на органы государственной администрации возникли и утвердились определенные принципы партийного «патронажа». Важнейшим среди них является принцип пропорционального представительства партий в органах государственного управления. Вместе с тем партии стремятся расширить свое влияние в системе государственной администрации, назначая своих членов на ключевые посты в высших звеньях министерской бюрократии.

Для современной Германии характерно тесное взаимопроникновение и переплетение политической и административной сфер. Это нашло свое отражение и в законе о государственной службе, согласно которому

чиновники имеют право участвовать в деятельности политических партий и добиваться парламентской карьеры. Чиновники, избранные в Бундестаг или Земельный парламент, пользуются правом двухмесячного отпуска на время избирательной кампании. Наряду с депутатским содержанием они продолжают получать значительную часть своего основного жалования. Кроме того, они сохраняют право на получение пенсий для государственных служащих. Иными словами, чиновники в Германии представляют собой привилегированную политическую группу. Их профессиональная компетентность и финансовая независимость позволяют им добиваться значительного продвижения в партиях. В отличие от многих европейских стран (Великобритании, Франции и США), карьера государственного служащего в Германии не является альтернативной политической карьерой. Напротив, зачастую она становится предпосылкой для успешной политической деятельности.

Рассмотрим основные уровни административно-государственного управления в Германии.

Современное правительство Германии имеет достаточно сильную федеральную администрацию. Теоретически она отвечает за контроль иностранных дел, сбор налогов, оборону, транспорт, почтовую службу, программы социального обеспечения и разведывательную деятельность. Но на практике федеральное правительство контролирует только наиболее общие внутренние программы. Даже сбор налогов центральная администрация осуществляет совместно с правительствами земель. Большинство же внутренних программ осуществляется администрацией земель при общем федеральном руководстве.

Сегодня в Германии каждая из 16 земель имеет собственную конституцию и свою организацию управления. Административные учреждения земель составляют единую систему с соответствующими федеральными административными учреждениями. Область их компетенции распространяется на образование, местное хозяйство, деятельность полиции, здравоохранение, социальное обеспечение. Земли в административном отношении делятся на округа, округа — на уезды, уезды состоят из общин. Вся полнота административной власти в округе сосредоточена в руках регирунгс-президента, назначаемого правительством земли. При нем действует регирунгс-президиум, члены

которого тоже назначаются сверху. В уездах органом исполнительной власти является ландрат. В компетенцию администрации ландрата входит местный бюджет, налоги и все коммунальное хозяйство.

В городских общинах функции исполнительного органа выполняет бургомистр — профессиональный чиновник, назначаемый городским советом на 8—12 лет. В некоторых городах существует коллегиальный исполнительный орган — магистрат, в состав которого входят профессиональные чиновники, назначаемые также на 8—12 лет.

Интересно, что в Германии сегодня нет понятия «государственная служба». После первой мировой войны появился термин «публичная служба», и это понятие прочно вошло в словарь немецких политологов. В функциональном плане «публичная служба» понимается как деятельность в целях выполнения общегосударственных задач управления. В институциональном плане под ней подразумевается определенный круг лиц, для которых выполнение публичных дел составляет профессиональную деятельность². Понятие «публичная служба» охватывает три категории лиц: чиновников, служащих и рабочих. Критерием различения выступает правовая форма назначения: для чиновника — издаваемый в особом порядке компетентными властями акт назначения; для служащего и рабочего — заключаемый сторонами договор о поступлении на службу. Чиновники выделены в группу особо доверенных лиц, специально облеченных функцией управления и наделенных в связи с этим особым правовым и политическим статусом.

Основным нормативным актом, регулирующим деятельность чиновников является Федеральный закон о чиновнике (ФЗоЧ) в редакции 1971 г. По этому закону чиновниками считаются следующие лица: чиновники государственного аппарата, судьи, преподаватели школ и высших учебных заведений, военнослужащие, работники почты, железнодорожной службы, государственных банков. Табель о рангах предусматривает 16 групп чиновников: А1—А5 — низшие чины (вспомогательно-технические); А6—А9 — средние чины (правительственные секретари, обер-секретари, гаупт-секретари); А10—А13 — высшие чины I ступени (правительственные инспекторы, регистрирующе-атаманы); А14—А16 — высшие чины II ступени (высшие правительственные советники). Материальное содержание

чиновников составляется из основного оклада, территориальной надбавки, надбавок на детей, за выслугу лет, за звание. Размеры, структура и динамика выплат определяются специальным законом об оплате³.

Особую группу составляют политические и почетные чиновники. Институт политических чиновников сложился в Германии в конце XIX века. Смысл этого института заключается в том, что вместе с правительством или отдельным министром приходят и уходят со своих постов наиболее близкие к его политической программе сотрудники администрации. Тем самым в случае смены кабинета и его политической платформы как бы обеспечивается реализация новых политических установок в деятельности администрации. В настоящее время основы федерального законодательства о праве чиновников так определяют статус политического чиновника: *«Пожизненно назначенный чиновник в любое время может быть временно переведен на пенсию, ибо определенная занимаемая им должность обязывает его к принятию основных политических установок и целей правительства»*⁴. К политическим чиновникам относятся: статс-секретари в федеральных министерствах, ведомствах федерального канцлера и федерального президента; руководители отделов в министерствах, ведомствах федерального канцлера и федерального президента, федеральном ведомстве по делам печати и информации, администрации Бундестага и Бундесрата; руководители в земельных министерствах и канцеляриях (государственные советники)⁵.

Персональные перемещения в высшем звене государственной администрации — удобное средство для достижения лучшего взаимодействия между правительством и бюрократией. Особенно это важно в тех случаях, когда в силу своих политических ориентации бюрократия не симпатизирует тому или иному правительству. Так произошло, в частности, после прихода к власти в 70-е годы социал-демократов (в коалиции со свободными демократами). Были предприняты значительные перемещения среди высшего персонала федеральных министерств и ведомств, известные как «тихая революция»⁶.

Несколько иное значение имеет в Германии институт почетных чиновников. Это лица, имеющие гражданскую профессию, которых назначают на почетную должность без оплаты и права претендовать на особое социальное

обеспечение. К ним относятся присяжные, выборные консулы.

Согласно исконно германской доктрине, чиновник рассматривается как слуга, орган и представитель государства, его идеи. На этом постулате основывается вся система подготовки чиновников и их последующего продвижения по службе. И хотя по конституции (ст. 33, п. 2) *«каждый немец имеет равный доступ ко всякой государственной должности в соответствии со своими склонностями и профессиональной квалификацией»* Закон о чиновнике называет особые качества, позволяющие претендовать на это звание⁷.

Прежде всего, требуется быть немцем в смысле ст. 116 Основного закона. В особом порядке закон допускает назначение чиновником иностранца (например, в качестве преподавателя высшего учебного заведения Германии); такое назначение, однако, не ведет автоматически к приобретению гражданства.

Далее, лицо, претендующее на должность чиновника, должно предоставить гарантии своей политической благонадежности, т.е. готовности в любое время выступить в защиту конституционного строя. Помимо этого будущий чиновник должен обладать необходимой профессиональной подготовкой. Вид и деятельность такой подготовки устанавливаются соответственно уровню служебной иерархии.

К службе на низшем уровне (A1—A5) допускаются лица, успешно закончившие народную школу и прошедшие подготовительную службу (§16 ФЗоЧ), к службе на среднем уровне (A6—A9) — лица, успешно кончившие народную школу, проходившие служебную подготовку в течение года и сдавшие специальный экзамен для поступления на должность среднего уровня (§17 ФЗоЧ).

Значительно более высокие требования предъявляются к поступающим на службу высшего уровня. К службе на высшем уровне I ступени допускаются лица, успешно окончившие среднюю школу, проходившие специальную подготовку в течение 3 лет и сдавшие экзамен по требованию этого уровня (§18 ФЗоЧ). Наконец, к службе на высшем уровне II ступени допускаются лица с высшим образованием, сдавшие первый государственный экзамен, прошедшие подготовительную службу в течение 2 лет и сдавшие второй экзамен (§19 ФЗоЧ)⁸.

Дополнительно к этим требованиям устанавливаются еще возрастные барьеры при допуске на должности различных уровней: от 16 до 30 лет — на низшие ступени; от 16 до 32 лет — на средние ступени; от 18 до 30 лет — на высшие должности. Постановлением 1968 г. для многих видов службы возрастной «потолок» для приема поднят до 50 лет.

Среди сфер, из которых рекрутируется персонал министерской бюрократии, на первом месте стоит юстиция, потом — экономика и социальные науки. Профессия юриста в Германии традиционно представляла наилучшие возможности для поступления на государственную службу. Несмотря на массовый приток в сферу государственного управления специалистов различного профиля юристы и сегодня продолжают удерживать ведущие посты в системе министерской бюрократии. По мнению Г. Шмида и Х. Трайбера, причины привилегированного положения юристов в бюрократической системе следует искать в «эпохе либерализма», когда государство рассматривалось как «производитель и страж общих юридических норм», и поэтому чиновники с юридическим образованием считались наиболее подходящими для этих целей⁹. В конце прошлого века исключительное положение юристов в государственной администрации Германии было узаконено. И лишь закон 1953 г. нарушил «юридическую монополию».

Согласно данному закону, высшее образование в сфере экономики и общественных наук приравнивается к юридическому, т.е. признается «достаточным» для занятия руководящих постов на государственной службе. И все же, как показывают современные социологические исследования, среди руководящего и высшего руководящего персонала профессия юриста продолжает преобладать. Например, среди руководящих чиновников, выполняющих функции планирования (вплоть до заместителей начальников отделов в министерствах), юристы составляют 67%¹⁰.

Что касается социального происхождения руководящих чиновников, то более чем на 2/3 они рекрутируются из «верхнего среднего слоя» (свободные профессии, руководящие служащие и высшие чиновники, состоятельные коммерсанты) и почти на 1/4 из «нижнего слоя» (чиновники средней и низшей категорий, служащие, ремесленники, крестьяне)¹¹.

Для более полного представления о высших чиновниках Германии следует обратить внимание на тот факт, что эта категория государственных служащих широко представлена в различного рода объединениях, общественных и экономических организациях, а также в руководстве партий. Такого рода деятельность, по мнению Р. Майнтц, содействует расширению «горизонта общения» высших администраторов, служит для них важным источником информации. Контакты в государственном секторе играют немаловажную роль и для рекрутирования персонала на ведущие посты в государственной администрации¹².

Система продвижения по службе строго регламентируется законами. Она основана на двух принципах: повышении квалификации (что подтверждается либо специальной проверкой и соответствующей оценкой, либо сдачей специального экзамена) и принципе постепенного продвижения (нельзя «перескакивать» через очередную ступень). Исключения из двух правил допускаются лишь по специальному разрешению Федеральной комиссии по кадрам¹³.

В низших должностных группах при оценке работы «хорошо» повышение производится через 6 лет, а при оценке «вполне удовлетворительно» — через 8 лет. При назначении на высшую должность в этой группе, если претенденту нет 40 лет, требуется специальное разрешение министра. В средних и высших группах продвижение регламентируется для каждой должности отдельно. Отступление от этих сроков может произойти, если служебная деятельность оценивается как «очень хорошая». Если государство в лице начальника не выполнит своих обязательств по продвижению, оплате или другим меркам заботы о чиновнике, он вправе добиваться возмещения убытков (§79 ФЗоЧ, §839, §847 Гражданского кодекса)¹⁴.

При повышении по службе особое место занимает политический статус чиновника. «Обязанность верности» — это прежде всего требование политической верности, причем в самом широком смысле. *«Чиновник служит всему народу, а не отдельной партии. Он выполняет свои обязанности добросовестно и вне связи с партийными интересами, при этом он обязан руководствоваться заботой об общих интересах и благе»* (§52 п. 1 ФЗоЧ).

Основной формой контроля за деятельностью чиновников выступает административная юстиция. Она

действует в как система специальных административных судов. Принятие в 1960 г. федерального уложения об административных судах установило их трехинстанционную структуру. Суды первой инстанции создаются, как правило, в больших городах. Дела слушают судебные коллегии в составе трех профессиональных судей и двух заседателей. Последние вербуются из чиновников различных ведомств. Второй инстанцией являются верховные административные суды земель (всего их 16). Они состоят из определенного числа палат, заседающих в составе председателя, двух судей и двух заседателей. Эти суды являются ревизионными по решению к судам первой инстанции. Третьей, высшей, инстанцией выступает Федеральный административный суд (ФАС), состоящий из нескольких сенатов. Все судьи ФАС избираются из профессиональных судей специальной комиссией под председательством федерального министра внутренних дел.

Административные суды располагают компетенцией по всем вопросам относительно статуса чиновника, его назначения, прав, обязанностей, оплаты, социального обеспечения, увольнения и пенсии. Своеобразной особенностью является процедура, позволяющая чиновнику затеять процесс против самого себя. Желая снять с себя подозрения в совершении служебных проступков, чиновник может потребовать, чтобы дисциплинарный суд вынес решение по его делу. Большинство западногерманских юристов высоко оценивают роль административных судов. Г. Ройс пишет: *«В результате деятельности административных судов управление делами становится либеральнее, а государство демократичнее»*¹⁵.

Соединенные Штаты Америки. В ретроспективе процесс централизации административно-государственного управления в США протекал достаточно неравномерно. Американская федеративная система предполагает определенную экономическую автономию и достаточно широкие политические полномочия штатов, а в какой-то мере и местных органов власти, исторически предшествовавших федеральному правительству. Практически вплоть до начала развернутой индустриализации и победы Севера над сепаратистами Юга в Гражданской войне на значительной территории США штаты и графства были чуть ли не единственными органами государственной власти, что привело к возникновению традиций местного самоуправления.

В XIX веке, в эпоху свободного капитализма, когда хозяйственные потребности государства носили ограниченный характер, аппарат административно-государственного управления отражал специфику эволюции американского капитализма — децентрализацию механизма государственного хозяйствования. Основная масса финансовых средств, поступавших в доход государства, аккумулировалась и распределялась через бюджеты штатов и местных властей.

Идея политической системы, объединяющей конституционно обособленные правительства, получила широкую поддержку в Америке в конце колониальной эпохи и послужила основной базой для развития федерализма в стране. Американские политологи У. Беннет и К. Превит считают, что федеральное правительство в США является не основателем, а продуктом штатов, выступающих в едином союзе: *«основой федерализма является тот факт, что штаты предшествовали образованию Союза»*¹⁶.

Немаловажное значение для формирования в значительной степени децентрализованного федерального государства сыграли конституционные предпосылки. С самого начала образования федерации в США начались острые дебаты о том, какую роль должна играть федеральная администрация. Предполагалось, что национальное правительство и федеральная администрация будут заниматься теми проблемами, которые штаты не могут решить самостоятельно. В соответствии с конституцией они должны были заниматься регулированием национальной экономики, внешней политикой, обороной, а также защитой гражданских прав населения. Федеральные власти настаивали на том, чтобы национальное законодательство главенствовало над законодательством штатов. Точно так же национальная исполнительная власть (частью которой является федеральная администрация) не должна была находиться под контролем властей штатов¹⁷.

Однако, как отмечают многие американские политологи, в США существует много так называемых конституционных традиций, которые реализуются в самой политике федерации по отношению к штатам и местным органам власти и сдерживают процесс централизации. Интересно отметить, что в тексте Конституции США разделение административно-управленческих полномочий между различными уровнями государственной власти

отражено крайне расплывчато и неопределенно. Так, 10-я поправка к конституции определяет, что *«полномочия, не делегированные Соединенным Штатам конституцией и не запрещенные для штатов, соответственно резервируются за штатами»*.

Известно, что длительное время после образования федерации штат рассматривался как государственная единица. За штатами сохранялись права эмиссии денежных знаков, налогообложения, формирования воинских соединений, контроль за внешней торговлей, т.е. комплекс функций, присущих независимому государству. Еще в 1787 г. жители Мэриленда рассматривали себя как «нацию», а Дж. Адамс называл делегацию Массачусетса в конгрессе «нашим посольством»¹⁸.

В 1781 г. статьи Конфедерации были ратифицированы всеми штатами и важнейшие функции государства были переданы конгрессу. Однако за штатами и после этого остались такие прерогативы, как регулирование торговли, налогообложение, конституционное и административное право. Более того, длительное время резолюции конгресса имели для штатов, как правило, силу рекомендаций. По сути, сколько-нибудь четкое разделение прав и полномочий между штатами и федерацией было зафиксировано только в 10-й и 14-й поправках (1868 г.) к конституции, однако и после этого были многочисленные случаи превышения штатами своих полномочий. Таким образом, исторические корни американского регионализма очень сильны и по сей день не только определяют современную роль штатов и местных органов власти в системе административно-государственного управления, но и оказывают глубокое воздействие на выработку государственной политики. Несомненно и то, что в основе процесса формирования сильно децентрализованного государства лежал и ряд экономико-географических факторов, связанных с учетом обширных размеров территории страны.

Однако развитие производительных сил в конце XIX — начале XX века не могло не оказать влияния на эволюцию сильно децентрализованного государственного аппарата. Формирование общенационального рынка труда и капитала, развитие железных дорог, межштатной торговли, выработка общенациональных стандартов (прежде всего медицинских препаратов и пищевых продуктов), банковская система и единое денежное обращение — все это можно записать в

«актив» набирающего силу федерального правительства. К тому же крупный капитал, не заинтересованный более в сохранении искусственного дробления национального рынка, выступил как сторонник интеграционных тенденций. «Великая депрессия» 1929—1932 гг. со всей очевидностью поставила вопрос об «экстренной мобилизации средств государственного регулирования». Кризис достаточно ясно продемонстрировал явное несоответствие уровня централизации бюджетных и управленческих ресурсов госаппарата степени централизации капитала, равно как и масштабности социально-экономических проблем.

Стало очевидно, что только федеральный уровень власти с его нереализованными возможностями государственного регулирования способен смягчить последствия кризиса. Поэтому «новый курс» Ф. Рузвельта был направлен на расширение масштабов государственного вмешательства в экономику и концентрацию в рамках федерального правительства важнейших бюджетных, административных и управленческих рычагов и ресурсов. Неспособность правительств штатов решить проблемы, ставшие национальными, привела к мощной «нейтралистской» волне, окончательно решившей в пользу Вашингтона вопрос о важнейших прерогативах и полномочиях в рамках федерации.

16-я поправка к конституции позволила федеральным властям собирать подоходный налог. Вашингтон получил значительно более мощные полномочия в сфере налогообложения, чем те, что были в распоряжении штатов и местных властей. Федеральная администрация распространила свою деятельность на социальные программы, экономическое регулирование, гражданское законодательство. В 1939 г. доходы федерации и штатов почти сравнялись, а в 1940 г. бюджет Вашингтона впервые превысил суммарные расходы штатов и местных органов власти в США¹⁹.

Постепенно увеличивались федеральные дотации, которые ежегодно выделялись Вашингтоном администрации штатов и местным властям. Если в 1932 г. эти дотации составляли менее 3% доходов местной администрации, то в 1950 г. — уже 10,4%, а в 1982 г. — свыше 25%²⁰. В результате администрация штатов и местные власти стали зависеть от федеральных дотаций, ибо теперь они составляют около четверти их общих доходов.

Закономерным результатом такой политики стал дальнейший рост влияния федеральной администрации²¹. Поскольку именно она дает деньги, то может устанавливать и стандарты. Меню школьных завтраков, проекты больниц, шоссе и дорог и аэропортов, женская гимнастика в колледжах — все это сегодня контролирует федеральная администрация.

Последние годы администрация штатов и местные власти стали все чаще жаловаться на то, что они оказались «запертыми» в тисках федеральных программ, которые не учитывают действительных местных потребностей. Президенты Р. Никсон и Р. Рейган полагали, что у них есть ответ на эту проблему: нужно уйти от «целевых» дотаций, направленных на решение узких конкретных задач, к более широким, обобщенным дотациям и к «участию в доходах». Оба президента называли свои программы «новым федерализмом», имея в виду возвращение части административной власти и контроля штатам. Но эти идеи не принесли желаемых результатов. Р. Никсон и Р. Рейган выделяли ежегодно значительные суммы из федеральной казны непосредственно администрации штатов в качестве формы участия последних в федеральных доходах. Эти деньги администрация штатов могла тратить по своему усмотрению, без контроля со стороны федеральных властей. Однако это сделало ее и местные власти не менее, а еще более зависимыми от казны Вашингтона.

Более того, поскольку размер федеральных дотаций не зависел от конкретных нужд местной администрации, то деньги шли и к богатым, и к бедным городам одинаково. Один город мог отчаянно нуждаться в средствах для поддержания полиции и пожарной охраны, тогда как другой тратил их на улучшение своих парков. Такое положение привело администрацию штатов и муниципалитетов в отчаяние. Вопрос о том, сколько федеральных денег давать и как их давать, остается постоянной проблемой американского федерализма. По существу, это ключевой пункт более общей государственной проблемы — проблемы баланса между центральной администрацией и властями штатов в федеральной системе.

Другой стороной того же вопроса является так называемая «балканизация» власти в федерации. В 1980 г. в США насчитывалось 79912 органов власти, в том числе исполнительные и законодательные органы 50 штатов, 3042

графств, 18862 городов (муниципалитетов), 25962 специальных, 16822 школьных округов, 16822 тауншипов²². Все эти власти в своей деятельности сталкиваются друг с другом, и первой жертвой всегда оказывается налогоплательщик. Такую множественность власти политологи в шутку называли «балканизацией»²³. В США балканизация привела к большому количеству конфликтов по поводу юрисдикции, т.е. по поводу того, чья административная власть и в каких ситуациях должна применяться. Проблема поиска правильного баланса власти между центральной государственной администрацией и властями штатов до сих пор остается открытой.

Рассмотрим подробнее современную организацию административно-государственного управления в Соединенных Штатах.

В стране 14 правительственных департаментов, в которых занято от 85 до 90% всех федеральных государственных служащих²⁴. Они имеют общую структуру, хотя могут отличаться по размерам и по своим функциям. Каждый возглавляется секретарем, который назначается президентом с одобрения сената. Заместители секретаря и помощники секретарей получают также политическое назначение. Эта система отличается, например, от британской, где чиновники, соответствующие заместителям секретаря в США, являются работниками постоянной государственной службы.

Основной функцией правительственных департаментов является проведение законодательной и исполнительной политики. Например, Департаменту сельского хозяйства поручено поддерживать предписанные конгрессом цены на сельскохозяйственную продукцию. Это непростая задача, так как департамент должен решать, как понимать намерения конгресса. Очень часто, когда встает противоречивый вопрос, единственным способом, которым конгресс может обеспечить минимальное большинство, является формулировка вопроса в наиболее общих, политически нейтральных терминах. Таким образом, парламент часто дает лишь широкое руководящее направление для деятельности, и бюрократия обладает свободой учреждать особую рабочую политику, которая соответствует ее собственным интересам (или интересам тех, кто обладает более высокой исполнительной властью).

Правительственные департаменты подразделяются на бюро, которые возглавляются чаще профессиональным чиновником, чем назначенным лицом. Например, бюро статистики труда является частью департамента, и руководители бюро обладают большой дискреционной властью несмотря на то, что они должны действовать в рамках постоянного законодательства и административной политики. Кроме того, правительственные департаменты поддерживают местные учреждения в каждом штате, и единая административная политика превалирует на всех ведомственных уровнях.

Федеральные агентства выполняют чаще одну, но весьма сложную функцию, которая иногда может быть более политической, чем административной. Например, Информационное агентство Соединенных Штатов (ЮСИА) откровенно идеологическое. Его функция состоит в том, чтобы представлять США в благоприятном свете и завоевывать международную поддержку американской политики. Однако существуют и политически нейтральные агентства, такие как НАСА — Национальное агентство по авиационной и исследованию космического пространства, которое было организовано для координации американских исследований в космосе. Каждое агентство возглавляется одним администратором, которого назначает президент и которого он может снять с поста.

Федеральные корпорации, принадлежащие правительству, являются сочетанием правительственных агентств и предприятий частного бизнеса. Хотя главы корпораций назначаются президентом (с согласия сената), они обладают значительной автономной властью. Корпорации могут, например, принять свое собственное решение, как распределить и куда направить фонды, которые ассигновала законодательная власть. Почтовая служба США, управление по развитию долины реки Тенесси, Экспортно-импортный банк — вот несколько из числа наиболее важных федеральных корпораций²⁵. Многие корпорации принимают крупное строительство общественных сооружений, которое вряд ли смогли бы финансировать частные фирмы. Подобным же образом не нашлось бы частной корпорации, решившейся покрыть затраты Министерства связи. Федеральные корпорации действуют в соответствии с основными руководящими направлениями, установленными конгрессом. Лишь незначительное число

корпораций является прибыльными, поэтому они зависят от ежегодных правительственных субсидий.

Независимые постоянные агентства созданы для экономической регуляции частного бизнеса, который непосредственно влияет на общественное благосостояние. Они обладают значительной властью, полученной от конгресса. Например, конгресс уполномочил Постоянную ядерную комиссию замораживать работу атомных станций, если не обеспечивается их безопасность. Такие решения, как правило, поддерживаются в судах. Однако независимые постоянные агентства являются объектом значительной критики. Многие политологи считают, что агентства находятся под огромным влиянием тех самых отраслей промышленности, чью деятельность они должны контролировать. Дело в том, что большинство членов комиссий в прошлом были сотрудниками частных предприятий и, как говорят критики, они больше заинтересованы в удовлетворении интересов предпринимателей, чем в обеспечении защиты населения. Федеральная энергетическая комиссия, например, выдерживает постоянные атаки со стороны тех, кто считает, что она состоит преимущественно из представителей промышленности и защищает их интересы, а не интересы потребителей. В этой критике есть доля правды, но необходимо признать, что служащие агентств должны разбираться в той отрасли промышленности, которую они контролируют.

Такова в целом характеристика организации федеральной бюрократии в США. К началу 80-х годов на федеральной государственной службе состояло 1990 тыс. человек²⁶.

Деятельность американских чиновников регулирует Закон о гражданской службе. В конце 70-х годов в стране были проведены крупные реформы Института гражданской службы. Большинство государственных и политических деятелей были обеспокоены медлительностью, расточительностью и неэффективностью административно-государственного управления в стране. С резкой критикой выступали сами высшие правительственные чиновники. Ф. Малек, заместитель директора Административного и бюджетного управления, писал о неэффективности работы государственной службы как о национальной проблеме и даже трагедии²⁷.

Закон о реформе гражданской службы был разработан администрацией Картера и принят конгрессом в 1978 г. В соответствии с этим законом Комиссия гражданской службы прекратила свое существование. Ее функции были поделены между Бюро управления персоналом и Советом по защите системы заслуг. Затем был создан Федеральный совет по руководству трудовыми отношениями. Новые агентства начали функционировать с 1 января 1979 г. Отдельно была создана Комиссия по равным возможностям занятости, которая взяла на себя функции контроля за соблюдением Закона о гражданских правах, побуждая федеральное правительство к расследованию определенных жалоб по дискриминации²⁸.

На Бюро управления персоналом возложена задача обеспечения централизации и координации кадровой работы в аппарате административно-государственного управления. В компетенцию Бюро входит назначение служащих на должности и их продвижение по службе, оценка их труда, повышение квалификации, поощрения и наказания, выработка рекомендаций по совершенствованию кадровой работы. Что касается Совета по защите системы заслуг, то его полномочия сводятся к обеспечению соблюдения законов гражданской службы в области найма, увольнения и прохождения службы в соответствии с принципами «системы заслуг». Сформулировано девять основных принципов системы заслуг, включенных в законодательство:

- рекрутирование служащих из всех сегментов общества с подбором и продвижением на основе способностей, знаний и умений при справедливой и открытой состязательности;

- справедливое и беспристрастное отношение в процессе управления персоналом вне зависимости от политических взглядов, расы, цвета кожи, религии, национального происхождения, пола, семейного статуса, возраста или инвалидности с должным уважением к конфиденциальности личной жизни и конституционным правам;

- равная оплата за работу равной ценности с учетом как национального, так и местного уровня оплаты работников частного сектора в сочетании с поощрением и признанием отличного исполнения работы;

- высокие стандарты честного поведения и заботы об общественном интересе;

- действенное и эффективное использование федеральной рабочей силы;
- сохранение хорошо работающих служащих, исправление работы тех, чья деятельность неадекватна, и расставание с теми, кто не может и не хочет удовлетворять требуемым стандартам;
- улучшение работы путем эффективного обучения и подготовки;
- защита служащих от необоснованных действий, персонального фаворитизма или политического принуждения;
- защита служащих от наказаний за законное раскрытие информации. Наказание не может быть применено к служащему, давшему «сигнал тревоги».

Профессиональные гражданские служащие занимают должности, распределенные в иерархическом порядке по 18 категориям Генеральной схемы должностей соответственно сложности и ответственности работы и степени участия каждой категории в процессе принятия решений и управления. Характеристика и описание каждой из 18 должностных категорий утверждены в законодательном порядке и содержатся в разд. 5 Свода законов США²⁹.

Категории 1-4 относятся к низшему персоналу административных учреждений, непосредственным исполнителям. Служащие этих категорий выполняют простейшую рутинную работу или работы, имеющие некоторую долю трудности, под непосредственным и общим наблюдением. От этих служащих либо вообще не требуется вынесения независимых суждений, либо допускается, но ограничено — «в соответствии с установленной политикой и процедурами». В 1980 г. их количество составляло 21,1% общего числа служащих в аппарате административно-государственного управления. По своему материальному положению они относятся к низкооплачиваемым работникам: средний размер жалованья (6,5—9,9 тыс. долларов в год) сопоставим с заработной платой неквалифицированных рабочих частного сектора³⁰.

К категориям 5—8 относятся служащие, которые выполняют работу, требующую специальных знаний и подготовки, способностей к индивидуальной работе. Это исполнительский персонал высшей квалификации, имеющий дипломы высших учебных заведений. Они не выполняют никаких функций по административному руководству, а профессиональная деятельность проходит под общим

наблюдением. В 1980 г. их число составляло 31,1% общего числа служащих в аппарате административно-государственного управления. По своему материальному положению они относятся к среднеоплачиваемым работникам: их жалование — «от 11,3 до 16 тыс. долларов в год, что значительно ниже жалования их «коллег» из частного сектора.

Служащие категорий 9—14 относятся к среднему руководящему персоналу, хотя их деятельность протекает под общим административным наблюдением и руководством. Например, служащие 11-й категории должны быть способны выносить решения, г. 12-й категории — проявлять способности к руководству, служащие 13-й категории могут быть помощниками глав небольших подразделений, а 14-й — главами подразделений и бюро. Общее число таких служащих составляет 46,6% общего числа чиновников в аппарате административно-государственного управления. Средний размер их жалования от 20 до 35 тыс. долларов в год.

Служащие категорий 15—18 являются высшим руководящим составом государственных учреждений. В число их обязанностей входит планирование и руководство специализированными программами исключительной трудности и ответственности. Как правило, они возглавляют бюро и отделы. Общее число таких служащих незначительно — 2,35%. Их жалование в среднем на 750% выше жалования служащих низшей категории (50—75 тыс. долларов в год)³¹.

Гражданская служба в США подразделяется на конкурсную и исключительную. Название «конкурсная» объясняется тем, что все назначения на эту службу производятся в результате отбора на конкурсных экзаменах. Более 90% всех государственных служащих проходят через конкурсную систему. Название «исключительная» отражает положение, по которому должности этой службы исключены из-под действия Закона о гражданской службе. В число «исключительных» входят служащие Агентства по национальной безопасности, ЦРУ, ФБР, Госдепартамента, представительств США в международных организациях. Интересно, что организация данных служб строится на особых принципах. Это объясняется политическими соображениями правящих кругов — стремлением создать привилегированный статус, выражающийся в более высоком жаловании, для служащих тех ведомств, которые играют особо важную роль в обеспечении интересов государства³².

В США существует также патронажная система, или система добычи, т.е. назначение на высшие административные должности за политические заслуги и периодическая сменяемость высших чиновников в зависимости от времени нахождения в Белом доме представителя партии, сторонниками которой они являются³³. Сегодня только 5% особо важных должностей заполняются «патронажными» методами. Это главы исполнительских ведомств и агентств, послы, консулы. Их назначает президент с совета и согласия сената (обычай «сенаторской вежливости»). Существует также ряд должностей, назначать на которые президент может без согласия сената: руководители правительственных программ, советники, помощники и личные секретари президента.

Для большинства чиновников продвижение по служебной лестнице производится согласно принципам системы заслуг — отбору наилучших кандидатов на повышение в должности на конкурсных экзаменах, а также на основе ежегодной оценки их служебной деятельности. Однако конкурсные экзамены применяются лишь для рядовых должностей, гораздо важнее итоги периодической оценки служебной деятельности. По Закону 1978 г. значение такой оценки для контроля над работой служащих было резко повышено. В результате ежегодная оценка результатов труда стала реальным инструментом кадровой политики в системе административно-государственного управления. Американские политологи, комментируя содержание Закона 1978 г., подчеркивали, что процедура увольнения значительно упростилась. Действительно, в законе вопрос об увольнении сформулирован очень широко: со службы может быть уволен каждый, если это необходимо в целях национальной безопасности. Единственной обязанностью администрации является заблаговременное вручение уведомления об увольнении.

До 1979 г. существовало три общепринятых оценки работы государственного служащего: отличная, удовлетворительная и неудовлетворительная. В настоящее время в каждом ведомстве существует своя система оценки. При этом поощряется привлечение к разработке критериев оценки самих служащих. Оценка работы является основанием для принятия решения о переподготовке, обучении, награждении, понижении, оставлении на прежней должности или смещении государственного служащего.

Руководитель учреждения должен сообщить служащему о критических замечаниях в его адрес и о критериях оценки его труда. Прежде чем предпринять какие-либо действия, связанные с понижением в должности в связи с плохой работой, необходимо предупредить об этом служащего в письменной форме. Если после предложения о понижении в должности служащий в течение года продемонстрирует удовлетворительную работу, то предложение, связанное с его плохой работой, будет отозвано.,

В каждом учреждении государственной службы имеется свой план продвижения по службе. В случае, если на определенную, должность недостаточно кандидатов из своего учреждения, объявляется открытый конкурс. Критерии для продвижения те же, что и для принятия на государственную службу, однако ведомствам рекомендовано отказаться от письменных или устных тестов. Квалификационные стандарты для продвижения разрабатываются также отдельно каждым ведомством и определяют минимум требований для успешного выполнения соответствующей работы. Все кандидаты, отвечающие этим стандартам, а также другим требованиям, необходимым по закону (например, принадлежность к определенной категории), могут претендовать на должность. Из них отбирают обычно 3—5 человек, обладающих наиболее высокой квалификацией, чьи кандидатуры передаются на рассмотрение специального чиновника, который и выносит решение, не допуская фаворитизма и дискриминации³⁴. Закон требует применения дисциплинированных мер против тех руководителей, которые:

- дискриминируют кого-либо из претендентов;
- требуют или рассматривают какие-либо рекомендации на служащего, который сам этого просит или в отношении которого планируются какие-либо кадровые изменения, за исключением материалов, представляющих собой оценку выполнения этим человеком работы, его способностей, склонностей, общей квалификации или характера, лояльности и годности;
- используют официальную власть для принуждения к политическим действиям;
- сознательно обманывают человека или препятствуют его праву участвовать в конкурсе для поступления на государственную службу;

- оказывают на служащего влияние, чтобы тот отказался участвовать в конкурсе с целью ухудшить или улучшить шансы любого из кандидатов;
- оказывают какое-либо особое предпочтение или предоставляют преимущество, не предусмотренное законом, какому-либо кандидату на должность или служащему;
- назначают, продвигают по службе родственников в его (или ее) собственном агентстве;
- осуществляют или пытаются произвести кадровые действия и в качестве наказания для тех служащих, которые воспользовались своим правом на апелляцию, отказались заниматься политической деятельностью или законным образом раскрыли нарушение закона, правил и инструкций, растраты фондов, злоупотребления властью или существенную и специфическую опасность общественному здоровью или безопасности;
- осуществляют или пытаются произвести действия в отношении персонала, которые являются нарушением закона, правил или инструкций, напрямую относящихся к принципам системы заслуг³⁵.

Как видим, в Законе о реформе гражданской службы в США тщательно разработаны дисциплинарные меры против тех руководителей, которые нарушают принципы системы заслуг при продвижении по службе. Важно, что здесь даны максимально конкретные формулировки возможных случаев противозаконных ситуаций, что позволяет достаточно эффективно использовать данный закон на практике при возникновении аналогичных ситуаций на гражданской службе.

В США существует и внеконкурсное занятие должностей, это происходит в тех случаях, когда дальнейшее продвижение при успешном выполнении своих обязанностей предусматривалось уже при приеме на предыдущую должность (для стажеров, учеников и т.п.). Вне конкурса замещаются также должности, носящие временный характер (на срок до 120 дней). Исключения могут быть сделаны и для служащих, потерявших прежнюю должность из-за сокращения штатов и переведенных в другие учреждения³⁶.

Известный американский юрист и политолог О. Сталь считает систему должностной квалификации наиболее удобной формой для организации труда служащих низших и средних категорий: *«Превосходство системы должностной квалификации основано на простой идее: самой лучшей,*

долгодействующей и наиболее эффективной формой стимулирования служащих низших и средних категорий является сама их работа. Другими словами, характер служебной деятельности — та сила, которая привлекает людей, поддерживает их интерес к работе и препятствует поискам лучших условий труда». Следовательно, делает вывод О. Сталь, путем научно обоснованного определения объема обязанностей, связанных с должностью, и умелого подбора кандидатур, заинтересованных в том, чтобы занять ее, можно добиться достаточно эффективной организации служебной деятельности чиновников. Однако на высоких административных постах необходима принципиально иная система — «система званий». По мнению О. Сталя, система должностной квалификации способствует достижению максимальной производительности труда, а система званий ведет к развитию качеств администратора и творческого отношения к работе.

Систему званий (или систему назначений администраторов) ввел президент Джонсон в конце 60-х годов. Он предоставил высшим административным чиновникам (категории 16—18) особый юридический статус: любое должностное лицо высшей категории может быть свободно перемещено из одного учреждения в другое. Политическое руководство, имея в своем распоряжении весь «высший корпус», может расставлять кадры по своему усмотрению. По замыслу Джонсона, это должно было приблизить «верхушку» администраторов к политическому руководству.

По Закону 1978 г. система назначений администраторов была утверждена как юридический институт. Сегодня в США служба высших администраторов представляет собой закрытый корпус чиновников, который формируется не только из служащих категорий 16—18, но и частично из лиц, занимающих «патронажные» посты. Одной из характерных черт этой службы является установление особых материальных стимулов: высокого жалованья, премиальной системы, а также создание более широких возможностей для карьеры. Одновременно власти стремятся приблизить «верхушку» чиновничества к политической элите и тем самым запрограммировать определенную политическую ориентацию высшего эшелона администраторов.

Особое внимание уделяется характеристике политической деятельности государственных служащих в

США. Закон о реформе гражданской службы 1978 г. разрешает американскому чиновнику:

- регистрироваться и голосовать на любых выборах;
- выражать свое мнение как частного лица в узком кругу и публично по всем политическим вопросам и кандидатам до тех пор, пока он не принимает активного участия в политическом управлении или политической кампании в качестве приверженца одного из кандидатов;
- носить значки или пуговицы с политической символикой или прикреплять наклейки на свой личный автомобиль, но не в рабочей обстановке;
- вносить вклад в добровольческие кампании политической партии или организации;
- занимать должность в общественной организации, оказывать какой-либо из общественных организаций помощь, если это не вступает в конфликт или не препятствует выполнению служебных обязанностей;
- осуществлять канцелярские или судебские функции, не носящие партийного характера во время выборов, в соответствии с законодательством штата или местным законодательством;
- проявлять политическую активность по вопросам, не связанным с той или иной партией, например в обсуждении конституционных поправок, на референдумах, при одобрении муниципальных указов;
- быть членом политической партии или другой политической организации, присутствовать на ее собраниях, голосовать по отдельным вопросам, но не принимать активного участия в управлении этой организацией;
- присутствовать на политических съездах (но не в качестве делегата или кандидата), мероприятиях по пополнению партийных фондов и других политических собраниях, но не принимать активного участия в их подготовке и проведении;
- высказывать своему сенатору или конгрессмену свою точку зрения на то, как он должен голосовать по тому или иному вопросу.

За нарушение закона служащий может быть отстранен от работы на 30 дней без оплаты, а за активную политическую деятельность даже уволен с должности³⁷.

Таким образом, в отличие от Германии, в США политическая активность большинства государственных служащих весьма ограничена. Исключения составляют лишь

высшие должностные лица из ближайшего окружения президента.

Интересно, что в Соединенных Штатах нет системы административных судов, как в Германии. Их функции выполняет Совет по защите системы заслуг. Главная задача Совета — защита служащих от злоупотреблений и неоправданных кадровых действий. Он заслушивает и принимает решения по жалобам служащих и при необходимости дает приказания о корректирующих и дисциплинарных действиях в отношении государственного служащего или учреждения.

Существует также Служба (бюро) специального совета, которая в своей деятельности тесно связана с Советом по защите системы заслуг. Она занимается расследованием предложений об определенной запрещенной законом кадровой практике. Это касается случаев, когда:

- запрещенная кадровая политика имеет место в федеральных учреждениях;
- федеральный служащий подает сигнал «тревоги» о нарушении закона, неправильном управлении, растратах, злоупотреблении властью или опасности общественному благополучию;
- федеральные служащие подвергаются политическому давлению, вовлечены в запрещенную политическую деятельность или, наоборот, необоснованно ограничивается их политическая деятельность³⁸.

Каждый государственный служащий защищен от наказания за «сигнал тревоги», за исключением раскрытия информации, признанной секретной и запрещенной к разглашению законом, однако и такая информация может быть раскрыта Главному инспектору. Письменный отчет о результатах расследования Специальный совет представляет конгрессу и президенту, копия отчета передается служащему, подавшему сигнал «тревоги»³⁹.

Закон о реформе гражданской службы 1978 г. включает также этический кодекс государственной службы. В соответствии с этим кодексом каждый государственный служащий США должен:

- ставить приверженность высшим нравственным принципам и своей стране выше лояльности по отношению к отдельному человеку, партии или государственному департаменту;

- защищать Конституцию, законы и постановления США и всех правительственных органов страны и никогда не участвовать в их нарушении или уклоняться от их выполнения;

- выдавать полновесную дневную работу за полновесную дневную оплату, прилагать максимальные физические и умственные усилия для исполнения своих обязанностей;

- стремиться найти и использовать наиболее эффективные и экономичные способы выполнения заданий;

- никогда не дискриминировать несправедливо одних, предоставляя другим особые блага и привилегии за вознаграждение или без него; никогда не принимать для себя и членов своей семьи никаких благ или преимуществ при обстоятельствах, которые могут быть созданы определенными людьми для оказания влияния на исполнение государственных обязанностей;

- не делать никаких личных обещаний, связанных с обязанностями его службы, поскольку государственный служащий не имеет своего личного слова, которое могло бы быть связано с общественным долгом;

- никогда не использовать никакой информации, полученной конфиденциально во время выполнения служебных обязанностей, как средства извлечения личной выгоды;

- не быть вовлеченным ни в какой бизнес с правительством, ни прямо, ни косвенно, так как это несовместимо с сознательным выполнением служебных обязанностей;

- разоблачать коррупцию везде, где она обнаруживается;

- придерживаться этих принципов, сознавая, что государственная служба — это доверие.

Оценивая этот «кодекс этики» чиновников, нельзя не отметить высокие нравственные принципы, отвечающие общечеловеческим гуманистическим идеалам, признанным во всем мире. Однако на практике эти высокие принципы часто игнорируются. Такие явления, как коррупция и протекционизм, продолжают процветать в административно-государственном аппарате управления США, о чем свидетельствуют скандальные истории, периодически возникающие на страницах печати.

5.2. Государственная служба в странах с унитарным типом административно-государственного управления (Франция, Великобритания)

Унитарные правительства и их центральная администрация значительно больше влияют на повседневную жизнь граждан, чем федеративные. Многие унитарные государства имеют национальные полицейские силы и строгий контроль над местной полицией. Обычно в этих странах существует единая судебная система, работники которой назначаются центральной администрацией. Большинство унитарных европейских государств имеют сегодня бюрократию, структурированную по французскому образцу.

Франция. Во Франции раньше, чем в других западноевропейских странах, завершился процесс централизации, произошло обособление госаппарата от гражданского общества, возникла профессиональная бюрократия, основанная на спецификации функций, разделении труда и дифференциации ролей. В середине XVIII века, с окончанием объединения страны и консолидацией абсолютизма, происходит постепенная централизация административно-государственного управления. С помощью профессиональной бюрократии королевская власть все более обособляется от общества. Муниципальные вольности уничтожаются, на место старой администрации приходят новые учреждения, подчиняющиеся приказам, идущим из центра⁴⁰.

В период Великой французской революции продолжалось «строительство» государственного аппарата: в 1789 г. были ликвидированы все феодальные привилегии на государственной службе, в 1790 г. провинции были заменены департаментами, в 1791 г. закон Ле Шапелье запретил создание любых добровольных объединений, «промежуточных ассоциаций» между государством и гражданами.

При Наполеоне I централизация государственного аппарата и его институционализация усилились. Он подписал конкордат с Ватиканом, давший государству эффективный контроль над церковью, выработал гражданский кодекс, создал институт префектов и супрефектов, назначил комиссаров полиции во все города, организовал жандармерию. Наполеон заимствовал основные элементы

французской бюрократической системы из двух институтов французского общества — армии и церкви, которыми он искренне восхищался. В представлении Наполеона идеальный имперский чиновник должен был быть «наполовину военным, наполовину священником». Поэтому наполеоновская бюрократия «полувоенного типа» была основана на трех принципах: иерархии, дисциплине и унификации. Мечтой императора было создание корпуса чиновников, служивших только общественному интересу. Он подчеркивал, что чиновники должны иметь привилегии, но не должны чересчур зависеть ни от министров, ни от императора. При этом Наполеон призывал открыть государственную службу для самых одаренных людей. Именно в период Империи были созданы основные институты французского государства и сформировались традиции французской бюрократии. По приказу императора была основана высшая элитарная школа — Эколь Политекник, ставшая на долгие годы основным центром подготовки профессиональных государственных служащих⁴¹.

В начале XIX века на государственной службе была внедрена конкурсная система найма чиновников. В «больших школах» (Политехнической, Горной, Школе дорог и мостов), являвшихся в то время «питомником» административной элиты, исповедовались идеи служения общему благу и государственным интересам. Конкурсная система отбора способствовала росту профессионализма французской бюрократии, внедрению в ее среду новых норм, ценностей и представлений. Французские политологи считают, что в результате всего этого произошел определенный отрыв профессиональных чиновников от породившей их социальной среды. Высшие чиновники проповедовали идею служения государству, рассматривали себя в качестве хранителей общественных интересов. Отсюда их неприязнь к частнопредпринимательской деятельности как «второсортной», ограниченность перехода в частный сектор. Например, с 1860 по 1880 гг. лишь один (!) финансовый инспектор покинул государственную службу и ушел в бизнес⁴².

Высшие чиновники были верными слугами государства, и режим черпал из государственного аппарата политический персонал, подбирая из них депутатов и министров. Политическая лояльность высшей бюрократии была необычайно высокой. Так, выпускники

Политехнической школы участвовали в подавлении восстания парижских рабочих в июле 1848 г. и в разгроме Коммуны.

Несмотря на внедрение конкурсной системы, высшая администрация формировалась практически полностью из привилегированных слоев общества. С 1830 по 1848 гг. только 1% студентов Политехнического института был представлен выходцами из семей рабочих и крестьян. Доля представителей крупной буржуазии среди ее выпускников постоянно росла: с 56% в 1848 г. до 61% в 1880 г. В годы Второй империи (1851—1876) 95% директоров отделов министерств, 82% префектов, 87% государственных советников вышли из буржуазии или аристократии. Даже в годы Третьей республики (1871—1940) демократизация не затронула высшую бюрократию: из 546 членов «больших корпусов» лишь 10% вышли из «народных классов» и мелкой буржуазии⁴³.

С помощью целенаправленной социальной селекции и политического контроля правящий класс Франции не допускал в бюрократическую элиту выходцев из народа. В XIX веке на вступительном конкурсном экзамене приемная комиссия обращала особое внимание на общую культуру кандидата, его знание классических предметов (и в первую очередь, латыни). Профессия чиновников стала наследственной: сыновья приходили на смену отцам. Например, в 1840 г. 68% членов Государственного совета были сыновьями крупных чиновников; в 1852 г. приблизительно 16% префектов были сыновьями префектов и супрефектов⁴⁴.

Во время вступительного конкурса кандидат должен был представить соответствующие рекомендации, а при назначении на должность широко использовались родственные связи, обмен услугами, взятками. В личном деле чиновников не только значились их профессия, профессиональные заслуги, но и давалась характеристика их социального поведения. Все это закономерно привело к первому кризису французской бюрократии в период июльской Монархии (1830—1848). Французские политологи считают, что кризис был вызван произволом администрации при наборе чиновников на государственную службу, nepotизмом, политическим фаворитизмом, отсутствием правовых гарантий чиновников, низкими окладами рядовых служащих, резкой диспропорцией между жалованьем высших и низших чиновников, доходящей до соотношения 20:1⁴⁵.

Даже среди высших французских чиновников во времена правления Луи Филиппа появились требования внести в госаппарат принципы «меритократической системы». Речь шла о создании политически нейтральной бюрократии, о повсеместном введении системы конкурсов, чтобы назначать на государственные посты наиболее способных чиновников. Государственным служащим вменялось в обязанность проявлять сдержанность в частной жизни и хранить административные тайны. Считалось, что не нужно лишать чиновников права выражать свои взгляды, но им не стоит вступать в полемику по вопросам, затрагивающим работу. В некоторых учреждениях того времени чиновникам запрещалось покидать свое рабочее место, читать газеты или иностранные книги на работе⁴⁶.

Во второй половине XIX века занятие должности в госаппарате стало мощным фактором социального продвижения. Государственная служба предполагала минимальный уровень образования, чиновники должны были носить мундир или приличный костюм, они не занимались грязной работой. Помимо этого государственная служба давала достаточно большие гарантии занятости. По мере роста численности чиновников (в конце XIX века их насчитывалось уже около 500 тыс.) их положение становилось более стабильным; лишь положение высших должностных лиц госаппарата зависело от политической конъюнктуры. В 1853 г. был создан общий режим пенсионного обеспечения государственных служащих⁴⁷.

Американский политолог В. Шан, анализируя систему административно-государственного управления во Франции конца XIX века, писал: «Традиционное желание стабильной занятости и надежды на пенсию в старости были достаточно сильным стимулом для тех, кто не обладал амбициями и не чувствовал призвания к какой-либо определенной профессии»⁴⁸.

В этот период в госаппарате широко обсуждалась проблема унификации найма на государственную службу с помощью экзаменов или конкурсов и введения испытательного срока до включения стажера в штат. Однако в 1874 г. Государственный совет отверг идею единого статуса чиновников и подтвердил право административных учреждений создавать собственные регламенты, вводить свои правила рекрутирования. Высшая администрация не могла изменить принципу иерархической и неограниченной власти.

Понижение уровня подготовки чиновников, увеличение численности госаппарата, феминизация некоторых видов деятельности административно-государственного управления привели к падению престижа государственной службы. В. Шап справедливо отмечает: *«До первой мировой войны отец мог сказать своему сыну: если ты не будешь хорошо учиться, то тебе останется только бизнес. После первой мировой войны он уже предостерегал: если не будешь учиться, то тебе придется стать чиновником»*⁴⁹. Действительно, начиная с 20-х годов нашего века жалование рядовых чиновников стало значительно отставать от зарплаты квалифицированных рабочих частного сектора (и тем более от доходов служащих в частном секторе). Эта тенденция продолжала усиливаться и существует по сегодняшний день.

Рассмотрим организацию основных уровней административно-государственного управления во Франции.

До 1981 г. в стране существовала сильная власть центральной администрации. Всякое движение начиналось непосредственно в Париже. Третья (1871—1940), Четвертая (1947—1958) и Пятая республики с неизменной решительностью проводили политику централизации страны. Французское правительство и его администрация жестко контролировали всю бюрократическую сеть страны⁵⁰. С американской точки зрения, эта централизация часто доходила до крайности. Например, в определенный момент учебного дня все школьники Франции одной ступени обучения заняты одним и тем же. Местные условия, проблемы и инициативы отходили на второй план при принятии любых бюрократических решений. В 1960 г. в целях лучшей координации административного управления президент де Голль издал декрет об организации 22 регионов, в каждом из которых от 2 до 8 департаментов. Однако это было сделано только ради административных удобств и несколько не нарушило жесткую централизацию государственного управления.

Специалисты, которые пришли к власти в 1981 г., провели подлинную децентрализацию во Франции. Часть полномочий экономического и социального планирования была передана от центральной администрации регионам. Налогообложение, образование, здравоохранение и экономическое развитие стали сферой полномочий администрации в 22 регионах и 96 департаментах. Закон 1982

г. переименовал назначаемых Парижем префектов в специальных уполномоченных Республики, их власть стала немного больше, чем власть полиции или пожарной охраны⁵¹. Тем самым Франция после пяти веков неуклонной централизации пустилась в обратный путь.

Действующее сегодня во Франции законодательство о гражданской службе есть итог реформ, которые начались сразу же после освобождения страны после второй мировой войны. Хотя понятие «чиновник» употребляется сегодня для всех лиц, состоящих на службе в органах государственного управления, но в строго юридическом смысле оно значительно уже. По существу, оно относится только к служащим гражданской (публичной) службы. Понятие «чиновник» и «государственный служащий» не различаются⁵². «Закон об общем статусе чиновника» действует с 1946 г. Он регламентирует структуру гражданской службы и систему оплаты труда чиновников⁵³. В 1959 г. Ордонанс внес незначительное число поправок в основной закон, но все они направлены на то, чтобы усилить иерархическое подчинение чиновников власти.

Закон 1946 г. ввел в систему гражданской службы понятие «кадр», означающее объединение всех должностей, занятых гражданскими служащими одинакового ранга. Другими словами, это понятие охватывает положение группы людей, занимающих аналогичные должности. Во Франции существует кадр директоров, куда входят директора всех департаментов, кадр контроля, который объединяет всех инспекторов, и т.д.

Помимо этого существует также понятие «класс чиновников». Всего классов четыре, в понижающемся иерархическом порядке они обозначены буквами А, В, С и D. На класс А возлагаются функции выработки управленческих решений и указаний. Он составляет 20% общего числа чиновников административно-государственного управления. Класс В выполняет задачу реализации этих установок. В него входит около 40% чиновников. Класс С занят специализированным исполнением и охватывает 32% чиновников. Класс D включает технических работников, которые являются простыми исполнителями. Французские администраторы отмечают, что между двумя последними классами трудно провести какое-либо существенное разграничение.

Ни закон 1946 г., ни ордонанс 1959 г. не охватывают всю гражданскую службу Франции. Установленный ими статус чиновника не применяется к нескольким категориям государственных служащих: судьям, военным, сотрудникам государственных служб промышленного и торгового характера, полиции. Таким образом, наряду с основным статусом чиновника во Франции существуют еще частные статусы чиновников перечисленных выше категорий.

Согласно законодательству, лицо не может быть назначено на гражданскую должность: 1) если не имеет французского гражданства; 2) не обладает гражданскими правами и не удовлетворяет требованиям хорошего морального поведения; 3) нарушает законодательство о военной службе. Последнее требование на практике сводится к следующему: кандидат должен либо завершить свою военную службу, либо быть освобожден от нее.

Теоретически отбор кандидатов на должности производится на основе единого критерия — способности выполнять возложенные на них обязанности. Это определяется оценкой профессиональной квалификации. Существует инструкция 1946 г., устанавливающая круг обязанностей и утверждающая необходимый образовательный уровень для каждого класса.

Конкурсные экзамены в класс А направлены на выявление обширных общих и технических знаний и должны оставить уверенность в том, что кандидат имеет достаточные интеллектуальные способности и твердый характер. Необходим также диплом об окончании высшего учебного заведения.

Кандидат для поступления в класс В должен уметь определять, оценивать и разрешать со ссылкой на законодательство деятельность лиц, находящихся под его управлением. Это достаточно сложная функция, поскольку применение общих предписаний требует большой гибкости и профессиональных знаний. Конкурсные экзамены в этот класс носят более технический характер, чем экзамены в высший класс А. Однако и здесь по инструкции требуется высокий уровень общеобразовательных и профессиональных знаний.

Конкурсные экзамены в класс С (члены которого заняты техническим исполнением) призваны выявлять именно исполнительско-технические навыки, способность к личной инициативе здесь не требуется.

Для замещения должностей класса D подходят работники, не обладающие специальной профессиональной квалификацией, поэтому конкурсные экзамены в этот класс не выходят за пределы программы общеобразовательной школы⁵⁴.

Конкурсная комиссия подбирается из компетентных специалистов, известных своей беспристрастностью. Она полностью независима от администрации. Конкурс включает письменный и устный экзамены⁵⁵. Во время письменного экзамена строго соблюдается принцип анонимности. Письменный экзамен может принимать самые различные формы: задание может состоять в редактировании текста, подготовке определенного доклада и т.п. На устном экзамене оценивается общая культура кандидатов, их специальные знания, а также способность логично излагать свои мысли. Иногда кандидаты подвергаются тестированию.

Во Франции существуют два типа конкурсов: внешний и внутренний. На внешних конкурсах производится набор новых чиновников, внутренние конкурсы проводятся для продвижения части чиновников по иерархической лестнице. Главным принципом отбора на конкурсе являются не профессиональные качества претендентов, а общая эрудиция и элегантность стиля изложения, в основе которых должно быть классическое гуманитарное образование⁵⁶.

Следует подчеркнуть, что в отличие от США и Германии, где господствует концепция специализации служащего в госаппарате, во Франции (и Великобритании) преобладают положения о необходимости широкой подготовки для выполнения как административных, так и технических функций. Французская государственная служба стремится подбирать чиновников с достаточно высоким уровнем общей культуры, способных выполнять самые различные задачи.

Внутренний конкурс является лишь одним из средств продвижения. В соответствии с общим статусом продвижение чиновника во Франции включает продвижение по ступеням и повышение в чине. Продвижение по ступеням выражается в увеличении жалованья в зависимости от стажа работы чиновника и полученных им оценок. Повышение в чине может осуществляться двумя путями. Во-первых, по выбору, путем внесения чиновников в ежегодный список повышения, составляемый после получения мнения административной паритетной комиссии на основании полученных чиновником

ежегодных оценок с учетом выслуги лет. Во-вторых, на основе профессионального отбора, проводимого с помощью специального экзамена.

Таким образом, основным элементом бюрократической карьеры во Франции (как и в Германии) является гарантия медленного, но верного продвижения по выслуге лет или по старшинству пребывания в данном учреждении. Этот принцип почти полностью исключен в США, где нет автоматического продвижения по служебной лестнице.

Наряду с обычным порядком продвижения по службе во Франции существует и исключительный порядок, цель которого — ускоренное повышение в классе или в ранге внутри класса особо выдающихся чиновников. Установление такого порядка продвижения позволяет усилить влияние субъективных факторов на процесс комплектования чиновников. Существуют два пути исключительной карьеры. Первый заключается в том, что руководители административных агентств создают для перспективных чиновников в исключительном порядке соответствующие условия, предоставляя им возможность досрочно подготовиться к конкурсным экзаменам, при этом заранее зарезервировав для них определенную должность. Вторым путем исключительной карьеры является откомандирование. В этом случае за чиновником, направленным на службу за границу или в международную организацию, сохраняется право на продвижение по службе⁵⁷.

Как в других развитых странах, во Франции существует институт «политических» чиновников. Они пользуются всеми привилегиями чиновников, но не связаны с иерархической системой административно-государственного управления, поскольку с самого начала поставлены над ней; это как бы политическая надстройка над формально нейтральным чиновничеством. В действительности политические чиновники играют роль камертонов, с которыми сверяют свою деятельность все чиновники.

К политическим назначениям относятся должности директоров и членов министерских кабинетов, директоров административных департаментов, генеральных комиссаров, генеральных секретарей департаментов. Назначение всех этих лиц производится либо решением правительства, либо заинтересованного министра. По существующей системе эти лица уходят в отставку вместе, с правительством.

Таким образом, французское чиновничество представляет собой «многослойный пирог», в котором каждый слой поддерживает вышестоящий и давит на нижестоящий. В этом пироге исключительное место занимает верхняя группа — элита гражданской службы, высшие административные и политические чиновники. Во Франции высший корпус представляет подлинно замкнутую группу, члены которой являются выходцами из одних и тех же учебных заведений. Можно без преувеличения сказать, что подавляющее число этих людей лично знакомы друг с другом и говорят на одном и том же не только политическом, но и бытовом языке. Все это делает французский высший корпус чиновников почти семейной организацией, интеграция которой достигается без особых формальностей⁵⁸.

Особое место в создании высших кадров государственного аппарата занимает Национальная школа администрации (Эколь Насьональ д'Администрасьон — ЭНА). В это элитарное учебное заведение принимаются лица с высшим образованием не старше 26 лет и государственные служащие не старше 30 лет, имеющие стаж практической работы не менее 5 лет⁵⁹. Чувство солидарности среди бывших учеников ЭНА очень развито: министр, закончивший в свое время эту школу, будет стремиться набирать своих сотрудников среди бывших однокурсников. Высший корпус ограничивает свой численный рост путем жесткого отбора. Так, Инспекция финансов ежегодно берет из ЭНА только 3—4 человека. В этом проявляется забота не только о своей компетентности, но и о своем престиже, важнейшим средством сохранения которого считается ограниченное число лиц.

Членство в замкнутой высшей группе трансформируется в должностное положение и должностной оклад. Как заметил Ж.К. Тоенин, *«все, что происходит в группе, и сама группа нуждается только сама в себе»*⁶⁰. Мишель Крозье в своей книге «Феномен бюрократии» пишет о том, что основная масса чиновников не разделяет взглядов элиты и не понимает ее, что ведет к большей разобщенности французского чиновничества в целом⁶¹.

В 70—80-е годы правительство левых сил пыталось бороться с элитарностью высшего административного аппарата. Министр публичной службы и административных реформ Ле Пор в своих выступлениях указывал на необходимость устранения существенного неравенства в

составе учащихся ЭНА. В 1981 г. в этой школе дети рабочих составляли лишь 3% общего числа учащихся. Ле Пор был убежден, что верхние слои государственных служащих *«должны отражать социальную реальность нации»*⁶². Но на практике в последнее десятилетие мало что изменилось в структуре административно-государственного управления Франции: высшая управляющая администрация по-прежнему отличается элитарной замкнутостью.

Определенный интерес представляет французская правовая доктрина в отношении политической деятельности государственных служащих. Благодаря Общему статусу французские чиновники пользуются большими политическими правами и свободами, чем государственные служащие других западноевропейских стран и США. Например, западногерманское, американское и английское право предполагает обязанность верности чиновников государственной власти. Иначе говоря, административное право этих стран регулирует не только профессиональную деятельность чиновников, но и их политическую лояльность. Во Франции, напротив, в личном деле чиновников не может фигурировать никакое упоминание о его политических, философских или религиозных взглядах.

Французская правовая доктрина исходит из принципа общей лояльности чиновника по отношению к государству. Но эта лояльность носит пассивный характер, она не требует активного выражения — вступления в правящую партию или поддержки правительственного курса. Во Франции лояльность понимается скорее как верность нации и конституции, а не правительству. Лишь от высокопоставленных должностных лиц требуется политический конформизм.

Декларируя свободу политических взглядов чиновников вне службы, французская правовая доктрина ограничивает ее так называемой обязанностью сдержанности во время службы. На службе чиновникам рекомендуется отказаться от открытого выражения своих политических, философских или религиозных убеждений⁶³.

Следует особо подчеркнуть, что Франция является практически первой страной, утвердившей систему административной юстиции. Такая система сложилась здесь на основе реформ 1953—1963 гг. Основным звеном французской административной юстиции является Государственный совет, председателем которого по праву

является премьер-министр, а заместителем — министр юстиции. Действительное председательствование в Государственном совете осуществляет его вице-председатель. Государственный совет — орган, полномочия которого носят как административный, так и судебный характер.

Административные полномочия Государственного совета состоят в праве давать заключения, предназначенные для администрации. В частности, Государственный совет может вынести решение о необходимости проведения административных реформ. Судебные полномочия Государственного совета состоят в праве рассматривать дела чиновников, в качестве суда первой инстанции, причем его решения являются окончательными. Государственный совет представляет собой также апелляционный суд в отношении нижестоящих органов административной юстиции. В среднем ежегодно Государственный совет рассматривает 3 тыс. жалоб чиновников⁶⁴.

Во Франции существует также институт посредник а, как бы дополняющий систему контроля за административно-государственным управлением. Он был образован в 1973 г. по инициативе премьер-министра П. Месмера⁶⁵. Посредник назначается на 6 лет декретом президента Республики. Посредник обязан изучать передаваемые ему из парламента жалобы, возникающие в связи с деятельностью администрации. Другими словами, посредник представляет собой орган расследований. Если в результате расследования устанавливаются упущения в деятельности администрации, то посредник информирует об этом правительство.

Великобритания. В Великобритании (как и в США) до второй половины XIX века не существовало института постоянной, профессиональной гражданской службы в современном значении этого слова. Министерства, штат которых составляли клерки, появились в этой стране достаточно рано, еще во второй половине XVIII века. Однако должности в них покупались и продавались держателями королевских патентов так, словно они были частной собственностью. Некоторые функции выполнялись лицами, для которых служба не являлась основным занятием, и они совмещали их с другими обязанностями. На чиновников смотрели как на личных помощников держателя должности у короны, получавших часть дохода от патента. Государственные должности предоставлялись в порядке

патронажа, система экзаменов или конкурсов отсутствовала, процветал nepoтизм⁶⁶.

Только в 1850—1870 гг. в Англии была осуществлена реформа, приведшая к образованию постоянной, профессиональной службы. Реформу подготовили и реализовали два выдающихся политических деятеля Англии — Ч. Тревельян, крупный чиновник, имевший богатый опыт административной работы в Индии, и С. Норткот, член Палаты общин. Сущность реформы Норткота — Тревельяна состояла в ликвидации системы патронажа и введении системы открытых конкурсных экзаменов. Помимо этого персонал всех министерств был объединен в единую гражданскую службу, устанавливались новые правила продвижения по службе, оплаты и назначения пенсий.

Однако из-за противодействия сторонников патронажной системы проведение реформы растянулось на много лет. Несмотря на существование Комиссии по делам гражданской службы (созданной в 1855 г.), которая проводила конкурсы для кандидатов, в течение длительного времени продолжал существовать негласный патронажный контроль. В 1870 г. был издан приказ, установивший обязательность открытых экзаменов и передавший Комиссии руководство всей новой системой набора.

Английские политологи и юристы рассматривают реформу Норткота — Тревельяна как важный вклад в развитие административно-государственного управления, с помощью которого английскому правящему классу удалось выковать в лице бюрократии надежное орудие контроля над государственным аппаратом. Именно эта реформа заложила основы современной гражданской службы в Великобритании, которая вплоть до 70-х годов нашего века не подвергалась каким-либо конструктивным изменениям⁶⁷. Отличительной чертой английской административной системы, сложившейся к началу XX века, явилось разделение политической и административной сфер. Все дела министерств, даже самые мелкие, осуществлялись самими министерствами, а чиновники рассматривались лишь как клерки. Гражданская служба существовала отдельно от политической (или парламентской) Службы Короны.

Основной причиной, по которой в Великобритании утвердилась «система добычи» и развился институт nepoлитической гражданской службы, было исторически сложившееся отношение чиновников к должности как к

частной собственности. Другой важной причиной английские политологи считают стремление поднимающейся английской буржуазии ограничить влияние короля в парламенте. Акт о престолонаследии 1701 г. установил несовместимость членства в парламенте с нахождением на оплачиваемой должности у Короны.

Несмотря на эти особенности в развитии института английской гражданской службы, в политической жизни страны происходили те же процессы, которые мы наблюдали в других европейских странах и США. Уже в конце XIX века в английском государственном аппарате высшие чиновники начинают вносить предложения по политическим вопросам. В 1940 г. было признано, что в обязанности высших чиновников министерств (на уровне секретарей-помощников и выше) входит давать министру политические советы⁶⁸.

Рассмотрим основные уровни административно-государственного управления в Великобритании. В отличие от Франции Великобритания имеет сильные традиции самоуправления в рамках унитарной системы административно-государственного управления. В течение всего XIX столетия рост британского правительства на местном уровне также способствовал некоторой децентрализации административной власти в стране.

Все графства и города Великобритании избирают свои Советы, которые формируют постоянные административные комитеты, ответственные каждый за свою конкретную сферу управления. Эти Советы управляют полицией, образованием, здравоохранением и социальными вопросами. Центральная администрация имеет право в любой момент вмешиваться в местные дела и исправлять решения местных властей по своему усмотрению. Но на практике такое происходит лишь в чрезвычайных случаях, так как британцы высоко ценят местную автономию.

Центральная администрация британского правительства возглавляется сегодня постоянным секретарем (профессиональный администратор), ему помогают многочисленные помощники, заместители и служащие на более низких уровнях административного управления. Лондонские бюрократы знают, что лояльными они должны быть прежде всего по отношению к своему министру, и поэтому преданно осуществляют его политическую линию, редко проявляя собственную инициативу.

Институт современной гражданской службы сложился сравнительно недавно — в 70-е годы нашего столетия. В этот период в стране были проведены крупные административные реформы. Комитет по реформе гражданской службы возглавил лорд Фултон. Он представил правительству доклад «Гражданская служба», в котором содержалось 158 рекомендаций. Все они были приняты правительством⁶⁹.

Констатируя недостатки гражданской службы в стране и назвав ее «антикварной», комитет Фултона предложил принципиально новую модель гражданской службы — менеджеральную. Идея заключалась в том, чтобы перенять методы руководства в бизнесе, рациональные и эффективные. В основу планов реорганизации гражданской службы была положена американская модель административно-государственного управления.

В январе 1971 г. началось проведение реформы. Первым ее этапом стала отмена системы классов⁷⁰ и образование трех основных групп чиновников. Группу старших политических и административных руководителей составили чиновники административного класса в ранге помощника заместителя, заместителя постоянного секретаря, постоянного секретаря. Вошедшие в эту группу образуют вершину состава гражданской службы. Они несут личную ответственность непосредственно перед министром за руководство в своей области административно-государственного управления⁷¹.

Вторая группа — административная. Она включает две ступени: ученик администратора и старший исполнитель. Административная группа решает большой круг вопросов — от координации деятельности госаппарата управления и руководства работой министерств до исполнения обычных канцелярских обязанностей.

Третья группа объединяет научно-профессиональных работников и технических специалистов. В нее входят архитекторы, ученые, инженеры, занятые проблемами образования и профессиональной подготовки чиновников. Образована также вспомогательная группа технических работников. Это чертежники, делопроизводители, выполняющие простую исполнительскую работу.

Менеджеральная модель государственной службы предполагает вовлеченность административного аппарата в процесс выработки и принятия политических решений, касающихся как долгосрочной, так и повседневной политики

министерств. В докладе комитета Фултона констатировалось, что *«гражданская служба работает под политическим руководством, и на ней лежит обязанность политической подотчетности»*. Поэтому *«гражданские служащие должны иметь живое понимание политического содержания того, что они делают и что они советуют»*⁷².

В соответствии с рекомендациями комитета Фултона организационная структура министерств была перестроена таким образом, чтобы приблизить их к решению политических задач. В министерствах появились отделы по планированию политики. Их задачей стало следить за тем, чтобы повседневные политические решения в министерствах принимались с учетом долгосрочных политических перспектив. Появилась должность старшего советника министра по вопросам политики. Этот советник назначался министром из числа лиц, не принадлежащих к гражданским служащим (т.е. из числа так называемых аутсайдеров). В дополнение к этому министру предоставили право нанимать на временной основе такое число экспертов, какое он сам сочтет необходимым.

Как видно, модель, предложенная комитетом Фултона, весьма близка к той, которая существует во Франции и в США, где министр приводит с собой политических советников, образующих его кабинет. Члены кабинета, состоящие из государственных служащих, уходят в отставку вместе с министром.

Вместе с тем продолжает существовать концепция «нейтральности» гражданской службы. Известный английский политолог Д. Гарнер в своей книге «Великобритания: центральное и местное управление» сформулировал эту концепцию так: *«Гражданские служащие обязаны хранить верность правительству, стоящему у власти, и добросовестно служить правительствам, придерживающимся различных политических убеждений»*⁷³.

Основное требование, предъявляемое к гражданским служащим, — это лояльность. Как нарушение ее рассматривается членство в «левых» партиях. В циркуляре 1953 г. прямо сказано, что гражданские служащие *«должны сохранять сдержанность в политических вопросах»*⁷⁴. Служащие низших ступеней должны получать специальные разрешения для участия в политической деятельности.

Набор на кадровую гражданскую службу входит в компетенцию Комиссии по делам гражданской службы

(образована в 1855 г.). Введен письменный экзамен общего типа в качестве главного условия поступления на гражданскую службу. Экзамен основан на программах ведущих университетов — Оксфорда и Кембриджа, что на практике ведет к тому, что именно эти университеты поставляют большую часть кандидатов на руководящие посты.

Для набора в административный класс принимаются заявления от выпускников университетов в возрасте 20—28 лет. При наборе чиновников в третью группу формально не требуется отвечать каким-либо образовательным цензам, но рассчитывать на успех могут лишь те, кто получил образование, соответствующее программе экзамена.

С 1971 г. экзамен в административный класс проводится по так называемому «методу II»⁷⁵. Он включает три ступени: письменные доклады по общим предметам, тесты и интервью (в управлениях по окончательному отбору гражданских служащих). Переподготовку гражданские служащие проходят в колледже по обучению гражданских служащих, основанном в 1970 г. Колледж работает под общим руководством министерства по делам гражданской службы и строит свою работу, исходя из общей задачи усиления специализации в деятельности административного управления. В колледже обучаются служащие министерств и другие должностные лица, работающие в государственном секторе⁷⁶.

Продвижение по службе осуществляется в трех основных группах по-разному. Административные и политические руководители назначаются министерством по делам гражданской службы. При министерстве существует специальный отборочный комитет по назначению руководящего состава гражданской службы. Комитет имеет конфиденциальный список всего штата высших администраторов, составленный при помощи ЭВМ, куда входят данные об образовании, профессии, стаже и т.п. При этом комитете существует также специальная группа, которая занимается рассмотрением вопроса о продвижении по службе высших администраторов.

Для остальных чиновников существует практика ежегодных отчетов, составляемых на уровне отдельных министерств. Каждый отчет составляется чиновником, стоящим на одну-две ступени выше тех, в отношении которых отчет производится. Отчеты сдаются в Совет по

продвижению министерства. Члены этого Совета назначаются министром, последнему принадлежит также окончательное решение вопроса о повышении по службе выдвигаемых чиновников⁷⁷.

Английская система продвижения по службе отличается жесткостью на всех уровнях. Возможности перехода из одного министерства в другое и из одной группы в другую очень ограничены. Большое значение традиционно придается старшинству чиновников в министерской иерархии, а не их профессиональным заслугам.

Вся система найма, обучения и продвижения по службе в Великобритании организована так, чтобы создать тип профессионального управленца, администратора широкого профиля (как уже отмечалось, аналогичная концепция доминирует и во Франции). Известный английский политолог Д. Стил считает, что в Великобритании «специалисты» мало подходят для административной работы. Такой вывод он делает из общего подхода к государственному управлению как процессу согласованного принятия решений между специальными интересами, представленными в экспертных оценках отдельных министерств, и внешними интересами, выраженными в аргументации групп давления. Преуспевающий администратор, подчеркивает Д. Стил, должен быть нейтрален к конкретной проблеме, но благодаря знаниям и опыту работы обязан находить баланс между различными интересами.

Политические руководители министерств всегда особо ценят подобных профессиональных управленцев, или дженералистов по британской терминологии. Известно, что лишь незначительное число министров являются специалистами по управлению в своей сфере деятельности, им нужны консультанты — должностные лица, которые могут трансформировать мнения экспертов в предложения и проекты, понятные министру. Другим важным аргументом в пользу дженералистов в аппарате государственного управления является то, что расширенное использование администраторов широкого профиля упрощает задачу общей координации управления. Кроме того, специалисты не способны анализировать возникающие проблемы в широком контексте общих задач государственного управления. Д. Стил особо обращает внимание на то, что дженералисты могут обобщить опыт работы всего государственного механизма,

только перестав выполнять экспертные функции в конкретных областях деятельности⁷⁸.

Однако в последние десятилетия в Великобритании становится все больше сторонников усиления роли специалистов в государственном администрировании, ориентирующихся на американскую модель. Сторонники специализации администраторов считают, что современная система государственного управления настолько усложнилась, что дженералисты не справляются с возросшим объемом задач и большая доля времени экспертов уходит на то, чтобы изложить для них возникшую проблему в простой и доступной форме. Другим аргументом специалистов является то, что слишком большой акцент на совершенствование всей системы управления в целом идет в ущерб конкретным направлениям и целевым задачам. И в результате снижается эффективность всей системы административно-государственного управления, круг замыкается.

Сегодня в Великобритании около 25% государственных чиновников — это специалисты в различных областях права, экономики, науки и техники. Значение таких специалистов постепенно растет: они составляют около 60% руководителей подразделения госаппарата. Например, число профессиональных экономистов непосредственно в аппарате правительства возросло с 1963 по 1980 гг. в 20 раз — с 19 до 400 человек. Достаточно часто используется «интегральная иерархия», когда специалисты и администраторы работают рука об руку под единым руководством высших чиновников. Однако в целом дженералисты все же преобладают: они составляют около 75% от общего числа чиновников в стране⁷⁹.

Исторически в Англии сложилось четыре основные формы контроля над системой административно-государственного управления: парламентская, судебная, система административных трибуналов и институт парламентского уполномоченного. Парламентский контроль основан на доктрине министерской ответственности. Смысл этой доктрины в том, что министр, принимая на себя ответственность за деятельность своего министерства, должен выходить в отставку в случае обнаружения упущений в работе его министерства. Основанием для выхода в отставку является вынесение вотума недоверия Палаты общин. Однако в обстановке господства в парламенте двух партий, подчиненных партийной дисциплине, трудно представить

себе ситуацию, при которой вотум недоверия выносится министру, защищенному правительственным большинством. Поэтому данная форма контроля сегодня неэффективна.

В отличие от Франции, где имеются специальные административные суды, рассматривающие споры между гражданскими служащими и государственными организациями, в Великобритании подобные дела подлежат юрисдикции обычных судов. В Великобритании не существует собственно административного права как отдельной системы норм и принципов. Судебный контроль над административно-государственным управлением выводится из доктрины общего права. Юрисдикция судов основана на доктрине превышения полномочий: действие, совершенное в пределах предоставленных парламентом полномочий, считается действительным, совершенное же в превышении полномочий, — недействительным.

В компетенцию парламентского уполномоченного входит рассмотрение административных действий, совершаемых от имени Короны. Под административными действиями понимаются действия министров и ведомств при осуществлении ими административных функций. Это значительно ограничивает сферу деятельности парламентского уполномоченного. Именно поэтому парламентского уполномоченного называют в Великобритании «тихим омбудсменом», имея в виду незначительную практическую эффективность этого института.

Заключение

Современный опыт административно-государственного управления в странах Запада и перспективы формирования

российской школы государственного администрирования

В демократическом обществе государство является основной формой консолидации общечеловеческих, национальных и социальных ценностей и интересов его граждан. Свои задачи государство решает через систему административно-государственного управления, являющуюся комплексным социальным институтом. Процесс государственного администрирования фиксируется в деятельности должностных лиц и является практической реализацией целей и воли государства. Это отличает госу-

дарственную службу от гражданской, которая является средством осуществления целей, интересов и прав отдельных граждан или общественных ассоциаций.

Государство и общество в состоянии решить свои основные задачи лишь при условии целенаправленной высокопрофессиональной деятельности системы административно-государственного управления. Именно поэтому такое важное значение имеет развитие теории административно-государственного управления как самостоятельной научной дисциплины.

На страницах учебного пособия нашли отражение основные достижения этой науки в странах Запада, имеющие во многом универсальное значение. Разве не сталкивается любое государство с необходимостью рационализации управленческого труда или внутренних структур государственных органов? Разве не возникают в любой стране конфликты между центральной и местной администрацией по поводу распределения бюджетных средств, по поводу сбора налогов? Этот список универсальных вопросов можно продолжить. Наша задача состояла в том, чтобы показать, каким образом различные школы государственного администрирования, сложившиеся на Западе, пытаются решать эти вопросы в теории и на практике. Компаративный анализ — один из важнейших методов современной науки — является необходимым средством развития научного знания в конце XX века.

И один из главных выводов состоит в том, что универсальной стратегической задачей теории административно-государственного управления является поиск новых путей исследования государственного аппарата, выявление еще не использованных возможностей его развития и совершенствования, предложение более эффективных, зачастую альтернативных способов решения сложных проблем государственного управления.

На наш взгляд, сегодня можно выделить два решающих фактора, которые оказывают основное влияние на динамизм государственного администрирования во всех развитых странах мира: научно-техническое развитие и политический процесс. Оба этих фактора сегодня имеют тенденцию к усилению влияния на административно-государственные институты. Если профессиональная деятельность бюрократии в начале XX века была направлена на процедурные способы деятельности, подотчетность,

подконтрольность, политическую нейтральность, то в конце столетия административно-государственное управление нацелено на программные и проблемные методы с применением новейшей вычислительной техники и использованием плюралистической полосы обеспечения (парламента, партии, группы давления).

Кардинально меняется также стиль административно-государственного управления. Если чиновники в начале века избегали рискованных действий, не любили инноваций, боялись допустить ошибки (поскольку они были административно наказуемы), занимались рутинной деятельностью, выдвигали на первый план безопасность, не стремились переобучаться, то в конце века стиль административно-государственного управления стал принципиально иным. Сегодня важное значение имеет постоянное применение инноваций, а значит умение пойти на риск, отношение к ошибкам с пониманием и учеба на них, концентрация внимания на новых шансах и возможностях, выдвижение на первый план необходимости достижений, стремление к постоянному повышению квалификации.

Следовательно, и в науке административно-государственного управления не может быть никаких застывших схем и моделей. Феномен административно-государственной деятельности требует постоянного серьезного теоретического и практического изучения, поскольку, как и все социально-политические явления, он находится в процессе непрерывного изменения и развития.

В России наука административно-государственного управления получила официальное признание совсем недавно. В период господства марксистско-ленинской идеологии государственное управление рассматривалось с точки зрения «руководящей и направляющей роли партии». Из компетенции государственных органов были исключены такие важнейшие элементы, как целеполагание, принятие решений, разработка и оценка программ и планов общественного развития. Задачи государственного администрирования по существу сводились к тому, чтобы обеспечить реализацию партийных решений, принятых помимо государственных структур. Административно-государственное управление охватывало только исполнительную и распорядительную деятельность, его смысл сводился к четкой формуле «команда — исполнение». Критические замечания, альтернативные поиски и другие

творческие моменты в деятельности государственной администрации не допускались.

Именно поэтому в годы господства партийной номенклатуры наука административно-государственного управления была попросту не нужна. Она рассматривалась как буржуазная, заведомо ложная. Принципы и методы государственного управления в странах Запада интерпретировались преимущественно в негативно-критическом аспекте, что объяснялось общими идеологическими установками прошлых лет. По существу, достижения мировой общественной мысли в области административно-государственного управления в России до сих пор малоизвестны, поскольку работы ведущих западных ученых все еще не переведены на русский язык.

Поэтому так важно сегодня исследовать и обобщить опыт развития мировой науки в области государственного администрирования. Существует международный понятийный аппарат, материалы экспертов ООН по организации административно-государственной деятельности, которыми можно и нужно воспользоваться. И одновременно предстоит большая самостоятельная работа, поскольку науку административно-государственного управления необходимо представить в национальном лексиконе» сделать понятными и доступными ее прикладные технологии.

Несмотря на то что российская школа административно-государственного управления сегодня находится только в процессе своего становления, основные научные подходы к решению проблем государственного администрирования уже обозначились. Прежде всего сформировалась общая концепция государственной службы как социально ориентированного государственно-правового института. При этом подходе статус, функции государственной службы формируются исходя из их производности от интересов, целей и задач объединенного в государство сообщества людей, а не из первородности целей и функций государства.

По вопросу о научных основаниях системы административно-государственного управления в нашей стране мнения ученых на сегодня разделились. Одни подчеркивают своеобразие форм российской государственности и полагают, что опыт западных стран не может служить основой для формирования национальной концепции

государственной службы. Они предлагают опираться на исторический опыт России в области административно-государственного управления, использовать преимущественно национальные формы и традиции. Такая точка зрения очень привлекательна, ибо для каждого патриота прошлое его отечества всегда дорого и свято. Но у нас нарушена непрерывность национальных общественных форм, на их месте возникли и развивались другие общественные формы, и поэтому нельзя, как бы ни хотелось, взять ушедшие в историю формы административно-государственного управления и применить их сегодня. Можно и нужно использовать национальный опыт, понять его, выявить в нем самое существенное, но это совсем иное, чем прямой перенос имевшихся когда-то национальных форм и моделей.

Другая точка зрения абсолютизирует значение зарубежного опыта в области административно-государственного управления. Некоторые ученые полагают, что необходимо использовать уже отработанные эффективные современные общественные формы, сложившиеся в западных странах, и перенести их в нашу жизнь. Разногласия среди этих ученых существуют лишь по поводу того, какую модель лучше использовать: американскую, немецкую, французскую и т.д.

Однако, изучая западный опыт, очень легко перенять внешние формы и атрибуты государства, но очень сложно обеспечить эффективное функционирование соответствующих институтов. Поэтому России сегодня недостаточно ориентироваться на очевидные формальные свойства демократических институтов административно-государственного управления, важнее искать варианты приспособления этих институтов и их функций к нуждам российского народа. Формирующаяся российская школа административно-государственного управления должна делать акцент не на имитацию и перенос западного опыта управления, а на адаптацию к нему и самостоятельное открытие даже известных решений по организации государственного администрирования.

Можно согласиться с мнением Г. Атаманчука, который подчеркивает, что нам необходим синтез из собственного национального опыта, в том числе послеоктябрьского периода, и отбора того, что можно реально использовать из мирового опыта¹. Создавая научную концепцию российской государственной службы, мы должны внимательно

анализировать, изучать и отбирать все самое лучшее и передовое, накопленное мировой наукой в области административно-государственного управления, но обязательно с учетом национальных традиций в этой сложной области человеческой деятельности.

Важное место в поисках оптимальной научной концепции государственной службы занимает вопрос о целях и задачах этого института. Большинство экспертов в качестве приоритетной называют задачу общественно-политического и государственно-правового обеспечения реальной связи государственной службы с жизнью народа. Однако такую цель мало декларировать, гораздо важнее найти механизмы ее достижения. Опираясь на анализ опыта западных демократий, можно предложить следующую концепцию ее осуществления.

Многочисленные группы и общественные организации гражданского общества могут влиять на процесс государственного управления в трех основных направлениях: осуществляя свой контроль над системой административно-государственного управления; выявляя и изучая потребности гражданского общества через сеть общественных центров по изучению социальных проблем; участвуя в публичных обсуждениях проектов реформ, в переговорах и заключении предварительных соглашений. Все это позволит обеспечить необходимый баланс общественных и индивидуальных интересов в процессе принятия государственных решений. Именно поэтому становление гражданского общества в России будет способствовать формированию подлинно демократической системы административно-государственного управления.

Говоря о перспективе развития российской государственности, следует подчеркнуть, что исторические традиции России предполагают сохранение в стране федерального типа административно-государственного управления с сильными централистскими тенденциями, которые следует развивать и поддерживать. Особенностью нашего времени является своеобразная конвергенция двух систем административно-государственного управления — федеральной и унитарной. На конкретном историческом материале мы показали, что в современном обществе идет движение федеральных государств в унитарном направлении, а унитарные системы эволюционируют в федеральном направлении.

Анализ современного опыта административно-государственного управления в странах Запада показывает также, что демократическое государство может эффективно функционировать лишь в том случае, если в нем однозначно разделены: сферы частного права и публичного права; сферы политики и исполнения законов; службы федеральные и региональные, а те и другие отделены от служб местного самоуправления. Нам представляется, что именно эта концепция должна быть положена в основу создания новой системы административно-государственного управления в России.

Следует особо подчеркнуть, что в современной науке доминирует общий подход к системе административно-государственного управления и современной бюрократии как к политическим феноменам. Концепция «политической бюрократии» ориентирована не на абстрактное общее благо, а на политические интересы и цели. Анализируя опыт административно-государственного управления в странах Запада, мы показали, что ни в одной из рассматриваемых нами стран (США, Германия, Франция, Великобритания) сегодня нет «нейтральной» администрации: везде ключевые посты в госаппарате занимают политические чиновники. Поэтому есть все основания говорить о политизации государственной службы.

Высшие эшелоны бюрократии обладают определенной политической самостоятельностью в принятии решений. Это обусловлено высоким уровнем специализации административно-государственного управления, при котором чиновники должны действовать преимущественно самостоятельно в своей узкой области управления, когда им даны самые общие решения от президента или парламента. И в российской практике государственного администрирования на первое место должна выйти экспертиза и дискреционная деятельность, возможность принимать решения и самостоятельно разрабатывать государственные программы. Следовательно, частичное совпадение административных и политических функций является требованием современного государственного администрирования, а не желанием власти профессиональных государственных служащих.

Поэтому представляется целесообразным введение политических должностей на высших постах в государственном аппарате России — это поможет партии (или коалиции партий), победившей на выборах, более

рационально и эффективно проводить в жизнь свою политическую линию.

Вместе с тем опыт функционирования институтов государственной службы в демократических странах свидетельствует о том, что политическая активность рядовых государственных служащих должна быть ограничена: в государственных органах, как правило, не образуются структуры политических партий и общественных организаций, государственные служащие защищены от попыток заставить их осуществлять какую-либо политическую деятельность в интересах отдельных партий, при исполнении служебных обязанностей они обязаны руководствоваться исключительно требованиями законов. На наш взгляд, это важное положение должно найти отражение в российском законодательстве.

Интересная тенденция проявилась в последние десятилетия при формировании модели аппарата государственных служащих в развитых странах. Исторически сложилось так, что в США в госаппарате достаточно долго преобладали чиновники-специалисты, в то время как в Великобритании и Франции — администраторы широкого профиля — дженералисты. Время показало, что обе модели имеют свои сильные и слабые стороны. Несомненно, расширенное использование дженералистов упрощает задачу общей координации управления. Администраторы широкого профиля, способные трансформировать мнения экспертов в предложения и проекты, понятные политическим руководителям, оказывают большую помощь лицам, принимающим решения. Очевидно также, что узкие специалисты не способны анализировать проблемы в широком контексте общегосударственных интересов. Однако существует и другая сторона проблемы. В условиях постоянно возрастающей специализации управления, расширения и усложнения сфер государственной активности администраторы широкого профиля не справляются с возросшим объемом задач — значительная доля времени экспертов уходит на то, чтобы изложить им проблему в простой и доступной форме. Именно поэтому возникла компромиссная тенденция — создание интегральной иерархии, при которой специалисты и дженералисты работают рука об руку под единым руководством высшего чиновника. Это позволяет объединить сильные стороны двух существовавших ранее подходов, по возможности избегая их слабых сторон.

Именно эту модель, на наш взгляд, следует использовать при формировании аппарата государственных служащих в России. В рамках данной концепции наиболее оптимальным для государственного служащего следует считать специальное образование, дополненное общим курсом по государственному администрированию.

Весьма важным представляется вопрос о карьере чиновника на государственной службе. Здесь также прокладывают себе дорогу новаторские тенденции. Достаточно долго во многих европейских странах (Великобритания, Франция, Германия) основным элементом бюрократической карьеры была гарантия медленного, но верного продвижения по службе в зависимости от стажа или возраста. Однако в современных условиях, когда административные реформы и инновации стали обычной практикой, стаж работы уже не может служить главным критерием при назначении на более высокую должность. Гораздо важнее высокие деловые качества, личная инициатива, предприимчивость и новаторство. Именно эти критерии заложены в современной американской модели карьеры государственного служащего, которая на сегодня должна быть признана наиболее оптимальной: здесь нет автоматического продвижения вверх по служебной лестнице; основным критерием для повышения чиновника в должности является вид и качество проделанной работы. Нам представляется, что этот подход должен использоваться и в современной российской практике государственного администрирования.

Во всех развитых странах мира большое значение придается также вопросу о контроле над системой госслужбы. Сегодня уже невозможно представить себе административно-государственное управление в демократическом обществе без системы парламентского контроля и административной юстиции, причем особое значение придается именно различным формам парламентского контроля. Во многих европейских странах (Великобритания, Франция, Швеция и др.) в последние десятилетия все больший авторитет завоевывает институт парламентского уполномоченного (посредника или омбудсмана), который изучает возникающие в связи с деятельностью госадминистрации жалобы, передаваемые ему из парламента. Наличие такой посреднической инстанции призвано смягчать отношения между законодательной и исполнительной властью.

Представляется возможным создание подобного института и в нашей стране, где сегодня особенно необходимо сгладить противоречия между различными ветвями государственной власти.

В заключение следует сказать, что несмотря на успехи в развитии теории административно-государственного управления, сделанные за столетие политологии в разных странах мира, остается еще немало открытых научных проблем. К ним прежде всего относятся вопросы об оптимальном сочетании централизации и децентрализации в государственном управлении, о рациональной иерархии отношений в системе государственной администрации, об эффективных методах борьбы с бюрократизацией государственной машины и многое другое.

Однако самой главной научной проблемой является вопрос об адаптации мирового опыта, накопленного теорией административно-государственного управления, к национальным условиям развивающихся государств. Для России этот вопрос особенно актуален, поскольку и общая теория управления, и теория административно-государственного управления делают в нашей стране лишь свои первые шаги. В связи с этим представляет интерес анализ факторов, названных экспертами ООН в качестве тормоза на пути развития теории административно-государственного управления в 80 — 90-е годы. К сожалению, все эти факторы характерны и для России:

1) административно-государственные учреждения занимаются в основном профессиональной подготовкой, а не научными исследованиями;

2) научные исследования оторваны от задач, стоящих перед правительством, и от текущих проблем управления;

3) практический процесс принятия решений оторван от научного анализа;

4) профессиональные государственные служащие мало интересуются современными научными исследованиями и часто занимают отрицательную позицию по отношению к внедрению научных методов административно-государственного управления;

5) в некоторых странах наблюдается увлечение секретностью и ограничение свободного предоставления информации для проведения исследований;

6) научные исследования часто не приспособлены к местным условиям².

Исходя из этого следует подчеркнуть, что сегодня необходимо в первую очередь использовать местные исследовательские и аналитические возможности по развитию теории административно-государственного управления. С этой целью можно использовать статистические управления различных уровней, НИИ, которые будут заниматься экономическим, социальным и демографическим анализом, влияющим на развитие административно-государственного управления. Университеты, академии и другие учреждения, специализирующиеся на изучении общественных проблем, должны участвовать в таком анализе в большей степени, чем сейчас.

Для того чтобы ускорить развитие российской научной школы административно-государственного управления представляется возможным сблизить науку публичного администрирования и науку управления предприятиями. Некоторые западные ученые полагают, что в будущем эти две отрасли могут слиться в одну науку. Для России это сегодня особенно важно подчеркнуть, поскольку в теории управления предприятиями имеются более солидные разработки отечественных ученых, которые можно и должно использовать в государственном администрировании.

При подготовке студентов в высших учебных заведениях курсы административной организации, управления персоналом, бюджетной техники, человеческих отношений, теории организации можно читать одновременно как для тех, кто готовит себя для государственной службы, так и для тех, кто пополнит собой сферу бизнеса. И поскольку преподавание такого рода дисциплин будет иметь столь широкую аудиторию, должно появиться большое число преподавателей, учебных пособий, монографий, диссертационных исследований. Напомним, что именно так поступили в 30 — 50-е годы американцы и добились блестящих успехов: американская школа административно-государственного управления сразу заняла лидирующее место в мировой науке.

Представляется возможным сделать акцент на практической значимости исследований административно-государственного управления, финансировать только те научные программы, которые ставят своей целью выработку практических рекомендаций, предлагают обоснованные проекты реформ. Такой утилитарный аспект исследований

административно-государственного управления позволит найти для проведения многочисленных научных исследований и анкетирований как государственные, так и частные источники финансирования, что в условиях сложной экономической обстановки в нашей стране особенно важно.

Сноски и примечания

К главе 1

¹ **Аристотель.** Политика //Соч. Т. 4. С.321.

² **Somit A., Tanenhaus J.** The Development of American Political Science. N.Y., 1982. P. 21.

³ В англо-американской литературе широко употребляются термины «гражданская служба» («civil service»), «общественная служба» («public service»), «правительственная служба» («government service»). Часто эти понятия используются как синонимы, но иногда в специальной литературе по теории политики и административно-государственного управления проводится разграничение. На гражданской (общественной) службе заняты постоянные профессиональные служащие, которые не могут быть смещены с должности. На правительственной службе заняты высшие государственные чиновники, которые сменяются на основе «системы добычи» (т.е. чиновники назначаются на государственные должности за политические заслуги, и срок их службы зависит от времени нахождения в Белом доме лидера партии, сторонниками которой они являются).

⁴ **Wilson W.** The Study of Administration //Political Science Quarterly 2. 1887, June. P. 197.

⁵ **Goodnew Frank J.** Politics and Administration. N.Y.: Macmillan, 1900. P. 7—11.

⁶ **Вильсон В.** Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. М, 1905. С. 508.

⁷ **Wilson W.** Op. cit. P. 197—200.

⁸ **American Public Administration: Past, Present, Future/Ed, by F.C. Mosher.** The Univ. of Alabama Press, 1975. P. 12.

⁹ **Weber M.** The Theory of Social and Economic Organization. N.Y.: Oxford Univ. Press, 1946. P. 333—334.

¹⁰ **Вебер М.** Политика как призвание и профессия //Избр. произведения. М.: Прогресс, 1990. С.665.

¹¹ Там же. С. 666.

¹² Там же. С. 666—667.

¹³ **Зверев А.Ф.** Теория бюрократии от М. Вебера к Л. фон Мизесу //Советское государство и право. 1992. № 1. С. 90—91.

¹⁴ **American Public Administration: Past, Present, Future/Ed, by F.C. Mosher.** The Univ. of Alabama Press, 1975. P. 15.

¹⁵ **Гурней Б.** Введение в науку управления. М.: Прогресс, 1969. С. 26.

¹⁶ **Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.** Основы менеджмента: Пер. с англ. М.: Дело, 1993. С. 66—67.

¹⁷ **Хилль В.** Базисные концепции исследований в менеджменте //Проблемы теории и практики управления. 1992. № 6. С. 33—34.

¹⁸ **Maslow A.** Motivation and Personality. N.Y.: Harper and Brothers, 1954.

¹⁹ **Diesel P.M., Runyan W.M.** Human Behaviour in the Organization. N.Y., 1971.

²⁰ **Ibid.**

²¹ **Кунц Г., О'Доннел С.** Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: Пер. с англ. М.: Прогресс, 1981. С. 21.

²² **Мескон М.Х., Альберт Х., Хедоури Ф.** Основы менеджмента: Пер. с англ. М.: Дело, 1993. С. 81.

²³ **Первоочередные** задачи в области государственно-административной деятельности и финансирования в 80-е годы (Департамент по экономическим и социальным проблемам ООН). Нью-Йорк, 1982.

²⁴ **Государственно-административная** деятельность во втором десятилетии развития ООН. Нью-Йорк, 1971. С. 43.

²⁵ **Marshall Dimock** Philisophy of Administration. N.Y., 1978. P. 21.

²⁶ **American Public Administration: Past, Present, Future/Ed, by F.C. Mosher.** The Univ. of Alabama Press, 1975. P. 27.

²⁷ **Высший** административный персонал на пути к общеевропейскому дому: стратегия, организация, методы обучения и развития. 12-й международный конгресс. М, 1993.

²⁸ **Иванов Ю.И.** Проблемы подготовки управленческих кадров для высших органов государственного управления //Государственная служба в Российской Федерации: концепция, опыт, проблемы. М., 1993. С. 41—42.

²⁹ **Кунц Г., О'Доннел С.** Указ. соч.

³⁰ **Атаманчук Г.В.** Обеспечение рациональности государственного управления. М.: Юридическая литература, 1990; **Керимов Д.М.** Философские основания политико-правовых исследований. М.: Наука, 1986; **Казаневская В.В.** Философско-методологические основания системного подхода. Томск, 1987.

³¹ **Трапезников В. А.** Управление и научно-технический прогресс. М.: Мысль, 1987.

³² **Lee S. M., Luthans F., Olson D.** A Management Science Approach to Contingency Models // Management Journal. 1982. Vol. 25. № 3. P. 553—566.

³³ **Drucher P.** Managing in Turbulent Times. N.Y.: Harper and Row, 1980.

³⁴ **Казанцев Н.** Социальное государство: власть и управление // Проблемы теории и практики управления. 1992. № 5. С. 84.

³⁵ **Public Administration** // Encyclopedia Americana № 22. P. 744.

³⁶ **Gregoire R.** The French Civil Service. Brussels, 1974. P. 15—22.

³⁷ **Greenwood J., Wilson D.** Public Administration of Britain. Winchester, 1984. P. 1.

³⁸ **Greenwood J., Wilson D.** Op.cit.; **Gregoire R.** Op.cit., **Roskin M., Cord R., Johns J.** Introducing Political Science. N.Y., 1982.

³⁹ **Nigro F., Nigro L.** Modern Public Administration. N.Y., 1970. P. 25.

⁴⁰ **Манохин В.М.** Государственная служба. М.: Юридическая литература, 1986. С. 21—23.

⁴¹ **Бахрах Д.Н.** Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. 1992. № 3. С. 15.

⁴² **Administration as service. The public as client.** Organisation for economic cooperation and development. Paris, 1987. P. 19—20.

⁴³ **Черниловский З.М.** Правовое государство: исторический опыт // Советское государство и право. 1989. № 4. С. 55.

⁴⁴ **Манохин В.М.** Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 23—30.

⁴⁵ **Administration as service.** Op.cit. P. 15—16.

⁴⁶ **Кейзеров Н.М.** Политическая и правовая культура. М.: Наука, 1983. С. 134.

⁴⁷ **Подготовка** кадров для государственной службы России // Вестник государственной службы. Август 1992. С. 46.

⁴⁸ **Остерло М.** Влияние новой информационной технологии на управленческий процесс // Проблемы теории и практики управления. 1992. № 6. С. 48—49.

⁴⁹ **Шаклеина Т.А.** О защите граждан, критикующих госучреждения (Американский опыт) // США: экономика, политика, идеология. 1991. № 1. С. 92—93.

⁵⁰ **Государственно-административная** деятельность во втором десятилетии развития ООН. Нью-Йорк, 1971. С. 6.

⁵¹ **Сулемов В. А.** Политические партии и государственная служба // Государственная служба в Российской Федерации: концепция, опыт, проблемы. М., 1993. С. 120.

⁵² **Schmid G., Treiber H.** Burokratie und Politik: Zur Struktur und Funktion der Ministerialburokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Munchen: Fink, 1975. P. 223.

⁵³ **Headey B.** The civil service as an Elite in Britain and Germany//Rev. intern, des sciences administrative. Brussels, 1972. Vol. 38. № 1. P. 41.

⁵⁴ **An Outline** of American Government/Ed, by N. Glick. USIA. 1990. P. 59 —61.

К главе 2

¹ **Dreyzek J.** The Progress of Political Science // Journal of Politics. 1986. Vol. 48. № 2. P. 301.

² **Gunnell J.** Philosophy and Political Theory. N.Y., 1987. P. 208—215.

³ **Meehan E.** The Theory and Method of Political Analysis. N.Y., 1981. P. 178.

⁴ **Lane R.** The Doctrine of Politics and Ideology in a Knowledgeable Society//American Sociological Review. 1986. Vol. 31. № 5. P. 661.

⁵ **Metcalf H.C., Urwick L., eds.** Dynamic Administration. N.Y.: Harper and Row, 1941.

⁶ **Дизель П.М., Раньян У.М.** Поведение человека в организации: Пер. с англ. М., 1993. С. 27—29.

⁷ **Easton D.** Behaviouralism // Contemporary Political Analysis. N.Y.; L., 1967. P. 12.

⁸ **Ibid.** P.24—25.

- ⁹ **Truman D.** The Governmental Progress. Political Interests and Public Opinion. N.Y.: Knopf, 1974. P. 24.
- ¹⁰ **Easton D.** Op. cit. P. 26—27.
- ¹¹ **McGregor D.** From Human Side of Enterprise. McGraw-Hill Book Company, 1960. P. 33—34.
- ¹² **Ibid.** P.35.
- ¹³ **Цит. по: Киллен К.** Вопросы управления. М.: Экономика, 1981.С.93.
- ¹⁴ **Там же.** С. 94.
- ¹⁵ **Falco M.** Truth and Meaning in Political Science // An Introduction to Political Inquiry. Columbus (Ohio), 1973. P. 97.
- ¹⁶ **Easton D.** The Political System: an Inquiry into the State of Political Science. N.Y.: Knopf, 1974. P. 325—327.
- ¹⁷ **Singer D., Knorr H., Rosenau J.** (eds.). Contending Approaches to International Science. Princeton, 1969. P. 64—65.
- ¹⁸ **Parsons T.** Essays in Sociological Theory. N.Y.; L., 1965. P. 11—32.
- ¹⁹ **Ibid.**
- ²⁰ **Тарасова Н.Н.** От приказа к мотивации: новые принципы управления в США // Полис. 1993. № 2. С. 183—184.
- ²¹ **Исаенко А.Н.** Концепция и практика организационного развития. М.:Наука, 1986. С. 96.; **Diesel P., Runyan W.** Human Behaviour in the Organization. Harvard Univ. Press, 1993.
- ²² **Barry B.** Power: an Economic Analysis // Power and Political Theory. Some European Perspectives/Ed.by B.Barry. L., 1976. P. 6—7.
- ²³ **Wallas G.** Human Nature in Politics. L.: Constable, 1948. P. 154—159.
- ²⁴ **Bertin J.** Four Essays an Liberty. L.: Oxford Univ. Press, 1989. P. 119.
- ²⁵ **Rose R.** Governing Without Consensus. In Irish Perspective. L: Faber, 1971. P. 28—29.
- ²⁶ **Rees W.** The Theory of sovereignty Restated // Philosophy, Politics and Society. L.: Oxford Univ. Press, 1986. P. 61—62.
- ²⁷ **Birch A.** Representative and Responsible Government. An Essay on the British Constitution. L.: Unwin, 1984. P. 20.
- ²⁸ **Ibid.** P. 151—152.
- ²⁹ **Ibid.** P. 165.
- ³⁰ **Budge J.** Agreement and the Stability of Democracy. Chicago, 1970. P. 175—176.

- ³¹ **Political** Satisfaction and Democracy //J. Budge, J. Brand, M. Margolis, A. Smith. L.: Basingstoke Macmillan, 1972. P. 247.
- ³² **Kavanagh D.** Crisis, Charisma and British Political Leadership: Winston Churchill as the Outside. L.: Beverly Hills, 1974. P. 26—29.
- ³³ **Ibid.** P. 10.
- ³⁴ **Barry B.** Power: an Economic analysis // Power and Political Theory. Some European perspectives. L., 1976. P. 96.
- ³⁵ **Ibid.** P. 72.
- ³⁶ **Ibid.** P. 88.
- ³⁷ **Ibid.** P. 88—100.
- ³⁸ **Oakshott M.** An Misunderstanding Human Contract // Political Theory. L., 1976. Vol. 4. № 3. P. 366—367.
- ³⁹ **Oakshott M.** Rationalism in Politics and other Essays. L., 1962. P. 184.
- ⁴⁰ **Checkland P.** From Optimising to Learning: a Development of Systems. Thinking for 1980V/J. Opt. Res. Soc. 1985. № 36. P. 757—760.
- ⁴¹ **Beer S.** Diagnosing the System for Organizations. Chichester, 1985. P. 21—25.
- ⁴² **Hauriou M.** La Theorie institution et la formation essai de vitalisme sociale // Cah. Nouv. J. 1925. № 4. P. 10.
- ⁴³ **Управление** — это наука и искусство /А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд. М.: Республика, 1992. С. 12.
- ⁴⁴ **Там же.** С. 20— 41.
- ⁴⁵ **Prelot M.** La science politique. Paris, 1961. P. 80.
- ⁴⁶ **Duverger M.** Institutions politique et droit constitutionnel. Paris, 1970. P. 7.
- ⁴⁷ **Prelot M.** Op.cit. P. 40.
- ⁴⁸ **Ibid.** P. 41.
- ⁴⁹ **Ibid.** P. 32—85.
- ⁵⁰ **Duverger M.** Sociologie politique. Paris, 1970. P. 103.
- ⁵¹ **Ibid.** P. 103—104.
- ⁵² **Ibid.** P. 103—104.
- ⁵³ **Ibid.** P. 104.
- ⁵⁴ **Administration** as service. The public as client. Organisation for economic cooperation and development. Paris, 1987.
- ⁵⁵ **Avril P.** Le gouvernement de la France. Paris: Ed.Univ., 1969. P. 203.
- ⁵⁶ **Ibid.** P. 129—130.

- ⁵⁷ **Goguel F., Grosses A.** La politique en France. Paris: Colin, 1970. P. 25.
- ⁵⁸ **Ibid.** P. 37.
- ⁵⁹ **Faure E.** L'ame du Combat Pour un novueau central social. Paris: Fayard. 1970. P. 55.
- ⁶⁰ **Poniatowsky M.** Les choix de l'Espoir. Paris: Grasset, 1974. P. 29.
- ⁶¹ **Ibid.** P. 132—133.
- ⁶² **Ibid.** P. 215—217.
- ⁶³ **Гурней Б.** Введение в науку управления: Пер. с франц. М., 1969. С. 309—312.
- ⁶⁴ **Там же.** С. 236.
- ⁶⁵ **Giscard l'Estaing V.** Democratic francaise. Paris: Fayard, 1976. P. 83—84.
- ⁶⁶ **Ibid.** P. 113.
- ⁶⁷ **Франция.** Государственная служба на пороге XX века: новые перспективы // 12-й Международный конгресс. М., 1993. С. 6—7.
- ⁶⁸ **Lenk V.** Politische Wissenschaft. Ein Grundriss. Stuttgart, 1975. S. 17.
- ⁶⁹ **Kuhn X.** Der Staat. Eine pholosophische Darstellung. Munchen: Kosel, 1967. S. 16.
- ⁷⁰ **Gehlen A.** Moral und Hypermoral. Frankfurta.M.; Bonn, 1979. S. 95.
- ⁷¹ **Jones F.** Geschichte der Soziologie. Reinbeckbei Hamburg, 1978. S. 155.
- ⁷² **Gehlen A.** Die Seel un technischen Zeitalter. Sozialpsychologische Probleme in der industriellen Gesellschaft. Hamburg, 1987. S. 73—74.
- ⁷³ **Ibid.** S. 23.
- ⁷⁴ **Weber W.** Spanmmgen und Krafte im Westdeutschen Verfassungssystem. Humbolt, 1970. S. 44.
- ⁷⁵ **Ibid.** S. 52.
- ⁷⁶ **Варламов К.И.** К вопросу о государстве как социальном институте // Государственная служба Российской Федерации: концепция, опыт, проблемы. М., 1993. С. 117—118.
- ⁷⁷ **Dahrendorf R.** Konflikt und Freihait auf dem Wege zur Dienst-Klassengesellschaft. Munchen, 1972. S. 209.

К главе 3

- ¹ **An Outline** of American Government/Ed.by N.Glick. USIA. 1990. P. 11.

² **Ibid.** P. 38.

³ **Матиас Ш.** Система территориального управления Франции после принятия Законов о децентрализации // Вестник государственной службы. 1993. № 5. С.48.

⁴ **Государственно-административная** деятельность во втором десятилетии развития ООН. Нью-Йорк, 1971.

⁵ **Walker D.B.** The Changing Dynamics of Federal Aid to Cities. Wash., 1981. P. 9—11.

⁶ **Carter St., Frost M.** Environmental Management and Local Government. Wash., 1984. P. 6.

⁷ **Тойбнер В.** Административная структура Германии // Вестник государственной службы. 1993. №7. С. 53.

⁸ **Сорман.** Две истории // Ваш выбор. Ноябрь 1992. С. 18.

⁹ **An Outline of American Government**/Ed.by N.Glick. USIA. 1990. P. 46—47.

¹⁰ **Тойбнер В.** Указ. соч. С. 54.

¹¹ **Матиас Ш.** Указ. соч. С. 57.

¹² **An Outline of American Government** /Ed.by N.Glick. USIA. 1990. P. 61—67.

¹³ **Sharkansky I.** Public Administration: Agencies, Policies and Politics. N.Y.; San Francisco, 1982. P. 211.

¹⁴ **Roskin M., Cord R., Johns I.** Introducing Political Science. N.Y., 1982. P. 201—202.

¹⁵ **Wool P.** American Bureaucracy. N.Y., 1977. P. 12.

¹⁶ **Walker D.B.** Op. cit. P. 10-11.

¹⁷ **Справочная** информация о министерствах, комитетах, ведомствах Российской Федерации // Вестник государственной службы. Август 1992. С. 74.

¹⁸ **An Outline of American Government.** Op. cit. P. 67.

¹⁹ **Ibid.** P. 61.

²⁰ **Справочная** информация о министерствах, комитетах, ведомствах Российской Федерации // Вестник государственной службы. Август. 1992. С.78.

²¹ **Sharkansky I.** Op. cit. P. 211.

²² **An Outline of American Government.** Op. cit. P. 64.

²³ **Справочная** информация о министерствах, комитетах, ведомствах РОССИЙСКОЙ Федерации. Указ. соч. С.75.

²⁴ **An Outline of American Government.** Op. cit. P. 64.

²⁵ **Wool P.** Op. cit. P. 21.

²⁶ **Справочная** информация о министерствах, комитетах, ведомствах Российской Федерации. Указ. соч. С. 81.

²⁷ **Carter St., Frost M.** Op. cit. P. 7—9.

²⁸ **Справочная** информация о министерствах, комитетах, ведомствах Российской Федерации. Указ. соч. С. 78.

²⁹ **Fritcher A. Lee.** Smoking and Politics: Policy Making and the Federal Bureaucracy. N.Y.: Prentice-Hall, 1983. P. 142.

К главе 4

¹ См.: **Страуссмен Дж.** Стратегический государственный менеджмент // Проблемы теории и практики управления. 1996. № 1. С. 67—68.

² **Ibid.** С. 68—69.

³ **Управление** по результатам // Т. Санталайнен и др. М., 1993. С. 99—100.

⁴ **Ibid.**

⁵ **Ibid.** С. 89—90.

⁶ **Ibid.** С. 278.

⁷ **Ibid.** С. 278—283.

⁸ **Гуруей Б.** Введение в науку управления. М., 1989. С. 307.

⁹ **Исраэлян В.Л.** Дипломаты лицом к лицу. М., 1990. С. 163—165.

¹⁰ **Фишер Р., Юри У.** Путь к согласию, или переговоры без поражения. М., 1990.

¹¹ **Fisher R., Brown S.** Getting Together: Building a Relationship That Gets to Yes. Boston, 1988.

¹² Именно в такой последовательности известный британский дипломат Никольсон в свое время перечислил семь качеств, необходимых идеальному дипломату, что стало азбукой дипломатической науки. См.: **Никольсон Г.** Дипломатия. М., 1941. С. 67.

¹³ **Хотяшева О.** Организационные формы управления инновационной деятельностью // Проблемы теории и практики управления. 1997. № 6. С. 58.

¹⁴ См. напр.: **Сидорова Н.** Механизмы принятия и реализации инвестиционных решений в странах Запада // Проблемы теории и практики управления. 1996. № 1. С. 99—100.

¹⁵ **Хотяшева О.** Цит. соч. С. 59—60.

К главе 5

¹ **Dyson K.H.F.** Party, state and bureacracy in Western Germany. L: Beverly Hills, 1977. P. 10.

² **Maunz T.** Deutsches Staatsrecht. Munchen, 1968. S. 288.

³ Последний действует в редакции 5 августа 1971 г. (1281).

⁴ **Sartarius** Verfassungs undI Verwaltungsgesell. Munchen, 1972. S. 11.

⁵ **Ibid.** S.11.

⁶ **Dyson K.H.F.** Op. cit. P. 29.

⁷ **Государственная** служба Германии // 12-й Международный конгресс. М., 1993. С. 35.

⁸ **Государственная** служба ФРГ // Государственная служба основных капиталистических стран. М.: Наука, 1977. С. 256.

⁹ **Schmid J., Treiber H.** Burokratie und Politik: zur Struktur und Funktion der Ministerialburokratie in der BRD. 1975. S. 223.

¹⁰ **Социально-политические** последствия реформ государственного аппарата ФРГ // Проблемы буржуазного государствоведения. Бюрократия и демократия. М.: ИНИОН, 1981. С. 138.

¹¹ **Там же.** С. 138.

¹² **Mayntz R.** Soziologie der offentlichen Verwaltung. Heidelberg, 1978. S. 202—209.

¹³ **Государственная** служба ФРГ. Op. cit.

¹⁴ **Бергманн В.** Право и система государственной службы в Германии // Проблемы теории и практики управления. 1992. № 5. С. 87—88.

¹⁵ **Reuss H.** Ein Jahreshundert Verwaltungsgerichtsberkeit in Deutschland. 1963. № 9. S.32.

¹⁶ **Prewitt R.** An Introduction to American Government. N.Y., 1974. P. 322.

¹⁷ **Соргин В.** В чем сила политической системы США? // Общественные науки. 1990. № 5. С. 77—78.

¹⁸ См.: **The Condition** of Contemporary Federalism: Conflicting Theories and Collapsing Constraints. Wash., 1981. P. 46—53.

¹⁹ **Economic** Report of the President. Wash., 1983. P. 250.

²⁰ **Special** Analysis. Budget of the United States Government 1984. Wash., 1984.P. 16.

²¹ **Любимов Л.** Как действует федеративная власть в США // Свободная мысль. 1991. №18. С. 99—101.

²² **Significant** Features of Fiscal Federalism 1979—1980. Wash., 1980. P. 183.

²³ В результате вытеснения Турции с Балкан в конце XIX века там появилось множество мелких государств.

²⁴ **An Outline** of American Government/Ed, by N. Glick. USIA, 1990. P. 47.

²⁵ **Gilrhey J.J.** Government Corporations and Managing the Public's Business // Political Science Quarterly. Spring 1984.

²⁶ **Загладин Н.В.** Государственная служба в США: современное состояние // Государственная служба Российской Федерации: концепция, опыт, проблемы. М., 1993. С. 102.

²⁷ **Malek F.V.** Washington's Hidden Tragedy. The Bailure to Make Government Wack. N.Y., 1978. P. 7.

²⁸ **Организация** управления и требования к гражданской службе в США // Вестник государственной службы. Август 1992. С. 57.

²⁹ **United** States code Title 5. Government organisation and employees. United States Senate. March 23, 1973. Wash., 1973. § 5104.

³⁰ **United** States Civil Service Commissions. Annual report. 1978. P. 29.

³¹ **Ibid.**

³² **Тарасова Н.И.** Государственные работники США. М., 1992. С. 121—122.

³³ Сам термин «система добычи» связан с высказыванием сенатора У. Марси, который провозгласил: «Победителям принадлежит добыча!» При этом под победителем имелась в виду пришедшая к власти партия, а под добычей — государственные и административные должности.

³⁴ **Стрижов С.** Повышение квалификации управленческих кадров: опыт США // Российский экономический журнал. 1992. № 7. С. 65—67.

³⁵ **Организация** управления и требование к гражданской службе в США. Указ. соч. С. 61.

³⁶ **Там же.** С. 62.

³⁷ **Политическая** деятельность государственных служащих. Организация управления и требование к гражданской службе в США. Указ. соч. С. 64—67.

³⁸ **Там же.** С. 68 —69.

- ³⁹ **Там же.** С. 63—64.
- ⁴⁰ **Legendre P.** Historie de l'administration de 1750 a nos jours. Paris: Press univ. de France, 1989. P. 11—24.
- ⁴¹ **Saint-Jours J.** Le syndicalisme dans la fonction publique. Paris: La documentation France, 1975. P. 8.
- ⁴² **Birnbaum P.** L'Heritage et le merite. Monde. Paris, 21 dec. 1980. P. 17.
- ⁴³ **Ibid.** P. 17.
- ⁴⁴ **Ibid.**
- ⁴⁵ **Tulard J.** L'emergence de la fonction publique // Cahiers francais. Paris, 1980. № 194. P. 71—74.
- ⁴⁶ **Государство и бюрократия во Франции // Проблемы буржуазного государственного управления. Бюрократия и демократия.** М.: ИНИОН, 1981. С. 99.
- ⁴⁷ **Jouard Cl.** Tableaux de la fonction publique du XIX — siecle a nos jours // Cahiers francais. Paris, 1980. № 194. P. 6—10.
- ⁴⁸ **Sharp W.** The French Civil Service. Bureaucracy in Transition. N.Y.: Macmillan, 1931. P. 89—90.
- ⁴⁹ **Ibid.** С. 87.
- ⁵⁰ **Сорман Г.** Две истории // Ваш выбор. Ноябрь 1992. С. 18.
- ⁵¹ **Франция: мэры вместо супрефектов // Ваш выбор.** Ноябрь 1992. С. 16—17.
- ⁵² **Государственная служба Франции // Государственная служба основных капиталистических стран.** М.: Наука, 1977. С. 182—183.
- ⁵³ **Конституция и законодательные акты Французской Республики.** М., 1958. С. 187—220.
- ⁵⁴ **Debbasch Ch.** Science administrative. Paris, 1971. P. 430.
- ⁵⁵ **Франция.** Подготовка высших административных кадров // 12-й международный конгресс. М., 1993. С. 182—183.
- ⁵⁶ **Salon S.** Recrutement et formation // Cahiers francais. Paris, 1980. № 197. P. 3—7.
- ⁵⁷ **Lois et decrets // J.O.** 20 fevrier 1959. P. 2155—2157.
- ⁵⁸ **Delory D.** The Manager of Public Enterprise in France // The Mandarins of Western Europe. N.Y., 1975. P. 210—213.
- ⁵⁹ **Стрыгин А.** Как и чему учат управленцев во Франции // Проблемы теории и практики управления. 1992. № 3. С. 89—90.
- ⁶⁰ **Tnoening J.C.** La stratification // Crozier M. Ou va l'administration francaise. Paris 1974. P. 42.

- ⁶¹ **Ibid.**
- ⁶² **L'Humanite.** 1981,25 sept.
- ⁶³ **Government** and administration in Western Europe/Ed, by F.Ridley. Oxford: Robertson, 1979. P. 191—195.
- ⁶⁴ **Braibant J., Questiaux N., Western C.** Le controle de radministration et la protection des citoyens. Paris, 1973. P. 4.
- ⁶⁵ **Lois et decrete** // J.O.4 Janvier 1973. P. 1064.
- ⁶⁶ **Paris H.** The Origins of the Permanent. Civil service 1880—1830. Public Administration. Summer 1968. P. 143.
- ⁶⁷ **Brecon R.Y.D., Still D.R.** The Administrative Process in Britain. L.: Methuen, 1979. P. 21—23.
- ⁶⁸ **Mackintosh J.** The Government and Politics of Britain. London, 1970. P. 25.
- ⁶⁹ **Civil service.** Report of the Committee 1966—1968. Vol. I. L., 1968.
- ⁷⁰ До 1971 г. в Великобритании существовало 47 общих классов гражданских служащих и 1400 департаментских классов. См.: **Гражданская** служба основных капиталистических стран. М.: Наука, 1977. С. 141.
- ⁷¹ **Glazke R.** New Trends in Government. L., 1971. P. 102.
- ⁷² **Civil service.** Report of the Committee 1966—1968. Op cit. P. 11.
- ⁷³ **Гарнер Д.** Великобритания: центральное и местное управление. М.: Прогресс, 1982. С. 73.
- ⁷⁴ **Welson Y.** Bases on constitutional and administrative. Law Cambridge, 1966. P. 93.
- ⁷⁵ До 1971 г. экзамен в административный класс производился по «методу I», также в письменной форме.
- ⁷⁶ **Trebenic E.** The Civil Service College: the First Teat // Public Administration. Summer. 1971. P. 130.
- ⁷⁷ **Силин А.** Кадровые службы и методы оценки работников (зарубежный опыт) // Человек и труд. 1992. № 2. С. 46—47.
- ⁷⁸ **Stul D.R.** Britain // Government and Administration in Western Europe. Oxford, 1979. P. 48—49.
- ⁷⁹ **Ibid.** P. 45—46.

К заключению

¹ **Атаманчук Г.В.** Государственной службе — научное обоснование // Государственная служба в Российской Федерации: концепция, опыт, проблемы. М.: РАУ, 1993. С. 13.

² **Первоочередные** задачи в области государственно-административной деятельности и финансирования в 80-е годы (Департамент по экономическим и социальным проблемам ООН). Нью-Йорк, 1982. С. 13.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Авилова А. История: новая модель отношений между центром и регионами // Проблемы теории и практики управления. 1997. № 3.

Агафонов С.И. Государственная служба и переход к рынку (уроки зарубежного опыта) // Вестник государственной службы. 1994. № 8.

Абрамов Ю.И. Партии и исполнительная власть в США (70—80 гг.). М.: Политиздат, 1990.

Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. Киев: Наукова думка, 1996.

Агеев Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении (социальный правовой аспект). Л.: Наука, 1990.

Алехин А.П. О системе органов государственного управления в современный период // Вестник Московского университета. Сер. И. Право. 1991. № 2.

Андреев С.С. Политические структуры и политический строй общества // Социально-политические науки. 1991. № 10.

Атаев А.А. Управленческая деятельность. М.: Юридическая литература, 1990.

Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М.: Наука, 1990.

Барнет Д. Стратегический менеджмент. Концепции и примеры (фрагмент главы монографии) // Проблемы теории и практики управления. 1992. № 2.

Бахрах Д.П. Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. 1992. № 3.

Бачило И.Л. Организация государственного управления: правовые проблемы. М.: Наука, 1994.

Беннет Р. Пути децентрализации государственного управления // Проблемы теории и практики управления. 1992. № 4.

Бергман В. Право и система государственной службы в Германии // Проблемы теории и практики управления. 1993. № 2.

Блэк Д. Внедрение новой системы управления и организации труда в английской компании // Проблемы теории и практики управления. 1996. № 1.

Бромхед П. Эволюция конституции. М.: Юридическая литература, 1988.

Бутов В.С. Организационные вопросы в органах местного самоуправления // Вестник государственной службы. 1993. № 8.

Василенко И.А. Система государственной службы в США: современное состояние // Вестник государственной службы. 1994. № 4.

Василенко И.А. Унитаризм или федерализм? // Власть. 1994. № 8.

Василенко И.А. Принятие решения в государственном управлении // Власть. 1994. № 10.

Василенко И.А. Институт государственной службы в Великобритании // Проблемы теории и практики управления. 1997. № 6.

Василенко И.А. ФРГ: Государственная служба как сфера управления // Проблемы теории и практики управления. 1996. № 1.

Василенко И. А. Система государственного управления во Франции // Проблемы теории и практики управления. 1997. № 1.

Василенко И.А. Сравнительный анализ структур государственного управления в странах Запада // Вестник государственной службы. 1994. № 8.

Ваубель Д. Персонал в государственных административных учреждениях Германии // Вестник государственной службы. 1993. № 8.

Граждан В. От чего зависит действенность государственного управления? // Проблемы теории и практики управления. 1996. № 1.

Гурней Б. Введение в науку управления. М., 1989. С. 307.

Данилов С.Ю. Политико-государственный механизм современной Канады: Сравнительное историческое исследование. М.: Политиздат, 1991.

Демишель А. Институты и власть во Франции. М.: Прогресс, 1987.

Додин Е.В. Административная деликтология в системе юридической науки // Государство и право. 1991. № 2.

Доморацкая Э.И., Маклаков В.В. Государство и экономика во Франции. М.: Наука, 1981.

Драго Р. Административная наука. М.: Прогресс, 1982.

Зверев А.Ф. Теория бюрократии: от М. Вебера к Л. фон Мизесу // Советское государство и право. 1992. № 1.

Исаенко А.Н. Система управления государственными служащими США // Вестник государственной службы. 1993. № 12.

Каргин С.В. Административно-территориальная организация как условие развития региона: Правовая реформа и совершенствование управления регионами. Саранск, ун-т, 1991. С. 66—76.

Клаус Э. Персонал управления для 2000 года // Проблемы теории и практики управления. 1993. № 2.

Крамнин В.В. Социально-психологические механизмы политической власти. Л.: Наука, 1991.

Крылова Н.С. Английское государство. М.: Наука, 1981.

Кряжков В.А. Местное самоуправление: от идеи к реальным отношениям // Государство и право. 1992. № 1.

Ларьина А.П. Становление территориального общественного самоуправления: Правовая реформа и совершенствование управления регионами. Саранск, ун-т, 1991.

Левин В.Ф. Организационно-правовые проблемы регионального развития: Правовая реформа и совершенствование управления регионами. Саранск, ун-т, 1991. С. 18—26.

Лобанов В.В. Опыт обучения государственных служащих США // Вести государственной службы. 1993. № 12.

Лобанов В.В. США: модели компетентности руководителей государственных учреждений // Проблемы теории и практики управления. 1996. №1.

Лобанов В.В. Концепция качества в государственном управлении // Вестник государственной службы. 1994. № 8.

Лобанов В.В. Структура исполнительной власти США // Вестник государственной службы. 1994. № 4.

Мешков П.Я. Бюрократизм и бюрократия в системе социально-политических отношений // Социально-политические науки. 1992. № 1. С. 34—41.

Миленбуш Х. Государство и предприятия // Проблемы теории и практики управления. 1996. № 1.

Маршалл Г. Теория управления в США и в России // Проблемы теории и практики управления. 1997. № 1.

Розенбаум Ю.А. Подготовка управленческих кадров: Организационно-правовые вопросы. М.: Наука, 1991.

Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров: социально-правовые науки. М.: Наука, 1992.

Рябов С.В. Реформы государственного аппарата. М.: Наука, 1992.

Сабин Э.С. Коллективные переговоры и государственная политика занятости во Франции // Проблемы теории и практики управления. 1992. № 6.

Селиванов В.Н. Государственный механизм управления США в условиях общего кризиса капитализма. Киев, ун-т, 1993.

Сергиенко Л.А. Правовая регламентация управленческого труда. М.: Наука, 1994.

Сидорова Н. Механизмы принятия и реализации инвестиционных решений в странах Запада // Проблемы теории и практики управления. 1996. № 1. С. 99—100.

Страуссмен Дж. Стратегический государственный менеджмент // Проблемы теории и практики управления. 1996. № 1.

Стрыгин А. Как и чему учат управленцев во Франции? // Проблемы теории и практики управления. 1992. № 4.

Сэмпсон А. Новая анатомия Британии. М.: Прогресс, 1985.

Тарасова Н.Н. Государственные работники США. М.: Наука, 1992.

Тиковенко А.Г. Государство и авторитет власти // Право и демократия. Минск, 1991. Вып. 4. С. 24—32.

Тихонов Р.Е. От замысла — к воплощению: о подготовке кадров государственного управления. М., 1992.

Управление по результатам // Т.Санталайнен и др. М., 1993. С. 99—100.

Управленческие процедуры / Под ред. Б.Н. Лазарева. М.: Наука, 1992.

Хотяшева О. Организационные формы управления инновационной деятельностью // Проблемы теории и практики управления. 1997. № 6. С. 58.

Хилль В. Базисные концепции исследований в менеджменте // Проблемы теории и практики управления. 1992. № 3.

Черкасов А.И. Местное управление и децентрализация власти: Опыт развивающихся стран // Государство и право. 1992. № 5. С. 105—113.

Черпик И.Д. Некоторые проблемы местного самоуправления ФРГ // Вестник государственной службы. 1993. № 12.

Чиркин В.Е. Государственная власть в развивающихся странах. М.: Прогресс, 1996.

Штеффани В. Парламент, правительство, правосудие // Политология вчера и сегодня. М.: Наука, 1992. Вып. 4.

Шоша М. Система территориального управления Франции после принятия законов о децентрализации // Вестник государственной службы. 1993. № 5.

Щетинин В. Подготовка менеджеров: морально-этические проблемы // Проблемы теории и практики управления. 1997. № 2.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. ПРОГРАММА КУРСА «АДМИНИСТРАТИВНО-ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СТРАНАХ ЗАПАДА:

**США, ВЕЛИКОБРИТАНИЯ, ФРАНЦИЯ,
ГЕРМАНИЯ»**

В программе отражены основные темы, разработанные в настоящем учебном пособии. Этот курс предназначен для студентов, специализирующихся в изучении политической науки, государства и права, государственного администрирования.

Тема 1. АДМИНИСТРАТИВНО- ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ В СТРАНАХ ЗАПАДА

1. Роль и значение теории административно-государственного управления в современной политической науке. Взаимосвязь теории административно-государственного управления с административным правом, теорией организаций и праксеологией. Административно-государственное управление как междисциплинарная наука.

2. Объект, предмет и методология административно-государственного управления. Ключевые категории: «административно-государственное управление» и

«государственное администрирование». Системный подход, структурно-функциональный и ситуационный анализ как основные методологические подходы административно-государственного управления.

3. Новые направления в теории административно-государственного управления. Возрастание роли специализации в области государственного администрирования как отражение сложности практических задач, стоящих перед современной государственной администрацией. Основные факторы, влияющие на динамизм административно-государственной деятельности в конце XX века.

Тема 2. ИСТОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ЗАПАДА

1. Законодательное оформление современного института профессиональной государственной службы в ведущих странах Запада. Историческое значение закона Пендлтона (США), закона Норткота—Тревелияна (Великобритания). Введение открытых конкурсных экзаменов для претендентов на государственные должности.

2. Первый этап в развитии теории административно-государственного управления как самостоятельного научного направления (1880—1920 гг.). «Поколение предшественников» — В. Вильсон, Ф. Гуднау, М. Вебер. Возникновение первого в истории Института правительственных исследований в Вашингтоне и появление аналогичных исследовательских центров в Западной Европе.

3. Второй этап в развитии теории административно-государственного управления (1920—1950 гг.). Основные научные направления этого периода: «классическая школа» и «школа человеческих отношений». А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвик, Д. Муни — выдающиеся представители «классической школы» и их основная идея: представить систему административно-государственного управления как линейно-функциональную организацию. М. Фоллет, А. Маслоу, Э. Мейо, У. Мэрфи — классики «школы человеческих отношений» и их внимание к изучению социально-психологических отношений в государственном администрировании.

4. Третий этап в развитии теории административно-государственного управления (начиная с 50-х годов).

Наиболее влиятельные направления современного периода: поведенческий, системный и ситуационный подходы. Г. Саймон, Д. Смитцберг, В. Томпсон, Д. Истон как теоретики поведенческого подхода. Г. Алмонд, Т. Парсонс, Р. Мертон и системный анализ в государственном администрировании. П. Чекланд, С. Биэр и ситуационный анализ в теории административно-государственного управления.

Тема 3. ВЕДУЩИЕ НАУЧНЫЕ ШКОЛЫ И НАПРАВЛЕНИЯ В ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Современная школа государственного администрирования в США. Причины преимущественно прикладного характера научных исследований американских ученых. «Теория X и Y» Г. Макгрегора, теория «мотивационной гигиены» Ф. Герцберга, концепция «организационного развития» Р. Лайкерта и их значение в эволюции американского государственного администрирования

2. Теория административно-государственного управления в Великобритании. Влияние американских политологов на развитие теории государственного администрирования в Великобритании. Разработка принципиально новых подходов к организации государственного администрирования в 80—90-е годы: «система мягкого мышления» П. Чекланда и «организационная кибернетика» С. Биэра. Основные причины, которые заставили английских политологов раньше всех отказаться от привычной идеи оптимизации управления и перейти к концепции перманентного моделирования будущего состояния организации.

3. Современная французская школа административно-государственного управления. Влияние теории конституционного права на развитие государственного администрирования во Франции. Прикладные исследования М. Крозье и М. Дюверже и их роль в формировании современной концепции государственного администрирования.

4. Теория административно-государственного управления в Германии. Лидирующее положение немецкой школы государственного администрирования в Западной Европе. Преимущественное внимание к фундаментальным научно-теоретическим разработкам философского характера.

А. Гелен и его философско-антропологический подход к проблемам администрирования. Концепция «социального государства» Л. Эрхарда и ее влияние на формирование современной системы государственного администрирования в Германии. Прикладные исследования Р. Дарендорфа, В. Фрике, К. Крана, Г. Петера.

Тема 4. СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ЗАПАДА: СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ

1. Основные структурные модели государственного администрирования, их компаративный анализ. Три основных фактора — социально-экономическое развитие, политический режим и территориальная организация государства — и их влияние на формирование современных структур государственного администрирования. Преимущества и недостатки федеральных и унитарных систем административно-государственного управления.

2. Основные функции государственного администрирования: исполнение решений, обслуживание, регулирование, лицензирование, сбор информации и коммунальное хозяйство. Новые важные полномочия администрации, связанные с принятием решений. Роль экспертов в системе государственного администрирования. Частичное совпадение административных и политических функций — требование современного развития.

Тема 5. МЕНЕДЖМЕНТ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

1. Основные принципы стратегического государственного менеджмента. Этапы разработки стратегического управления. Концепция эффективного государственного менеджера: возможности и ограничения стратегии.

2. Понятие решений в административно-государственном управлении: основные этапы и факторы эффективности. Проблема оптимизации государственных решений: правила рациональной дискуссии, ловушки группового мышления, мозговой штурм.

3. Переговоры в системе государственной администрации: специфика и основные тактические приемы. Критический анализ конфронтационного подхода,

основанного на жестком торге. Эвристические возможности методики, основанной на партнерских взаимоотношениях, ее основные принципы.

4. Управление инновационной деятельностью. Разработка и реализация инновационных проектов: основные этапы и методы их оптимизации. Инновационные риски: политические, экономические, технические, экологические. Современные организационные формы по внедрению инноваций: последовательная, параллельная, интегральная.

Тема 6. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СТРАНАХ С ФЕДЕРАЛЬНЫМ ТИПОМ АДМИНИСТРАТИВНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Институт государственной службы в США. Бюро управления персоналом и Совет по защите «системы заслуг». Закон о реформе гражданской службы 1978 г. и его оценка американскими политологами. Роль и значение основных принципов системы заслуг в американском государственном администрировании. Этический кодекс государственной службы. Контроль над государственной администрацией.

2. Система государственной службы в Германии. Тесное взаимопроникновение и переплетение политической и административной сфер в современной Германии. Влияние политических партий на развитие системы государственного администрирования. Понятие «публичная служба» сменилось понятием «государственная служба». Закон о чиновнике 1971 г. и немецкая Табель о рангах. Регламентация системы продвижения по службе. Контроль над деятельностью государственной администрации: трехинституционная структура административных судов.

Тема 7. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СТРАНАХ С УНИТАРНЫМ ТИПОМ АДМИНИСТРАТИВНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Институт государственной службы во Франции. Закон об общем статусе чиновника 1946 г. и Ордонанс 1959 г. регламентации системы государственного администрирования. Реформа 1981г. и децентрализация системы государственной службы во Франции: расширение прав и полномочий коммун, департаментов и регионов. Эколь Насьональ д'Администрасьон и ее роль в подготовке высших

кадров государственного аппарата. Система административной юстиции. Институт парламентского уполномоченного.

2. Система административно-государственного управления в Великобритании. Закон Норткота — Тревелияна и его роль в формировании современного института государственной службы. Реформы Фултона 1971 г. и утверждение новой «менеджеральной» модели государственного администрирования. Отмена устаревшей системы классов и введение трех условных групп чиновников. Исключительная жесткость английской системы продвижения по службе. Четыре основные формы контроля над государственной службой: парламентская, судебная, система административных трибуналов и институт парламентского уполномоченного.

Тема 7. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В СТРАНАХ ЗАПАДА И ФОРМИРОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ШКОЛЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Анализ и оценка некоторых наиболее общих (универсальных) тенденций в сфере государственного администрирования стран Запада.

2. Возникновение тенденции к сближению унитарных и федеральных систем административно-государственного управления: унитарные системы управления допускают определенные элементы местного входа и контроля, а федеральные сохраняют значительную власть за центром.

3. Формирование наиболее общих демократических принципов в организации государственного администрирования: разделение сфер частного и публичного права, сфер политики и исполнения законов, служб федеральных и региональных, региональных и местного самоуправления.

4. Сближение двух альтернативных моделей подготовки государственных служащих: дженералистов (администраторов широкого профиля) и специалистов. Преимущества современной «интегральной иерархии», при которой специалисты и дженералисты работают рядом под единым руководством высшего чиновника.

5. Современные достижения западного опыта государственного администрирования и их влияние на формирование российской школы административно-государственного управления. Три точки зрения российских политологов на значение западного опыта управления для России. Некритическое заимствование «готовых» прогрессивных форм и его отрицательные последствия для развития государственного администрирования. Необходимость творческого синтеза собственного национального опыта и достижений мировой цивилизации в области государственного администрирования для создания эффективной концепции системы административно-государственного управления в России.

**Приложение 2. ПРИМЕРНЫЕ ТЕМЫ
РЕФЕРАТОВ ПО КУРСУ
«АДМИНИСТРАТИВНО-ГОСУДАРСТВЕННОЕ
УПРАВЛЕНИЕ В СТРАНАХ ЗАПАДА: США,
ВЕЛИКОБРИТАНИЯ,
ФРАНЦИЯ, ГЕРМАНИЯ»**

***Тема 1. АДМИНИСТРАТИВНО-
ГОСУДАРСТВЕННОЕ
УПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ
НАУКИ
В СТРАНАХ ЗАПАДА***

1. Сравнительный анализ современных методов изучения государственного администрирования.
2. Ситуационный анализ — современная методология государственного администрирования.
3. Роль и значение системного подхода в изучении административно-государственного управления.
4. Значение теории административно-государственного управления развития современного демократического общества.

***Тема 2. ИСТОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ
ЗАПАДА***

1. Макс Вебер — основоположник науки государственного администрирования.

2. Научные достижения классической школы административно-государственного управления и их современное значение.

3. Школа человеческих отношений и ее вклад в современную концепцию управления персоналом.

4. Возможности и пределы бихевиористского анализа в системе государственного администрирования.

5. Метод системного анализа Т. Парсонса и его роль в государственном администрировании.

Тема 3. ВЕДУЩИЕ НАУЧНЫЕ ШКОЛЫ И НАПРАВЛЕНИЯ В ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. В. Вильсон и Ф. Гуднау — основоположники американской школы государственного администрирования.

2. А. Файоль — классик французской школы административно-государственного управления.

3. Людвиг Эрхард — выдающийся ученый и государственный деятель современной Германии.

4. Парадигма «мягкого мышления» в английской школе государственного администрирования.

5. Сравнительный анализ европейских школ административно-государственного управления.

Тема 4. СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНО- ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ЗАПАДА: СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ

1. Проблема преодоления статичности государственных структур в условиях все возрастающей сложности задач административного управления.

2. Принятие решений в системе административно-государственного управления.

3. Политики и чиновники в системе государственной администрации: проблема разграничения сфер влияния.

4. Роль экспертов в современной системе административно-государственного управления.

Тема 5. МЕНЕДЖМЕНТ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

1. Эффективный менеджер в процессе разработки линии стратегического государственного управления.
2. Методы синектики, ПАТТЕРНа, Дельфи в практике принятия решений.
3. Ситуационный анализ как метод принятия решений: возможности и границы применения.
4. Проблема достижения консенсуса в переговорном процессе.
5. Сравнительный анализ основных форм и методов внедрения инновационных проектов.

Тема 6. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СТРАНАХ С ФЕДЕРАЛЬНЫМ ТИПОМ АДМИНИСТРАТИВНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Проблема «балканизации» административной власти в условиях федерального типа административно-государственного управления и пути ее возможного решения.
2. Сравнительный анализ американской и немецкой моделей контроля над системой государственной службы.
3. Анализ партийного влияния в немецкой системе государственной администрации.
4. Американская модель карьеры государственного служащего: возможности и перспективы развития.

Тема 7. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СТРАНАХ С УНИТАРНЫМ ТИПОМ АДМИНИСТРАТИВНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Анализ деятельности комиссии лорда Фултона для развития современного института государственной службы в Великобритании.
2. Сравнительный анализ института парламентского уполномоченного во Франции и Великобритании.
3. Реформа 1981 г. во Франции и ее оценка современными французскими политологами.
4. Сравнительный анализ моделей карьеры государственного служащего во Франции и Великобритании.

Тема 8. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОГО

АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В СТРАНАХ ЗАПАДА И ФОРМИРОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ШКОЛЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Компаративный анализ как современный инструмент научного исследования.
2. Проблема универсалий и культурной специфики в научном исследовании.
3. Проблема использования западного опыта управления в условиях современной России.