

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

## Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления

ББК 66.0
Г 72

Допущено Учебно-методическим объединением по направлениям педагогического образования в качестве учебника для студентов педагогических высших учебных заведений, обучающихся по направлению 540400 (050400) Социально-экономическое образование (профиль «Политология»)

**Авторский коллектив:**

докт. филос. наук, проф. *Л.В. Сморгунов* — руководитель авторского коллектива; докт. полит. наук, проф. *В.А. Ачкасов*; докт. соц. наук, проф. *Л.Т. Волчкова*; докт. полит. наук, доц. *Р.М. Вульфович*; докт. соц. наук, проф. *Г.И Грибанова*; докт. полит. наук, проф. *С.М. Елисеев*; докт. ист. наук, доц. *Н.А. Ломагин*; докт. соц. наук, проф. *В.Н. Минина*; докт. филос. наук, проф. *Д.З. Мутагиров*; докт. филос. наук, проф. *И.Д. Осипов*; докт. соц. наук, проф. *О.В. Попова*; докт. наук, проф. *А. Торре*; канд. филос. наук, доц. *В.П. Быков*; канд. соц. наук, доц. *А.В. Волкова*; канд. филос. наук, доц. *М.А. Кашина*; канд. полит. наук, доц. *Н.В. Кузнецов*; канд. соц. наук, доц. *Т.А. Кулакова*; канд. соц. наук, доц. *А.В. Курочкин*; *А.А. Михайлов*; канд. филос. наук, доц. *В.М. Меркулов*; канд. филос. наук, доц. *Н.Х. Орлова*; канд. полит. наук *А.В. Павроз*; канд. филос. наук, доц. *В.К. Смолина*; канд. филос. наук, доц. *Л.Т. Станкевич*; канд. ист. наук, доц. *Т.Г. Туманян*; канд. полит. наук *В.А. Тюрин*.

Г 72 **Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления** / Под ред. Л.В. Сморгунова. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. — 495 с.

Вторая часть учебника посвящена уровням и технологиям государственной политики и управления, а также сравнительному анализу политико-административных систем различных стран. Особое внимание уделяется административно-политическим реформам в России и в зарубежных странах, особенностям развития государства и государственного управления в условиях глобализации, роли и моделям глобального политического управления и международных организаций.

Книга предназначена для студентов и специалистов в областях государственного управления, политологии и международных отношений.

ISBN 5 - 8243 - 0597 - 8
ISBN 5 - 8243 - 0711 - 3

© Коллектив авторов, 2007.
© Л.В. Сморгунов, 2007.
© «Российская политическая энциклопедия», 2007.

# ПРЕДИСЛОВИЕ

Первая часть учебника раскрывала основные теории и проблемы государственной политики и управления. Вторая часть состоит из ряда разделов и глав, которые отчасти конкретизируют ранее предложенный материал, отчасти содержат новую постановку вопросов, касающихся современной государственной политики и управления. Здесь акцент сделан на практике построения политико-административных систем в России и в зарубежных странах, на используемых технологиях и методах политико-управленческой деятельности, а также на особенностях роли государства и государственного управления в условиях глобализации. Как и в первой части, общий подход можно определить как политологический, несмотря на то что отдельные главы написаны социологами, историками, философами, востоковедами и юристами. Этот подход означает рассмотрение прежде всего политической составляющей государственного управления, взаимодействия общества и государства, ответственности государства перед обществом. В целом можно сказать, что взгляд на государственное управление политолога характеризуется постановкой и решением основной дилеммы «политика–управление». Последнее, естественно, приобретает различные национальные и региональные формы, определяемые культурными, социально-экономическими и международными условиями. В этой связи не случайно во второй части учебника большой объем материала касается сравнительного анализа административно-политических систем, реформ и управленческих процессов. Мы хотели бы отразить наиболее полно общее и особенное в политико-административных системах наибольшего количества стран и регионов. Этот аспект в российской литературе, конечно, присутствует, но внимание, как правило, обращается лишь на некоторые страны и регионы. Анализ подтверждает то, что напряженное соотношение политики и управления, политической организации и ее управленческой подструктуры составляет один из существенных моментов развития управления публичными делами.

В данной части учебника присутствует еще один немаловажный сюжет — раскрывается развитие государственной политики и управления в условиях общества знания и новых информационных технологических систем. Хотя не все главы в этом отношении равноценны, тем не менее представленные в первой части идеи о сетевом характере государственного управления и концепция «governance» конкретизированы здесь в разделах об информационных технологиях и электронном правительстве. В разделе о глобализации основные темы

касаются кризиса национального государства, моделей глобального политического управления и современных функций международных организаций. Конечно, этот материал включает и отношение к процессам глобализации и глобального управления. Ясно, однако, что кризис национального государства совсем не означает падения его роли в публичном управлении. Анализируя уровни государственного управления, его процессы и технологии, авторы учебника, скорее, согласны с тем, что государство остается одним из основных политико-управленческих структур, однако изменяется его стиль, способы и организация деятельности.

Данная книга, являясь продолжением опубликованной ранее части I, сохраняет общую нумерацию разделов и глав.

Авторами глав и параграфов являются — Л.В. Сморгунов (гл. 33, 37.1, 41); В.А. Ачкасов (гл. 39); Л.Т. Волчкова (гл. 28); Р.М. Вульфович (гл. 23); Г.И. Грибанова (гл. 22, 24); С.М. Елисеев (гл. 36.10, 37.2); Н.А. Ломагин (гл. 40); В.Н. Минина (гл. 28); Д.З. Мутагиров (гл. 36.7); И.Д. Осипов (гл. 38.1); О.В. Попова (гл. 35); А. Торре (гл. 36.1); В.П. Быков (гл. 29); А.В. Волкова (гл. 36.11, 38.2, 38.3); М.А. Кашина (гл. 25); Н.В. Кузнецов (гл. 36.4); Т.А. Кулакова (гл. 26, 27, 36.4); А.В. Курочкин (гл. 36.2, 36.3, 36.5); А.А. Михайлов (гл. 37.3); В.М. Меркулов (гл. 21, 30); Н.Х. Орлова (гл. 36.6); А.В. Павроз (гл. 31, 34.5); В.К. Смолина (гл. 36.9); Л.Т. Станкевич (гл. 32); Т.Г. Туманян (гл. 36.8); В.А. Тюрин (гл. 34.1–4).

# Раздел IV

# УРОВНИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

## ОГЛАВЛЕНИЕ

**Предисловие** . . . . . 3

### Раздел IV
### УРОВНИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Глава 21.* **Центральный уровень организации государственного управления** . . . . 7
21.1. Центральные органы государственного управления . . . . . 7
21.2. Динамика состава и структуры центральных органов государственного управления Российской Федерации . . . . . 10
Литература . . . . . 18
Основные понятия . . . . . 19
Контрольные вопросы . . . . . 19
*Глава 22.* **Региональный уровень управления: цели, задачи и функции** . . . . . 20
22.1. Сущность регионального управления . . . . . 20
22.2. Региональное управление в унитарных государствах . . . . . 21
22.3. Региональное управление в федеративных государствах . . . . 22
22.4. Особенности регионального управления в Российской Федерации . . . . . 27
22.5. Основные направления региональной политики . . . . . 31
Литература . . . . . 33
Основные понятия . . . . . 34
Контрольные вопросы . . . . . 34
*Глава 23.* **Основные проблемы управления городами** . . . . . 36
23.1. Специфика современного города как объекта управления . . . 36
23.2. Основные проблемы управления крупнейшими системами расселения: агломерациями и мегалополисами . . . . . 38
23.3. Системы управления крупными и крупнейшими городами: структура, новые механизмы процесса управления . . . . . 42
23.4. Особенности организации управления крупнейшими городами России . . . . . 48
Литература . . . . . 51
Основные понятия . . . . . 52
Контрольные вопросы . . . . . 52



*Глава 24.* **Местное самоуправление и его взаимодействие с органами государственной власти** . . . . . 53
24.1. Теоретические основы местного самоуправления . . . . . 53
24.2. Принципы и модели взаимоотношений между местным самоуправлением и демократическим государством . . . . . 56
24.3. Структура органов местного самоуправления . . . . . 63
Литература . . . . . 69
Основные понятия . . . . . 70
Контрольные вопросы . . . . . 70
*Глава 25.* **Государственная служба как социальный и политический институт современного российского общества** . . . . . 71
25.1. Государственная гражданская служба как социальный и политический институт современного общества . . . . . 71
25.2. Функционирование государственной службы в современном российском обществе . . . . . 76
Литература . . . . . 82
Основные понятия . . . . . 84
Контрольные вопросы . . . . . 84

### Раздел V
### ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ И ТЕХНОЛОГИИ

*Глава 26.* **Разработка политико-управленческих решений** . . . . . 87
26.1. Политико-управленческие решения . . . . . 87
26.2. Разработка политических решений . . . . . 91
26.3. Методы и модели подготовки политических и управленческих решений . . . . . 95
Литература . . . . . 98
Основные понятия . . . . . 99
Контрольные вопросы . . . . . 99
*Глава 27.* **Принятие и реализация политических и административных решений** . . . . . 100
27.1. Стили принятия политических решений . . . . . 101
27.2. Реализация политических и управленческих решений . . . . . 105
27.3. Контроль реализации политических и административных решений . . . . . 110
Литература . . . . . 115
Основные понятия . . . . . 117
Контрольные вопросы . . . . . 118
*Глава 28.* **Макропланирование и программирование в системе государственного управления** . . . . . 119
28.1. Понятие планирования и программирования. Их взаимосвязь и соотношение . . . . . 119
28.2. Субъекты и объекты макропланирования и государственного программирования . . . . . 124

28.3. Место макропланирования и программирования в системе государственного управления . . . 127
28.4. Макропланирование и программирование как технологии социального целеполагания в системе государственного управления . . . 131
Литература . . . 135
Основные понятия . . . 135
Контрольные вопросы . . . 136
*Глава 29.* **Контроль в государственном управлении** . . . 137
Гражданское общество над системой государственного управления . . . 137
Контроль законодательной власти над исполнительной властью . . . 138
Контроль судебной власти над законодательной и исполнительной ветвями власти . . . 139
Контроль государства и общества над правоохранительными органами . . . 141
Контроль специальных органов исполнительной власти над субъектами государственного управления . . . 141
Международный контроль над деятельностью национальных органов государственного управления . . . 142
Литература . . . 142
Основные понятия . . . 143
Контрольные вопросы . . . 143
*Глава 30.* **Координация в политике и управлении** . . . 144
30.1. Координация: методологические подходы . . . 144
30.2. Координация в деятельности политического и административного государственного аппарата России . . . 150
Литература . . . 155
Основные понятия . . . 156
Контрольные вопросы . . . 156
*Глава 31.* **Менеджмент качества в государственном управлении** . . . 157
31.1. Менеджмент качества в коммерческих и государственных организациях . . . 157
31.2. Концепция всеобщего управления качеством . . . 160
31.3. Методика применения концепции всеобщего управления качеством в государственных организациях . . . 163
Литература . . . 166
Основные понятия . . . 167
Контрольные вопросы . . . 167
*Глава 32.* **Информационные технологии управленческого процесса** . . . 168
32.1. Информационная структура современного государственного управления . . . 168
32.2. Информационно-аналитическое обеспечение процесса государственного управления пресс-службами . . . 173
32.3. Информационные технологии и проблемы безопасности . . . 176
32.4. Связи с общественностью в государственном управлении . . . 178
Литература . . . 180



Основные понятия . . . 181
Контрольные вопросы . . . 181
*Глава 33.* **Электронное правительство и демократия** . . . 182
33.1. Электронное правительство и теория управления . . . 183
33.2. Понятие «электронного правительства» . . . 185
33.3. Основные этапы развития электронного правительства . . . 186
33.4. Порталы электронного правительства в мире . . . 188
33.5. Электронное правительство в России . . . 189
Литература . . . 192
Основные понятия . . . 193
Контрольные вопросы . . . 193
*Глава 34.* **Лоббизм и государственное управление** . . . 194
34.1. Истоки и генезис лоббизма . . . 194
34.2. Политологические концепции лоббизма и заинтересованных групп . . . 197
34.3. Субъекты лоббистской деятельности . . . 201
34.4. Объекты и технологии лоббистского воздействия . . . 204
34.5. GR — связи с правительством . . . 207
Литература . . . 209
Основные понятия . . . 210
Контрольные вопросы . . . 210
*Глава 35.* **Особенности спичрайтерства в государственном управлении и политике** . . . 211
35.1. Спичрайтерство как профессия . . . 211
35.2. Функции и стили публичного выступления служащих . . . 214
35.3. Подготовка выступления . . . 217
Литература . . . 223
Основные понятия . . . 224
Контрольные вопросы . . . 224

## Раздел VI
## СРАВНИТЕЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

*Глава 36.* **Административные системы современных государств** . . . 227
36.1. Системы органов исполнительной власти и государственной службы в Великобритании и Соединенных Штатах Америки . . . 227
Литература . . . 247
Основные понятия . . . 249
Контрольные вопросы . . . 249
36.2. Административные системы «наполеоновских» стран . . . 249
Литература . . . 256
Основные понятия . . . 257
Контрольные вопросы . . . 257
36.3. Административные системы «германских» стран . . . 257

Литература . . . 264
Основные понятия . . . 264
Контрольные вопросы . . . 264
36.4. Административные системы стран Северной Европы . . . 265
Литература . . . 273
Основные понятия . . . 274
Контрольные вопросы . . . 274
36.5. Административные системы Японии и Южной Кореи . . . 274
Литература . . . 283
Основные понятия . . . 283
Контрольные вопросы . . . 284
36.6. Политическая и административная система Китайской Народной Республики . . . 284
Литература . . . 294
Основные понятия . . . 294
Контрольные вопросы . . . 294
36.7. Административные системы стран Латинской Америки . . . 295
Литература . . . 303
Основные понятия . . . 304
Контрольные вопросы . . . 304
36.8. Административные системы арабских стран Ближнего Востока . . . 304
Литература . . . 319
Основные понятия . . . 319
Контрольные вопросы . . . 319
36.9. Административные системы африканских государств . . . 320
Литература . . . 329
Основные понятия . . . 330
Контрольные вопросы . . . 330
36.10. Административные системы стран Центральной и Восточной Европы . . . 330
Литература . . . 341
Основные понятия . . . 342
Контрольные вопросы и задания . . . 342
Темы докладов и рефератов . . . 342
36.11. Административные системы стран СНГ . . . 343
Литература . . . 352
Основные понятия . . . 353
Контрольные вопросы . . . 353
*Глава 37.* **Современные административные реформы** . . . 354
37.1. Административные реформы в западных странах . . . 354
37.2. Административные реформы в Восточной Европе . . . 369
37.3. Административная реформа 1996–1999 гг. в Японии . . . 376
Литература . . . 384



Основные понятия . . . 387
Контрольные вопросы . . . 387
*Глава 38.* **Административные реформы в России** . . . 389
38.1. История государственно-административных идей в России . . . 389
38.2. Административные реформы в истории России . . . 400
38.3. Административные реформы в современной России (1990–1999 гг.) . . . 417
Литература . . . 427
Основные понятия . . . 429
Контрольные вопросы . . . 429

## Раздел VII
## ГЛОБАЛИЗАЦИЯ, ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

*Глава 39.* **Глобализация, сохранение демократии и будущее национального государства** . . . 433
Литература . . . 443
Основные понятия . . . 444
Контрольные вопросы . . . 444
*Глава 40.* **Глобализация, международные организации и государственная политика** . . . 445
40.1. Понятие международных организаций . . . 445
40.2. Международные организации как инструменты внешней политики государств . . . 447
40.3. Международные организации как арена дипломатической деятельности . . . 450
40.4. Международные организации как самостоятельные субъекты международных отношений . . . 453
Литература . . . 463
Основные понятия . . . 463
Контрольные вопросы . . . 463
*Глава 41.* **Сценарии политического управления в глобализирующемся мире** . . . 464
41.1. «Новый феодализм» . . . 464
41.2. Глобальная иерархия . . . 465
41.3. Демократия и глобальное управление . . . 466
Литература . . . 468
Основные понятия . . . 469
Контрольные вопросы . . . 469

**Заключение** . . . 470
**Индекс понятий** . . . 471
**Указатель имен** . . . 477
**Географический указатель** . . . 485
**Сведения об авторах** . . . 488

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ**

**Учебник**

В 2 ч.
Ч. II
Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления

Редактор *Л.Г. Анохова*
Художественный редактор *А.К. Сорокин*
Корректор *О.А. Еремеева*
Художник *А.В. Кубанов*
Компьютерная верстка *В.Г. Верхозин*

Л.Р. № 066009 от 22.07.1998. Подписано в печать 30.10.2006
Формат 60×90 1/16. Бумага офсетная № 1. Печать офсетная.
Усл.-печ. л. 31,0. Тираж 1000 экз. Заказ №7023

Издательство «Российская политическая энциклопедия»
(РОССПЭН)
117393, Москва, ул. Профсоюзная, д. 82. Тел. 334-81-87 (дирекция);
Тел./Факс 334-82-42 (отдел реализации)

Отпечатано в ОАО "ИПК "Ульяновский Дом печати"
432980, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 14

*Глава 21*

# ЦЕНТРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

## 21.1. Центральные органы государственного управления

Специализация и организационное обособление министерств и иных центральных органов исполнительной власти не исключает их объединения в рамках правительственной организации. При этом правительство может быть представлено коллегиальным органом исполнительной власти, состав которого формируется из глав министерств. Такую модель правительственной организации принято называть системой *кабинета*. Кабинетный тип структуры правительства характерен для государств парламентарной и полупрезидентской форм правления. Правительство, возглавляемое премьер-министром, функционирует на основе принципа коллегиальности, предполагающего коллективность принятия решений и ответственности. В реальности коллективность принятия решений нередко заменяется делегированием этих полномочий отдельным министрам, ввиду большого количества и сложности решаемых задач. Особенно это характерно для государственной администрации, сформированной по линейному принципу. В этом случае количество центральных органов постоянно возрастает. В ряде государств понятия «правительство» и «кабинет» не равнозначны, так как последний представляет собой обособленную часть правительства, играющую особую роль. Кроме того, иногда встречается разделение должностей «политических» министров, входящих в состав кабинета и участвующих в принятии политических решений, и министров-«профессионалов», не принимающих участия в работе кабинета, назначаемых не по политическим критериям и ответственных за непосредственное руководство деятельностью министерства.

В президентских республиках правительство как коллегиальный орган может отсутствовать. Каждый министр или глава департамента (США) непосредственно подчинен президенту, обладающему монополией в принятии решений. От него же зависит делегирование полномочий по исполнению ряда функций, традиционно входящий в круг его компетенции. Специализация по функциям и отраслям внутри правительственной организации в большей степени зависит от влияния не политических, а административных и экономических факторов (хотя и существует наблюдение, что в президентских республиках министерств, как правило, меньше). Ввиду возрастающего объема функций государственного управления численность министерств постепен-

но возросла, особенно по сравнению с XIX в. Разумеется, рост численности министерств ограничен противоположной тенденцией — стремлением правительства предотвратить чрезмерное разрастание аппарата. Поэтому в последнее время в развитых странах численность министерств остается стабильной, практически неизменной.

В зарубежной административной науке принято выделять три основных формы организации центральных органов государственного управления — *министерства или департаменты, независимые комиссии регулирования* и *правительственные корпорации*. Последние два вида представляют для организации государственного управления в России особый интерес, т.к. одна из указанных организационных форм используется недостаточно, а другая отсутствует в настоящее время как таковая в отечественной практике. Ограниченность применения правительственных корпораций в России должна объясняться не только принципиальной новизной формы, но и необходимостью их функционирования на коммерческих принципах, менеджерской организации управления корпорациями. Последнее не совмещается с традиционной политической и административной культурой, господствующей во властных отношениях. Комиссионная форма организации используется на центральном уровне довольно широко, в России в последнее десятилетие апробировано множество ее вариаций (Федеральная комиссия РФ, Комиссия Правительства РФ, Правительственная комиссия, Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений, Межведомственная комиссия, Комиссия при Президенте РФ, Межведомственная внешнеполитическая комиссия Совета безопасности РФ и др.). Однако по сути организационная форма независимой комиссии регулирования остается в России не институционализированной, т.к. из нормативных актов, регламентирующих порядок ее формирования, финансирования, деятельности, тщательно изъяты именно те положения, которые и определяют специфичность такого центрального органа государственного управления, в частности, гарантии независимости от политической конъюнктуры. Особо следует отметить, что учреждение комиссии на основе закона пока является в России исключительным событием.

«Независимость» так называемых комиссий регулирования означает прежде всего свободу от непосредственного иерархического административного и даже парламентского контроля, а также косвенного влияния заинтересованных групп. По мнению американских исследователей, имеется два основных значения независимости — в способности «формулирования и осуществления собственной политики без соответствующего давления со стороны политических и экономических интересов», а также организационной обособленности или изолированности от политических и экономических центров власти [Elements of Public Administration, 1946, 208].

Институциональной гарантией автономии служит, в первую очередь, комиссионная (коллегиальная) форма организации. Другой гарантией служит особый порядок назначения членов комиссий, ограничивающий возможность влияния представителей администрации. Так,



члены коллегий большей части федеральных комиссий в США назначаются президентом и подлежат утверждению Сенатом. Однако в отличие от руководителей департаментов они назначаются обычно на установленный законом срок, который превышает срок полномочий президента. Статус независимых комиссий позволяет существенно ограничить право администрации отстранять руководителей комиссий от должности. Так, члены коллегий некоторых наиболее важных ведомств США (в Комиссии междуштатной торговли, Федеральной морской комиссии, Федеральной торговой комиссии, Федеральной резервной системе, Национальном совете по трудовым отношениям, Комиссии по безопасности потребительских товаров) могут быть отстранены президентом досрочно лишь за серьезные проступки, указанные в законе. Для обеспечения преемственности в работе руководство независимых ведомств обновляется, как правило, не полностью, а частями. Статус некоторых комиссий предусматривает требование участия приблизительно равной численности представителей двух политических партий.

Публичные корпорации использовались правительством США еще в XIX в., но наибольшее распространение получили в период Первой мировой войны. Анализ исторического развития этой формы организаций свидетельствует о том, что именно в период кризисов (Первой и Второй мировых войн, Великой депрессии 1930-х годов), потрясавших экономику и общество США, публичные корпорации создавались особенно интенсивно. Основными причинами, стимулировавшими правительство создавать корпорации, являлись возможность их быстрой организации и ликвидации, а также их свобода от бюрократического консерватизма. Кроме того, в большинстве случаев правительство стремилось использовать свойственную корпорациям «предприимчивость», характерную для частного бизнеса. К окончанию Второй мировой войны численность корпораций, учрежденных правительством США, достигла 101. Япония, экономика которой развивалась после Второй мировой войны с невероятной быстротой, к 1968 г. только на центральном уровне имела 108 правительственных корпораций [Dimock, Dimock, 1969, 474]. В этот же период лейбористское правительство Великобритании использовало эту организационную форму с целью сохранения независимости национализированных им предприятий [Гарнер, 1984, 238].

Принципы формирования организационной структуры и персонала корпораций должны предоставлять существенные гарантии их автономии. Поэтому организация публичных корпораций имеет много общего с рассмотренными выше комиссиями регулирования. Как правило, руководящий уровень представлен советом директоров. Однако порядок его формирования зависит от многих факторов, прежде всего целей создания самой корпорации. Так, председатели советов директоров корпораций, созданных для управления национализированной промышленностью в Великобритании, должны были назначаться надлежащим министром или государственным секретарем (например, глава Управления по атомной энергии назначается госсекретарем по вопросам образования и науки, председатель Британской

газовой корпорации — государственным секретарем по энергетике и т.д.) [Ibid., 247–249, 268–288]. Вместе с тем, объем контроля деятельности британских корпораций, осуществляемого министерствами, существенно ограничен.

Главы корпораций США назначаются Президентом с согласия Сената. Уровень контроля деятельности корпораций зависит от доли правительственных инвестиций. Принято выделять два типа корпораций: *смешанные* (правительство и частные лица совместно участвуют как в инвестициях, так и в менеджменте) и *полностью государственные*. Но даже те корпорации, которые полностью зависят от правительственных субсидий, могут самостоятельно принимать решения о распределении и направлении фондов.

Российским аналогом публичных корпораций могут быть названы акционерные общества, в которых представлены интересы и средства государства (например, РАО Единые энергетические системы России, РАО Газпром и др.). Так как организационная форма корпорации наиболее соответствует задачам управления в областях транспорта, энергетики, добычи природных ресурсов, реформирование управлением естественными монополиями в Российской Федерации может опираться на использование этой модели административной организации.

## 21.2. Динамика состава и структуры центральных органов государственного управления Российской Федерации

Организация центральных органов исполнительной власти в Российской Федерации за последнее десятилетие пережила ряд существенных изменений. Разумеется, преобразования системы государственного управления на уровне центра и ранее предпринимались неоднократно. Наркоматы, министерства, совнархозы неоднократно переживали слияния и разделения, более или менее существенные квазиреформы. Однако несмотря на многочисленные перестройки правительственной организации, ее основные черты оставались прежними. Так, администрация советского государства не могла преодолеть преимущественно отраслевой характер министерской специализации, основанной на разделении по управлению группами промышленных предприятий. Даже решительные преобразования Н.С. Хрущева, направленные на создание территориальной структуры управления, не привели к ожидаемому результату. Отраслевая структура возрождалась на республиканском и областном уровнях. Развитие отраслевой структуры привело к увеличению количества министерств, численность которых превышала сотню.

Отраслевой принцип структурной организации был неизбежным следствием особенностей существовавшей системы директивного управления плановой экономикой. Однако начавшиеся в начале 1990-х годов экономические реформы лишили смысла дальнейшее сохранение громоздкой и дорогостоящей системы. Функция директивного управления экономикой постепенно заменяется государственным регулированием рыночных отношений. Кроме того, становление федеративной формы государственного устройства обусловило отказ центра от непосредственного управления в сферах совместного ведения федерации и субъектов. Итак, изменение состава функций государственного управления, в ряду которых регулирование и координация вышли на первый план, стали важнейшими объективными предпосылками реорганизации структуры правительства. (Начиная с сентября 1992 г. перечень министерств и ведомств, подчиненных Правительству России, стал именоваться как «структура федеральных органов исполнительной власти» и под этим названием утверждаться указом Президента Российской Федерации.) В результате предпринятых в 1996–1998 гг. преобразований значительная часть органов отраслевой компетенции была упразднена.

Существовавшая до середины 2000 г. система федеральных министерств и ведомств в основе своей была регламентирована Указом Президента № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 22 сентября 1998 г. Анализ состава федеральных органов исполнительной власти свидетельствует о том, что численность органов отраслевой компетенции была уже невелика (Министерство топлива и энергетики, Министерство по атомной энергии). Современная система федеральных органов исполнительной власти построена на основе сочетания линейного и функционального принципов организации.

Согласно Указу Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17 мая 2000 г. № 867 (принятому при формировании правительства М. Касьянова) с уточнениями в последующих указах состав федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации на начало 2001 г. образовывали: 24 министерства РФ, 6 государственных комитетов РФ, 2 федеральные комиссии, 13 федеральных служб, 8 российских агентств, 2 федеральных надзора, а также 4 иных федеральных органа исполнительной власти при Президенте РФ (дополнительно следует отметить, что Президент РФ в соответствии со своей конституционной компетенцией и иными федеральными законами осуществлял руководство 5 федеральными министерствами, 8 федеральными службами, 1 агентством).

На начало лета 2003 г. действовала структура федеральных органов исполнительной власти в редакции указов Президента РФ от 16 октября 2001 г. № 1230, 1 ноября 2001 г. № 1263, 20 апреля 2002 г. № 439, 11 марта 2003 г. № 306, 308, 311. Они упразднили, преобразовали и учредили ряд федеральных органов. В результате состав центральных органов государственного управления России включал 23 федеральных министерства, 7 госкомитетов РФ, 2 федеральных комиссии России, 11 федеральных служб России, 7 российских агентств, 2 федеральных надзора России, 6 иных федеральных органов исполнительной власти. Непосредственное руководство 17 из них — 5 федеральными министерствами, 1 госкомитетом РФ, 6 федеральными службами и 5 иными федеральными органами исполнительной власти — в соответствии со своей конституционной компетенцией осуществлял Президент РФ.

Однако на этом преобразование центральных органов государственного управления России не закончилось. В развитие указа Президента «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» от 23 июля 2003 г. № 824 и на основе ряда указов весны — лета 2004 г. была установлена новая основа организации действующих на конец 2004 г. центральных органов государственного управления России, которая была закреплена поправками в законодательстве. Эти решения изменили систему и структуру федеральных органов исполнительной власти.

Конституция России, федеральные законы и иные нормативные акты устанавливают основные особенности федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с главой 6 Конституции РФ и принятым 17 декабря 1997 г. федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» (в редакции поправок, внесенных федеральными конституционными законами от 25 декабря 1997 г. № 3 — ФКЗ, от 19 июня 2004 г. № 4 — ФКЗ) Правительство РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в РФ. В его состав входят: Председатель Правительства РФ, назначаемый Президентом в установленном в соответствии с Конституцией порядке, заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры. Для решения оперативных вопросов Правительство по предложению Председателя Правительства РФ может образовать Президиум, заседания которого проводятся по мере необходимости. Функции и полномочия Правительства, его Председателя, заместителей и федеральных министров также устанавливаются данным конституционным законом.

Детальный порядок работы определен регламентом Правительства РФ. Не реже одного раза в месяц проводятся заседания Правительства, которые ведет премьер-министр. Члены Правительства, руководители федеральных органов исполнительной власти вносят в Правительство проекты постановлений (актов нормативного характера) и распоряжений оперативного характера. Проекты решений должны быть согласованы с заинтересованными органами государственной власти, государственными и общественными организациями. Их подготовка осуществляется аппаратом Правительства, департаменты которого проводят анализ и экспертизу проекта и обоснований к нему, необходимую доработку текста; при необходимости проект может быть доработан представившими его органами исполнительной власти. Подготовленный проект решения Правительства или иного акта визируется заместителем Председателя Правительства и представляется руководителем аппарата Правительства Председателю Правительства на подпись или для внесения на заседание Правительства. В заседаниях Правительства участвуют члены Правительства, вправе присутствовать представители палат Федерального Собрания, Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ, Высшего арбитражного суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Счетной палаты РФ, Центрального банка РФ, а также иные лица, приглашенные для рассмотрения некоторых вопросов в соответствии с федеральным законодательством или порядком, установленным Правительством РФ. На заседаниях Правительства решения принимаются, как правило, общим согласием. На основании предложения члена Правительства по решению председательствующего может быть проведено голосование. В этом случае решение принимается большинством голосов присутствующих на заседании членов Правительства.



В соответствии с указом Президента от 22 сентября 1998 г. было принято предложение Председателя Совета Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации о полноправном участии в деятельности Правительства Российской Федерации по обсуждению и выработке решений наравне с федеральными министрами руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, избранных руководителями межрегиональных ассоциаций. В данном случае имеется в виду подготовительная работа к заседаниям в части подачи обращений в Правительство и согласования проектов его решений.

Помимо проектов постановлений и распоряжений федеральные органы исполнительной власти представляют в Правительство проекты федеральных и конституционных законов, подлежащих внесению в палаты Законодательного собрания и на рассмотрение Президента. Поручения по разработке законопроектов даются федеральным органам исполнительной власти в соответствии с программами и планами законопроектной деятельности Правительства, согласованными с аналогичными планами Президента РФ и палат Федерального Собрания. Весьма значительную роль в организации деятельности Правительства играет его аппарат и руководитель аппарата Правительства. Основные функции, задачи, полномочия этого государственного органа изложены в Положении об аппарате Правительства РФ. Департаменты аппарата Правительства не только подготавливают проекты, проводят экспертизу проектов решений и необходимых материалов, организуют делопроизводство Правительства, но и осуществляют контроль исполнения принятых решений. Материалы к заседаниям Правительства вносятся не позднее 14 дней до даты планового заседания, а рассылаются членам Правительства не позднее, чем за 5 дней до заседания.

Регламент Правительства РФ предусматривает возможность учреждения иных правительственных, а также межведомственных координационных и совещательных органов. В соответствии со статьей 72 регламента Правительства РФ координационные органы называются комиссиями или организационными комитетами и образуются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач. Совещательные органы именуются советами и образуются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер. Организационные комитеты образуются, как определяет статья 74 Регламента, для проведения мероприятий общегосударственного значения в установленные сроки.

Межведомственные комиссии и советы образуются для решения задач или рассмотрения вопросов межотраслевого или межтерриториального значения. Организационно-техническое обеспечение деятельности таких органов Правительства возлагается на федеральный орган исполнительной власти, руководитель или заместитель руководителя которого является его председателем. Порядок организации, компетенция, процедура принятия решений, персональный состав и другие вопросы их работы определяются положением о таком органе, утверждаемом либо федеральными законами, либо актами Президента, или актами Правительства, или совместными решениями заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, оформленными приказами или распоряжениями руководителей этих органов. Постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2004 г. № 215 было упразднено 145 таких органов и образовано 17 новых.

Большая часть изменений, касающихся статуса и состава органов государственной администрации России в 2004 г., оформлена в двух указах Президента РФ: «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 и «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» от 20 мая 2004 г. № 649. Наиболее существенные положения этих документов состоят в следующем:

- разнообразие федеральных органов исполнительной власти ограничено тремя типами: федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами (см. табл. 1);
- дано толкование содержания пяти групп функций федеральных органов исполнительной власти с учетом целей этих указов: (1) по принятию нормативных правовых актов, (2) контролю и надзору, (3) правоприменительных, (4) управления государственным имуществом, (5) оказания государственных услуг;
- дано толкование четырех групп функций федерального министерства: (1) выработки государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, (2) самостоятельного осуществления правового регулирования (не нормативного характера) в установленной сфере деятельности в рамках законодательства, (3) осуществления координации и контроля деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, (4) осуществления координации деятельности государственных внебюджетных фондов;
- ограничен состав функций федерального министерства за счет исключения из его компетенции (1) контроля и надзора, (2) правоприменительных функций, (3) функций по управлению государственным имуществом (кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ);
- назначение федеральной службы ограничено двумя видами функций: (1) контроля и надзора в установленной сфере деятельности, специальных функций в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, общественной безопасности; (2) издания в пределах своей



*Таблица 1*

**Состав федеральных министерств и количество федеральных служб и агентств по подведомственности (март 2006 г.)**

| Федеральные министерства (всего 16) | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Под руководством Президента РФ | | | | Под руководством Правительства РФ | | | | | | | | | | | | |
| МВД | Минво обороны | Минво юстиции | Минво по делам ГО, ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий | МИД | Минво здравоохранения и соц. развития | Минво культуры и массовых коммуникаций | Минво образования и науки | Минво природных ресурсов | Минво промти и энергетики | Минво с/х | Минво транспорта | Минво информ. технологий и связи | Минво финансов | Минэкономразвития и торговли | Минво регион. развития |
| 1 | 3 | 3 | нет | | 3 | 1 | 2 | 1 | нет | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | нет | |
| Федеральные службы, подведомственные федеральным министерствам | | | | | | | | | | | | | | | | |
| нет | 1 | нет | нет | | 2 | 3 | 2 | 3 | 3 | 1 | 5 | 2 | нет | 4 | 1 | |
| Иные федеральные службы под руководством Президента РФ | | | Иные федеральные агентства под руководством Президента РФ | | Иные федеральные службы и агентства, руководство которыми осуществляет Правительство РФ | | | | | | | | | | | |
| 5 | | | 2 | | 7 федеральных служб | | | | | 4 федеральные агентства | | | | | | |

компетенции индивидуальных правовых актов на основании и во исполнение законодательства и актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы;

• ограничен состав функций федеральной службы за счет исключения из ее компетенции в установленной сфере деятельности (1) нормативно-правового регулирования (кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ), а для федеральной службы по надзору — также исключение (2) функций управления государственным имуществом и оказания платных услуг;

• статус федерального агентства ограничен в установленной сфере деятельности (1) функциями по оказанию государственных услуг; (2) по управлению государственным имуществом; (3) правоприменительными функциями, за исключением функций по контролю и надзору; (4) изданием в пределах своей компетенции индивидуальных правовых актов на основании и во исполнение законодательства и поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства;

• статус федерального агентства исключает право осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору (кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ);

• определен состав и наименования федеральных органов исполнительной власти по видам и подведомственности;

• помимо традиционного выделения части федеральных органов исполнительной власти, непосредственное руководство которыми в соответствии с конституционными полномочиями осуществляет Президент РФ, выделена в отдельную группу, неподведомственную федеральным министерствам, часть федеральных служб и агентств, руководство которыми осуществляет Правительство РФ.

Таким образом, государственные комитеты РФ, федеральные комиссии России, федеральные надзоры как разновидности органов государственной администрации России были упразднены. Уменьшение разнообразия федеральных органов исполнительной власти, однако, не привело к сокращению их числа. Объясняется это углублением функциональной специализации. Вместе с тем специализация по функциям своим следствием имеет усиление статусных различий между видами федеральных органов исполнительной власти. Политические функции фактически закреплены исключительно за Правительством РФ и федеральными министерствами, административные — за службами и агентствами. Федеральные министерства лишились полномочий непосредственно осуществлять оперативное управление предприятиями и учреждениями и распоряжаться расходованием бюджетных средств. Эти виды влияния федеральных министерств теперь осуществляются в форме координации и контроля части федеральных служб и агентств, а также назначения их руководителей. Серьезным средством влияния федеральных министров остается возможность распределения ресурсов подведомственным органам. В результате правительственной реформы весны 2004 г. наиболее сильными по своим полномочиям в составе органов правительственного подчинения остались федеральные министерства: финансов, экономического развития и торговли, транспорта, промышленности и энергетики, культуры и массовых коммуникаций. На начало марта 2006 г. систему федеральных органов исполнительной власти составляли 16 федеральных министерств, 35 федеральных служб и 32 федеральных агентства; всего — 83 федеральных органа исполнительной власти. Руководство частью из этих органов — 5, 13 и 2 соответственно — осуществляет Президент РФ. Руководство 11 федеральными министерствами, 7 федеральными службами и 4 федеральными агентствами осуществляет Правительство РФ. Координацию и контроль 15 федеральных служб и 26 федеральных агентств осуществляют федеральные министерства.

Судя по характеристикам организационных разновидностей центральных органов государственного управления в России, их различия состоят в объеме функций и внутренней организации (только единоначальная — для министерств, возможность коллегиального порядка принятия решений предусмотрена для служб и агентств, хотя она не является доминирующей). Надо признать, что функциональная специализация типична как для большей части министерств, так и для служб и агентств.

Система институтов, которые организационно оформляют проведение политической воли федерального центра, не исчерпывается вышеназванными федеральными органами исполнительной власти, которые мы относим к центральным органам государственного управления в Российской Федерации. За рамки центрального уровня государственной администрации выходят территориальные (региональные) подразделения центральных органов управления (территориальные органы федеральных органов исполнительной власти), а также органы политического руководства, являющиеся элементами Администрации Президента РФ. Поиск форм усиления федеральной вертикали власти привел в середине 2000 г. к созданию дополнительного уровня организации — федеральных округов — и учреждению нового института политического руководства, обладающего значительными властными ресурсами — полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе. Таким образом предполагалось оградить компетенцию территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в регионах от подчинения интересам органов власти субъектов РФ. Результативность решения этой задачи оценивается неоднозначно. Однако это отдельная тема для самостоятельного исследования.

В рамках подготовки правительственной реформы 2004 г. рассматривались различные варианты системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Основную часть подготовительной работы вела рабочая группа Правительства РФ и Администрации Президента РФ под руководством Правительственной комиссии по проведению административной реформы. Разрабатывались проекты правительственной организации рабочей группой Российского союза промышлен-

ников и предпринимателей под руководством А. Шохина. Выдвигались авторские модели отдельных специалистов. О различии рассматривавшихся проектов и их эволюции может свидетельствовать сравнение альтернатив и принятого варианта правительственной организации. Масштаб административных преобразований в России таков, что в полном объеме и в законченном виде они не могут быть проведены одномоментно. За истекшие 2 года количество заместителей Председателя Правительства выросло до трех, создано 1 министерство, изменилось количество федеральных служб и агентств. Вновь один из вице-премьеров назначен в качестве первого заместителя председателя. Коррекция как состава, так и статуса отдельных федеральных органов исполнительной власти будет продолжаться, однако принципиальная модель и размерность административной системы Российской Федерации в ближайшем будущем значительных изменений не претерпят.

## ЛИТЕРАТУРА


О Правительстве Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2. ФКЗ. – http//www.government.ru.

О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Федеральный конституционный закон от 31.12.1997 г. № 3. ФКЗ. См.: Там же.

О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Федеральный конституционный закон от 19.06.2004 г. № 4. ФКЗ. См.: Там же.

О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления. ФЗ от 29.06.2004 г. № 58. ФЗ. См.: Там же.

О структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 (в ред. Указов Президента РФ от 20.09.2000 № 1678, от 01.12.2000 № 1953, от 16.10.2001 № 1230, от 01.11.2001 № 1263, от 29.04.2002 № 439, от 11.03.2003 № 306, 308, 311).

О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах. Указ Президента РФ от 23.07.2003 г. № 824. См.: Там же.

О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314. См.: Там же.

Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 20.05.2004 г. № 649 (в ред. Указов Президента РФ от 28.07.2004 № 976, от 13.09.2004 № 1168, от 11.10.2004 № 1304, от 18.11.2004 № 1453, от 01.12.2004 № 1487, от 22.07.2005 № 855, от 05.09.2005 № 1049, от 03.10.2005 № 1158). — http // www.government.ru.

О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 г. № 260. См.: Там же.

О координационных и совещательных органах, создаваемых Правительством Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 05.07.1994 г. № 788. См.: Там же.

Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 16.04.2004 г. № 215. См.: Там же.

О правительственных и межведомственных координационных и совещательных органах, образуемых Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти. Постановление Правительства РФ от 30.04.2004 г. № 226. См.: Там же.

Административное право зарубежных стран. М., 1996.

*Гарнер Д.* Великобритания. Центральное и местное управление / Пер. с англ. М.: Прогресс, 1984.

Государственное и муниципальное управление: Справочник. М., 1997. С. 24.

Государственное управление и политика: Учеб. пособие / Под ред. Л.В. Сморгунова. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2002.

*Илышев А.* Япония: административная реформа и государственный аппарат // Проблемы теории и практики управления. 1996. № 5.

*Камакин А.* Ремонт кабинета // Итоги. 2003. 15 апреля. № 15 (357).

*Карпен У.* Государственное управление в правовом государстве: организация сервиса для граждан // Региональное управление. Зарубежный опыт. М.: РАУ, 1993.

*Лобанов В.* Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы // Проблемы теории и практики управления. 1999. № 1.

*Лопатников Л.И.* Практические уроки экономического либерализма (Вступительная статья) // *Осборн Д., Пластрик П.* Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства / Пер. с англ. Общ. ред. и вступ. ст. Л.И. Лопатникова. М., 2001.

*Минцберг Г.* Структура в кулаке: создание эффективной организации / Пер. с англ. Под ред. Ю.Н. Каптуревского. СПб., 2002.

Отчет о мировом развитии–1997: Государство в меняющемся мире: Выборочные показатели мирового развития. М., 1997.

Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность / Под ред. Л.В. Сморгунова. СПб., 2000.

*Chandler Ralph C., Plano Jack C.* The Public Administration Dictionary. John Wiley&Sons (Publ.) N. Y. Chichester-Brisbane-Toronto-Singapore, 1982.

*Dimock M., Dimock. G.* Public Administration. 4th ed. New York, 1969

Elements of Public Administration / Ed. by F.M.Marx. New York, 1946.


## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Система кабинета. Функциональный принцип построения структуры управления. Независимая комиссия регулирования. Федеральное министерство. Федеральная служба. Федеральное агентство.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что такое функция государственного управления?
2. Каковы основные классификации функций государственного управления?
3. Чем специфична функциональная структура государственного управления?
4. Что составило содержание реорганизации Правительства РФ 2004 года?

## *Глава 22*

# РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ: ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ

В отличие от центрального и местного уровня управления региональный уровень присущ далеко не всем государствам. Причем наличие этого уровня прямо не связано с величиной государственного образования. Так, например, регионы как политико-административные единицы существуют в Греции и только лишь находятся в стадии формирования в Великобритании, превышающей первую почти в два раза по территории и в пять раз по численности населения. Правда, Великобритания в этом плане скорее исключение из правила. В целом же крупные государственные образования достаточно широко используют опыт регионального политико-административного управления.

## 22.1. Сущность регионального управления

Выявление сущности регионального управления и региональной политики предполагает, прежде всего, определение самого понятия «регион». И для отечественной, и для зарубежной научной литературы характерно многообразие направлений и методологических концепций в современных региональных исследованиях, что в значительной степени связано с отсутствием четкости в определении самого предмета регионоведения. Весьма разнообразными и порой противоречивыми являются определения понятия «регион» и в учебной литературе.

В декабре 1996 г. по инициативе Ассамблеи регионов Европы более 300 европейских регионов с различной территорией, политико-административным устройством, представляющих интересы свыше 400 млн своих граждан, приняли Декларацию о регионализме в Европе. В Декларации записано, что понятие «регион» *представляет собой выражение отличительной политической самобытности, которая может принимать самые различные политические формы, отражающие демократическую волю каждого региона принимать ту форму политической организации, которую он сочтет предпочтительной*. Регион сам избирает свое руководство и устанавливает знаки различия его представительства.

Как составная часть страны регион отражает все процессы ее развития. В этой связи эволюция региона выступает как неотъемлемое звено общего развития страны. При этом регион может отставать или опережать экономическое, социальное и духовное развитие страны в



целом, что лежит в основе сохранения социально-территориальных различий (различий в социальной структуре населения и условиях жизнедеятельности).

Исходя из понимания региона как составной части общества в целом, а не только его географического пространства или хозяйства, а также неразрывного единства экономики и политики, управляемых и управляющих подсистем, правомерно признать в качестве регионов такие территориальные образования, которые представляют собой целостные природно-географические и социально-экономические системы со своими органами власти и управления. Наличие своих особых органов власти и управления не исключает, а предполагает существование общегосударственных и ведомственных органов управления, оказывающих определенное воздействие на развитие регионов.

Таким образом, применительно к России целесообразно определять регион как территорию в административных границах субъекта Российской Федерации, характеризующуюся следующими основополагающими характеристиками: комплексностью, целостностью, специализацией и управляемостью, то есть наличием политико-административных органов управления.

При наличии регионального политико-административного деления государства принципиальным моментом является характер самого государственного образования, а именно: идет ли речь о федеративном или об унитарном государстве.

## 22.2. Региональное управление в унитарных государствах

Широкое распространение регионального уровня управления во многих, прежде всего западноевропейских унитарных государствах, шло, начиная с 1950-х годов XX в. Здесь регионы являются своего рода новичками в управленческой иерархии, как бы вставленными между центром и местным самоуправлением. Именно в этот период термин «региональное управление» или «региональные власти» стал использоваться для обозначения управления на уровне больших территорий, внутри которых в свою очередь также имеется своя система местного самоуправления.

Особенно широкое развитие региональный уровень управления получил к началу 1980-х годов во Франции, Италии, Испании и Португалии.

Среди основных мотивов создания региональных политико-административных единиц в унитарных государствах обычно называются следующие:

- необходимость диффузии (размывания) власти с целью блокирования возможности установления новых диктатур;
- раскол монолитной и неэффективной национальной бюрократии;
- устранение излишней политической концентрации на национальном уровне;

• стимулирование процессов регионального планирования, которые бы пришли на смену провалившимся общенациональным;

• ответ на давление со стороны базирующихся в регионах культурных и лингвистических движений, требующих автономии.

Поскольку региональные органы власти первоначально создавались для децентрализации государственных функций и для планирования и поддержки местного развития, виды деятельности, которые они могут вести самостоятельно, ограничены теми, которые подпадают под принцип «субсидиарности».

В связи с переносом основных мероприятий реформы на региональный уровень особое значение приобретает налаживание системы регулирования направления развития и функций местной экономики. При этом главным является определение водораздела между функциями центральных и региональных органов управления. Необходимо дать последним возможность самостоятельно решать локальные проблемы. Региональные органы должны взять на себя ту часть предприятий, которые обеспечивают выполнение социальных функций.

Объективное положение органов государственного управления регионального уровня достаточно сложно и порой противоречиво. Являясь органами государственного управления, они в большей или меньшей степени находятся под постоянным контролем со стороны центра, испытывая необходимость в согласовании и координации своей позиции с ним. Такая зависимость от центра характерна даже для устоявшихся федераций. Значительно сильнее эта зависимость, естественно, прослеживается в «регионализированных» унитарных государствах.

С другой стороны, региональные органы управления вынуждены считаться с мнением органов власти местного уровня. Несмотря на то что последние (особенно в федеративных государствах) находятся в определенной (иногда весьма существенной) зависимости от регионов, объективно интересы и тех, и других, их положение в системе публичной власти нередко весьма близки. Не случайно многие специалисты относят региональный уровень управления в унитарных государствах к местному управлению.

Задачи региональных органов управления (интересы регионов) связаны в первую очередь не с развитием экономики как таковой, а с заботой о человеке, сферой его жизнедеятельности. Воздействие на этот процесс должно рассматриваться именно с этой точки зрения. Это обстоятельство определяет и основные функции региональных органов управления: акцент их воздействия смещается на решение задач управления собственностью, трудовыми ресурсами, формирования системы направленного предпринимательства.

## 22.3. Региональное управление в федеративных государствах

***Основные характеристики статуса регионов в федерациях.*** Поскольку федерализм *представляет собой такую политическую организацию, при которой государственное управление разделено между региональными и центральным правительством таким образом, что каждый из уровней управления имеет право принимать окончательные решения по определенным видам деятельности*, региональное управление в этом случае приобретает качественно новые характеристики. Связано это прежде всего с двумя базовыми обстоятельствами.

Во-первых, основу федерализма составляет гарантированное разделение власти между центром и региональными властями.

Во-вторых, именно регионы выступают в роли субъектов Федерации, то есть речь идет о территориальном разделении власти, при котором субъекты Федерации определены географически.

На статус регионов оказывают существенное влияние и такие, вторичные по своей сути характеристики федерализма, как:

1. Наличие конституции. Разделение власти должно быть четко определено: и центральному, и региональным правительствам необходимы твердые гарантии, что предоставленные им права не могут быть аннулированы. Конечно, никакая конституция не может служить абсолютной гарантией, тем не менее она является необходимым компонентом федерализма.

2. Двухпалатный парламент. Высший законодательный орган федеративного государства, как правило, состоит из двух палат: Первая представляет население страны в целом, а вторая — субъекты федерации, то есть является органом представительства регионов на общегосударственном уровне управления.

3. Право субъектов Федерации принимать участие в изменении федеральной конституции и самостоятельно вносить изменения в собственную конституцию. Как правило, изменения федеральной конституции не могут быть проведены без выраженного в той или иной форме согласия субъектов Федерации. Оно может быть выражено верхней палатой парламента, представляющей субъекты федерации, и / или одобрением со стороны по крайней мере большинства законодательных органов субъектов Федерации или референдумами, проводимыми в субъектах Федерации. Однако эти примеры не опровергают общей тенденции к унификации систем государственного управления на уровне Федерации в целом и отдельных ее субъектов.

4. Равное или непропорционально сильное представительство небольших субъектов Федерации в верхней палате парламента. Поскольку все субъекты Федерации имеют равное представительство (Россия, США, Швейцария — по два представителя, Австралия — по десять представителей) небольшие субъекты получают преимущество, так как их небольшое население имеет такое же представительство, как население крупных образований. Хотя в германском бундесрате и канадском сенате нет равного представительства субъектов Федерации, все равно меньшие по численности населения единицы имеют определенные преимущества в представительстве, не соответствующие пропорциональному соотношению численности населения в них. Исключением опять является Австрия, где в бундесрате

представительство земель примерно пропорционально численности их населения.

5. Децентрализация государственного управления. Определение степени централизации / децентрализации представляет значительную трудность. Чаще всего за основу берутся расходы и доходы центра и регионов. Однако многие исследователи считают, что целесообразнее сравнивать централизованное и нецентрализованное налогообложение. К последнему относятся, во-первых, налоги, собираемые субнациональными уровнями управления для самих себя, во-вторых, дополнительные налоговые ставки на налоги центра и доли определенных центральных налогов, автоматически передаваемые субнациональным уровням управления. При этом речь не идет о налоговых доходах, передаваемых центром субнациональным уровням (трансферт центра), а также обо всех налогах, связанных с социальным страхованием. Анализ ситуации в 22 развитых демократических государствах показывает, что исходя из этого критерия средний уровень централизации для 15 унитарных государств составляет 83 процента, а для 6 федеративных — 58 процентов.

***Пути и мотивы создания федераций и их влияние на развитие регионального уровня управления.*** Как известно, федерация представляет собой комплексное и всегда сознательно создаваемое государственное образование. Она может создаваться путем объединения независимых государств, как это произошло в США в 1787 г., в Канаде в 1867 г., в Австралии в 1901 г. Она может навязываться со стороны бывшими колонизаторами при предоставлении независимости, что было характерно для Латинской Америки и ряда Британских колоний. Такой «навязанный» федерализм редко бывает стабильным и способным к дальнейшему саморазвитию. В этом плане типичен пример недолго просуществовавшей Восточно-Африканской федерации, включавшей в себя Кению, Танганьику (теперь — Танзания) и Уганду. Наконец, третий путь (путь России, Бельгии, Германии, Австрии) — путь превращения унитарного государства в федеративное.

В основе создания федеративного государства лежат, как правило, определенные мотивы.

Во-первых, стремление максимально адекватно отразить гетерогенный (неоднородный) характер многонационального общества (Индия, Югославия, Нигерия, Россия).

Во-вторых, надежда на приобретение определенных политических выгод, на политическое и военное усиление. При этом речь может идти не только о противостоянии внешней агрессии, но и об усилении собственных возможностей для экспансии. Так, например, создатели Канадской федерации стремились обеспечить свое политическое и экономическое влияние на северо-запад континента в противовес конкуренции США.

В-третьих, сильнейшим мотивом для объединения может стать экономическая целесообразность и выгода. Австралийские федералисты были убеждены, что создание федерации будет способствовать



быстрому экономическому развитию. Именно экономические причины заставили Великобританию участвовать в процессе создания западноевропейской федерации. Аналогичны и причины центростремительных тенденций в СНГ.

Если в первом случае инициатором процесса федерализации страны выступает, как правило, центр (хотя действия центрального правительства могут быть в определенной степени и навязаны ему различного рода национально-этническими и религиозными движениями, партиями или группами), то во втором и третьем — инициатива исходит от регионов.

Вне зависимости от того, какие конкретные причины лежали в основе создания федерации, очевидно, что она является ярким примером того, как можно организовать внутреннее управление государством, чтобы сделать это государство максимально конкурентоспособным на мировой арене. Однако очевидно, что, по крайней мере, на начальном этапе существования федеративного государства, политическая власть в значительной степени концентрируется в руках тех, кто инициировал процесс федерализации. Именно они и определяют правила игры, то есть реальный статус центрального и региональных органов управления.

***Принципы построения федеративного государства.*** Федеративное государство обычно должно строиться на трех основных принципах, определяющих суть взаимоотношений между регионами и центром:

1. *Принцип автономии.* Федерация в целом и каждое из ее образований наделяются прерогативой принятия законов. Имеет место реальное разделение власти. Полномочия тех и других распространяются на строго определенные сферы деятельности. В этом плане автономия исключает всякое конкурирующее вмешательство федерации и ее субъектов в решение одного и того же вопроса, то есть каждый обладает собственными исключительными полномочиями.

2. *Принцип равенства.* Федерации не принадлежит опекунская власть, иначе говоря, политический контроль над ее субъектами в сфере компетенции последних. Сами же субъекты Федерации тем более не вправе навязывать ей свою волю. Как с точки зрения права, так и на практике все объединяющиеся в Федерацию единицы должны быть равны. Они подчинены лишь Конституции, которая устанавливает и разграничивает их компетенцию.

3. *Принцип участия.* Федеративное государство основывается на изначальном распределении полномочий и средств их осуществления. Подобное разделение функций должно быть компенсировано наличием механизмов сотрудничества. Субъекты Федерации участвуют в руководстве на федеральном уровне, в первую очередь, через верхние палаты национальных парламентов.

***Типология федеративных отношений.*** В общем виде, не с точки зрения конституционного закрепления, а с точки зрения реального соотношения сил, сложившегося между центром и субъектами Федерации, канадские исследователи К. Кернаган и Д. Сигель выделяют следующие виды федерализма:

*Квазифедерализм.*

Федеративное государственное устройство существует практически только на уровне законов, которые в реальной политической жизни не действуют. Сохраняется практически полный диктат центра. Субъекты Федерации представляют собой обычный уровень иерархической управленческой пирамиды централизованного государства.

*Классический федерализм.*

Основным его принципом является такое разделение власти между центральным и региональным правительствами, при котором каждое из них в пределах своей компетенции координирует свои действия самостоятельно в условиях относительной автономии.

*Кооперативный федерализм.*

Форма федерализма, при которой идет процесс постепенной «притирки» и согласования позиций между уровнями управления, при этом не столько законодательным и судебным путем, сколько наработкой опыта взаимодействия через постоянные консультации и координацию для совместных решений. Для этого типа федерализма характерна фрагментация власти внутри каждого уровня управления, жесткое функциональное разделение, формирование специфических связей между группами чиновников-профессионалов, действующих на различных уровнях государственного управления, в значительной степени закрытый для общественности характер этих связей.

*Исполнительный федерализм.*

Концентрация и централизация власти высшими органами исполнительной власти как федерации в целом, так и ее субъектов, контроль за отношениями между центром и регионами со стороны политиков и официальных лиц с широким кругом функциональных интересов, крайне формализованные и широко освещаемые средствами массовой информации процедуры налаживания и совершенствования отношений между центром и субъектами Федерации.

*Чрезвычайный федерализм.*

Существует в период глубоких социальных и экономических потрясений (войны, великая депрессия и т.п.). В этом случае субъекты Федерации добровольно передают часть своей компетенции центру на определенный период времени.

*Федерализм с двойным лицом.*

Субъекты Федерации находятся в данном случае в неравном правовом положении, имеют различный конституционный статус. Соответственно их реальные права и возможности в значительной степени различаются. В отечественной литературе в данном случае принято говорить об асимметричном характере федерации.

В принципе ни одно из федеративных государств нельзя в полной мере отнести к какому-либо типу федерализма, скорее можно говорить о тяготении к одной из этих моделей или сочетании характерных черт нескольких из них. Так, для Российской Федерации в период до августа 1991 г. в значительный степени был характерен квазифедерализм (то же самое можно сказать и о доперестроечном СССР), в настоящее же время начинают превалировать черты исполнительного федерализма.



Специфические черты приобретают региональное управление и политика в тех случаях, когда главной целью создания федеративного государства было предоставление автономии определенным группам населения, таким как религиозные и этнические меньшинства, особенно в тех случаях, когда они образуют ярко выраженные субобщности в плюралистическом обществе. В соответствии с типологией, предложенной Ч. Тарлтоном, целесообразно последовательно проводить различие между конгруэнтным и неконгруэнтным федерализмом. Конгруэнтные федерации состоят из территориальных единиц, социальный и культурный состав которых близок в каждом из субъектов Федерации и в федерации в целом. В полностью конгруэнтной федеральной системе субъекты Федерации представляют собой своего рода отражение в миниатюре важнейших характеристик федерации в целом. Соответственно, неконгруэнтные федерации состоят из субъектов, социальные и культурные характеристики которых сильно отличаются друг от друга и от федерации в целом.

Другой способ их различения — сравнение политических границ между субъектами Федерации и социальных границ между группами, такими, как религиозные и этнические меньшинства. В неконгруэнтных федерациях эти границы имеют тенденцию к совпадению, в конгруэнтных — к пересечению. Если политические границы определены таким образом, что они примерно соответствуют социальным границам, гетерогенность федеративного государства как целого трансформируется в высокую степень гомогенности на уровне субъектов Федерации. Другими словами, неконгруэнтный федерализм может сделать плюралистическое или полуплюралистическое общество менее плюралистическим путем создания относительно однородных меньших по размеру и численности населения территорий.

## 22.4. Особенности регионального управления в Российской Федерации

Конституция Российской Федерации (1993 г.) заложила основные принципы, «общие правила» построения подлинной федерации, а именно:

суверенитет Российской Федерации на всей ее территории;

верховенство на всей территории страны федеральной Конституции и федеральных законов;

государственная целостность страны;

единство системы государственной власти;

разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации;

равноправие субъектов Федерации между собой в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Эти принципы стали необходимой базой для решения проблем национально-государственного устройства России, которое и было продолжено в последующий период.

К концу 1990-х годов отчетливо обозначились основные проблемы и противоречия формирующейся федеративной системы. Основными из них стали:

— отсутствие четкого и хорошо продуманного разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

— проблема соединения федерализма с правовым государством, проявившаяся в несоответствии нормативных и подзаконных актов, принятых субъектами Федерации Конституции РФ и федеральным законам;

— сохранение реального различия в статусе между республиками и регионами РФ;

— наличие в составе ряда краев и областей национальных округов, также являющихся субъектами федерации (так называемый парадокс «матрешки»);

— проблемы развития бюджетного федерализма.

На процесс развития федеративных отношений не могли не оказывать влияния и другие факторы социально-экономического порядка. Среди них следует особо выделить наличие таких проблем, как:

• возрастание противоречий между «бедными» (дотационными) и «богатыми» регионами;

• «идеология» экономического сепаратизма: появление территорий с льготными, особыми режимами природопользования, хозяйствования, налогообложения и т.п., охватившее почти четверть пространства России и около трети ее экономического и ресурсного потенциала;

• изменение региональных приоритетов России в результате продолжающихся геополитических сдвигов: неизмеримо возросла доля северных и тихоокеанских территорий, требующих солидной государственной поддержки.

Развитие российского федерализма находилось и под воздействием общего характера переходного периода: неизбежные издержки демократического реформирования государственного устройства страны при отсутствии подлинно демократической правовой культуры; унаследованная от Союза ССР асимметричность Федерации; излишняя фрагментация общероссийского рынка и, вероятно, в большей степени — стиль руководства Президента Б.Н. Ельцина, который в контексте внутрифедеративных отношений проявился в предпочтении использования разного рода неформальных методов воздействия, согласительных процедур и т.п. собственно правовым мерам, что с 1996 г. усугубилось отсутствием политической воли. Иными словами, к концу 1990-х годов очевидным стал не столько кризис федеративного государства как такового, сколько кризис управления им.



Осознание наличия серьезных проблем в функционировании российского федерализма, оказывающих влияние на общую ситуацию в стране и вызывающих ослабление управляемости политическими и социально-экономическими процессами, заставило нового Президента РФ В.В. Путина начать процесс реформирования федеративных отношений.

Прежде всего, он нашел свое выражение в так называемом пакете президентских законодательных инициатив по укреплению государственности, направленных на:

усиление контроля федерального Центра над властными структурами территорий;

разграничение членства в Верхней палате ФС и пребывание в должности региональных руководителей;

определение условий и порядка отстранения от власти лидеров субъектов Федерации, избираемых населением.

Соответственно, основными шагами в реформировании федеративных отношений стали:

— изменение способа формирования Совета Федерации;

— создание Государственного совета;

— создание конкретных механизмов ответственности представителей властей субъектов Федерации за нарушение общероссийского законодательства.

— создание федеральных округов (см. табл. 1);

*Таблица 1*

**Федеральные округа Российской Федерации**

| ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ | СОСТАВ | СТОЛИЦА ОКРУГА | НАСЕЛЕНИЕ % |
|---|---|---|---|
| Центральный | 17 областей, 1 город федерального значения | Москва | 25,5 |
| Северо-Западный | 2 республики, 8 областей, 1 город федерального значения, 1 автономный округ | Санкт-Петербург | 9,8 |
| Южный | 8 республик, 3 области, 2 края | Ростов-на-Дону | 14,4 |
| Приволжский | 6 республик, 8 областей, 1 автономный округ | Нижний Новгород | 21,1 |
| Уральский | 4 области, 2 автономных округа | Екатеринбург | 8,7 |
| Сибирский | 4 республики, 6 областей, 2 края, 4 автономных округа | Новосибирск | 13,4 |
| Дальневосточный | 1 республика, 4 области, 2 края, 1 автономная область, 2 автономных округа | Хабаровск | 5,0 |

— уточнение разграничения сфер компетенции между уровнями публичной власти.

В настоящее время с точки зрения совершенствования российского федерализма представляется важным сконцентрировать усилия на дальнейшем развитии и совершенствовании правовой базы федерализма. В частности, целесообразна разработка и принятие федеральных конституционных законов о порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта и о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

Необходима успешная реализация уже законодательно закрепленной судебной реформы, создание единой и эффективной системы судебной власти в стране, поскольку именно судебные органы являются инструментами, посредством которых исполняются решения, касающиеся нарушений федерального законодательства в регионах.

Таким образом, проводимые Президентом В.В. Путиным административные реформы способствуют преодолению кризиса управления Российской Федерацией. В арсенале федерального Центра теперь имеются легальные процедуры для контроля над ситуацией в регионах. Притом не только при крайних обстоятельствах (например, сецессия Ичкерии), но и в случае несоблюдения общегосударственных законов или нарушения конституционных прав граждан России, так сказать, в рутинном порядке. Последнее особо важно, поскольку существует целый ряд причин, делающих федеральное вмешательство более чем уместным, в частности, межэтнические трения и элементы дискриминации по национальному признаку.

В то же время необходимо отметить, что проведение реформ идет в русле сложившегося еще в 1990-е годы так называемого исполнительного федерализма, позволяющего правящим элитам страны вести главным образом закулисный торг по ключевым вопросам, достаточно вольно трактуя Конституцию Российской Федерации, отодвинув на задний план представительные органы власти, не испытывая ни малейшего давления со стороны общественного мнения.

Это является результатом базового противоречия российского федерализма. В силу целого ряда особенностей — обширная территория, многонациональный состав населения, неравномерность экономического, социального и культурного развития регионов, — федеративное устройство представляется для России оптимальным. Федералистская идея прочно утвердилась в ряду тех общественно-политических идеалов, которые разделяются подавляющим большинством рядовых граждан и политической элиты страны.

В то же время попытки взрастить федеративную идею в условиях неразвитого гражданского общества, дефицита демократической культуры, при отсутствии субстрата федерализма — уважения к либеральным ценностям — могут привести только к промежуточным результатам. Соответственно, подобно любой переходной форме, «исполнительный федерализм» несовершенен и противоречив, однако на данном этапе он, видимо, представляет собой предельно возможное приближение к федеративному идеалу. Это — приспособление федералистской идеи к потребностям только еще формирующегося демократического и рыночного общества.



## 22.5. Основные направления региональной политики

Под региональной политикой обычно понимается особый вид государственной политики по регулированию экономического, социального, этнополитического, экологического развития страны в пространственном (региональном) аспекте. При этом представляется целесообразным различать государственную региональную политику, проводимую центральными (федеральными) органами государственной власти в отношении регионов, и собственно региональную политику, проводимую органами управления регионов в отношении территорий, которые находятся под их юрисдикцией.

При определении основных направлений региональной политики западные специалисты в первую очередь обращают внимание на состав и причины территориального (регионального) неравенства. К ним чаще всего относят такие характеристики, как:

масштабы, качества и направления использования природно-ресурсного потенциала, влияние которого может быть разноплановым;

периферийное положение региона, его отдаленность от основных центров производства и потребления, что оказывает влияние на величину транспортных расходов, масштабы внутрирегиональных и межрегиональных связей;

несовершенство структуры производства, связанное с технологической и организационной отсталостью, запаздыванием «инновационных вливаний»;

агломерационные преимущества (большое пересечение в регионе межотраслевых связей) и агломерационные недостатки (перенаселение регионов);

политические факторы, формы общей и региональной политики;

социально-культурные факторы (степень образованности населения, наличие научных, учебных и культурных центров и т.д.);

стадии экономического и технологического развития;

физические факторы размещения (наличие транспортных систем, аэропортов, гаваней, телекоммуникационное обеспечение и др.).

Современная региональная политика возникла на основе объективных требований развития производительных сил. Главное — создание условий, которые позволяют лучше, эффективнее приспособиться к ужесточению конкурентной борьбы в мире за рынки сырья и сбыта, сферы приложения капитала.

Основными направлениями региональной политики за рубежом являются:

децентрализация политико-административной власти и экономики, предоставление регионам все большей самостоятельности;

выработка совместных стратегий экономического развития страны и регионов с учетом возможности использования собственного природно-ресурсного потенциала, обменов с соседними регионами;

выравнивание уровней социального и экономического развития территорий;

координация долговременных региональных программ, стратегических целей, региональной политики.

При этом базовыми критериями для принятия решений являются: сохранение устойчивого развития; эффективное использование ресурсов региона, выработку рациональной структурной политики, использование внешних источников роста и обменов для решения региональных задач.

Необходимо отметить, что региональная политика значительно различается в зависимости от того, идет ли речь о развитых или развивающихся странах.

Характерными чертами региональной политики развитых стран являются:

освоение слаборазвитых («проблемных») регионов, а также реконструкция «депрессивных» регионов;

децентрализация агломераций и территорий сверхконцентрации населения и промышленного производства;

образование новых промышленных узлов за пределами городских поселений, не связанных с существующими центрами промышленного производства.

Важнейшей задачей государственной региональной политики развивающихся стран является ускорение процесса социально-экономического развития, ликвидация последствий колониальной зависимости в экономике от бывших метрополий. Соответственно основными направлениями региональной политики выступают:

интеграция всех регионов страны в единый национальный рынок, формирование единого рыночного пространства;

смягчение противоречий между городом и деревней;

регулирование процесса урбанизации;

возможно более полное освоение национальных природных и трудовых ресурсов;

рациональное размещение новых промышленных объектов.

Применительно к современному уровню развития региональной системы России в соответствии с базовым правовым документом «Основными положениями региональной политики в Российской Федерации» в качестве главных определены следующие цели и задачи:

обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства;



обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации, независимо от экономических возможностей регионов;

выравнивание условий социально-экономического развития регионов;

предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;

приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;

максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;

становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

Однако реализация этих задач на практике станет возможной только в случае децентрализации власти путем закрепления за субъектами РФ возможно большего числа полномочий в сферах совместного ведения, что должно способствовать повышению эффективности взаимодействия между федеральными и региональными органами власти. Одновременно представляется необходимым и решение такой сложной с политической точки зрения проблемы, как обеспечение действия принципа равноправия субъектов РФ между собой и в отношениях с федеральными органами государственной власти с учетом специфики каждого региона.

Все это, естественно, требует дальнейшего совершенствования законодательного процесса. При этом необходимо учитывать мнение регионов еще на стадии разработки самой концепции законопроектов.

Каковы бы ни были причины создания регионального уровня, становится очевидным, что в полной мере федеральная или регионализированная система предлагает реальную альтернативу национальному уровню с точки зрения выполнения функций современного государства. Неизбежное усложнение политических структур уравновешивается облегчением ноши на плечах центра благодаря тому, что основное определение политики во многих важных сферах осуществляется ближе к обыденным проблемам реальной жизни, часто путем стимулирования (использования) региональной лояльности и стимулирования межрегиональной конкуренции в целях поиска лучших решений.

Конечно, процесс регионализации весьма сложен, поскольку он требует готовности к пересмотру взгляда на государство и поддержки вертикального разделения властей, которое накладывает определенный отпечаток на систему государственного суверенитета.

## ЛИТЕРАТУРА

Конституция Российской Федерации. М., 1993.

«Основные положения региональной политики в Российской Федерации». Указ Президента Российской Федерации 03.06.1996 // Российская газета. 1996. 11 июня.

*Васильева Т.* Становление федеративных отношений и практика Конституционного суда РФ // Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность. М., 2000.

*Золотарева М.В.* Федерация в России: проблемы и перспективы. М., 1999.

*Игнатов В., Бутов В.* Регионоведение. Ростов-на-Дону, 1998.

*Невинский В.* Остаточная компетенция субъектов Российской Федерации // Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность. М., 2000.

*Синягов А.* Вопросы создания систем управления регионом // Экономист. 1993. № 8.

*Смирнягин Л.В.* Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки. Серия «Научные доклады». № 63. М.: Московский общественный научный фонд, 1998.

Современная российская модель разделения власти между федерацией и ее субъектами (актуальные правовые проблемы). ИНИОН. М., 1996.

Современный федерализм: состояние и тенденции развития / Отв. ред. О.Е. Кутафин. М., 1999.

*Столяров М.* Регионализм в Европе и в Российской Федерации // Международная жизнь. 1997. № 9.

Федеральные начала организации государственной власти в России. М., 1996.

Федеративные отношения и региональное управление в России. М., 1994.

*Чиркин В.Е.* Современное федеративное государство: Учебное пособие. М., 1997.

*Hague R., Harrop M., Breslin Sh.* Comparative Government and Politics. L., 1992.

Handbook of Federal Countries, 2002. Montreal, 2002.

*Jelazar D.* Federalism and the Way to Peace. New York, 1996.

*Kenaghan K., Siegel D.* Public Administration in Canada. Ontario, 1991.

*Lijphart A.* Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. L., 1984.

*Meekison J.P.* (ed.) Intergovernmental Relations in Federal Countries. Ontario, 2002.

*Watts R.* Comparing Federal Systems. Kingston, Ont., 1999.

Тексты законов РФ взяты из электронной информационно-правовой базы данных системы «Консультант Плюс».

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Регион, региональная политика, процесс регионализации, федерализм, субъект Федерации, «исполнительный» федерализм, бюджетный федерализм, предметы ведения, сферы компетенции, национально-культурная автономия, политико-административное образование.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Дайте определение понятия «регион».
2. Каково различие в статусах регионов в унитарных и федеративных государствах?
3. Назовите основные этапы в формировании современной федеративной модели в России.
4. Раскройте основные противоречия существующей в настоящий момент модели федерализма.
5. В чем заключается основная направленность законодательных инициатив В.В. Путина по совершенствованию федеративных отношений?
6. Каковы главные задачи, которые должны быть решены благодаря созданию федеральных округов?
7. Какие дальнейшие шаги, по вашему мнению, необходимо предпринять для дальнейшего совершенствования российского федерализма?
8. Дайте сравнительный анализ региональной политики в зависимости от уровня политического и социально-экономического развития страны.

*Глава 23*

# ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДАМИ

С учетом постоянной интенсификации процесса урбанизации, в рамках государственного управления и политики возрастает значение решения проблем управления городами в широком значении этого слова, т.е. различными формами расселения, характерными для современного урбанистического мира.

## 23.1. Специфика современного города как объекта управления

XXI столетие открывает в процессе управления новые тенденции, в значительной степени продолжая развитие предыдущего периода.

Вторая половина XX в. была периодом развития быстрыми темпами системного подхода к проблемам управления. Это имело огромное значение для формирования теоретических основ управления городом. Рассмотрение города как большой, комплексной, многофункциональной системы повлекло за собой необходимость подробного описания данного объекта управления, а также рассмотрения отдельных элементов системы, связей, существующих между ними. Перед крупными городами встали проблемы управления, по масштабам аналогичные проблемам управления государственными системами. Однако эти проблемы отличаются от проблем государственного управления, прежде всего в связи с чрезвычайно высокой концентрацией[1] населения на крайне ограниченной территории.

Рассматривая место современных городов в системах более высокого порядка: территориальных и административных единицах, национальных государствах и надгосударственных образованиях (например, ЕС), можно выделить следующие варианты:

• малые города (с численностью населения до 20 тыс. человек) существуют как самостоятельные муниципальные образования, имеющие собственную систему городского управления в рамках общенациональной системы МСУ, либо входят в состав других муниципальных образований (например, малые города Ленинградской области или Республики Коми, где МСУ сформировано на базе районов в составе субъектов РФ);

• полусредние и средние города (с численностью населения от 20 до 100 тыс. человек), как правило, обладают статусом муниципального образования, хотя их самостоятельность в значительной степени связана с моделью, принятой данной системой МСУ: в тех случаях, когда эта система ориентирована на модель «относительной автономии», которая предусматривает достаточно высокую степень самостоятельности муниципальных образований и стремится к созданию более крупных территориальных единиц (например, в северных странах), полусредние города часто оказываются также в составе более крупных муниципалитетов;

• большие города (с численностью населения более 100 тыс. человек) всегда автономны и часто функционируют на правах единиц надмуниципального уровня управления (графства в Великобритании, земельные районы в ФРГ и т.п.).

Классификация городов, принятая в РФ [Алексеев, Генисаретский, Щедровицкий, 1998], предусматривает, кроме выше названных типов городов, только так называемые крупные и крупнейшие города с населением свыше 500 тыс. человек. Однако приведенные выше цифры свидетельствуют о том, что современные города, в том числе и российские, часто далеко выходят за эту границу. В гораздо большей степени их размерам и прочим характеристикам соответствует модель, предложенная известным греческим урбанистом, создателем центра «Экистика» К. Доксиадисом (о теории Доксиадиса см. подробнее в кн.: Перцика Е.Н. Города мира. М., 1998):

• компактный город, имеющий численность населения до 100 тыс. человек (в эту категорию войдут все названные нами группы городов российской классификации);

• агломерация, в состав которой, как правило, входят: более крупный город-ядро и несколько тяготеющих к нему относительно более мелких городов-спутников, создающих в целом достаточно крупную урбанизированную территорию, обладающую высокой степенью связанности всех составляющих ее элементов с помощью интенсивного экономического взаимодействия, развитой транспортной инфраструктуры, значительных потоков маятниковой миграции, а также интенсивного использования всем населением данной территориальной системы социальной инфраструктуры города-ядра. В РФ процессы агломерирования не столь интенсивны, как в Западной Европе, в связи с более низким уровнем урбанизации (приблизительно на 10 пунктов ниже) и с гораздо более обширной территорией, но уже в настоящее время можно выделить ряд территорий, где они протекают достаточно активно. Прежде всего, это Центральный район (вокруг Москвы), Северо-Западный район (вокруг Санкт-Петербурга), а также районы городов-миллионников, каждый из которых уже является

[1] В 1950 г. в десятку крупнейших городов входили Лондон, Париж, Москва, агломерация Рейн — Рур. В настоящее время они остались далеко за ее пределами. При этом самый большой город имел тогда население 12,3 млн человек (Нью-Йорк), а занимавший 10-е место — 4,4 млн (Калькутта). Определение численности населения в крупнейших городах представляет собой особую проблему. Актуальную информацию по этому вопросу можно найти на сайте: www.citypopulation.de.

агломерацией в силу своего размера, как по численности населения, так и по пространственной протяженности, а также в связи со сложной пространственной структурой. Численность населения агломераций определяется в интервале от 100 тыс. до 10 млн. человек;

• мегалополис (мегагород, сверхгород, система городов) включает в себя ряд разрастающихся и постепенно объединяющихся в единую форму расселения агломераций, т.е. является надагломерационным образованием со сверхсложной структурой, огромным населением и территорией. Такого рода урбанистические системы, подобные Млечному Пути, существуют сегодня реально, хотя и не достигли к 2000 г. предсказанных 30 лет назад размеров. К 10 крупнейшим мегалополисам относятся в настоящее время Токио, Мумбай, Сан-Пауло, Шанхай, Нью-Йорк, Мехико, Пекин, Джакарта, Лагос, Лос-Анджелес. Возможность формирования мегалополисов прогнозируется учеными и в РФ, прежде всего на территории между Москвой и Нижним Новгородом. Численность населения мегалополисов определяется в интервале от 10 до 50 млн. человек.

Продолжая рассмотрение проблем процесса урбанизации и его перспектив, Доксиадис прогнозирует формирование из мегалополисов урбанизированных регионов, которые впоследствии образуют урбанизированные континенты, что приведет в итоге к возникновению экуменополиса — гигантского планетарного города.

## 23.2. Основные проблемы управления крупнейшими системами расселения: агломерациями и мегалополисами

Первая из этих проблем — тесная взаимосвязь систем между собой в рамках всемирной системы городов и их стремление обрести определенную автономию внутри систем более высокого порядка, прежде всего национальных государств. Обе тенденции относятся к разряду абсолютно естественных и неизбежных, т. к. значение данных городских систем далеко выходит за пределы отдельного государства (такие города, как Лондон, Париж, Берлин, Токио, Нью-Йорк, Москва, Петербург оказывают достаточно сильное влияние на мировые экономические, политические, социальные, культурные процессы), а также, безусловно, не укладывается в обычные рамки процесса МСУ. Структурная и функциональная специфика этих систем требует их вычленения из стандартных процессов государственного и муниципального управления путем формирования достаточной для их автономизации законодательной базы, создания финансовой основы их развития, а также четкого разграничения предметов ведения, функций и компетенции между органами государственного управления (в любом варианте — как федеративном, так и унитарном) и органами управления собственно городской системы любого масштаба (агломерация, мегалополис).

Баланс между управлением со стороны государства и самоуправлением городской системы ищут на протяжении всего XX столетия в



Лондоне, где очень многие городские проблемы долгое время регулировались и решались правительством Великобритании, что не дает достаточной эффективности, по мнению многих специалистов и жителей города. «В 1985 году правительство консерваторов разрушило Совет Большого Лондона, вместо того чтобы попытаться провести реформу системы управления городом. Это было актом мести по чисто политическим мотивам. Компетенцию Совета Большого Лондона делят сегодня между собой 5 министерств, 33 района города, город Лондон и ровно 60 различных комитетов и прочих организаций. Лондон, самый большой город Европы, не имеет работоспособного органа стратегического планирования» [Rogers, 1999, 247].

Степень автономии крупной и крупнейшей городской системы внутри системы более высокого порядка может и должна определяться только исходя из интересов города и его жителей. В данном случае, как и во всем демократическом процессе управления, базовым должен стать принцип субсидиарности: проблемы, которые могут быть решены самим городом, должны решаться им самостоятельно, и только в случае, когда органы управления городом обращаются за помощью и поддержкой, в процесс управления городской системой должно вмешиваться государство. Такое вмешательство может осуществляться и в связи с обращением горожан, не удовлетворенных деятельностью городских властей.

В настоящий период можно наблюдать в реальном процессе управления следующие варианты относительной автономии городских систем в рамках современных демократических государств:

1. В федеративных государствах крупнейшим городам присваивается статус субъекта федерации, т.е. создаются государственно-территориальные образования, по объему компетенции приравниваемые к остальным субъектам федерации. По отношению к ним часто используется термин город-государство. Некоторые из этих городов продолжают таким образом историческую традицию «вольных городов», что отражает и их официальное название, например, Вольный Ганзейский город Гамбург. В ряде случаев присвоение данного статуса связано с политическими причинами: например, Берлин стал городом-государством в результате его особого международного экстерриториального статуса после Второй мировой войны, а Брюссель получил права одного из трех регионов Бельгии в результате сложного и длительного процесса перехода государства от унитарной к федеративной форме государственного устройства. Его статус отражает наличие в составе населения города представителей всех трех языковых групп, а также всех четырех национально-культурных сообществ, проживающих на территории страны. Приведенные примеры свидетельствуют о достаточно высокой степени сложности процесса формирования отношений между федеративным государством и его крупнейшими городами.

2. Достаточно широко распространен также вариант выделения крупных и крупнейших городов в административные округа (как в унитарных, так и в федеративных государствах), где процесс управле-

ния городской системой протекает в рамках деконцентрации процесса управления: все решения, касающиеся городской системы, ее функционирования и развития, принимаются органами государственного управления и лишь реализуются непосредственно управленческой подсистемой самого города. В данном случае городская система не имеет даже относительной автономии в рамках системы более высокого порядка. Такой тип взаимоотношений характерен как для развитых демократий (примером может служить столица США Вашингтон), так и крупнейших городов развивающихся стран, таких как столицы государств Латинской Америки.

3. Во многих странах государство пытается включить крупнейшие города в систему местного самоуправления, в результате чего создаются различные пересечения собственно муниципального, надмуниципального, а также государственного уровня управления (особенно в федеративных государствах, где это затрагивает иногда несколько субъектов федерации одновременно). Однако при таком варианте относительная автономия городской системы сохраняется до определенного предела, что обеспечивает соблюдение принципа субсидиарности только в усеченном виде. Обычно целостность такой системы проявляется наиболее отчетливо в процессе стратегического планирования. Среди наиболее ярких примеров подобного рода можно привести длительное существование Лондона в качестве графства (надмуниципальный уровень в системе МСУ); Парижскую агломерацию, границы которой практически совпадают с границами одного из регионов Франции (децентрализованный уровень государственного управления, который все чаще трактуется как элемент системы МСУ). К категории такого смешанного типа взаимосвязей города и государственной системы или одной из подсистем государства относятся и взаимоотношения крупнейшего города США Нью-Йорка с различными штатами и элементами их систем МСУ. В настоящее время существуют следующие системы различного масштаба с аналогичным названием:

- муниципальное образование Нью-Йорк, так называемый Нью-Йорк-Сити с населением 7,9 млн человек и территорией 768 кв. км;
- учетная статистическая единица Нью-Йорк (статистическая единица учета населения в границах подчиненных территорий, к которым относятся кроме Нью-Йорк-Сити 4 графства штата Нью-Йорк и 8 графств штата Нью-Джерси). Данная учетная единица именуется в США стандартным метрополитенским ареалом. Ее население составляет 11,6 млн человек, и она занимает территорию 2500 кв. км;
- так называемый «Большой Нью-Йорк» (именуемый также «трехштатным», т.к. в его состав входят кроме Нью-Йорк-Сити 7 графств штата Нью-Йорк, 9 графств штата Нью-Джерси и одно графство штата Коннектикут) с населением 16,6 млн человек и территорией 10 000 кв. км. При этом необходимо помнить, что вопросы МСУ регулируются в США законодательством штатов, т.е. в составе городской системы находятся образования надмуниципального уровня (графства) и муниципалитеты, между системами управления которых могут существовать определенные отличия, требующие согласования и серьезной координации в процессе управления городом.



Приведенный последним пример является также яркой иллюстрацией еще одной чрезвычайно острой для городских систем проблемы: определения границ системы и отграничение ее от окружающих ее систем (других субъектов федерации, образований надмуниципального уровня, муниципалитетов, непосредственно примыкающих к территории города, постепенно вовлекаемых в процесс агломерирования и часто активно сопротивляющихся этому).

При определении границ городской системы необходимо учитывать, с одной стороны, экономические и географические факторы, а с другой, политические характеристики данной системы: степень ее автономии (см. пункты 1, 2), особенности модели МСУ в данном государстве и баланс политических сил как внутри системы, так и в ее внешней политико-административной среде. Многие мегалополисы и агломерации стоят перед дилеммой: расширять территорию за счет включения новых элементов или пытаться строить взаимоотношения с прилегающими территориями на какой-либо иной основе. Так, в 1995 г. временной, как считают специалисты, неудачей закончился процесс объединения Берлина, новой столицы объединенной Германии, с расположенной вокруг землей Бранденбург. В случае такого объединения крупнейший город Германии получил бы дополнительное пространство для расширения и развития, прежде всего экономического, хотя в результате он утратил бы также свой статус города-государства, став образованием надмуниципального уровня (город на правах земельного района), что могло в значительной степени нормализовать процесс управления городской системой, привести к сокращению численности управленческого аппарата, т.к. вместо двух земель должна была быть сформирована одна. Процесс интеграции городской системы с окружающим ее непосредственно регионом объективно оказывает позитивное влияние на ее развитие и функционирование, однако непосредственное расширение территории города связано и с многочисленными проблемами: удлинение всех сетей и коммуникаций, транспортных магистралей, необходимость повышения скорости движения по ним и т.д. Процесс «расползания» городов многие специалисты рассматривают как негативное явление, снижающее степень управляемости системы, усложняющее ее структуру, нарушающее восприятие городского сообщества как единого целого. В современных условиях (интенсивный процесс агломерирования и формирования мегалополисов в регионах с высокой степенью урбанизации) расширение территории городов и увеличение масштабов городских систем в целом неизбежно.

В процессе взаимодействия города и его непосредственного окружения особое значение приобретут такие функции управления, как планирование и организация городского пространства в совершенно новых условиях, что потребует в первую очередь выполнения ряда основных принципов управления большими системами, свойства которых никогда не могут быть сведены лишь к сумме свойств составляющих их эле-

ментов. Возникнет необходимость создания гибкой, сверхадаптивной системы управления, которая была бы в состоянии реагировать на изменения в каждом из элементов системы, одновременно учитывая то обстоятельство, что любое воздействие на один из элементов может вызывать самые различные изменения и в других ее элементах.

## 23.3. Системы управления крупными и крупнейшими городами: структура, новые механизмы процесса управления

Перед рассмотрением различных вариантов управляющих систем крупнейших городов охарактеризуем специфику протекания процессов в условиях целостной городской системы. Полностью сформированной ее можно считать только при соблюдении ряда следующих условий:

- достижение определенной степени связанности элементов системы, не позволяющей им (часто существовавшим длительный период как автономные системы) далее функционировать и развиваться эффективно в автономном режиме;
- развитие единой инфраструктуры для всех элементов системы, как технической (сети, коммуникации, транспорт), так и социальной (образование, здравоохранение, рекреация, спорт, культура);
- формирование единой для всей системы самоидентификации граждан, ощущающих свою принадлежность к определенному сообществу в большей степени, чем к его отдельным элементам (хотя это может сочетаться и с сохранением частично прежней самоидентификации).

В такого рода системах невозможна децентрализация процесса управления в полном смысле этого слова, т.к. она предполагает отсутствие какой бы то ни было субординации, т.е. подчинения нижестоящего уровня управления вышестоящему, а значит, не позволяет достаточно четко координировать функционирование систем жизнеобеспечения. Этот вопрос вызвал острую дискуссию в период формирования системы МСУ в Санкт-Петербурге. В результате длительного обсуждения был сделан вывод, что создание автономной системы муниципалитетов на внутригородских территориях невозможно, т. к. нельзя разделить компетенцию по управлению данными отраслями. Однако и управление городской системой крупного масштаба из одного центра не эффективно, а одной только деконцентрации функций недостаточно, т. к. она не позволяет нижестоящим уровням решать проблемы внутригородских территорий самостоятельно и под собственную ответственность, а лишь создает дополнительный уровень для реализации решений, принятых на вышестоящем уровне. На основании сказанного можно сделать вывод, что в рамках целостных городских систем необходимо формировать структуру системы управления смешанного характера, комбинируя элементы децентрализации, деконцентрации, а также централизации осуществления функций, значимых в равной степени для всего города.

*Система управления Берлина как образец системы городского управления, оптимально отражающий структуру городской системы как управляемого объекта.* Система управления Берлина может служить образцом системы управления, оптимально отражающей структуру самой городской системы как управляемого объекта. Она представляет собой систему управления со сложной двухуровневой структурой и демонстрирует высокую степень устойчивости. Начиная с 1920 г. и вплоть до настоящего времени в структуру системы управления городом и принципы ее функционирования не вносились кардинальные изменения (не считая периода с 1933 по 1945 г.).

Большой Берлин был создан после принятия закона «Об образовании нового городского муниципалитета Берлин» в 1920 г. [Gesetz.., 1998, 833]. Им определяется достаточно высокая степень децентрализации системы городского управления, в которой каждый из районов обладает определенной (хотя и ограниченной) степенью автономии. Районы являются в данной системе субъектами местного самоуправления с ограниченной компетенцией. Все вопросы муниципального права регулируются законами «О системе управления в районах» [Allgemeines.., 1994] и «О разграничении компетенций между городским и районным уровнем» [Об общих.., 2003].

Система является результатом консенсуса различных политических сил в Законодательном собрании Пруссии в период демократизации Германской империи. Главными политическими акторами были следующие политические партии: СДПГ и НСДПГ (Независимая социал-демократическая партия впоследствии превратилась в Коммунистическую партию Германии) — на левом фланге, правые партии националистического толка — Германская народная партия и Германская национальная народная партия, а также Партии Центра, которой принадлежала ведущая роль. Партия Центра и один из ее ведущих представителей, бургомистр г. Шенеберга Доминикус, смогли согласовать две противоположные по направленности тенденции: максимальной централизации Большого Берлина путем создания единого муниципалитета без какой-либо самостоятельности внутригородских территорий и децентрализации, выразившейся в стремлении создать «федерацию муниципалитетов», сохранявших практически полную муниципальную автономию, по типу Целевого союза, созданного до Первой мировой войны.

К централизации тяготели левые политические силы, надеявшиеся усилить свое влияние на территории объединенного муниципалитета. Правые представляли богатые пригородные муниципалитеты, не заинтересованные в распылении своих финансовых ресурсов на всю территорию Большого Берлина.

Компромисс был достигнут путем создания системы управления, не имевшей аналогов в землях Германии: районы получили статус муниципалитетов, сохранив частично автономию. Единство городской системы было обеспечено ограничениями, накладывавшимися на них в процессе функционирования. Главные ограничения касались общей компетенции органов управления районов — они не имели права определять состав своих вопросов местного значения. Кроме того, была ограничена кадровая и финансовая компетенция: районы фи-

нансировались по смете и не могли самостоятельно решать вопросы основных кадровых назначений.

Закон «О системе управления в районах» регулирует вопросы избрания районных собраний депутатов, формирования ими районных администраций.

(1) Параграф 2, определяющий общий правовой статус районов города и систему органов управления в районе, гласит:

(2) Районы является самоуправляющимися образованиями в рамках Берлина без статуса юридического лица;

Органами управления в районе являются *собрания народных представителей района и районные правления*[1].

Одним из чрезвычайно важных представляется нам параграф 4 данного [Allgemeines.., 1994] закона, т. к. он определяет бюджетную деятельность районов, предусматривая выделение районам общих финансовых сумм в рамках их бюджетного плана для выполнения ими задач в соответствии с законом о бюджете. Ответственность за выполнение бюджета несет сам район. Утверждается районный бюджет Собранием народных представителей района, что является одной из его основных компетенций согласно параграфу 12 данного закона [Allgemeines.., 1994].

В процессе развития города объем компетенции районов постепенно расширялся, что увеличивало степень децентрализации системы городского управления. Одним из этапов этого развития стал принятый в 1998 г. и вступивший в действие в 2001 г. «Закон о территориальной реформе», который сократил количество районов с одновременным предоставлением им более широких полномочий, в том числе и в бюджетной сфере. Принятие данного закона было результатом политического компромисса[2].

Большое значение для функционирования системы городского управления имеет закон «О разграничении компетенций между городским и районным уровнем». Параграф 1 проводит четко разграничение между задачами городского и районного уровня управления, подчеркивая при этом то, что «государственная и муниципальная деятельность в Берлине не разделяются» [Об общих.., 2003].

Согласно параграфу 3 закона «городские органы управления выполняют задачи, имеющие общегородское значение или по своему характеру обязательно требующие единообразного решения. Районные управления выполняют все остальные задачи. При этом они подлежат только специализированному контролю соответствующего управления сената...» (5). Ряд параграфов закона предусматривает возможность для районов в рамках совета бургомистров выражать свою позицию по основным вопросам законодательства и управления. Это относится также к внесению законопроектов членами палаты депутатов.

[1] Названия органов управления даны по кн.: «Коротко о новом Берлине»: Ведомство печати и информации земли Берлин. Берлин, 1995. С. 24.

[2] Количество районов сокращено с 23 до 12, что, соответственно, значительно увеличивает их способность к автономному функционированию [Gesetz.., 1987].



В вопросах бюджета пока можно наблюдать абсолютное преобладание компетенции городского уровня управления, что свидетельствует об ограничении суверенитета районов Берлина как субъектов местного самоуправления. Аналогичное ограничение можно наблюдать в сфере кадрового регулирования. Кроме того, районы не имеют собственной «общей компетенции», т.е. не могут расширять круг своих задач, а также не имеют права издания нормативных правовых актов, которые издаются по различным вопросам самостоятельными муниципалитетами. Наиболее обширная компетенция принадлежит им в области планирования использования территорий, застройки, землеустройства и отчуждения земельных участков для общественных нужд.

При анализе данного закона особое внимание привлекает чрезвычайно полное и подробное изложение всех аспектов взаимоотношений города и районов на современном этапе развития Берлина.

Пример данной городской агломерации позволяет сделать следующие выводы:

- формирование единой системы управления в крупной городской агломерации или мегалополисе является сложной социально-политической и управленческой проблемой;
- достижение консенсуса в ходе данного процесса возможно лишь на основе компромисса между всеми участвующими в нем политическими силами на основе учета интересов всего городского сообщества и городской системы в целом;
- созданная структура системы управления не может сохраняться без последующих изменений, однако может сохранять свои базовые параметры в течение длительного времени;
- элементы целостной городской системы могут обладать лишь относительной автономией, что требует создания в данных системах специфических по их характеристикам систем МСУ;
- в части балансировки механизмов централизации и децентрализации в системе управления крупной городской системой возможны различные варианты, диктуемые историческими, национальными и иными особенностями самой системы.

*Система управления Лондона как вариант высокой степени децентрализации структуры в системе управления городской системы большого масштаба.* Не менее яркой иллюстрацией развития системы управления и ее специфической структуры в крупной городской агломерации может служить также система управления крупнейшего города Великобритании и одного из крупнейших городов Европы, Лондона[1]. С 1985 г. в течение полутора десятилетий в городе не существовали

[1] С середины XIX в. город пережил 5 кардинальных реформ системы управления, включая реформу на рубеже XIX и XX вв. При этом вектор проведения реформы каждый раз отличался от предыдущего: до 1985 г. основным направлением было движение к большей централизации, реформа 1985 г. носила противоположный характер. Последний вариант достаточно сбалансирован: включает элементы централизации и сохраняет высокую децентрализацию.

общегородские органы управления: представительный и исполнительный. Лондон перестал быть муниципалитетом, передав эти полномочия городским районам (boroughs).

В настоящее время система управления города вновь радикально изменилась после проведения в 2000 г. реформы, направленной на усиление координации деятельности всех элементов системы. Впервые в истории Лондона в мае 2000 г. избиратели в ходе прямых демократических выборов избрали мэра города. Таким образом, система управления Лондона включает в ее современном состоянии два уровня: общегородской (мэр и Ассамблея), а также органы управления 32 городских районов и так называемую «корпорацию Лондонского Сити». Из 32 районов 12 районов и Сити составляют центр города, а остальные 20 являются окраинными. Различие между первыми и вторыми с административной точки зрения полностью утратило значение[1].

По сравнению с уже рассмотренной нами системой управления Берлина, степень децентрализации в системе управления Лондоном значительно выше.

Совет Большого Лондона был создан в 1965 г. (сменил Совет графства Лондон) как орган стратегического управления на местном уровне, принявший на себя ответственность за весь город. Этот орган городского управления просуществовал до его упразднения в 1986 году.

Несомненно, одним из наиболее существенных вопросов, которые должны решаться в рамках всего города в целом, является вопрос стратегического планирования, особенно в аспекте долгосрочного развития города. Вкратце охарактеризуем функционирование системы планирования в Лондоне в период с 1986 по 2000 г.

До 1986 г. в качестве основного стратегического планового органа выступал Совет Большого Лондона (СБЛ). Управление и руководство развитием столицы осуществлялось с помощью Плана развития Большого Лондона (ПРБЛ). В рамках общего плана каждый район готовил свой план в соответствии с потребностями и спецификой использования территорий в данной части города. Планы районов значительно отличались по объему, структуре и содержанию. Вслед за опубликованием в правительственных источниках в 1985 г. программы «Совершенствование городов» были упразднены так называемые «метрополитенские советы», включая СБЛ. Так в метрополитенских округах была создана одноуровневая система местного самоуправления. Была изменена вся политическая география процесса планирования в Лондоне, компетенция подготовки планов использования подведомственных территорий была передана районам города.

Функции СБЛ в этой сфере были переданы 3 различным органам:

1. Стратегическое планирование и управление транспортными потоками на основных дорогах были сконцентрированы в инстанциях центрального правительства, в расширенном Лондонском региональном отделе Департамента по вопросам окружающей среды и транспорта.

[1] Новая система управления подробно представлена в изд. [A mayor.., 1998].



2. Ряд функций был передан квазиавтономным неправительственным организациям, например, Британскому фонду или Комитету национальных рек, или Совету Южного банка и т.п.

3. Большинство функций контролировалось и осуществлялось объединенными комитетами районов Лондона.

Координация осуществлялась Лондонским консультативным комитетом по планированию и рядом добровольных организаций, которые часто были не свободны от влияния политических партий. Районы города, контролировавшиеся консерваторами, были представлены Лондонской ассоциацией районов. Районы, находившиеся под контролем лейбористов, — Ассоциацией органов управления Лондона. И хотя сотрудничество между этими двумя организациями было скорее исключением, чем правилом, по многим вопросам им удавалось прийти к консенсусу, например, при защите интересов Лондона перед правительством Великобритании. Существование координирующих органов в сфере планирования в рамках всего города подтверждает большую степень консолидации городских систем по сравнению с региональными и государственными системами.

В 1998–2000 гг. правительством лейбористов проведена реформа системы управления Лондона, в ходе которой на городском уровне создан единый орган управления в составе мэра Большого Лондона, избираемого горожанами, и ассамблеи в составе 25 человек, которая должна создавать противовес мэру и его чиновникам и взаимодействовать с ними в процессе городского управления. Компетенция районов при этом практически не ограничивается, на городском уровне концентрируются только функции и задачи, решение которых необходимо осуществлять в рамках всего города: стратегическое планирование и развитие, внешние связи, транспорт, полиция, пожарная охрана и чрезвычайные ситуации. На новом этапе развития Лондона создается система, с одной стороны, более автономная по отношению к государству (центральному правительству), а с другой — повышается степень централизации внутри самой системы для создания более четкого и структурированного процесса координации всей управленческой деятельности.

Обе рассмотренные системы управления находятся в настоящее время в процессе эволюции, что не дает пока возможности оценить эффективность изменений, вносимых в их системы управления, однако общее направление движения прослеживается достаточно отчетливо: поиск оптимального баланса в распределении функций и компетенций между элементами системы и уровнями ее управленческой структуры.

*Новые методы и механизмы управления в системах управления агломераций и мегалополисов.* Проблемы крупных городских систем не исчерпываются только поиском оптимальной структуры системы управления. В условиях финансового дефицита, усложнения и диверсификации функций, обострения политической и социальной обстановки, повышения активности граждан, расширения их участия в

процессе управления городом, возникла необходимость поиска новых форм и методов управления[1].

В связи с этим определяются следующие основные цели:

- усиление ориентации органов управления вовне, т.е. учет в большей степени интересов граждан с позиций «организации, ориентированной на клиента» в таких областях управленческой деятельности как планирование, осуществление стандартных процедур, а также предоставление определенных услуг;
- усиление ответственности органов управления за результаты работы;
- передача компетенции и ответственности функциональным органам управления (условное название: центры деятельности и ответственности — ЦДО). Новым является в их деятельности то, что в них объединяются кадровые и материальные ресурсы, необходимые для выполнения данной задачи и определяемые в ходе переговоров при участии специального центра стратегической поддержки. Такое соглашение фиксируется письменно на определенный срок. Достигается самостоятельность ЦДО в процессе деятельности. Передача ряда функций ЦДО «свободным» (частным или неприбыльным) организациям остается прерогативой соответствующих политических органов (городской палаты депутатов, сената, районного собрания депутатов, районной администрации).
- стимулирование постоянного процесса обучения и, как следствие, расширение возможностей для совершенствования деятельности;
- повышение экономичности и эффективности;
- повышение привлекательности органов управления как возможного места работы для квалифицированных сотрудников путем создания больших возможностей для самостоятельной организации деятельности и ответственности за нее.

## 23.4. Особенности организации управления крупнейшими городами России

В советский период город рассматривался не как объект управления, а как место размещения предприятий различных отраслей производства [A mayor.., 1998, 28]. Вследствие такого подхода основным субъектом управления на территории города являлись не органы городского управления, а отраслевые министерства и ведомства. Решения, принимавшиеся ими, определяли, какие именно предприятия или учреждения будут размещены на территории города, что влияло на застройку и развитие градостроительной системы в целом, а также

[1] В соответствии с решением сената Берлина от 10 мая 1994 г. основной целью реформы системы управления города является ее превращение «в современное, экономично работающее и ориентированное на интересы своих клиентов, т.е. граждан и экономики, предприятие по осуществлению различных видов деятельности» [Verwaltungsreformgesetz, 1994].



на характер трудовых ресурсов (например, возникала необходимость привлечения из сельской местности большого числа мигрантов для работы на заводах, фабриках, стройках и т.п.). Все это в целом привело к серьезным дисфункциям в развитии городов России, выразившимся в их «недоурбанизированности» [Bezirksverwaltungsgesetz, 1994, 53]. Американский исследователь Т. Колтон определял основной принцип функционирования системы управления Москвы в советский период как «расчлененный монизм» [Colton, 2003, 740]: высокий уровень централизации в системе управления города был «расчленен» влиянием отраслевого управления, которое не учитывало ни интересы развития города в целом, ни интересы городских жителей. Например, все генеральные планы развития города были направлены на снижение темпов роста численности населения, но ни один из них не достиг своей цели [Там же, 745].

В период горбачевской «перестройки» именно крупнейшие города стали центрами преимущественного развития как в политической, так и в экономической сфере, а также центрами наиболее острых «политических кризисов». В Москве и Санкт-Петербурге на этом этапе развития выдвинулись также наиболее активные и значимые для процесса демократизации политики, такие, как Б.Н. Ельцин (возглавлявший в течение некоторого времени Московский горком партии), Г.Х. Попов (первый демократический мэр Москвы), А.А. Собчак (первый демократический мэр Ленинграда, вернувший городу его историческое имя).

Как своеобразный парадокс можно воспринимать то, что в процессе формирования систем управления крупнейших городов России демократические лидеры нарушали демократические принципы городского самоуправления, противодействуя становлению новой системы на внутригородских территориях.

В результате процессов, протекавших на протяжении 1990–2005 гг. в крупнейших городах РФ, Москве и Санкт-Петербурге, сформировались системы управления, характеризующиеся следующими особенностями:

1. По Конституции РФ [Конституция, 2001] оба города являются городами-государствами, т.е., согласно ст. 65, п.1, входят в число субъектов РФ, обладают автономией, т.е. правом принятия самостоятельных решений в рамках своей компетенции. При этом ст. 70, 71, 72 Конституции РФ определяют вопросы образования, культуры, МСУ как вопросы совместной компетенции федерального уровня управления и уровня субъектов РФ. В целом это не позволяет, например, Санкт-Петербургу эффективно управлять такими учреждениями, как высшие учебные заведения, крупнейшие учреждения культуры. Отделение МСУ от системы государственного управления, согласно ст. 12 Конституции РФ, не позволяет объединять государственные и муниципальные функции в одних органах управления, что лишает города федерального значения как целостные системы муниципального статуса. Позитивным является в этом смысле фактическое исключение этих городов из сферы действия ФЗ-131 «Об общих принципах организации МСУ в РФ» 2003 г. [Об общих..,

2003], что позволяет им организовывать МСУ на внутригородских территориях самостоятельно.

2. Системы управления обоих городов отличаются высокой степенью централизации, т. к. все стратегические и тактические управленческие решения принимаются органами управления городского уровня. Отчетливо более важную роль играют органы исполнительной власти, среди которых основное право принятия решений принадлежит главам субъектов РФ: мэру города Москвы и губернатору Санкт-Петербурга. В связи с этим особое значение приобретает личностный фактор: с одной стороны, политические и управленческие качества самого главы, а с другой — его способность выстраивать отношения во властной вертикали — главы субъекта с Президентом РФ. Данное обстоятельство усиливается в связи с новым механизмом формирования глав субъектов при активном участии Президента. Введение в этот механизм партийного компонента ситуацию не изменит, т.к. единственной партией, способной в данный момент побеждать на региональных парламентских выборах, является «Единая Россия».

3. Структура системы управления, несмотря на высокую степень централизации, основана также на принципах деконцентрации и децентрализации как дополнительных принципах формирования и функционирования. И в Москве, и в Санкт-Петербурге территория субъекта РФ разделена на территориально-административные образования, не имеющие представительных органов и являющиеся территориями, на которых не осуществляется самоуправление. Во главе 10 административных округов Москвы стоят префекты, которые назначаются мэром и могут быть им смещены с должности. Они осуществляют процесс государственного управления по поручению Правительства Москвы и только в рамках политики, вырабатываемой мэром и утверждаемой Городской думой. Аналогичный механизм деконцентрации работает и в Северной столице, где 18 администраций районов, руководимые главами администраций, назначаемыми губернатором, реализуют политику Правительства города, не обладая собственной политической компетенцией.

4. Механизм децентрализации используется в городах федерального значения при формировании муниципальных образований на внутригородских территориях, представляющих собой часть территории округа (в Москве) и административного района (в Санкт-Петербурге). Количество МО на внутригородских территориях превышает 100, что влечет за собой их крайнюю функциональную слабость, т.к. большая часть систем городского хозяйства обеспечивает функции общегородского или районного масштаба, что не позволяет делегировать эти полномочия каждому отдельному муниципалитету. Таким образом, компетенция МСУ в Москве и Санкт-Петербурге крайне ограничена, что ставит под сомнение жизнеспособность данной модели.

На основе всего вышесказанного можно сделать следующие выводы:

1. В ходе проводимых в России на рубеже XX–XXI вв. реформ подход к формированию и функционированию систем управления крупнейших городов страны радикально изменился.



2. В значительной степени в процессе формирования этих систем был учтен зарубежный опыт: Лондона, Берлина, Парижа и др. городов мира.

3. Процесс изменений осложнялся рядом факторов: одновременным проведением ряда реформ, издержками сознания, сформированного в условиях «расчлененного монизма», слабой активностью горожан, высоким уровнем амортизации всех технических систем городов и т.д.

4. Модель, выбранная в 90-е годы XX в., не дала желаемых результатов и требует совершенствования. В настоящее время изменения представляются сложными и, скорее всего, повлекут за собой конфликты. Так, в муниципальных образованиях внутригородских территорий уже сформировалась своя «элита», которая, как известно, не отдает даже небольшую власть добровольно.

5. Необходимо отметить, что примеры дробления территории крупнейшего города на мелкие территориальные образования с ограниченной муниципальной компетенцией встречаются и в других странах, например, на территории города Парижа, где созданы муниципалитеты в более чем 100 кварталах[1].

6. Более четкое и рациональное разграничение полномочий между уровнями управления, действующими на территории города, может способствовать повышению функциональности всей системы в целом, эффективности управляющей системы, а значит, повышению качества жизни как главной цели процесса управления.

В XXI в. человечество вступает как цивилизация городских систем, гигантских и меньших по масштабам. Как и на заре цивилизации, проблемы жизни и развития городов, процесса управления в этих системах выходят на передний план, от их решения во многом зависит как дальнейшая эволюция всей цивилизации, так и ее устойчивое развитие в долгосрочной перспективе.

## ЛИТЕРАТУРА

Конституция РФ. СПб.: Издательский дом Громова, 2001.

*Алексеев О.Б. Генисаретский О.И., Щедровицкий П.Г.* Разрывы в промышленной и городской политиках // Библиотека муниципального служащего. Обнинск: МОНФ, 1998. С. 20–45.

*Алексеев О.Б., Генисаретский О.И., Щедровицкий П.Г.* Города — ядра развития // Библиотека муниципального служащего. Обнинск: МОНФ, 1998. С. 50–64.

Города РФ. Госкомстат РФ. М., 1995.

Об общих принципах организации МСУ в РФ // Федеральный закон. 2003. № 131.

Allgemeines Zustandigkeitsgesetz // Srocke E. Die Gesetze ьber die Berliner Verwaltung. Berlin: Kulturbuchberlag GmbH, 1994.

[1] Основой формирования данных МО стал «Закон о демократии, максимально приближенной к гражданам», принятый во Франции в 2002 г. [Borraz, 2003].

A mayor and assembly for London: The government's proposals for modernizing the governance of London // White Paper of UK Government. London, 1998.

Bezirksverwaltungsgesetz // *Srocke E.* Die Gesetze über die Berliner Verwaltung. Berlin: Kulturbuchberlag GmbH, 1994.

*Borraz O., Le Galès P.* Local government in France: the intermunicipal revolution and new forms of municipal governance. 2003. (Рукопись (доклад) была представлена для обсуждения в материалах мастерской по управлению крупнейшими городами в г. Упсала, 2004 г.).

*Colton T.J.* Moscow: Governing the Socialist Metropolis. Cambridge MA, London: The Belknapp Press, 1995.

Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin // Geschichte Berlins. In 2 Banden / Hrsg. von W.Ribbe. München: Verlag C.H. Beck, 1987. Band 2. S. 823–840.

Gesetz über die Verringerung der Zahl der Bezirke (Gebietsreform) vom 10. Juni 1998 // Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin, 1998. № 19, 20. Juni.

*Rogers R.* London // Kursbuch Stadt: Stadtleben und Stadtkultur an der Jahrtausendwende. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt, 1999.

Verwaltungsreformgesetz // Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin. 1994. 28. Juli.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Автономия городской системы, деконцентрация, децентрализация, государственное управление и местное самоуправление в городской системе, компактный город, агломерация, мегалополис, экуменополис; современный процесс урбанизации.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каковы основные особенности современного процесса урбанизации?
2. В чем заключается специфика процесса управления в агломерациях и мегалополисах?
3. Какие основные варианты соотношения государственного управления и МСУ встречаются в настоящее время в больших городских системах?
4. Каким видят ученые (Доксиадис) будущее современного города?
5. Как осуществляется деконцентрация и децентрализация структуры системы управления и процесса управления в агломерациях? (Берлин, Лондон)
6. На каких принципах основана новая модель управления в крупных городских системах?

*Глава 24*

# МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ЕГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

***Местное самоуправление*** представляет собой самоуправление субнациональной (в федерации — субрегиональной) территориальной единицы государства. Как подчеркивается в Европейской хартии о местном самоуправлении, оно *«означает право и способность местных властей в рамках, определенных законом, регулировать и управлять значительной частью общественных дел в соответствии с их компетенцией и в интересах местного населения»*.

## 24.1. Теоретические основы местного самоуправления

***Современные концепции местного самоуправления.*** В современной социально-политической теории господствующими являются следующие четыре основных подхода к местному самоуправлению:

1. *Локалистская концепция* местного самоуправления, основанная на плюралистическом подходе к пониманию государства и политики, в основе которого лежит тезис о существовании разнообразия социальной, институциональной и идеологической практики и самоценности этого разнообразия. При этом прослеживается определенная враждебность по отношению к централизованному государству и, соответственно, идеализация выборных органов местного самоуправления.

2. *Неомарксистская концепция* местного самоуправления, базирующаяся на классовой оценке современного либерально-демократического общества.

3. Подход с позиций *теории общественного выбора,* которая, применительно к местному самоуправлению, присуща широкому спектру «новых правых».

4. *Дуалистический подход,* получивший значительное распространение в академических кругах в 1980-е годы благодаря объединению широкого спектра теоретических подходов, в особенности сочетающих элементы корпоративистского и плюралистического анализа.

Несмотря на то что каждая из концепций имеет свои слабые стороны и носит ограниченный характер, все они вносят важный вклад в лучшее понимание специфики местного самоуправления, политического процесса на местном уровне.

A mayor and assembly for London: The government's proposals for modernizing the governance of London // White Paper of UK Government. London, 1998.

Bezirksverwaltungsgesetz // *Srocke E.* Die Gesetze über die Berliner Verwaltung. Berlin: Kulturbuchberlag GmbH, 1994.

*Borraz O., Le Galès P.* Local government in France: the intermunicipal revolution and new forms of municipal governance. 2003. (Рукопись (доклад) была представлена для обсуждения в материалах мастерской по управлению крупнейшими городами в г. Упсала, 2004 г.).

*Colton T.J.* Moscow: Governing the Socialist Metropolis. Cambridge MA, London: The Belknapp Press, 1995.

Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin // Geschichte Berlins. In 2 Banden / Hrsg. von W.Ribbe. München: Verlag C.H. Beck, 1987. Band 2. S. 823–840.

Gesetz über die Verringerung der Zahl der Bezirke (Gebietsreform) vom 10. Juni 1998 // Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin, 1998. № 19, 20. Juni.

*Rogers R.* London // Kursbuch Stadt: Stadtleben und Stadtkultur an der Jahrtausendwende. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt, 1999.

Verwaltungsreformgesetz // Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin. 1994. 28. Juli.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Автономия городской системы, деконцентрация, децентрализация, государственное управление и местное самоуправление в городской системе, компактный город, агломерация, мегалополис, экуменополис; современный процесс урбанизации.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каковы основные особенности современного процесса урбанизации?
2. В чем заключается специфика процесса управления в агломерациях и мегалополисах?
3. Какие основные варианты соотношения государственного управления и МСУ встречаются в настоящее время в больших городских системах?
4. Каким видят ученые (Доксиадис) будущее современного города?
5. Как осуществляется деконцентрация и децентрализация структуры системы управления и процесса управления в агломерациях? (Берлин, Лондон)
6. На каких принципах основана новая модель управления в крупных городских системах?

*Глава 24*

# МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ЕГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

***Местное самоуправление*** представляет собой самоуправление субнациональной (в федерации — субрегиональной) территориальной единицы государства. Как подчеркивается в Европейской хартии о местном самоуправлении, оно *«означает право и способность местных властей в рамках, определенных законом, регулировать и управлять значительной частью общественных дел в соответствии с их компетенцией и в интересах местного населения»*.

## 24.1. Теоретические основы местного самоуправления

***Современные концепции местного самоуправления.*** В современной социально-политической теории господствующими являются следующие четыре основных подхода к местному самоуправлению:

1. *Локалистская концепция* местного самоуправления, основанная на плюралистическом подходе к пониманию государства и политики, в основе которого лежит тезис о существовании разнообразия социальной, институциональной и идеологической практики и самоценности этого разнообразия. При этом прослеживается определенная враждебность по отношению к централизованному государству и, соответственно, идеализация выборных органов местного самоуправления.
2. *Неомарксистская концепция* местного самоуправления, базирующаяся на классовой оценке современного либерально-демократического общества.
3. Подход с позиций *теории общественного выбора,* которая, применительно к местному самоуправлению, присуща широкому спектру «новых правых».
4. *Дуалистический подход,* получивший значительное распространение в академических кругах в 1980-е годы благодаря объединению широкого спектра теоретических подходов, в особенности сочетающих элементы корпоративистского и плюралистического анализа.

Несмотря на то что каждая из концепций имеет свои слабые стороны и носит ограниченный характер, все они вносят важный вклад в лучшее понимание специфики местного самоуправления, политического процесса на местном уровне.

Большинство исследователей подчеркивают сравнительно открытый, плюралистический и состязательный характер местного самоуправления. Все четыре концепции отмечают, что деятельность органов местного самоуправления отвечает определенным местным интересам, признавая в то же время, что конкуренция в сфере предоставления жителям базовых услуг не совершенна, и что доступ к политикам и чиновникам, представляющим местную власть, не в равной мере открыт для всех. Наиболее серьезная критика в этом плане исходит от сторонников теории общественного выбора, которые подчеркивают исключение из процесса влияния на органы местного самоуправления неорганизованных групп населения, но даже они признают возможность мобилизации и организации таких групп.

Для трех из четырех рассмотренных концепций основная проблема, стоящая перед органами местного самоуправления, — это давление со стороны центрального правительства, действующего под влиянием интересов, порой противостоящих интересам местных сообществ. Локалистская и неомарксистская концепции, а также концепции в рамках дуалистического подхода утверждают, что местное самоуправление постоянно находится под угрозой подавления центром.

Для сторонников концепции общественного выбора главная проблема местного самоуправления заключена не в центральном правительстве, а в нем самом. Они убеждены, что местное самоуправление недостаточно чутко реагирует на потребности времени, не предоставляет своим жителям реальной возможности выбора, слабо отзывается на нужды потребителей и находится под слишком сильным влиянием профсоюзов, служащих в целом, оказывающих на него постоянное давление исходя из собственных интересов. В результате, для того чтобы заставить органы местного самоуправления проводить реформы, необходимо сильное централизованное государство.

И в той, и в другой точке зрения содержится своя правда. Реальная дилемма, стоящая перед органами местного самоуправления, заключается в том, что, с одной стороны, на них накладывает ограничения и оказывает давление сверху центральное правительство, а с другой — они не могут ожидать автоматической поддержки и преданности со стороны жителей — потребителей их услуг и избирателей. Для того чтобы выжить органы местного самоуправления должны изменяться, улучшая качество предоставления услуг, становясь более доступными и обеспечивая выбор, но такие изменения во враждебном окружении становятся крайне проблематичными. Не случайно одним из центральных моментов любых дискуссий о местном самоуправлении является вопрос о его автономии. При этом речь может идти лишь о степени его автономности, поскольку говорить о полной автономии местных органов власти, то есть об их способности действовать самостоятельно, вне зависимости от внешней среды, в которой они находятся, естественно, не приходится.



***Современные принципы и подходы к местному самоуправлению.*** Сегодня во всех демократических государствах местное самоуправление рассматривается в качестве важнейшей составной части общественного управления, необходимого дополнения и противовеса управлению из центра, свидетельства демократического здоровья общества. Наличие местных органов власти, обладающих определенной степенью автономии от центра, способствует определенной фрагментации государственной власти, является осуществлением на практике принципа разделения властей, отражением существования в обществе плюрализма. Не случайно уничтожение местного самоуправления обычно рассматривается как симптом тоталитаризма. Так, в свое время в Германии именно органы местного самоуправления стали одной из первых жертв нацистского режима.

Современному уровню развития местного самоуправления в демократических государствах вне зависимости от их национальной специфики должны быть присущи следующие общие характеристики:

- демократический контроль избранных на местном уровне представителей, образующих коллективный представительный орган;
- статус юридического лица;
- ясно очерченные территориальные границы;
- право установления местных налогов;
- наличие постоянного, достаточно крупного управленческого аппарата, состоящего из местных служащих, входящих в единую систему государственной службы или образующих свою систему;
- многофункциональная сфера компетенции, дающая право на осуществление широкого круга полномочий.

Доминирующая (по крайней мере, в теоретическом плане) концепция местного самоуправления нашла свое отражение в Европейской хартии о местном самоуправлении, в основе которой заложены три основополагающих принципа: ***право на местное самоуправление, власть общей компетенции и принцип субсидиарности.***

*Право на местное самоуправление* находит свое выражение в законодательном закреплении данного положения в рамках конституционной системы. Местные власти имеют четко определенный статус, гарантированный национальными конституциями или основным законом во всех крупных государствах континентальной части Европы и почти во всех небольших. В федеративных государствах (в частности, в США) это право может быть закреплено в конституциях субъектов федерации.

*Власть общей компетенции* дает возможность органам местного самоуправления предпринимать любые действия в интересах своих общин, за исключением тех, которые запрещены национальным законодательством.

*Принцип субсидиарности* предусматривает обеспечение такого положения, когда компетенция в той или иной сфере деятельности по возможности принадлежит наиболее низкому уровню управления, максимально приближенному к людям.

## 24.2. Принципы и модели взаимоотношений между местным самоуправлением и демократическим государством

***Автономия местного самоуправления и государственная власть.*** Органы местного самоуправления имеют принципиально иную природу и значение, чем институты государственной власти, и более тяготеют к гражданскому обществу. Они не являются субъектами государственной власти, а входят в группу субъектов публичной власти.

Власть трех ветвей государства распространяется на гражданское общество лишь постольку, поскольку происходит установление и защита правовых норм, обеспечивающих функционирование этого общества. Местом же реализации решений органов местного самоуправления, наоборот, выступает преимущественно гражданское общество.

Вместе с тем очевидно, что оба вида власти имеют много общего. Местная власть, как и центральная, носит публичный характер, выполняет общие цели (управление делами государства и общества), близка к государственным институтам в методах реализации социальных задач. Самоуправленческие и государственнические начала совмещаются в едином институционально-нормативном комплексе публичной власти и соучаствуют (при явном доминировании государства) в реализации публично-властных полномочий. Симбиоз этих двух начал порождает ряд промежуточных и смешанных форм и отражается на вертикальном распределении объема суверенитета государства. Он ведет к тому, что основные публично-властные прерогативы государства — законотворчество, исполнительно-распорядительная деятельность, фискальные и правоохранительные функции и другие — неравномерно концентрируются на различных уровнях управления.

В этих условиях проблема взаимоотношений с органами государственной власти, прежде всего центральными и (там, где они существуют) региональными, является ключевой для определения той роли, которую играет местное самоуправление в политической системе общества, в системе разделения властей. В связи с этим, как правило, и возникает вопрос об автономии местного самоуправления.

В принципе, *автономия местного самоуправления* всегда относительна, поскольку для нее характерно наличие *двух типов ограничений.*

*Первый тип* — это экономические и социальные ограничения, проистекающие из различных источников.

Во-первых, условия функционирования местной экономики лимитируют налоговую базу, дающую возможность повышения местных доходов.

Во-вторых, доминирующие в местном сообществе интересы могут оказывать давление на процесс принятия политических решений. Здесь в первую очередь необходимо отметить интересы бизнеса и соответствующих элит.

В-третьих, возможные варианты политических решений, принимаемых органами местного самоуправления, могут ограничиваться



местной политической культурой, определяющей, что «подобает делать», а что «нет» местным властям.

В-четвертых, сама структура местного самоуправления, его излишняя фрагментарность могут ограничивать возможности принятия эффективных решений.

*Второй тип* ограничений накладывается на местную автономию верхними уровнями управления. Основными моментами, оказывающими в этом плане на нее влияние, являются:

- формы и методы контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти.
- сфера компетенции, основные функции органов местного самоуправления, а также формы и методы их реализации.

***Формы и методы контроля со стороны органов государственной власти.*** В принципе существует два основных способа, с помощью которых государственная власть может регулировать деятельность органов местного самоуправления.

Первый — это ***законодательное регулирование***, где вмешательство органов государственной власти в детали сведено к минимуму. Это своего рода «дистанционный» контроль. Когда соответствующие законы приняты, органы местного самоуправления могут действовать по собственному усмотрению до тех пор, пока они остаются в рамках закона, — единственная форма вмешательства центра в этом случае состоит в квазиюридической интерпретации (например, через суды и аудиторов) законности.

Главным инструментом законодательного регулирования, как известно, выступает конституция, и, соответственно, конституционное положение органов местного самоуправления в той или иной стране определяется в первую очередь тем, находит ли свое законодательное закрепление право на местное самоуправление в рамках конституционной системы. Однако правовую основу местного самоуправления составляют не только конституционные положения, но и нормы текущего законодательства. Обычно вопросы организации местного самоуправления достаточно детально регламентируются в специальных законах о местном самоуправлении, а также в некоторых отраслевых законодательных актах. При этом в одних странах действует единый закон о местном самоуправлении, а в других — законы об отдельных видах организации местного самоуправления. Федеративные государства, как правило, не имеют специального федерального закона о местном самоуправлении, предоставляя субъектам федерации (землям, кантонам) право осуществлять в полной мере законодательное регулирование вопросов местного самоуправления.

Чаще всего политические трения, периодически перерастающие в своего рода «холодную войну» между государством и местным самоуправлением, разворачиваются именно вокруг вопросов текущего законодательства.

Другой путь контроля за деятельностью местного самоуправления — это ***административное регулирование***, предусматривающее такой порядок взаимоотношений между центром и местами, при кото-

ром путем создания правил и инструкций государство в лице центральных органов власти детальным образом предписывает органам местного самоуправления тот или иной способ действий.

При осуществлении такого рода контроля законность действий органов местного самоуправления определяется индивидуальными решениями самих государственных чиновников. Кроме того, при административном регулировании часто необходимо юридически обязывающее предварительное одобрение каких-либо действий, в то время как при законодательном существует только судебная оценка уже совершенного действия. Административный контроль ни в коей мере не является «дистанционным».

На первый взгляд, самым простым способом административного контроля центра за деятельностью органов местного самоуправления является назначение соответствующих чиновников из центра, выступающих на местах в роли полномочных представителей государства. Действительно, такой способ используется в ряде западноевропейских стран, особенно когда речь идет о промежуточном уровне местного самоуправления.

Поскольку для промежуточного уровня в целом ряде стран характерны тесные, часто взаимозависимые отношения между назначаемыми государством чиновниками и исполнительными органами местного самоуправления, представители органов местного самоуправления базового уровня нередко утверждают, что промежуточный уровень не столько представляет собой один из уровней местного самоуправления, сколько является порождением центрального правительства, находясь под постоянным государственным контролем и прямым влиянием со стороны отдельных министерств. Не случайно в ряде стран органы местного самоуправления промежуточного уровня имеют более слабое политическое влияние по сравнению с крупными городами.

Признавая значительно более жесткий административный контроль со стороны государства за органами местного самоуправления промежуточного уровня, необходимо напомнить, что речь в данном случае идет о весьма крупных административно-территориальных единицах. Так, в тех странах, где на промежуточном уровне в структуре органов власти появляется государственный чиновник, средняя численность населения колеблется от 216 тыс. в Греции до 1 млн 95 тыс. в Бельгии. В то же время в ряде западноевропейских стран государство в лице центрального правительства не считает нужным вводить подобного рода административный контроль на промежуточном уровне местного самоуправления. Примером тому может служить Великобритания.

В любом случае следует подчеркнуть, что наличие органов власти промежуточного уровня имеет важное политическое значение для органов местного самоуправления базового уровня. Не имея возможности координировать свои действия на этом уровне, небольшие и сравнительно слабые муниципалитеты и коммуны потеряли бы сильное средство, позволяющее им более успешно защищать свои интересы



перед центральным правительством и вовлекать в свою деятельность чиновников центральных министерств.

Если на промежуточном уровне появление или отсутствие прямого административного контроля со стороны государства над органами местного самоуправления в значительной степени зависит от специфики отдельной конкретно взятой страны, то на базовом уровне о введении такого рода контроля нигде в развитых демократиях даже не идет и речи.

Универсальным методом влияния органов государственной власти на местное самоуправление во всех странах Западной Европы является финансовый контроль.

Одной из главных политических проблем, вызывающих необходимость осуществления финансового контроля за органами местного самоуправления, является стоящая практически перед любым правительством проблема выравнивания, то есть обеспечение более справедливого распределения финансовых ресурсов между различными органами местного самоуправления одного уровня. Государство, прежде всего в лице центрального правительства, оказывается в сложной ситуации: с одной стороны, необходимо обеспечить общий разумный баланс в распределении и качестве общественных услуг, с другой — очевидны существенные различия в финансовых возможностях местных или региональных властей и соответственно их способности обеспечить такие услуги. Если правительство не хочет возвращения к централизованному предоставлению услуг, то высший уровень власти обязан принимать меры для усиления финансового потенциала тех местных и региональных властей, чьи налоговые возможности ниже среднего уровня или потребности в расходах выше среднего.

Пути решения проблемы финансового выравнивания весьма различны в зависимости от особенностей конкретной страны, — однако сам принцип — необходимость предоставить органам местного самоуправления, если они сами этого хотят, возможность обеспечить членам своих местных сообществ схожий набор и уровень услуг при схожем уровне местного налогообложения — сомнения не вызывает.

Другая социально-политическая проблема, которую центральное правительство обычно стремится решить с помощью финансового контроля, — это стимулирование органов местного самоуправления на увеличение предоставления гражданам определенного вида услуг. Естественно, в этом случае наиболее эффективным способом оказания влияния на принятие местными органами власти решения о расходовании средств являются целевые субсидии, оказывающие в данном случае эффект замещения. Этот эффект проявляется в стоимости услуг, обеспечиваемых муниципалитетами: чем дешевле они стоят для органов местного самоуправления, тем быстрее возрастает их объем.

Субсидии центрального правительства становятся особенно необходимыми в тех случаях, когда нужно компенсировать затраты местных властей, вызванные появлением новых функций, возлагаемых на

них центром, а также когда возникает практическая необходимость адресной помощи гражданам и организациям через органы местного самоуправления.

При решении вопроса о распределении субсидий органам местного самоуправления правительства демократических государств должны стремиться руководствоваться следующими принципами:

*Нейтральность* — субсидии центра не должны, за исключением тех случаев, когда речь идет об особо значимых услугах, влиять на решения органов местного самоуправления по вопросу предоставления услуг, которые максимально соответствовали бы местным потребностям.

*Объективность* — критерии выделения субсидий должны быть возможно более ясными и надежными, чтобы исключить манипулирование ими со стороны органов местного самоуправления.

*Административная управляемость* — расчеты должны быть простыми и понятными, процедура выплат проходить гладко. Размер субсидий должен быть известен до того, как будут составлены местные бюджеты. Последующий контроль и инспектирование должны быть сведены к минимуму.

*Справедливость* — эффективно работающие органы местного самоуправления должны быть вознаграждены.

***Сфера компетенции и функции местного самоуправления.*** Положение, которое местное самоуправление занимает в политической системе демократического общества, зависит от его функций.

Прежде чем рассмотреть более подробно основные функции местного самоуправления, следует подчеркнуть, что в тех случаях, когда мы имеем дело с несколькими его уровнями, существует определенное распределение их между базовым и промежуточным уровнем на основе четкого разделения сфер компетенции.

*Вопрос о количестве и размере административно-территориальных единиц местного самоуправления имеет принципиальное значение для определения их сферы компетенции.*

Наиболее просто выглядит ситуация там, где существует лишь один уровень местного самоуправления. Привлекательность такого варианта очевидна, поскольку его наличие:

- делает возможным определение всесторонних и интегрированных целей и политики с учетом всего спектра местных потребностей и баланса между ними при определенных приоритетах;
- значительно облегчает координацию и интеграцию служб для достижения большей эффективности их деятельности;
- делает возможной большую гибкость в управлении ресурсами;
- единолично представляет интересы жителей данной местности перед центральным правительством;
- располагает большими возможностями для привлечения сильных кандидатов для борьбы за политические и административные посты.

Несмотря на эти, казалось бы, неоспоримые преимущества, один уровень местного самоуправления встречается сравнительно редко.



В целом куда более обычным является наличие нескольких уровней: двух — муниципалитет и округ (графство, департамент, область) или даже трех, если сюда включается уровень сел или приходов. Среди факторов, влияющих на число уровней, количество и размеры промежуточных образований, наиболее очевидными являются площадь территории страны, численность населения, географические особенности, количество базовых образований и степень централизации. Во многих странах число уровней в сельской местности превышает их число в городах. При этом, чем выше различия в их экономическом и культурном развитии, тем более существенны эти отличия. В определенной степени это является и отражением существующей в сельской местности тенденции иметь меньшие по численности населения административно-территориальные образования, наличие меньших финансовых возможностей, трудностей в поисках политических лидеров и умелых администраторов. Городские же муниципалитеты часто являются во всех отношениях кроме занимаемой площади эквивалентами промежуточного уровня в сельской местности.

Основным аргументом в пользу многоуровневой системы местного самоуправления является необходимость, с одной стороны, сохранения как можно более приближенного к рядовым гражданам базового уровня, с другой стороны — укрупнения источника ресурсов для предоставления ряда услуг, что с наибольшей эффективностью возможно именно на промежуточном уровне, имеющем большие возможности для привлечения высококвалифицированных специалистов и капиталовложений, однако учитывающем при этом специфику местных условий.

В то же время можно проследить и определенную зависимость между ценностными ориентациями, господствующими в общественном сознании данной страны в определенный период времени, и структурой уровней местного самоуправления. Там, где во главу угла ставятся сугубо практические цели, где главным провозглашается эффективность деятельности органов власти, там ощущается тенденция к созданию достаточно крупных административно-территориальных образований. Там, где главным считается тесная связь органов местного самоуправления с местными сообществами, коммунами, принцип равенства властей различных уровней, «солидарность» и достижение консенсуса, гораздо более характерной является сложная, многоуровневая система местного самоуправления с большим количеством небольших базовых органов власти общей компетенции.

В целом, *наиболее распространенными сферами компетенции* органов местного самоуправления являются следующие: городское (сельское) планирование и развитие; жилье; дороги; транспорт; образование; профессиональное образование и образование взрослых; деятельность в сфере культуры, включая библиотеки и музеи; отдых и охрана окружающей среды; здравоохранение и социальная помощь; полиция; пожарные службы; развитие местной экономики и стимулирование занятости; коммунальные услуги; туризм.

При этом основные направления деятельности органов местного самоуправления с трудом поддаются классификации как с точки зрения целей, процесса реализации, так и специализации, потому что они часто одновременно подпадают под несколько категорий. Так, жилищные службы имеют отношение как к социальному обеспечению, так и созданию здоровых условий жизни. В то же время они связаны со строительством, сохранением жилья и рядом других служб. Более того, каким-либо образом ограничивать функции органов местного самоуправления в принципе невозможно. Они как раз и существуют для того, чтобы отвечать потребностям жителей, а эти потребности часто невозможно заранее предугадать, поскольку со временем и под воздействием условий окружающей жизни они меняются. Основополагающая цель — благо общества и индивидуума, и поэтому большинство развитых демократий, как уже отмечалось, предоставили муниципалитетам право общей компетенции, позволяющее им действовать в любом направлении за исключением тех, которые специально запрещены в законодательном порядке.

Рассматривая сферу компетенции органов местного самоуправления, следует остановиться не только на присущих им функциях, но и на способах их осуществления, тем более что именно здесь в последние десятилетия произошли наибольшие изменения.

В принципе органы местного самоуправления могут предоставлять определенные услуги жителям соответствующей административно-территориальной единицы либо сами, либо делегировать их предоставление другим государственным или муниципальным, а также частным организациям, которые в состоянии обеспечить выполнение всех обязательств в соответствии с законом.

1980–1990-е годы ознаменовались для местных органов власти многих стран определенной сменой ролей: они все чаще стали выступать не только в роли поставщика определенных услуг, но и в роли придирчивого заказчика, внимательно выбирающего наиболее выгодного подрядчика и жестко контролирующего качество, сроки и стоимость выполнения работ. Тем не менее в целом доминирующим остается прямое предоставление услуг жителям самими органами местного самоуправления. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что именно органы местного самоуправления остаются крупнейшим работодателем.

В целом, давая оценку отношениям между органами государственной власти и местным самоуправлением в развитых демократиях, можно сделать вывод о существовании трех основных моделей этих взаимоотношений.

***Модель относительной автономии.*** Эта модель предоставляет независимость органам местного самоуправления, не отрицая в то же время реальности существования общенационального государства. Акцент делается на предоставление свободы действий местным властям в четко определенных рамках прав и обязанностей. Поэтому отношения между центром и местным самоуправлением в значительной степени определяются законодательством. Контроль носит ограниченный характер, местные власти получают большую часть своих доходов через прямое налогообложение. В рамках этой модели органы местного самоуправления могут проводить политику, аналогичную или отличающуюся от политики центрального правительства.

***Модель агентств.*** В рамках этой модели органы местного самоуправления рассматриваются главным образом в качестве своего рода агентств, проводящих политику центра. Это обеспечивается детальной спецификацией в законодательстве, развитием соответствующей системы правил и регулирования, а также организацией контроля. В этом случае нет необходимости или оснований для введения существенного местного налогообложения. Основу доходов местных властей составляют субсидии центра и другие неместные источники финансирования.

***Модель взаимодействий.*** В этой модели трудно определить сферы действия центральных и местных органов власти, поскольку они включены в сложную систему взаимоотношений, в которой акцент делается на взаимное влияние. Политические процессы в центре и на местах тесно взаимосвязаны (как, например, во Франции через систему совмещения мандатов), когда проблемы часто решаются в процессе взаимных дискуссий. Чиновники всех уровней вовлечены в процесс совместного обсуждения проектов и планов. В этой модели трудно провести однозначное разграничение ответственности между центром и местным самоуправлением, так как акцент, в основном, делается на совместную деятельность. Финансовая база органов местного самоуправления включает в себя как местные налоги, так и субсидии центра, при этом налоги могут быть разделены между центром и местными властями, а уровень субсидий защищен.

Как в случае с любыми моделями, ситуация во взаимоотношениях органов местного самоуправления с органами государственной власти ни одной из стран не может быть полностью описана в рамках одной модели. Можно говорить лишь о доминирующих тенденциях.

## 24.3. Структура органов местного самоуправления

Местное самоуправление строится и функционирует благодаря системе институтов, вырабатываемых и воспроизводимых местными территориальными сообществами.

Принцип разделения властей на местном уровне наиболее отчетливо прослеживается через саму структуру органов местного самоуправления, которая в целом определяется тремя основными моментами:

1. Номенклатурой различных органов власти, наличием определенных компонентов.
2. Способом их назначения или отбора.
3. Их ответственностью, взаимоотношениями в процессе управления.

На выбор той или иной структуры местного самоуправления оказывает влияние целый ряд факторов, главными из которых являются следующие:

- Природа функций, характер служб, которыми нужно руководить, а также природа управленческих задач, стоящих перед органами местного самоуправления, особенно их политическое содержание, сложность и необходимость изменений, влияние местного окружения.
- Качественные характеристики избранных представителей и уровень профессиональных и личных качеств чиновников, согласных на данную работу, их взаимоотношения и способности, отношение избранных представителей к менеджменту исполнительно-административной деятельности.
- Практика исполнительного лидерства на национальном уровне (парламентская или президентская форма правления) и социокультурного отношения к лидеру.
- Степень руководства со стороны центра (уровень централизации) и требуемого контроля.

Поскольку сочетание всех этих факторов является уникальным для каждой отдельной страны, постольку в мире практически не существует абсолютно идентичных систем местного самоуправления. Тем не менее есть определенные общие закономерности, присущие демократической организации местного самоуправления.

*Обязательным элементом любой системы местного самоуправления является ключевое положение избираемого прямым всеобщим голосованием* ***местного совета.***

В самом общем виде сущность деятельности советов может быть охарактеризована тремя основными моментами:

- принятие решений, определяющих общую политику органов местного самоуправления и главных стратегических моментов по каждой из сфер компетенции данного уровня;
- одобрение и утверждение основных решений, принимаемых исполнительными органами власти.
- осуществление общего контроля над действиями исполнительных органов.

Являясь обязательным и центральным звеном системы местного самоуправления, ядром и символом местной демократии, советы в разных странах тем не менее имеют различную реальную власть, которая так же, как и характер их политической деятельности, определяется, с одной стороны, общим статусом местного самоуправления в той или иной стране, а с другой — реальным распределением функций между ними и органами исполнительной власти. В самом общем плане это распределение функций основывается на различении двух основных ролей в политико-административном процессе, определяемых следующим образом:

а) ***законодательная (политическая)***, включающая в себя определение политики, бюджета и плана, законодательную деятельность, мониторинг качества административной деятельности — с одной стороны, и представительство интересов, политическую коммуникацию, представительство избирателей округа — с другой;

б) ***исполнительная (административная)***, включающая интерпретацию выполнения политики, ее инициирование, интеграцию и координацию политики и исполнения — с одной стороны, и претворение в жизнь этой политики и менеджмент — с другой.

Исходя из этого, наиболее серьезные различия в структуре местного самоуправления касаются следующих моментов:

- степени вовлеченности членов советов (избранных представителей) в принятие исполнительно-административных решений (например, через комитеты);
- структуры исполнительной власти (персональная и коллективная, «концентрированная» или фрагментированная);
- природы контроля, осуществляемого советом над исполнительной властью (прямой и иерархический или опосредованный), разделения властей с системой «сдержек и противовесов»;
- назначения, квалификации и ориентации главы исполнительной власти — главы администрации (политическая или административная, местная или центральная).

Исходя из этих фундаментальных отличий, мы можем говорить о принадлежности (или, по крайней мере, тяготении) структуры местного самоуправления конкретной страны к одной (или нескольким, если речь идет о федеративном государстве) из *четырех базовых моделей.*

Рассмотрим подробнее характерные черты каждой из этих моделей, их сильные и слабые стороны.

Деятельность совета по различным направления осуществляется главным образом комитетами совета, располагающими значительными делегированными полномочиями. Отсутствует единый сильный

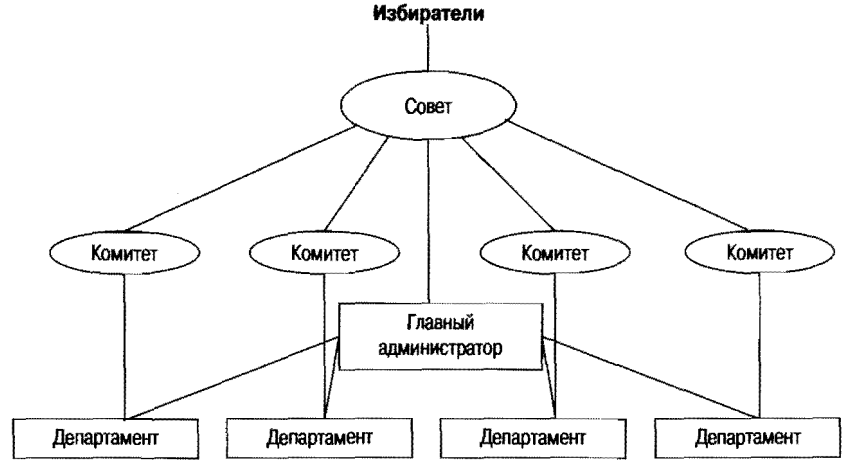



*Схема 1. Модель «совет — система комитетов»*

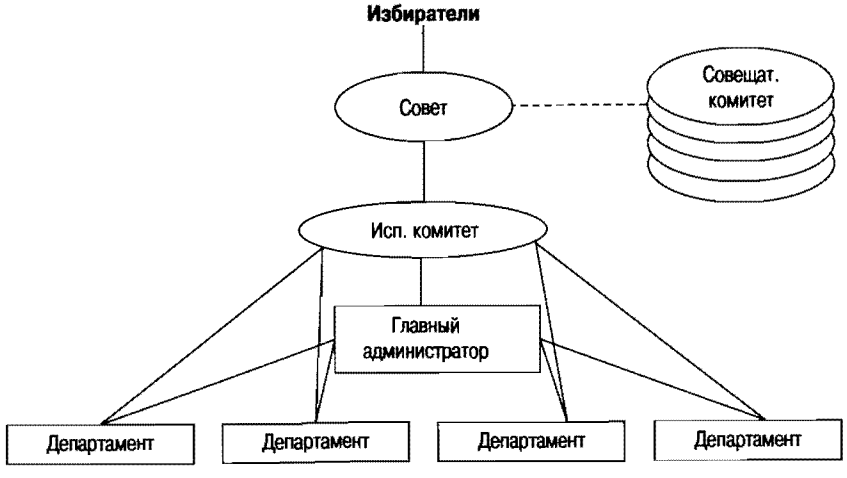
политический глава исполнительной власти. Глава администрации является главой оплачиваемого чиновничьего аппарата, лишь «первым среди равных», менеджером и полностью зависит от совета. Обычно в этом варианте существует сильный политический комитет и финансовый комитет совета и команда административного управления, состоящая из высших чиновников.

К *преимуществам* данной модели относятся:

- высокая степень участия в местном управлении членов советов, обеспечивающая необходимый опыт и уровень образования (хотя нередко считается, что они должны руководствоваться в своих решениях не столько специальными знаниями, сколько здравым смыслом);
- представление в решениях всех точек зрения, в том числе оппозиционных;
- возможность более жесткого контроля над чиновниками и оперативной передачи информации об общественных потребностях, интересах и точке зрения жителей на те или иные проблемы.

Среди *недостатков* следует выделить следующие:

- излишняя вовлеченность совета, играющего прежде всего политическую роль, в исполнительские детали, что нередко ведет к пренебрежению со стороны его членов к своим главным ролям — определителей политики и представителей жителей;
- разделение, фрагментация и недостаток координации между различными комитетами (департаментами);
- опасность вмешательства и непоследовательности в осуществлении соответствующей политики и применении правил, регулирующих это;
- слабость позиции главы администрации, которому не хватает ни политической, ни административной власти.




**Модель 2**

*Схема 2. Модель «управляющего (исполнительного) комитета»*



Совет назначает небольшой управляющий (исполнительный) комитет, который функционирует как коллективный глава исполнительной власти. Члены комитета могут нести исполнительную ответственность за определенные департаменты и службы. Если существуют какие-либо комитеты, то они не являются исполнительными, а лишь чисто консультативными по отношению к управляющему комитету и совету в целом. Управляющий комитет функционирует при постоянной поддержке со стороны главы администрации, который в данном варианте располагает более сильными властными полномочиями при большем делегировании полномочий чиновникам в целом.

К *преимуществам* данной модели относится:

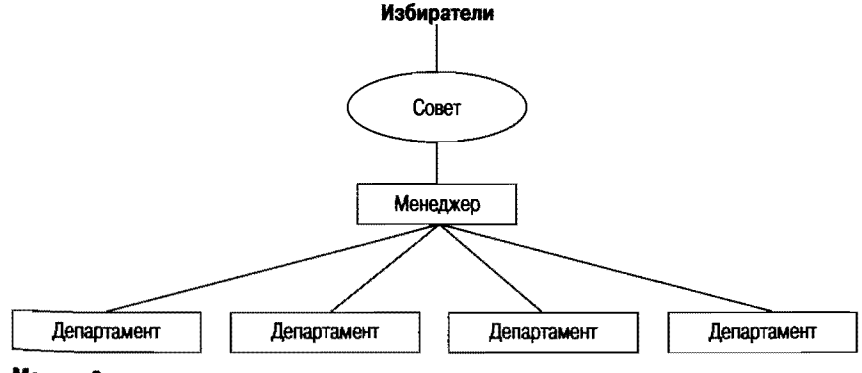
- лучшая координация исполнительных функций и меньшая вовлеченность представителей в оперативное управление;
- коллективный исполнительный орган может представлять различные точки зрения и партии;
- более четкое разделение ролей между членами совета и чиновниками и большее делегирование полномочий.

Среди *недостатков* можно выделить следующие:

- члены совета, не входящие в управляющий комитет, чувствуют себя «второсортными», исключенными из сферы реального политического влияния;
- в случае, если управляющий комитет состоит только из представителей партии политического большинства, он может носить менее репрезентативный характер.

Кроме того, этой модели присущи те же слабости, что и модели «совет — система комитетов», поскольку политические способности и способность управлять департаментом, конкретной службой далеко не всегда присущи одному человеку, отсюда нередки чисто менеджерские просчеты.

Избираемый жителями совет (обычно небольшой по численности), возглавляемый мэром, или председателем, отвечает перед гражданами за все аспекты городского управления, формально обладая законода-




**Модель 3**

*Схема 3. Модель «совет — менеджер»*

тельной, политической и всеобъемлющей властью. Однако он заседает не часто и ограничивается утверждением бюджета, определением основных политических приоритетов и т.п. Комитеты совета носят чисто консультативный характер (например, по законодательству, по бюджету). Совет назначает (и может в любое время сместить) профессионального менеджера в качестве куратора с широкими делегированными исполнительными полномочиями. Эта система и система «совет — система комитетов» становятся все более похожими друг на друга.

К *преимуществам* данной модели относятся:

- профессионализация исполнительной власти, которая улучшает качество и последовательность в менеджменте;
- ярко выраженное лидерство, концентрация координации и оперативного управления в руках одного человека;
- четкое определение ролей членов совета и чиновников.

Среди *недостатков* можно выделить следующие:

- лидерство профессионала может не обеспечить достаточной политической силы исполнительной власти;
- исполнительное лидерство не в состоянии представлять различные политические точки зрения;
- советы могут играть только весьма ограниченную роль в определении политики.

Для некоторых модификаций данной модели может быть характерно то, что назначение (смещение) менеджера может находиться под контролем центра, его функции могут определяться соответствующим законодательством, а членам советов могут быть предоставлены особые права на получение информации и пересмотр определенных решений исполнительной власти.

### Модель «сильного мэра»

Мэр как политический глава исполнительной власти избирается либо советом, либо прямым голосованием всех жителей отдельно от совета (именно такой вариант наиболее распространен в настоящее время в России). Совет обладает законодательной властью, совещательными функциями, а также играет решающую роль в утверждении бюджета. В принципе заседания совета, его функции и комитеты аналогичны существующим при модели «совет — менеджер». Однако при этом мэр имеет отдельные, четко обозначенные исполнительные полномочия (в том числе по кадровым назначениям) и не находится под прямым контролем совета.

К *преимуществам* системы «сильного мэра» относится:

- сильное политическое лидерство;
- ярко выраженная концентрация исполнительной власти, ответственности и координирующих функций.

Среди *недостатков* можно отметить следующие:

- тяжесть ответственности и нередко крайняя перегруженность мэра, являющегося одновременно политическим и административным лидером;



- опасность конфликтов между мэром и советом в связи с разделением властей.

Одной из модификаций этой модели может быть наличие права у центра смещать мэра.

Поиск оптимальной организационной структуры местного самоуправления, отвечающей как критериям местной демократии, так и управленческой целесообразности, находится в центре внимания даже в тех странах, где демократические традиции очень сильны. Рост местной бюрократии, вызванный передачей на места (начиная с 1960-х годов) ряда новых функций и расширением старых, значительно усложнил для местных политиков задачу осуществления политического контроля над местной администрацией. Традиционные модели демократического контроля оказались во многих случаях малодейственными — отсюда необходимость поиска новых форм организации.

## ЛИТЕРАТУРА


*Буров А.Н.* Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. Ростов: СКАГС, 2000.

*Васильев В.И.* Местное самоуправление: Учебн. и научн.-практ. пособие М.: Юринформцентр, 1999.

*Грибанова Г.И.* Местное самоуправление в Западной Европе. Сравнительный анализ политико-социологических аспектов. СПб: РГПУ, 1998.

*Дементьев А.* Местное самоуправление как один из уровней осуществления публичной власти. Центр — регионы — местное самоуправление. Сборник учебных материалов по курсу «Политическая регионалистика» / Под ред. Г. Люхтерхандт-Михалевой и С. Рыженкова. М.: Летний сад, 2000. Серия «Studia politica». Вып. 4.

*Замотаев А.А.* Местное самоуправление: основные понятия и термины. М.: РИЦ «Муниципальная власть», 1999.

*Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юристъ, 1997.

Основы Европейской хартии местного самоуправления. Методическое пособие для высших учебных заведений. М., 2000.

*Широков А.Н.* Основы местного самоуправления в Российской Федерации (введение в муниципальное управление). М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000.

*Bongers P.* Local Government in the Single European Market. London, 1992.

*Gray C.* Government beyond the Centre. London, 1994.

*King D., Stoker G.* (eds.) Rethinking Local Democracy. London, 1996.

*Leach S., Stewart J., Walsh K.* The Changing Organization and Management of Local Government. London, 1994.

*Loughlin M.* Local Government in the Modem State. London, 1996.

*Norton A.* International Handbook of Local and Regional Government. London, 1994.

*Stewart J., Stoker G.* (eds.) Local Government in the 1990. London, 1995.

*Wright D.* Understanding Intergovernmental Relations. New York, 1998.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Местное самоуправление, право на местное самоуправление, власть общей компетенции, принцип субсидиарности, автономия местного самоуправления, административное регулирование, сферы компетенции органов местного самоуправления, местный совет, структура местного самоуправления.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Дайте определение понятию «местное самоуправление».
2. Какие существуют теоретические подходы к оценке местного самоуправления в демократическом государстве?
3. Назовите базовые принципы функционирования местного самоуправления в политической системе современных демократий.
4. Охарактеризуйте основные модели взаимоотношений между центральными (региональными) правительствами и органами местного самоуправления.
5. Почему в большинстве стран существует несколько уровней местного самоуправления?
6. Каковы основные функции, выполняемые органами местного самоуправления?
7. Чем определяется структура органов местного самоуправления?

*Глава 25*

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КАК СОЦИАЛЬНЫЙ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

В соответствии с Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ система отечественной государственной службы включает в себя три вида службы: государственная гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба. Гражданская служба подразделяется на федеральную гражданскую службу и гражданскую службу субъекта Федерации. Военная и правоохранительная службы — это виды федеральной государственной службы.

В этой главе основное внимание будет уделено гражданской службе[1]. Она рассматривается как один из необходимых институтов современного общества.

## 25.1. Государственная гражданская служба как социальный и политический институт современного общества

Предметная сфера гражданской службы — сфера отношений государства как социально-правового института и общества. Данные отношения осуществляются как профессиональная деятельность и функционируют в правовом смысле в рамках полномочий того или иного государственного органа. Конкретное содержание этой деятельности определяется содержанием полномочий, представляющих собой органический сплав прав и обязанностей, управления и обслуживания [Марченков, 1998, 13].

[1] По закону 2003 г. о системе государственной службы, государственными служащими стали не только занятые на должностях гражданской службы, но и сотрудники правоохранительных органов и военные. В законе специально подчеркивается единство правовых и организационных основ госслужбы во всех трех сферах (ст. 3). Указом Президента РФ от 1 июня 2002 г. № 537 был утвержден Табель соответствия воинских званий военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, квалификационным разрядам государственных служащих. В стаж государственной службы одного вида включается продолжительность государственной службы других видов и т.д. Тем не менее только гражданские служащие участвуют в подготовке и реализации политических и управленческих решений. Два других вида государственной службы решают свои специфические задачи.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Местное самоуправление, право на местное самоуправление, власть общей компетенции, принцип субсидиарности, автономия местного самоуправления, административное регулирование, сферы компетенции органов местного самоуправления, местный совет, структура местного самоуправления.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Дайте определение понятию «местное самоуправление».
2. Какие существуют теоретические подходы к оценке местного самоуправления в демократическом государстве?
3. Назовите базовые принципы функционирования местного самоуправления в политической системе современных демократий.
4. Охарактеризуйте основные модели взаимоотношений между центральными (региональными) правительствами и органами местного самоуправления.
5. Почему в большинстве стран существует несколько уровней местного самоуправления?
6. Каковы основные функции, выполняемые органами местного самоуправления?
7. Чем определяется структура органов местного самоуправления?

*Глава 25*

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КАК СОЦИАЛЬНЫЙ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

В соответствии с Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ система отечественной государственной службы включает в себя три вида службы: государственная гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба. Гражданская служба подразделяется на федеральную гражданскую службу и гражданскую службу субъекта Федерации. Военная и правоохранительная службы — это виды федеральной государственной службы.

В этой главе основное внимание будет уделено гражданской службе[1]. Она рассматривается как один из необходимых институтов современного общества.

## 25.1. Государственная гражданская служба как социальный и политический институт современного общества

Предметная сфера гражданской службы — сфера отношений государства как социально-правового института и общества. Данные отношения осуществляются как профессиональная деятельность и функционируют в правовом смысле в рамках полномочий того или иного государственного органа. Конкретное содержание этой деятельности определяется содержанием полномочий, представляющих собой органический сплав прав и обязанностей, управления и обслуживания [Марченков, 1998, 13].

[1] По закону 2003 г. о системе государственной службы, государственными служащими стали не только занятые на должностях гражданской службы, но и сотрудники правоохранительных органов и военные. В законе специально подчеркивается единство правовых и организационных основ госслужбы во всех трех сферах (ст. 3). Указом Президента РФ от 1 июня 2002 г. № 537 был утвержден Табель соответствия воинских званий военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, квалификационным разрядам государственных служащих. В стаж государственной службы одного вида включается продолжительность государственной службы других видов и т.д. Тем не менее только гражданские служащие участвуют в подготовке и реализации политических и управленческих решений. Два других вида государственной службы решают свои специфические задачи.

В общем виде государственную службу определяют как систему законодательно регулируемой деятельности и отношений служащих органов государственной власти и государственного управления по обеспечению и исполнению их полномочий [Турчинов А.И., 2003, 11]. Суть государственной гражданской службы — *обеспечение* исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности, выполнение политических решений и оперативное управление подведомственной сферой. Нельзя сказать, что государство и государственная служба совпадают, скорее, они пересекаются. Существует принцип дихотомии (раздвоения) власти: на работников, осуществляющих политическую власть в государственных органах, и на работников, осуществляющих в этих же органах административную власть или государственную службу [Граждан В.Д., 2003, 53].

Другими словами, в системе государственного управления существует политическая власть и политические чиновники, и административная власть аппарата государственных органов. Не все должности, имеющиеся в государственных органах, входят в систему государственной службы. Кроме политических выборных должностей существуют технические и вспомогательные должности, работа на которых не рассматривается как государственная служба. В военной службе кроме военнослужащих есть вольнонаемные и т.д. С другой стороны, не все, что работает на реализацию функций государственной службы, является целиком государственным. Имеются в виду прежде всего органы местного самоуправления, которые выведены в нашей стране за рамки системы органов государственной власти, но в то же время реализуют ее функции на своей территории в рамках своих полномочий.

Схематично ситуацию можно представить в виде рисунка 1.

Современные тенденции менеджеризации государственной службы, например, программа «Следующие шаги» в Великобритании, также разрушают представление о том, что должна быть единая система государственных должностей, работающая на реализацию государственных задач. Передача на контрактной основе ряда функций и операций, прежде выполнявшихся государственными структурами, фактически частным организациям, так называемым

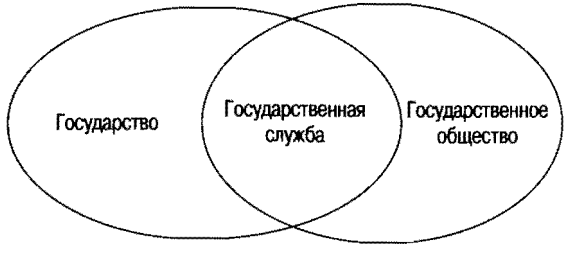



*Рис. 1.* Соотношение государства и государственной службы



кванго, хороший пример этого. Вместе с тем единая тарифная сетка, пенсионные и другие привилегии сохраняются лишь за персоналом ключевых департаментов и некоторых исполнительных агентств [Оболонский, 2002, 43]. В результате граница между государственной службой и просто службой становится все более прозрачной.

Тем не менее в любом случае можно говорить о том, что государство само формирует свою государственную службу, выступая в роли нанимателя работников. Отсюда ее особенности — осуществление государственных функций и финансирование за счет бюджета. Важно специально отметить, что не все, кто работает по найму у государства, являются государственными служащими, а только те, кто связан с обеспечением исполнения полномочий государственных органов, лиц, замещающих государственные должности. Например, в нашей стране на конец 2002 г. общая численность работников, занятых в органах государственной власти и местного самоуправления, составила 1072,6 тыс. человек. В федеральных органах исполнительной власти было занято 446,8 тыс. работников, в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления — 625,8 тыс. работников. Из них замещали государственные должности 576,1 тыс. человек [Российский статистический ежегодник, 2003, 41]. Строго говоря, чиновниками являются только 576,1 тыс. человек, хотя в СМИ чиновниками часто называют всех работающих в органах власти и управления, а их почти в 2 раза больше.

В нашей стране при поступлении на государственную гражданскую службу заключается контракт между гражданином и представителем нанимателя (т.е. руководителем государственного органа или его представителем). Контракты заключаются на определенный срок (от 1 до 5 лет) или неопределенный. Большинство карьерных чиновников имеют контракт на неопределенный срок, тем самым реализуются гарантии занятости государственных служащих. Вместе с тем законом от 27 июля 2004 г. установлен новый предельный срок пребывания на гражданской службе в 65 лет, раньше он был 60 лет.

Анализ государственной службы необходимо вести через анализ государства, которому она служит и которое определяет идеологию ее функционирования. Эволюция государства влечет изменение характера осуществления государственной службы, причем как в принципах набора, так и в принципах должностного продвижения. Государственная служба авторитарного государства будет существенно отличаться от госслужбы демократического государства, хотя ее бюрократическая сущность и основные функции сохранятся.

Анализируя роль государства в обществе, Т. Парсонс пишет: «В современных обществах государство имеет тенденцию сосредоточиваться на двух основных функциональных комплексах:

• первый охватывает ответственность за поддержание целостности социетального сообщества перед лицом глобальных угроз (функция принуждения и законодательная деятельность);

• второй комплекс включает в себя все виды исполнительской деятельности государства, которая связана с коллективными действиями в любых ситуациях, указывающих на необходимость каких-то мер в «общественных» интересах» [Парсонс, 1998, 30].

При этом одной из главных действующих структур правительства является административная организация (включая силовые структуры), через которую проводятся в жизнь политические решения. Отличительной чертой этой организации является бюрократизация, которая проявляется как *институционализация ролей в виде должностей* с хорошо очерченными должностными функциями, полномочиями и «властью», отделенных от сфер частной жизни должностного лица. Должности дифференцируются по двум основаниям — по функциям, выполняемым для организации (горизонтальное разделение труда), и по месту в иерархии, или «вертикали», подчинения.

Развитие бюрократической организации обоснованно требует, чтобы каждой *профессиональной* роли соответствовал определенный вид *должности*, когда должностное лицо «назначается» посредством заключения некоего «договора о найме». Эти должности в аппарате обычно называются карьерными.

Разделение должностей на политические (выборные) и карьерные (назначаемые) получает дальнейшее развитие в современных обществах и в целом коррелируется с двумя типами коллективности: ассоциативным (гражданское общество) или бюрократическим (государство, государственный аппарат).

Через избирательное право члены сообщества являются высшим источником официальной власти в рамках, заданных конституцией, и конечным получателем (индивидуально, в группах или как сообщество в целом) благ, проистекающих из вклада государства в функционирование сообщества.

Выборная должность представляет собой сердцевину лидерской функции на уровне крупных обществ. Мобилизация поддержки как для избрания, так и для принятия решений осуществляется через политические партии, играющие роль посредника между государственным руководством и многочисленными группами интересов в электорате.

Служба на выборных должностях обычно не является постоянной работой и редко приближается к роли, свойственной должностям в системе занятости (т.е. назначаемым). Для тех, кто посвятил себя политической карьере, важно наличие обеспеченного тыла в виде назначаемой должности или в частном секторе, что гарантирует работу и достаток.

Соотношение выборных и карьерных должностей и типов поведения в рамках каждой из них — вопрос, который обсуждается практически на всем протяжении существования административно-государственного управления как науки. Считается, что задача государственной администрации — оперативное и компетентное проведение в жизнь решений *любой* группы политических лидеров–избранников



нации. И в случае, если вышестоящее учреждение настаивает на приказе (кажущемся чиновнику ошибочным), дело чести чиновника выполнить приказ под ответственность приказывающего, выполнить добросовестно и точно, так, будто этот приказ отвечает его собственным убеждениям [Вебер, 1990, 666]. Поэтому в узком смысле государственное администрирование — это профессиональная деятельность государственных чиновников, все виды деятельности, направленные на осуществление решений правительства.

В литературе специально акцентируется вторичный вспомогательный сервисный характер государственной службы по отношению к политическим руководителям. Работники аппарата по большей части самостоятельно не принимают политических решений, но они напрямую и активно участвуют в их подготовке и выполнении [Граждан, 2003, 67].

Но соотношение политического и профессионального в государственном управлении не остается неизменным, и это находит свое отражение в теории. Так, в новом государственном менеджменте государственная администрация в целом, чиновничество рассматривается не как простой исполнитель внешне выработанных решений, а как участник принятия решений и поиска эффективных моделей их осуществления. Это находит свое отражение в законодательстве. Согласно ст. 15 п. 2 федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» от 27 июля 2004 г., гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение и должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения. Тем самым гражданские служащие получают средства контроля деятельности политических и административных руководителей. Пока еще нет достаточной правоприменительной практики этого закона и нельзя сказать об эффективности данной статьи, но само ее появление вполне симптоматично и означает разрушение классической веберовской схемы взаимодействия политического и карьерного в государственном управлении.

Участие в процессах принятия политических решений ставит, конечно, проблему ответственности чиновничества и репрезентативности общественного интереса в его функционировании, но и политическая нейтральность бюрократически организованного управления не снимает эти проблемы [Государственное управление и политика, 2002, 26].

Трансформация общества связана с нарастанием в нем элементов самоуправления и самоорганизации, формированием развитого гражданского общества, в котором получают дальнейшее развитие добровольные ассоциации граждан, берущие на себя функции оперативного управления и регулирования.

Таким образом, можно прийти к следующие выводам:

*Целевая функция института государственной гражданской службы* — обеспечение исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности, реализация политических решений. Это порождает ее специфические черты,

отличающиеся от других видов организационно-управленческой деятельности: сервисность, иерархичность, безличность, стабильность, профессиональная компетентность и государственный уровень ответственности.

В то же время государственная служба выступает связующим звеном между обществом и государством. Она презентирует государство в глазах населения и сама меняется под влиянием изменений в обществе. Все это делает ее не только политическим, но и социальным институтом общества.

*Социальные роли государственной службы* — это институционализированная система государственных должностей, должностей гражданской, военной и правоохранительной службы, различающихся по характеру выполняемых функций, по предметам ведения и по уровню в иерархии управления. Социальную роль в государственной службе человек получает через процедуру найма, которая означает признание его профессиональных качеств. В идеале все эти роли должны быть карьерными. Другой тип государственных должностей — политические, их получают через процедуру выборов и они не входят в систему государственной службы и регулируются иными правовыми актами.

*Средства деятельности в государственной службе* — бюджет органа власти, его полномочия (система прав и обязанностей), информационные ресурсы, авторитет в глазах населения.

*Регулятивная система государственной службы* — нормативно-правовая система, этика государственной службы, система административных (формальных и неформальных) механизмов взаимодействия с населением и целевыми группами.

*Дисфункциональность государственной службы* — проявляется через развитие в ней элементов бюрократизации, что ведет к расхождению (иногда противоречию) интересов всего общества и интересов данного социального института, к превалированию групповых целей над общими, к превращению деятельности из содержательной в ритуальную.

Происходящие в нашей стране реформы обычно описываются в терминах модернизации, т.е. перехода к развитому (современному) состоянию общества. Это означает невозможность автоматического и некритического переноса тенденций развития института государственной службы в западных странах на нашу действительность. Поэтому, опираясь на рассмотренные выше теоретико-методологические предпосылки и используя отечественный нормативный, научный и конкретно-социологический материалы, проанализируем функционирование государственной службы в современной России, чтобы оценить возможные направления ее дальнейшего развития и институционализации.

## 25.2. Функционирование государственной службы в современном российском обществе

Главными нормативными документами, регулирующими государственную гражданскую службу в нашей стране, являются: Конституция РФ (1993), ФЗ № 58 от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы РФ», ФЗ № 79 от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Закон 2004 г. вносит ряд изменений в регламентацию гражданской службы. В частности, введены понятия «служебный контракт», «конфликт интересов», «должностной регламент государственного служащего». Более детально по сравнению с законом 1995 г. определены условия труда и оплаты государственных гражданских служащих. Внесены изменения и в систему должностей гражданской службы. Как и раньше, они классифицированы по категориям и группам, но названия и число категорий стали другими.

В современном законодательстве политические (выборные) государственные должности выведены за рамки законов о госслужбе. В ст. 1 п. 2 ФЗ «О системе государственной службы РФ» прямо говорится, что деятельность лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, настоящим Федеральным законом не регулируется. Для обозначения политических (выборных) должностей теперь вместо должности категории «А» используется термин «государственные должности РФ и субъектов РФ». Для обозначения карьерных должностей (ранее категория «В») введено понятие должности гражданской службы, замещаемой в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом. Категория «Б» получила название «помощники (советники)». Эти гражданские служащие, как и раньше, обеспечивают исполнение полномочий руководителей и политических чиновников.

Можно сказать, что, с точки зрения институционального анализа, новый закон воспроизводит имевшуюся систему должностей, т.е. выделяются политические, карьерные должности и промежуточная группа должностей советников. Вместе с тем в категории карьерных должностей — категории «В» — должности, учреждаемые государственными органами для исполнения и обеспечения их полномочий — произошли некоторые изменения. Теперь она разбита на три категории: «руководители», «специалисты» и «обеспечивающие специалисты». Как следует из названия, гражданские служащие последней категории выполняют вспомогательные функции, в том числе организационного, хозяйственного, информационного, документационного обеспечения деятельности государственных органов. Раньше сотрудники, занимавшиеся этой деятельностью, не всегда входили в состав государственных служащих. Появление новых категорий, видимо, увеличит численность гражданских служащих. В качестве особенностей социально-профессиональной деятельности государственных служащих в отечественной литературе [Масленникова, 1998, 9] называют:

— обладание властными полномочиями и особым предметом труда — информацией,

— аккумуляция разнонаправленных социальных потребностей в производстве особого вида услуг (управленческих),

— сложность определения результатов деятельности конкретного работника.

Критерий оценки результатов часто становится для государственной службы камнем преткновения, затрудняя перенос в ее практику прозрачных и понятных методик оценки эффективности, принятых в менеджменте.

Для анализа содержания деятельности в системе государственной службы необходимо остановиться на ее структурно-видовых особенностях. В литературе для классификации используются обычно сразу несколько признаков:

- профессиональная специализация и особенности предмета ведения,
- функциональная роль в процессе государственного управления,
- сфера деятельности и компетенция,
- правовое положение (статус) в системе власти [Козбаненко, 1998, 37].

Функции исполнительной власти в юридическом аспекте делятся на основные (охрана общественного порядка, регулятивно-управленческая, защита прав и свобод граждан) и инструментальные (нормотворческая, юрисдикционная, оперативно-исполнительская). Сами органы государственной службы делятся на: гражданские и военные, общеадминистративные, специализированные и правоохранительные. На уровне государства три основных функции (законодательство, управление и правосудие) воплощаются в трех обособленных ветвях власти, а при переносе в структуры исполнительной власти эти функции становятся вспомогательными (инструментальными) и реализуют соображения технической (а не политической) целесообразности [Бельский, 1997, 21].

Специфика функции и предмета ведения определяет содержание конкретной деятельности государственного служащего, но не менее важным выступает уровень того или иного органа государственной власти. Дело здесь не столько в качественной разнице объекта труда в Министерстве образования и науки в отделе образования районной (городской) администрации, сколько в уровне ответственности и тяжести последствий неверных действий. Чем выше уровень органа государственной власти и шире его компетенция, тем больше его права, обязанности и полномочия. Естественно, это должно повышать требования к профессионализму работников. Смысл карьеры (как должностного продвижения) состоит в том, что рост ответственности ведет к повышению вознаграждения, в том числе социального — статуса и престижа.

Даже беглый обзор основных направлений деятельности в государственной службе показывает невозможность формирования единого набора профессиональных качеств. Тем не менее профессионализация охватывает все звенья государственного аппарата и является сегодня объективной тенденцией. Другими словами, речь должна идти не о наборе профессиональных качеств, присущих *всем* государственным служащим без исключения, а о профессиональном подходе к самой деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Профессионализм и компетентность государственных



гражданских служащих — один из принципов гражданской службы (ст. 4 Закона о государственной гражданской службе РФ № 79 ФЗ).

Профессионализация государственной службы — это социальное явление, обусловленное количественными и качественными изменениями в содержании и характере труда в государственном управлении и характеризующееся возникновением профессий и специальностей государственной службы, профессиональной культуры, профессиональных общностей, технологий включения человека в профессиональную деятельность. Это одно из условий ее институционализации в качестве самостоятельного института общества.

Профессиональная деятельность отражает не статусный характер труда в сфере государственного управления (ее нельзя подменять понятиями «работа на профессиональной основе», «работа на постоянной основе»), она отражает требуемое качество, сложность содержания труда по обеспечению полномочий государственных органов. Профессионализация — признание того, что для занятия этой деятельностью нужны специальные знания, умения, навыки, т.е. профессиональное образование (в ст. 12 Закона о гражданской службе специально определяются квалификационные требования к должностям гражданской службы).

Таким образом, профессионализация — это нарастание профессионального (в отличие от стихийного, обыденного, эмпирического) элемента в государственной службе. И мы не можем больше действовать по принципу «молодые люди, принятые на государственную службу, будут обучаться на рабочем месте», как это было в XIX в. Американские специалисты отмечают [Эффективность, 1998, 435], что понятие «специалисты», или «профессионалы», относится к людям, которым для работы требуется специальное обучение или опыт. Широкий термин «образование», необходимое для статуса профессионала, подразумевает определенное сочетание общего высшего образования в колледже и специальной профессиональной подготовки, полученной в ходе общего образования или помимо него, но не за неделю и не за месяц, а за годы.

Под профессиональной организацией государственной службы кроме наличия специальных знаний, умений, навыков, т.е. компетенции у ее работников, понимается также:

- систематическое, регулярное выполнение функций, операций, оформление, решение дел, *стабильность* служебных отношений;
- *регулярное* получение оплаты за свой труд не ниже *заранее обусловленных* размеров;
- *политическая нейтральность* государственной службы;
- *лояльность* государственных служащих;
- ответственность за неисполнение или *ненадлежащее* исполнение должностных обязанностей, за качество подготавливаемых и принимаемых решений.

Вместе с тем достаточно проблемным выступает распространение понятия профессионализма как комплекса только квалификационных характеристик на должности всех уровней в государственном

аппарате. Когда речь идет о старших, ведущих и тем более младших должностях, то квалификация выступает обязательным и практически единственным условием. Профессиональные знания, умения и навыки — залог успешной работы. Но если рассматриваются высшие и главные должности, то ситуация изменяется. Это должности руководителей, сущность деятельности которых — управление людьми. Нельзя забывать и о тенденции политизации высших административных постов, о которой шла речь выше.

Специалист работает в рамках определенной технологии деятельности и по известным критериям. Руководитель действует в нестандартных ситуациях, и в качестве основного средства деятельности выступает его собственная личность. При этом фактор квалификации в ней практически не представлен. Предшествующая должность выступает «плацдармом» освоения каждой последующей, поскольку наличие квалификации для осуществления одного типа руководящей деятельности никак не связано с возникновением квалификации, необходимой для любого другого типа [Гурьева и др., 1989]. Другими словами, наличие профессиональных знаний не гарантирует успешности деятельности индивида как руководителя. На практике чаще встречается обратная ситуация: успешный руководитель — лидер, имеющий сильные организаторские способности и волевые качества, но не всегда досконально разбирающийся в профессиональных тонкостях.

Существует и другой подход к решению дихотомии «профессиональное — административное» на разных уровнях государственной службы. Система прохождения государственной службы в Великобритании построена так, чтобы создавать тип дженералиста или администратора широкого профиля, поскольку считается, что задача чиновника — найти баланс между различными интересами, а сам он должен быть нейтрален к конкретной проблеме. Заинтересованными могут быть эксперты-специалисты министерств или группы давления, а не государственные служащие. Около 75 % всего госаппарата Великобритании — дженералисты. Тем не менее в последнее время наблюдается рост значения «узких» специалистов. Около 60 % руководителей подразделений госаппарата составляют специалисты в различных областях права, экономики, науки и техники, правда, в общем составе британской госслужбы их только одна четверть [Василенко, 2000, 168].

Итак, государственная служба выступает иерархически организованной, сложно структурированной (прежде всего по предметам ведения и уровням власти) профессиональной деятельностью, с выделением в ней руководящих должностей, должностей специалистов, старшего и младшего персонала.

Основными проблемами института государственной службы в России, которые затрудняют ее полноценную институционализацию, являются:

• *недостаточная нормативная база по государственной службе (особенно на региональном уровне), отсюда амбивалентность функций, непрописанность механизма ее функционирования;*



• *несбалансированность социального статуса государственного служащего, особенно в части социально-экономических условий деятельности и гарантий службы;*

• *отсутствие системы сквозного профессионального и должностного роста, неотработанность системы карьеры (политические должности становятся карьерными, и наоборот);*

• *несформированность технологий и процедур государственной службы, как в области работы с персоналом, так и с населением (деятельность недостаточно стандартизирована и алгоритмизирована даже в совершенно рутинных областях);*

• *неразвитость системы оценки эффективности деятельности как государственного органа в целом, так и отдельного работника, отсюда волюнтаризм и субъективизм в управлении и кадровой работе;*

• *низкая оценка деятельности государственных служащих населением, зачастую предвзятое и смоделированное средствами массовой информации общественное мнение по поводу деятельности органов власти, отсюда непрестижность службы государству (особенно на низовом уровне).*

Как проблему можно рассматривать и рост численности работников органов власти, не всегда оправданный. В Российской империи до 1917 г. при населении в 140 млн. человек было 600 000 чиновников [Комаровский, Тимофеева, 13]. Сегодня налицо рост занятых практически на всех уровнях и по всем ветвям власти (см. табл. 2). Если в 1994 г. на 1000 чел. населения приходилось 6,8 работников, занятых в

*Таблица 2*

**Численность работников органов государственной власти и местного самоуправления (тыс. чел.)**[1]

| Годы | Население России (млн чел) | Всего занятых в органах гос. власти и МСУ | В том числе в органах | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Законодательной власти | Исполн. власти и МСУ | из них | | Судебн. власти и прокуратуры | Др. госорганы |
| | | | | | федер. орган. | Субъект РФ и МСУ | | |
| 1994 | 148,0 | 1004,3 | 7,1 | 894,4 | 379,9 | 514,5 | 102,6 | 0,1 |
| 1995 | 147,9 | 1061,8 | 8,8 | 945,1 | 416,2 | 528,9 | 107,3 | 0,6 |
| 1996 | 147,6 | 1093,0 | 10,5 | 971,3 | 433,0 | 538,3 | 110,0 | 1,2 |
| 1997 | 147,1 | 1108,9 | 11,1 | 984,5 | 442,5 | 542,0 | 111,5 | 1,8 |
| 1998 | 146,7 | 1102,8 | 11,0 | 983,9 | 409,9 | 574,0 | 105,6 | 2,3 |
| 1999 | 146,3 | 1137,7 | 14,5 | 1006,5 | 412,8 | 593,7 | 110,1 | 2,6 |
| 2000 | 145,6 | 1163,3 | 15,5 | 1029,5 | 404,7 | 624,8 | 115,2 | 3,1 |
| 2005 | 142,8 | 1462,0 | 24,4 | 1263,6 | 592,6 | 644,0 | 192,8 | 8,3 |

[1] Федеральная служба государственной статистики. Справка о численности работников органов государственной власти и местного самоуправления в 2005 г. Приложение 1 // www/gks.ru/kadr/tab1.htm

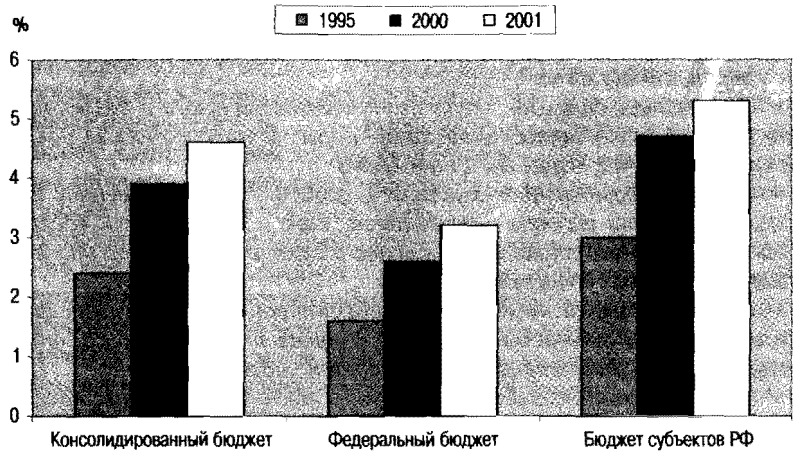



*Диаграмма.* 1. Доля расходов на государственное управление и местное самоуправление по уровням бюджетной системы Российской Федерации в 1995–2001 гг. (в %)

органах власти и управления, то в 2005 г. — уже 10,2. За период с 1992 г. по 2002 г. численность государственных служащих и иных работников в этих органах увеличилась в 1.8 раза, в основном на региональном уровне. Этот рост обусловлен формированием в соответствии с Конституцией РФ государственных органов, обеспечивающих развитие рыночной экономики, в том числе налоговых, финансовых, по вопросам занятости населения, миграции и других, а также органов местного самоуправления [Реформирование госслужбы... 6]. Насколько оправдан такой рост — это предмет специального анализа.

Соответственно, растут и расходы на содержание органов власти и управления (см. диаграмму 1).

Поскольку государственная служба выступает не только публично-правовым, но и социальным институтом, необходимо обсудить, какие внеправовые (т.е. не связанные непосредственно с нормативной базой) средства могут быть использованы для ее совершенствования, что может дать социальная наука государственной службе.

## ЛИТЕРАТУРА

*Бельский К.С.* О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3.

*Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2000.

*Вебер М.* Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранное / Пер. с нем. М., 1990.

[1] Данные Министерства финансов РФ (фактическое исполнение бюджета). См.: Волков В., Ратиани Н. Несокращаемые // Известия. 2002. 5 июля.



*Волков В., Ратиани Н.* Несокращаемые // Известия. 2002. 5 июля.

*Волков Ю.Г., Мостовая И.В.* Социология: Учебник для вузов. М., 1998.

Государственная служба в современной России: Сб. статей / Отв. ред. Е.В. Алферова, В.В. Черепанов. М.: ИНИОН, 2003.

Государственное управление и политика: Учебн. пособие / Под ред. Л.В. Сморгунова. СПб., 2002.

*Граждан В.Д.* Сервисный характер государственной службы. См.: Государственная служба в современной России: Сб. статей / Отв. ред. Е.В. Алферова, В.В. Черепанов. М.: ИНИОН, 2003.

*Гурьева Л.С. и др.* Профессионал и специалист: Руководитель в современных организационных условиях. Томск, 1989.

*Козбаненко В.А.* Структурно-видовые особенности государственной службы Российской Федерации // Государство и право. 1998. № 12.

*Комаровский В.С., Тимофеева Л.Н.* Конфликты граждан с чиновниками: почему и зачем? // Государство и право. 1997. № 10.

*Масленникова Е.В.* Социальный статус государственного служащего. Автореф. дис. канд. наук. Саратов, 1998.

*Матирко В.И.* Проблемы кадровой политики в государственном аппарате. М., 1996.

Настольная книга государственного служащего (Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации») / Отв. ред. В.И. Шкатулла. М., 1999.

О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79 ФЗ // Российская газета. 2004. 31 июля.

О системе государственной службы Российской Федерации. Федеральный закон от 27 мая 2003 года. № 58 ФЗ // Российская газета. 2003. 31 мая.

Об основах государственной службы Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. // Собрание Законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

*Оболонский А.В.* Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002.

*Парсонс Т.* Система современных обществ / Пер. с англ. М., 1998.

Реформирование государственной службы Российской Федерации. Федеральная программа. Утверждена указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336.

Российский статистический ежегодник. 2003: Стат. сб. Госкомстат России. М., 2003.

Служебная карьера / Под общ. ред. Е.В. Охотского. М., 1998.

Социологические исследования в системе государственной службы 1992–2002. Информационно-аналитические материалы кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте РФ. Москва; Орел: Изд-во редакции журнала «Образование и общество», 2002.

*Турчинов А.И.* Целостность государственной службы в системе государственного управления России. См.: Государственная служба в современной России: Сб. статей / Отв. ред. Е.В. Алферова, В.В. Черепанов. М.: ИНИОН, 2003.

Эффективность государственного управления / Пер. с англ. Общ. ред. С.А. Байчикова, С.Ю. Глазьева. М., 1998.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Бюрократия, бюрократизация, государственная должность, государственная служба, государственная гражданская служба, государственный служащий, государство, институт политический, институт социальный, институционализация, нормы, ценности, профессионализм государственной службы, роли социальные, функция (дисфункция), функции государственной службы.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каковы структура и функции государственной гражданской службы как социального института?
2. Каковы особенности государственной гражданской службы как политического института?
3. В чем разница между политической и организационной бюрократией?
4. Как соотносятся между собой государство и государственная служба?
5. Что общего и в чем различие политических и карьерных должностей государственной службы?

# Раздел V

# Политико-управленческие процессы и технологии

## *Глава 26*

# РАЗРАБОТКА ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

## 26.1. Политико-управленческие решения

Динамично развивающееся современное общество требует новых подходов к разработке, принятию и реализации решений на всех уровнях власти.

Социально-управленческие решения касаются всех и каждого человека в государстве, определяя цели и способы осуществления жизненных планов. В социально-управленческих решениях находят свое законодательное закрепление нормы поведения и взаимодействия социальных субъектов — индивидов, групп, общностей. Социально-управленческие решения являются основой действий, направленных на изменения общественных отношений.

Понятие «принятие решений» охватывает весь процесс, включающий стадии определения и выявления проблемной области, постановки целей и задач, подготовки вариантов решений, оценки альтернатив и выбора решений на основе значимых критериев, реализации, контроля и анализа результатов, создание системы обеспечения осуществления решения.

Система управления включает в себя набор должностей, служащих для передачи распоряжений руководства непосредственным исполнителям. Руководящий орган использует управленческий персонал для проведения в жизнь своих решений. Важно проводить различие между администрацией и руководящим органом, использующим ее. Представители обеих структур имеют разные должности, функции и ответственность. Функция руководящего органа — выработка общей программы (стратегии) действий и норм организации. Администрация всегда назначается вышестоящей инстанцией и несет ответственность перед ней.

Управленческое решение — акт, принимаемый легитимным органом управления с целью установления норм поведения в социальной общности для достижения выработанных целей. В широком смысле под принятием решений понимается весь процесс управления.

Мы можем говорить о «решении» только в том случае, если выбор делается не менее чем из двух альтернатив. Если рассматривается или прорабатывается только один подход к какой-либо социальной проблеме и выбора как такового не происходит, нельзя говорить и о том, что это — решение.

В зависимости от уровня изменений, органа, принимающего решения, силы закрепляющих управленческое решение документов социально-управленческие решения подразделяются по следующим видам: государственное, политическое, административное.

*Государственное решение* — это выбор целенаправленного воздействия субъекта государственного управления на социальную реальность, закрепленный официальным актом.

В государственном управлении определяющую роль играют конституционное и государственное право как система фундаментальных норм, регулирующих все основные виды социального взаимодействия граждан и институтов общества. Решения на данном уровне разрабатываются и юридически оформляются как законы Российской Федерации, проходя сложную и длительную процедуру как в законодательной, так и исполнительной ветвях власти в соответствии с Конституцией РФ и законами, определяющими деятельность государственных органов власти.

***Государственные решения*** — это особые решения, принимаемые иерархизированной системой институтов государственной власти в процессе публичного управления. Система государственного управления обладает универсальным комплексом публично-властных полномочий, применяет административные методы руководства и принудительные санкции, использует легитимные формы социальной коммуникации и легальные способы взаимодействия с индивидами и группами, занимается целенаправленным распределением ресурсов общества, т.е. наделена властным ресурсом для принятия и реализации государственных решений.

Задачей государственного управления является разработка государственной стратегии и осуществление публичной политики, которые составляют важные элементы структуры политического процесса. В официальных решениях государства проявляется коллективная воля граждан, реализуемая через специальные механизмы публичной политики.

Государственные решения делятся на политические и административные в зависимости от того, какие субъекты государственного управления их принимают.

***Политические решения*** принимаются политическим руководством страны по наиболее важным социальным проблемам.

В состав высшего политического руководства входят президент, председатель правительства, председатели двух палат парламента, руководители законодательной и исполнительной ветвей власти регионального уровня, министры. Решения, принимаемые политическим руководством государства, определяют стратегический курс развития государства и общества, методы реализации целей и задач, параметры деятельности государственной администрации.

Политические решения принимаются по вопросам формирования легитимного субъекта власти и установления институциональной иерархии государственной политики; разработки стратегического курса развития государства, а также регламентов законодательного процесса и оперативного управления органов исполнительной власти (администрации); определения административных и других средств реализации решений; номенклатуры институтов государственного контроля и арбитража политических решений, обеспечивающих самоконтроль и самокоррекцию политического управления.



Модели принятия политических решений по формированию легитимного субъекта и институциональной иерархии государственной политики определяются способами представительства и характером субъектов государственной политики.

*Элитистская модель* рассматривает принятие решений избранными или назначенными профессионалами высокого уровня, владеющими информацией и приемами принятия эффективных решений. Элите делегируются нацией полномочия по принятию стратегических решений.

*Корпоративистская модель* описывает, как в рамках государственной политики происходит согласование интересов различных групп общества через парламентские механизмы и институты гражданского общества, на этой основе и принимаются политические решения.

*Плюралистическая модель* показывает, как органы государственного управления формируются на основе свободного, равного и пропорционального представительства, что обеспечивает взвешенные политические решения.

*Партисипаторная модель* учитывает расширение непосредственного влияния народных масс на процесс принятия решений и децентрализацию властных полномочий государственных субъектов путем передачи части правомочий и функций региональным органам и институтам гражданского общества.

Разработка стратегического курса развития государства, а также решения, связанные с законодательным процессом и оперативным управлением органами исполнительной администрации, относятся к политическим. Законодательные и исполнительные органы власти разрабатывают и принимают решения в зависимости от законодательно установленного распределения между ними властных полномочий. В политическом процессе используются две модели разработки и принятия решений законодательными и исполнительными органами власти: активная и представительская.

На основе *активной модели* законодательные органы устанавливают фундаментальные принципы — конституционные нормы, которые очерчивают границы возможной стратегии общегосударственной политики. За исполнительными органами власти закрепляется практическое осуществление стратегических решений на основе технологий оперативного управления.

*Представительская модель* предоставляет большую свободу действий исполнительной ветви власти: парламенты формулируют предельно общие цели общества и правила управленческой деятельности, правом принятия важных стратегических и оперативных решений наделяются органы исполнительной власти.

Политические решения определяют и процесс применения технологических приемов и методов оперативного управления для реализации стратегических целей государства и общества, т.е. практическое управленческое воздействие.

Характер решений определяется в этом случае существующим политическим режимом. Политический режим отражает особенности институционального взаимодействия органов власти с гражданами или другими странами.

К политическим решениям относится определение номенклатуры и структуры институтов государственного контроля и арбитража политических решений, которые должны обеспечивать самоконтроль и самокоррекцию политического режима, устанавливать обратную связь с объектами государственного руководства. Политические решения в этом случае принимаются для регуляции судебно-конституционного процесса и обеспечения нормального функционирования контрольно-надзорных институтов государства.

Вопрос об установлении норм взаимодействия между государственными институтами, субъектами и объектами государственного управления относится также к политическим решениям. Система государственного управления имеет сложную структуру, включающую горизонтальные (отрасли власти: законодательная, исполнительная, судебная) и вертикальные (уровни власти: федеральный, региональный, местный) элементы.

Горизонтальная иерархия государственного управления существенно усложняется в странах с федеративным устройством, где вертикаль власти имеет несколько уровней. Выработка и принятие решений в законодательной сфере (парламент), решений по осуществлению оперативно-тактических вопросов управления исполнительными органами (правительство) и решений по осуществлению законности и правопорядка институтами судебного надзора и арбитража на высшем уровне иерархии дополняется и конкретизируется решениями, которые принимаются региональными институтами власти (парламенты, правительства, судебная власть) и решениями муниципальных органов управления.

Не менее сложную структуру имеет и объект управления — само общество. Гражданское общество как объект воздействия государственного управления может быть проанализировано с двух методологических подходов. В качестве объекта государственного управления, а соответственно и государственных решений, первым подходом выделяются сферы жизни общества, виды ресурсов и соответствующие им направления политики: экономическая, финансовая, социальная, культурная, образовательная, экологическая, информационная и др.

Второй подход основанием для классификации объектов государственного управления предусматривает различные социально-демографические, профессиональные, этнические группы населения. Политические решения предлагают управленческие мероприятия по изменению социального положения этих групп, т.е. формируют основы



политики для молодежи, женщин, детей, этнических групп, пенсионеров, трудоспособного населения и т.п.

***Административные решения*** — это решения, которые принимаются институтами и учреждениями государственной службы для реализации политических решений.

Административные решения обеспечивают условия для принятия и осуществления решений, принятых политическим руководством страны, имеют подчиненный характер. Административные решения оказывают регулятивное воздействие на управление общественными отношениями.

Несмотря на очевидно подчиненное положение, административная власть имеет определенную самостоятельность. Источники и ресурсы относительной самостоятельности административной власти составляют функции исполнения и интерпретации законов, самостоятельное нормотворчество, информационно-аналитическое и экспертно-консультационное обеспечение процесса принятия политических решений. Объективная неизбежность концентрации значительной доли государственной власти в руках администрации учреждений государственной службы не может не вызывать беспокойства со стороны политической власти и общества.

Взаимодействие политической власти (слой государственной элиты, сформированный в результате демократических выборов и назначений высших должностных лиц главой государства) и власти административной (государственный аппарат, состоящий из назначаемых чиновников и государственных служащих), является предметом анализа современной политической науки.

Администрация рассматривается как инструмент достижения заданных на политическом уровне целей, но в последние годы активно изучается и вопрос о роли администрации в постановке стратегических целей.

Между политиками и администраторами (чиновниками) можно провести достаточно четкую границу в том, что касается методов назначения и ответственности, но эта граница вовсе не так рельефна в том, что касается выработки и осуществления политики. Высокопоставленные чиновники часто выступают советниками по вопросам выработки политики, обладая преимуществами перед министрами в знании и опыте в своей сфере деятельности, их рекомендации могут быть определяющими при выработке содержания политики. Оценка соотношения того, что должно и может быть сделано, последствий принятого решения — задача именно чиновничьего аппарата, что и определяет степень его влияния.

## 26.2. Разработка политических решений

Результативность и эффективность государственной деятельности тесно связана с механизмами разработки политико-управленческих решений.

Разработка политических решений — это комплекс управленческих мероприятий, позволяющих сделать выбор решения из числа предложенных альтернатив.

Разработка политических решений — творческий и ответственный процесс, включающий следующие стадии: изучение проблемы на основе полученной информации; определение значимых целей; постановка задач; выбор и обоснование критериев эффективности и возможных последствий принимаемого политического решения; рассмотрение различных вариантов решения, выбор и формулирование наиболее приемлемого предложения. Последовательность выполнения операций и действий, обеспечивающая достижение желаемого результата, называется алгоритмом принятия решения.

Информационное обеспечение разработки и принятия политических и административных решений и рационализация обработки информации занимает важное место в структуре процесса. Диагностика сложной проблемы начинается с получения информации о состоянии управляемого объекта и окружающей среды, т.е. *осознания и установления симптомов* возникших затруднений. Необходимость получения информации вызывается ощущением того, что возникающие противоречивые и конфликтные ситуации являются симптомами требующих решения вопросов. Прорывающиеся противоречия политической и социальной жизни могут быть расплатой за тактику следования за событиями, нецелесообразное и неэффективное управление.

*Выявление и описание проблемы связаны с анализом причин ее возникновения.* Анализ начинается с поиска причин, породивших проблемную ситуацию, затем следует определить степень влияния каждой причины и только после этого можно приступать к разработке мер по разрешению существующей проблемы. Выявление точек напряжения определяет проблему в общем виде и помогает сократить число факторов, которые следует учесть в анализе. Такое «упрощение» сложных ситуаций помогает установить структурные связи объекта воздействия. Методика SWOT-анализа (SWOT: strengths, weaknesses, opportunities, threats) — это один из наиболее широко распространенных в профессиональной управленческой деятельности методов подготовки политических и управленческих решений. Он основан на анализе сильных и слабых сторон организационной структуры, ее возможностей и угроз ей. Выявление сущности стоящих проблем определяется через несоответствие, противоречие между: а) тем, что есть и тем, что должно быть; б) тем, что есть и тем, что может быть; в) целью и результатом.

Системный анализ ориентирован на выявление внутренней структуры проблемы и связи с внешней средой ее решения. Результатом системного анализа является *определение цели*. Цель показывает общее направление деятельности, является качественной категорией. Для определения целей необходима эффективная система обеспечения информацией для анализа прошлых, настоящих и



прогнозируемых сценариев, оценка реальных ресурсов и возможностей, потребных для воплощения цели, состояния элементов внешней среды и т.д.

Анализ позволяет преодолеть или снизить противоречивость системы целей и принимать решения, соответствующие политической ситуации.

Само по себе определение цели не является моментом завершения работы с информацией, которая не должна прерываться, чтобы изменения в окружающей и внутренней среде не могли остаться без внимания субъекта принятия решений и внесения соответствующих поправок.

*Этап постановки задач* позволяет конкретизировать цели, т.е. соотнести наличное состояние ситуации и наличные ресурсы, которые могут быть привлечены для решения существующей проблемы (ресурс времени, финансовые и интеллектуальные ресурсы); сама цель должна быть согласована с состоянием ресурсной базы.

*Этап точного определения критериев, которым должно удовлетворять решение.* Точное определение критериев, которым должно удовлетворять решение, ограничивает число вариантов решений. Многие политические решения, в том числе и законы государства, оказываются нереализованными в силу того, что своевременно не были учтены наличные ресурсы, влияние неконтролируемых факторов на принятие решений. Такие ограничения сужают возможности достижения желаемых целей. С учетом идентификации ограничений определяются стандарты для оценки альтернативных вариантов решений. Эти стандарты называют критериями принятия решений. По важности выделяются существенные и желательные критерии. Достижение политических целей может быть организовано различными средствами, поэтому так важно определить критерии, которым должно удовлетворять решение. Некоторые из этих критериев могут быть основополагающими. Например, значимым критерием зачастую выступает возможность выделить определенные финансовые ресурсы на реализацию того или иного закона. Некоторые критерии могут быть желаемыми, но не определяющими. Если для кандидата в депутаты Государственной думы опыт работы в области управления является желательным, но не обязательным, то для кандидата на должность судьи Конституционного суда Российской Федерации профессиональный опыт судейской работы является необходимым.

Значение этапа точного определения критериев, которым должно удовлетворять решение, настолько велико, что во многих случаях большая часть задачи оказывается решенной, как только установлен критерий оценки эффективности операций. В политике зачастую сосуществуют многомерные системы целей и критериев оценки, поэтому разрабатываются способы согласования этих систем. Многогранность политических процессов ведет к тому, что критерии оценки по отдельным элементам не согласуются, система критериев в этом случае упрощается выстраиванием отношений соподчиненности. Следу-

ет отметить, что административный акт принятия решения отделяется от приемов и процедур его разработки.

*Систематический поиск возможных альтернатив.* Сравнение возможных решений с установленными критериями для выбора наилучшего в данной ситуации является необходимой процедурой. Количество и качество альтернативных идей растет, когда начало выработки подходов отделено во времени от оценки окончательного выбора. На данном этапе разработки решения применяют метод Дельфи (мозговой штурм) или опрос экспертов. Мозговой штурм (brain storm) — это одна из творческих технологий групповой подготовки управленческих решений, генерации новых идей и предложений. Только после выявления всех возможных идей переходят к оценке предложений, определению их достоинств и недостатков, возможных последствий. Важно учесть не только прямые, но и побочные последствия реализации какой-либо из альтернатив, ибо они могут быть столь важными, что перекроют достижения при реализации этого варианта. Практически каждый вариант имеет явные и скрытые отрицательные моменты, их «взвешивание» приводит к компромиссам.

В теории принятия решений разработаны процедуры оценки ожидаемой полезности альтернатив. Нормативная теория снимает вопрос об отношении агента принятия решений к риску, решение принимается на основе объективного учета неопределенности. Отношение агента управления к риску рассматривает дескриптивная теория. Крайне редко в политическом процессе складываются ситуации, когда можно учесть все факторы влияния на нее и проследить распределение объективных вероятностей в определенный отрезок времени. Чаще же всего полная и объективная информация о состоянии внешней среды недостижима и распределение субъективных вероятностей изменений внешней среды происходит на основе интуиции.

Даже самое лучшее решение в данный момент не обязательно сохранит свои качества в будущем. В политике важно двигаться, а не искать лучшее решение на все времена. Изменение ситуации зачастую приводит к тому, что однажды принятое решение перестает быть удовлетворительным, тогда приходится пересматривать саму проблему, цели и задачи, критерии оценки решения. Настоящая ценность принятого решения полностью выявляется в ходе его реализации.

Эффективность принятого политического решения повышается, если оно признается теми, на кого направлено и чьи интересы затрагивает. Так, например, Комитеты, комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации вправе проводить совместные заседания, однако решения на таких заседаниях принимаются комитетами и комиссиями раздельно.

Также для выяснения фактического положения дел и общественного мнения по вопросам законопроектной деятельности и по другим вопросам, находящимся в ведении комитетов и комиссий, комитеты



и комиссии могут организовывать парламентские слушания, проводить конференции, совещания, «круглые столы», семинары и принимать участие в их работе.

## 26.3. Методы и модели подготовки политических и управленческих решений

Проблема разработки и выбора руководителем решения — одна из важнейших в современной науке управления. Она предполагает необходимость всесторонней оценки самим руководителем конкретной обстановки на основе получаемой информации и способность принятия им одного из нескольких вариантов возможных решений. Не менее важно владеть методами разработки решений.

Существует ряд простых методов рациональной разработки решений. Они могут применяться и в повседневной жизни, поскольку позволяют структурировать мыслительный процесс. Метод *списков* является одним из таких приемов. Он заключается в фиксации на бумаге возможных альтернатив решений, помогает их выявить и упорядочить.

*Таблица 1*

**Пример простого двухмерного списка**

| Основные действия по разработке решения | Действия лица (лиц), принимающего решения | | |
|---|---|---|---|
| Анализ | Уточнение проблемной области, определение причинно-следственных связей, границ собственной компетенции | Уточнение конечной цели и задач, наличия и величины времени и других ресурсов, имеющихся в Вашем распоряжении для нахождения решения | Определение уровня, объема и направленности необходимой для подготовки решения информации |
| Консультации | Получение необходимой информации, проверка ее надежности | Проведение совещания с участниками процесса разработки решения | Выбор момента, который заканчивает период консультаций |
| Выбор решения | Сбор всех подготовленных вариантов решения | Выбор наиболее приемлемого решения | Детализация выбранного решения, планирование процедуры принятия решения |

Другим методом, позволяющим обнаружить возможности, которыми Вы обладаете в решении проблемы, является *дерево решения.* Этот прием не дает готовое решение, но наглядно выявляет альтерна-

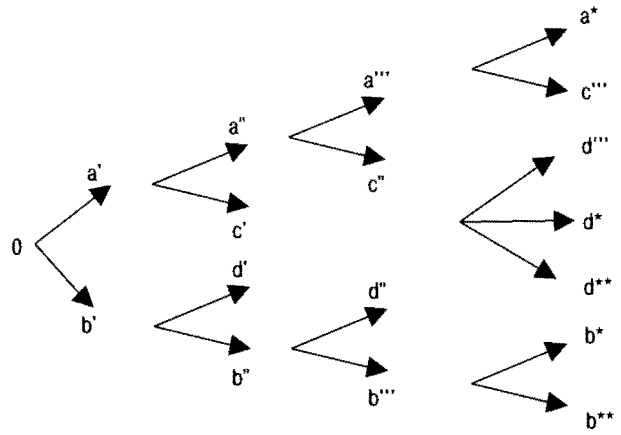



*Рис. 1.* Дерево решений

тивные его варианты. Кроме того выявляются последствия того или иного выбора и необходимость дополнительных воздействий для достижения цели.

*Причинно-следственные диаграммы* также помогают активизировать процесс мышления и являются эффективным способом графического анализа проблемы.

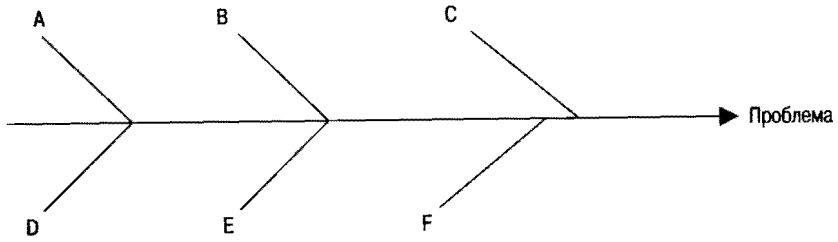



*Рис. 2.* Причинно-следственная диаграмма

Проблему любого характера можно проанализировать с помощью этого простейшего приема. Горизонтальная линия обозначает наличие проблемы. Проблема — только симптом скрытых и явных причин, ее вызывающих. Лучевые линии обозначают причины возникновения тех или иных затруднений. Выявление и устранение этих причин позволит решить проблему комплексно.

Существуют и иные практические методы разработки политических и административных решений. К их числу можно отнести метод, основанный на *интуиции* руководителя, которая обусловлена наличием у него ранее накопленного опыта и суммы знаний в конкретной области деятельности, что помогает выбрать и принять правильное решение.



Другой механизм разработки решений описывает метод, основанный на понятии *«здравого смысла»*. Разработка решения строится на цепи последовательных доказательств, содержание которых опирается на накопленный практический опыт.

Более рационализированными являются методы, основанные на *научно-практическом подходе*, предполагающем выбор оптимальных решений на основе переработки большого количества информации, помогающей обосновать принимаемые решения. Эти методы требуют применения современных технических средств и прежде всего электронно-вычислительной техники.

*Метод проблемного структурирования* позволяет обнаружить причины, гипотезы и последствия выбора того или иного решения, уточнить цели еще на этапе разработки. Применение этого метода позволяет экономить ресурсы.

*Метод предсказания* помогает спроецировать последствия одной из принятых политических альтернатив. Предсказания применяют в процессе выработки политического курса. Этот метод позволяет описать вероятное, потенциальное и желательное будущее, оценить существующий и предложенный курс, противодействия, реальность выполнения курса.

*Метод прогноза* направлен на выявление границ достоверных результатов и последствий вырабатываемых решений. Область неопределенности включает зону политического риска.

*Метод рекомендаций* представляет собой анализ существующего политического курса и возможных политических стратегий. Метод выявляет скрытые возможности политических изменений.

Методы *«анализ затрат и выгод»*, *«оптимизации»* разрабатываются различными институтами и учреждениями в области: оценки риска и погрешностей, внешних характеристик и внешних изменений, выбора правил осуществления выбора и определения административной ответственности за реализацию политического курса.

*Метод мониторинга* включает слежение за социальными индикаторами, отражающими влияние политических программ и проводимой политики на поведение граждан. Выявляются непреднамеренные следствия политических курсов и программ, структуры и социальные группы, сопротивляющиеся изменениям.

*Метод оценки* позволяет получить информацию о соответствии плану реальных изменений, провести критический анализ ценностей (значений) проводимой политики или переформулировать политический курс.

Усиление взаимозависимости и взаимосвязей современного мира определяет динамизм политической жизни и, соответственно, характер процесса принятия политических решений. Возросшие возможности использования рационализированных технологий принятия политических и административных решений ограничиваются высокой ценой их применения. Высокая цена издержек на разработку самого «правильного» решения, отсутствие требуемой информации, стремительное изменение ситуации могут свести к нулю все похваль-

ные усилия. Поэтому политики зачастую принимают не самые лучшие решения, выбирая удовлетворительные и примиряясь с вынужденными.

## ЛИТЕРАТУРА


Административное право / Под ред. Т.Г. Морозовой. М.,1997.

Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999.

*Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997.

*Васильев Р.Ф.* Акты управления. М., 1987.

*Глущенко В.В., Глущенко И.И.* Разработка управленческого решения. Прогнозирование-планирование. Теория проектирования экспериментов. Железнодорожный, 1997.

*Дегтярев А.А.* Предмет и структура политической науки // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 1996. № 4.

*Дегтярев А.А.* Принятие политических решений. Учебное пособие. М., 2004.

*Евланов Л.Г.* Теория и практика принятия решений. М., 1984.

*Егоров С.А.* Политическая юриспруденция в США. М., 1989.

*Кнорринг В.И.* Теория, практика и искусство управления. М., 1999.

*Кравченко А.И.* История менеджмента: Учебное пособие для студентов вузов. М.: Академический проект, 2000.

*Кунц Г., О'Доннел С.* Управление: Системный и ситуационный анализ управленческих функций. М., 1981. Т. 1.

*Купряшин Г.Л., Соловьев А.И.* Государственное управление. М., 1996.

*Ларичев О.И.* Аналитические средства принятия управленческих решений // Политика и общество / Отв. ред. В.А. Корецкий. М., 1995.

*Ларичев О.И., Мошкович Е.М.* Качественные методы принятия решений. М.: Наука: Физматлит, 1996.

*Литвак Б.Г.* Управленческие решения. М., 1998.

*Макаренко Б.В.* Указы и законы: Процесс принятия законодательных решений // Полития. 1997. № 3.

*Нагель А.* Принятие решений в политике // Социология политики / Отв. ред. Т.В. Андрианова. М., 1981.

*Нельсон Б.* Социальная политика и управление: Общие проблемы // Политическая наука: Новые направления / Под ред. Р. Гудина, Х.Г. Клингемана. М., 1996.

*Пашкус Н.А., Пашкус В.Ю.* Разработка управленческих решений. СПб., 2000.

*Платкетт Л., Хейл Г.* Выработка и принятие управленческих решений: опережающее управление. М., 1984.

Политические институты США: История и современность / Под ред. В.И. Борисюка. М., 1988.

Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственная регистрация // Российская газета. 1997. 21 июля.





Принятие решений. Кн. 3: Эффективный менеджер. М., 1996.

*Райфа Г.* Анализ решений: Введение в проблему выбора в условиях неопределенности. М., 1977.

*Рейльян Я.Р.* Аналитическая основа принятия управленческих решений. М., 1989.

*Саати Т.* Принятие решений. Метод анализа иерархий. М., 1996.

*Саати Т., Кернс К.* Аналитическое планирование: Организация систем. М., 1991.

*Саймон Г.* Науки об искусственном. М., 1972.

*Тихомиров В.Б.* Профессионализм политолога: Анализ, принятие решений, управление событиями // Социально-политический журнал. 1993. № 3.

*Трухаев Р.И.* Модели принятия решений в условиях неопределенностей. М., 1981.

*Эддоус М., Стенсфилд Р.* Методы принятия решений. М., 1997.


## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Решение, социально-управленческие решения, управленческое решение, административное решение, алгоритм принятия решений, государственное решение, контроль внедрения решений, политическое решение.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что является целью социально-управленческих решений?
2. Можем ли мы говорить о принятии решения, если разрабатывается только один вариант прояснения проблемной ситуации?
3. Какие виды социально-управленческих решений Вы можете отнести к «государственным решениям»?
4. Назовите, пожалуйста, виды официальных документов, которые закрепляют государственные решения в Российской Федерации.
5. Чем отличаются государственные и политические решения? Какие факторы определят выбор Вашего решения?
6. Как называется модель принятия политического решения, основанная на механизме согласования интересов социальных групп в представительных органах государственной власти и институтах гражданского общества?
7. Относится ли к политическому решению формирование легитимного субъекта власти и установление институциональной иерархии в государстве?
8. Назовите, пожалуйста, институты государственного контроля политических решений в Российской Федерации.
9. Чем политическое решение отличается от административного решения?
10. Назовите и кратко охарактеризуйте этапы процесса разработки решений.
11. Что определяет важность выработки критериев, которым должно удовлетворять политическое решение?
12. Какие методы разработки решений Вы можете назвать и дать их характеристику?

## *Глава 27*

# ПРИНЯТИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕШЕНИЙ

В комплексном феномене государственной политики, состоящем из действий политиков и чиновников многих уровней, действий ассоциированных граждан и индивидов, особенно значим этап принятия стратегических и оперативно-тактических решений.

Принятие решений, формирующих государственную политику, касается многих людей и механизмов взаимодействия управленческих звеньев государства по реализации стратегических целей, составляет многоуровневый политико-управленческий цикл, в котором выделяются отдельные этапы.

Разработка решений, завершающаяся выбором одной из альтернатив, в процессе управления логически продолжается процессом принятия решений, включающем такие стадии, как подготовка к принятию решения, момент принятия решения, разработка плана его реализации, координации и контроля.

***Принятие политических и административных решений*** — это момент выбора какой-либо альтернативы из числа предложенных и закрепление этого выбора в официальном акте, оформленном с соблюдением установленных требований.

Значимость принятия государственных решений для политической теории и практики настолько велика, что сама политическая власть и административное управление в политической науке сводится к реальному контролю над принятием решений; а лиц, принимающих стратегические и иные решения, относят к властвующей элите.

***Реализация решений*** — это совокупность управленческих действий, направленных на сбор информации о ходе выполнения запланированных мероприятий, сравнение результатов с контрольными параметрами, оценку результатов и последствий, корректировку плановых мероприятий, а иногда и отказ от принятого решения в изменившейся ситуации, т.е. организационно-практические, правовые, технологические мероприятия по реализации решений.

Исполнение решений является таким же важным процессом, как и разработка. Реализация принятых решений во многом зависит от принятых решений на более низких уровнях управления.

На ***стадии реализации решения*** принимаются меры для конкретизации решения и доведения его до исполнителей, осуществляется контроль за ходом его выполнения, вносятся необходимые коррективы и дается оценка полученного результата от выполнения решения.



Противоречия между политическим агентом принятия политического решения и администрацией возрастают в современном мире, что связано с усилением консервативных тенденций в управлении, снижением эффективности деятельности бюрократического аппарата, с увеличением численности должностей и боязнью их обладателей потерять свое положение.

Постоянная тенденция административного управления — защита своих интересов, расширение власти, получение привилегий и материального вознаграждения, а также увеличение бюджетных ассигнований на деятельность чиновников. Любое политическое решение затрагивает, как правило, целый ряд государственных институтов, выступающих за или против определенного решения, исход дела зачастую зависит от их степени влияния и способности подменить общественные интересы корпоративными.

## 27.1. Стили принятия политических решений

Принятие политических решений — сложный и многоуровневый процесс, который зачастую происходит в условиях неопределенности, не позволяющей в полной мере его рационализировать. Кроме того, нельзя не видеть, что люди, наделенные властью, т.е. правом принимать решения, остаются всего лишь людьми со свойственными им слабостями, предпочтениями, особенностями мышления и поведения.

В какой степени личностные качества первых лиц государства и индивидуальные методы принятия решений, свойственные тому или иному политику или группе лиц, принимающих решение, определяют стиль принятия политических решений и характеристики самих решений?

Исследование стилей принятия решений провел Курт Левин и в 1938 г. опубликовал его результаты. В зависимости от степени и характера вовлеченности в процесс принятия решений Левин выделил три типа стилей руководства: *диктаторский*, при котором руководитель сам принимает решение о целях и способах их достижения; *демократичный*, при котором решения принимаются после свободного обсуждения; *попустительский*, при котором нет различий в статусах и функциях членов группы, но номинально руководитель назначен.

Несовершенство методики экспериментов, проведенных Левиным, отмечаемое многими исследователями, не отменяет значимости сделанных выводов: демократический стиль принятия решений можно рассматривать как наиболее эффективный, ибо он дает наивысшие результаты по качеству и производительности, люди объединяют усилия по реализации совместно принятого решения; диктаторский стиль может дать высокий, но кратковременный выигрыш, нужны дополнительные принудительные стимулы для исполнителей; попустительский — наихудший из всех возможных.

Ренсис Лайкерт продолжил исследование стилей руководства и принятия решений. Собранный эмпирический материал позволил уче-

ному построить четыре модели руководства. В первой модели руководитель не склонен полагаться на мнения подчиненных, не привлекает их к принятию решений, предпочитая ставить конкретные задачи перед непосредственными исполнителями. Эту модель Лайкерт назвал *эксплуататорско-авторитарной*, жестко ориентированной на задачу и предусматривающей контроль сверху. Как стимулы используются наказание и страх, коммуникации находятся на низком уровне, высоки психологические барьеры между руководителями и исполнителями.

Вторая модель описывает *благожелательно-авторитарный* стиль, при котором руководитель использует награды исполнителям, но в обмен требуется повиновение; информация, поступающая руководителю, деформирована его же пристрастиями; политические решения принимаются единолично, решения, определенные процедурами, могут передаваться подчиненным.

Третья модель — *консультативная*, использующая награды и наказания, допускает некоторое участие подчиненных в обсуждении решения, информация направлена вверх и вниз иерархической пирамиды, информация, поступающая руководителю, просеивается и шлифуется. Система допускает лишь умеренное влияние подчиненных на процесс принятия решений: основные политические решения принимаются на вершине управленческой пирамиды, малозначимые могут передаваться исполнителям.

Р.Лайкерт обнаружил, что наиболее эффективные руководители создают рабочие группы, ориентированные на принятие решений, перед которыми ставятся высокие цели. Такие руководители работают с людьми, а не с задачами, осуществляют общий, недетализированный контроль, в большей степени сосредоточены на целях, а не методах, допускают максимальное участие подчиненных в принятии решения. Модель, описывающая эту ситуацию, называется «*участие в групповом управлении*». Руководитель использует экономическое и моральное поощрение, коммуникации осуществляются свободно. Принятие решений распространено на всю организацию.

На практике трудно встретить ситуации, полностью совпадающие с предложенными моделями принятия решений, но все же преобладание того или иного способа принятия решений может дать представление о предпочтительном для руководителя стиле руководства.

Несомненно, склонность к определенному поведению в процессе принятия решений в значительной степени определяется особенностями мышления политического лидера. Мышление человека характеризуется гибкостью или догматизмом, продуктивностью, скоростью, аналитичностью.

Способность лидера к анализу и синтезу информации определяется уровнем интеграции и дифференциации, характеризующим информационный процесс политического деятеля, и называется когнитивной сложностью. Когнитивная сложность определяется такими сторонами, как концептуальная сложность и интегративная сложность.

Концептуальная сложность отражает степень дифференциации, которая проявляется при обсуждении поведения сложных политических объектов. Преобладание принципов рассудочного мышления: хорошо — плохо, наши — чужие, черное — белое в выступлениях и письменных документах политиков свидетельствуют о концептуальной простоте мышления. Естественно, что такой лидер будет избегать сложной, многоуровневой информации, ее отбор будет производиться окружением в соответствии с запросом.

Интегративная сложность является показателем процесса получения, отбора, интерпретации и обобщения информации, отражает способность политика к воображению, ассоциациям, синтезу и интеграции фактов и явлений социально-политического процесса. Различные методы анализа (дифференциация и интеграция) информационного потока приводят в конечном итоге к различным стратегиям принятия решений.

Подход к получению новой информации — важнейшая характеристика, определяющая когнитивные процессы. Люди отличаются различными способами восприятия информации: одни склонны «слышать» и считаться только с той информацией, которая не противоречит их точке зрения, другие имеют мужество пользоваться собственным умом и стремятся получить возможно более полный объем информации из разных источников; третьим нужен большой объем информации, подготовленный специалистами в сжатой и схематичной форме.

Психологи считают, что наиболее результативным является второй способ, позволяющий «прочитывать» ситуацию во всем многообразии конкретного. Информация, противоречащая начальным установкам, стимулирует поиск приемлемого решения в новых направлениях. Такой подход свидетельствует о гибкости мышления политика. Бремя ответственности заставляет политиков не только доверять рекомендациям экспертов, но и иметь собственное видение проблем, чтобы избежать ловушки. Конечно, этот подход не убережет от ошибок наверняка, но иногда срабатывает максима Вителло: «Правило разумных — идти против правил, иначе не завершить начатое».

Стремление получить объективную, но сжатую информацию, характерно для людей, имеющих значительный опыт аппаратной работы, доверяющих специалистам-экспертам, склонных к стереотипному, шаблонному мышлению. Решения политиков, предпочитающих этот информационный подход, могут вызвать неприятные неожиданности от вольного или невольного искажения сведений.

Субъективные моменты (личные качества лидера, руководителя, лиц, принимающих решения, отношения между ними) в существенной степени определяют характер решения и стиль его принятия.

В неменьшей степени характер принимаемых решений определяется факторами мотивации лиц, принимающих решение. Даже самый прагматичный человек руководствуется внутренней системой ценностей, норм и стандартов поведения. Важно понимать, какие ценностные ориентиры свойственны лицу или группе лиц, принимающих решение, для того чтобы выстроить собственную линию поведения.

Например, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации являются членами различных политиче-

ских партий и стремятся к достижению определенных целей на основе своих представлений о ценностях. Зачастую эти ценности столь противоположны, что процесс принятия политического решения затягивается на длительный срок, в течение которого происходит сложный процесс прояснения и согласования позиций путем переговоров, сделок и компромиссов. Поэтому так важна работа Комитетов и подкомитетов Государственной Думы, которые разрабатывают проекты политических решений и обеспечивают проведение мероприятий, подготавливающих их принятие (общественные слушания, встречи с избирателями, согласование проектов решений с министерствами, ведомствами и др.).

Научные типологии политического лидерства позволяют понять, каких решений можно ожидать от того или иного политика, администратора, руководителя.

В зависимости от выбора лидерами объектов социального управления Г. Лассуэл различает три типа лидерства: *лидер-идеолог*, манипулирующий идеями, программами общественного переустройства; *лидер-агитатор*, манипулирующий эмоциями, настроениями последователей; *лидер-организатор*, манипулирующий ситуациями. В соответствии с особенностями социально-политической ситуации, ожиданиями граждан и осознанием лидером самого себя и своей роли можно провести типологию лидеров по выполняемым ими функциям. Если граждане ждут от лидера авторитетной и своевременной оценки политической ситуации в обществе, то преобладает *диагностическая функция*; если люди ждут от лидера выработки оптимального политического курса, отвечающего запросам общества, на первый план выдвигается *стратегическая* функция. В период, когда люди ждут от лидеров постоянного обоснования верности данной оценки политической ситуации и побуждения к действиям по достижению поставленных целей и задач, главной становится *мобилизующая* функция; когда возникает угроза национальной безопасности, усиливается *интегративная* функция для создания атмосферы, в которой разнородные общественные группы могли бы ощущать себя единым целым. *Патронажная и арбитражная* функции политических лидеров культивируются в целях защиты от беззакония и произвола со стороны бюрократии, помощи в чрезвычайных ситуациях.

По склонности к *инновациям* выстраивается следующая типология лидерства и принимаемых решений. Консервативные лидеры (*консервативный стиль)* склонны принимать решения в соответствии с нормами и традициями. Сильные качества консерваторов — выдержка, верность делу, терпимость, внимательность, умение просчитывать ситуацию.

*Инициативный стиль* проявляет руководитель, способный к нестандартным решениям, открытый новым идеям. Преобладают в его поведении решительность, смелость, упорство в достижении цели, но, одновременно, и негибкость, импульсивность, сверхответственность, чрезмерная требовательность.

Если руководитель ориентирован на постепенное преобразование политической реальности, мы отнесем его к типу *лидеров-реформаторов*; если ставит перед собой задачу фундаментального изменения общественной системы в целом или отдельных ее элементов — к типу *лидеров-революционеров.*



Когда руководитель выдвигает адекватные ситуации задачи, учитывает наличные ресурсы для ее достижения, прогнозирует последствия, он демонстрирует принадлежность к *реалистическому типу лидерства.* А если при принятии решений политик руководствуется эмоциями, а не трезвым расчетом, стремится ставить завышенные и рискованные цели, не задумываясь о последствиях, он проявляет черты *авантюристического лидерства.*

В зависимости от выбора цели политического решения также может быть построена классификация лидерства и характера принимаемых решений. Если цель политического воздействия — решение поставленных задач, что требует предельной компетентности от политического лидера и его группы, осуществляется *инструментальное лидерство*; если же усилия руководителя направлены на установление хороших, доверительных взаимоотношений с последователями, следует говорить об *эмоциональном лидерстве.*

Личностные характеристики руководителя существенно определяют стили принятия решений и сам характер решений. Трудно сказать, бывают ли стили принятия решений хорошими или плохими. Скорее всего, можно говорить о том, что тот или иной стиль более уместен в определенной ситуации. Лица, принимающие решения, должны обладать знаниями в области принятия решений, владеть навыками и приемами принятия решений.

## 27.2. Реализация политических и управленческих решений

**Реализация (внедрение) политических и административных решений** — это последовательное осуществление управленческих воздействий, обеспечивающих сбор и анализ информации об этапах и последствиях внедрения решения, управления ресурсами, создание системы обеспечения координации и контроля реализации решения.

Реализация политических решений начинается с в*ыработки реализационной (имплементационной) стратегии,* которая должна ответить на вопросы: что требуется предпринять, чтобы решение было реализовано; какие ресурсы (информационные, кадровые, финансовые, временные, материальные) требуются для осуществления запланированных мероприятий, кто их контролирует и насколько они доступны в настоящий момент.

Наличие материальных и финансовых ресурсов, необходимых и достаточных для достижения цели — очень важное условие реализации политических и административных решений. Несомненно, на выбор стратегии оказывает существенное влияние определение временного периода, в течение которого желательно реализовать решение, на который можно отложить реализацию решения без значительных потерь, какой резерв времени доступен; чтобы знать, какие

дополнительные согласования или блокирование политических игроков можно успеть провести.

Но еще большую важность в реализации политического решения представляют кадровый и информационный ресурсы. Выявление возможных участников и сценариев политических игр вокруг принятого решения создаст условия для успешной реализации политического решения.

Разумно определить трудности, с которыми придется столкнуться при реализации решений: в чем состоит главная трудность; кто будет сопротивляться решениям; кто и как будет поддерживать проведение решения; какие силы могут спровоцировать саботаж решения.

Особенно важно определить группу лиц из вышестоящих руководителей, заинтересованных в преодолении препятствий и реализации решений, способных положительно влиять на реализацию решений; кто из них способен оказать наибольшую поддержку; какие возможны союзы; какие нужны ресурсы для получения важных союзников.

*Способы влияния на личность,* способную оказать решающее воздействие на принятие решений, описываются несколькими моделями.

*Поиск заинтересованных лиц.* Заинтересованные лица — люди, имеющие причины и желание решать какой-либо вопрос, а также необходимый вес в организации. Чтобы прогнозировать развитие событий, важно знать, почему эти люди заинтересованы действовать определенным образом, насколько решительными могут быть их действия. Не всегда важно, какие должности занимают заинтересованные лица, поскольку достижение цели определяется степенью влияния, а не должности.

*Работа в комфортных зонах.* У каждого человека своя система ценностей, цели, тип поведения. Пока интересам людей ничто не угрожает, они будут дружелюбны к окружению. При смещении акцентов взаимодействия в пользу одной из сторон и возникновении пренебрежения к интересам другой стороны отношения прекращаются. Взаимодействие эффективно при заинтересованности обеих сторон в нем. В центре внимания участников находится результат, который каждая сторона получит по достижению цели, и способ достижения этой цели. Важно заинтересовать людей и получить их доверие, действовать открыто, иначе попытки воспользоваться услугами могут быть расшифрованы как манипулирование.

*Соответствие имиджу.* Эту стратегию поведения можно рассматривать как продолжение стратегии работы в комфортных зонах. Постоянная работа в комфортных зонах может дать признание высших руководителей, от которых зависит решение. Важно понять, какие действия влиятельного лица потребуются, сколько времени займет решение проблемы для того, чтобы планировать и корректировать собственное поведение.

*Участие в неформальных группах.* Кроме формальной организационной структуры каждая организация имеет и неформальную структуру, которая формируется на основе интересов, ценностей и целей ее членов. Различают четыре типа таких групп: профессиональные,



имеющие привилегированную власть, идеологические, ориентированные на личность. Сообщество, основанное на коммуникации неформальной группы, может быть более мощной поддержкой, чем официальная структура. Влиять на группы так же важно, как влиять на личности, работая в комфортных зонах. Для того чтобы войти в группу, важно быстро определить ключевые фигуры и придерживаться стандартов, ценностей, стиля поведения, выработанных и поддерживаемых группой.

*Заключение договоренностей.* Люди и группы людей могут договориться о взаимодействии для достижения общей цели, важно лишь определить цену вопроса для каждого участника сделки. Процесс заключения договоренностей сложен, поэтому важно понять, что за люди участвуют в переговорах, каковы их истинные намерения и насколько высока готовность придерживаться достигнутых договоренностей.

*Утаивание информации.* Невозможно добиться поддержки абсолютно всех людей, от которых в той или иной степени зависит принятие и реализация решений. Один из способов, позволяющих снизить оппозицию, состоит в утаивании информации о реальном положении дел, расстановке сил и т.п. Это достаточно рискованный шаг, руководитель должен быть уверен в том, что его решение оптимально в данной ситуации. Далеко не всегда признаются и поддерживаются даже наилучшие решения в силу субъективных факторов, недопонимания, человеческих слабостей. Но постоянное «придерживание», утаивание информации — не лучшая стратегия, особенно опасная для политика.

Внедрение любого решения вызывает определенные изменения. Трансформируются внешние обстоятельства, которые не всегда удается контролировать. Сами участники процесса принятия решения с течением времени или под каким-либо воздействием вынуждены корректировать свои интересы, цели, поведение. В процесс изменений в ходе реализации решений люди включаются либо как инициаторы, либо как жертвы действий других людей, но и то и другое положение требует высокого напряжения. Поэтому вольно или невольно люди стараются избегать кардинальных решений.

Эффективный руководитель — это человек, который способен понять, когда принятие решения желательно, а когда неизбежно; который способен дать любому заинтересованному человеку чувство причастности к инициативе, сделать его союзником, поскольку реализация принятого решения принесет выгоду.

Ситуации выбора всегда имеют долю непредсказуемости, неопределенности, риска. Люди не всегда по собственному желанию принимают участие в событиях, не всегда осознают интересы и выгоды, свое назначение и роль. Недопонимание есть скрытый источник конфликтов и вражды. Вместе с тем каждый склонен полагать, что его видение событий должно разделяться окружающими и не стоит тратить время на обсуждение очевидного. Однако делать скрытые повестки дня открытыми вовсе не означает терять время: люди могут не видеть проблемы, или видеть ее не так, а значит, принятое решение

не найдет их поддержки. Люди, чье состояние может быть затронуто принятием и реализацией решения, могут рассматривать его как угрозу, что вызовет оборону или активное сопротивление изменениям.

*Таблица 2*

**Причины сопротивления изменениям**

| Причина | Результат | Реакция |
|---|---|---|
| Преобладание личного интереса | Ожидание и боязнь потерь чего-либо ценного в результате изменений | Политическое поведение, создание групп давления |
| Недостаток информации, поверхностное понимание информации, недостаточное понимание | Низкая степень или отсутствие доверия | Слухи, чаще всего негативные |
| Отличная от официальной оценка проблемы | Негативное восприятие изменений, возможность распространения отрицательной информации | Открытое несогласие |
| Боязнь каких-либо перемен | Сомнения в том, что обладают востребованными в изменениях знаниями и навыками | Активная защита собственного положения |

Коттер и Шлезингер проанализировали причины сопротивления изменениям и предложили несколько подходов к их преодолению.

*Образование и общение.* Наиболее распространенный путь в преодолении сопротивления состоит в предварительном информировании людей об изменениях. Своевременное получение информации позволяет осознать необходимость перемен и выработать собственную логику поведения. Процесс образования может включать групповые формы работы: семинары, круглые столы. Если руководитель, ответственный за реализацию решения, располагает такими ресурсами, как время и финансы, выработанная стратегия может снизить отрицательное отношение людей к предстоящим переменам.

*Участие и вовлеченность.* На этапе планирования и реализации изменений инициаторы должны стремиться к вовлечению в процесс противников решений, что помогает снизить противодействие или избежать сопротивления. Следует активизировать коммуникативные процессы, пробудить чувство причастности к реализации изменений, ответственности за выполнение задачи, блокировать ощущение принуждения, манипулирования. Однако использование этой модели поведения возможно при твердой уверенности в необходимости и правильности принятого решения, наличии временного ресурса. Если необходимы незамедлительные изменения, данная стратегия не может быть использована.



*Помощь и поддержка.* Для преодоления страха и беспокойства людей следует обеспечить поддержку различными формами: повышением квалификации, предоставлением времени для обучения, эмоциональной помощью. При отсутствии времени или финансов эта стратегия не применяется.

*Переговоры и соглашения.* Подкрепление позитивного отношения к изменениям со стороны активных и потенциальных его противников может быть проведено дополнительными стимулами. Переговоры проходят в том случае, если ясно, что потери для кого-то неизбежны, что провоцирует активное сопротивление. Достижение соглашения в ходе переговоров также может потребовать затрат ресурсов. Предварительно стоит оценить, какие уступки допустимы и достаточны. Переговорный процесс выстраивается таким образом, чтобы не провоцировать шантаж со стороны противников внедрения решений.

*Манипуляция и кооптация.* Под манипуляцией в данном контексте понимается избирательное использование информации и интерпретация событий в требуемом аспекте. Распространенной формой манипуляции является кооптация — предоставление желаемого положения при планировании и осуществлении изменений. Эта модель поведения может быть более экономичным способом получения поддержки в отличие от переговоров, участия и обучения. Но если нет намерений или возможности выполнить обещание и люди это поймут, гарантировано мощное сопротивление.

*Явное и скрытое принуждение.* Проще всего справиться с сопротивлением с помощью скрытой или явной угрозы. Проведенные таким образом решения не могут пользоваться популярностью, однако, если у руководителя нет ресурса времени, но есть сила власти, эта тактика может быть единственно возможной. Частое использование этого подхода крайне нежелательно.

Не следует думать, что достаточно использовать один или несколько подходов из предложенных Коттером и Шлезингером для преодоления сопротивления изменениям в ходе реализации решения. Применение принципа «разделяй и властвуй» исследователи также не считают хорошей стратегией.

Руководитель должен уметь анализировать причины противодействия людей в ходе реализации решений, владеть способами преодоления сопротивления, если алгоритм реализации решения выработан и эффективно контролируется.

Существует достаточно твердая зависимость между длительностью изменений и степенью их трудности. Изменения на индивидуальном уровне занимают меньший срок и будут относительно легкими, не требуют значительных ресурсов; изменение на уровне организации, государства требует значительных финансовых, трудовых, материальных ресурсов и времени.

Психолог Курт Левин, исследовавший поведение групп людей, предложил достаточно простой метод для анализа изменений. Любая ситуация рассматривается как результат равновесия сил, вызываю-

щих изменения, и сил, сдерживающих его. Но всегда существует возможность развития ситуации. Первый этап анализа — определение сдерживающих и движущих сил, их мощности. Следующий этап — определение потенциальных сил, которые могут стать движущей силой изменения при определенных условиях.

Для того чтобы начать анализировать состояние движущих и сдерживающих сил, необходима информация. Информация надежнее, если получена из нескольких источников. В этом случае повышается вероятность не пропустить что-то значимое.

Не все факторы, влияющие на расстановку сил, могут контролироваться. Что-то придется принять как данность, например, новые законы, экономические факторы (уровень инвестиций, инфляция, курс валют и пр.), влияние глобальных и международных факторов (войны, спекуляции на биржах), появление новых технологий, изменение образа и стиля жизни людей (новый уровень потребностей в работе и ее оплате, образовании, отдыхе и развлечениях, питании). Снижение мощности сдерживающих изменения сил воспринимается как самый простой способ решения проблемы. Сопротивление изменениям может рассматриваться как основная сдерживающая сила, но сопротивление можно преодолеть. Кроме того, сдерживающие силы можно попытаться превратить в силы движущие, если обнаруживается зона обоюдного интереса в результате реализации политического решения.

## 27.3. Контроль реализации политических и административных решений

*Способы и методы контроля за исполнением принятых политических решений.* Контроль, как система управленческих действий, является зеркальным отражением планирования. Методы контроля совпадают с методами планирования.

Наличие четкого, полного и интегрированного плана реализации решения определяет возможность эффективного контроля. Прежде, чем приступить к действиям по реализации решения, следует получить согласование и разрешение, разработать и принять планы, установить принципы и стандарты (инструкции) деятельности, обсудить особенности заданий с исполнителями.

На практике применяются два принципа контроля управленческих решений: до начала его реализации и после его внедрения. Системы контроля, построенные по принципу «до начала реализации», помогают избежать политических, юридических и управленческих ошибок. Цель любого контролирующего действия — выявить слабые места и ошибки, найти способы их исправления, создать такие условия, чтобы ошибки не могли повториться.

Второй тип контроля содержит такой алгоритм действий, как проверка результатов, сравнение их с бюджетом, предварительными оценками, вынесение одобрения или корректив. Контролирующие действия «после завершения внедрения решения» отличаются большей вариабельностью.



Если в ходе контроля внедрения решения обнаруживаются отклонения от плановых показателей, то проводится анализ причин допущенных расхождений и составляется план корректирующих мероприятий. Проведение их дает возможность сравнить запланированные и фактические результаты деятельности, чтобы убедиться в том, что направленные усилия достаточны. Если достигнутые показатели не могут быть признаны удовлетворительными, поиск результативного решения возобновляется.

Неверно полагать, что контролирующие функции должны быть сконцентрированы в организациях, стоящих на вершине иерархической пирамиды. За реализацию решений несут ответственность руководители различных уровней, в обязанность которых входит выполнение определенных планом мероприятий. Для того чтобы контроль мог осуществляться эффективно, необходимо четкое разграничение ответственности руководителей всех уровней и исполнителей, четкая и согласованная работа.

Контроль за реализацией политических решений имеет отличительные особенности. Эффективность реализации политического решения в условиях демократии обеспечивается гибким контролем его исполнения. Достижение плановых показателей любой ценой в долгосрочной перспективе не всегда оправдывается. Руководитель, несущий ответственность за реализацию политического решения, должен иметь право маневрировать ресурсами, вносить оперативные изменения в план действий в соответствии с ситуацией.

Подчеркнем также важность обеспечения органа, принимающего решения, достоверной, своевременной и качественной информацией о ходе его реализации. На всех этапах реализации решения необходим контроль процесса обмена информацией, получением обратной связи. Надежность информации и своевременность ее поступления позволяют разрабатывать и принимать качественные и опережающие решения, а не идти за событиями.

Информационно-аналитическим обеспечением качественных решений Правительства Российской Федерации заняты Академия народного хозяйства при Правительстве РФ, Государственный комитет РФ по оборонному заказу при Министерстве обороны, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Информационное телеграфное агентство России, Рабочий центр экономических реформ при Правительстве РФ, Центр экономической конъюнктуры при Правительстве РФ, Экспертный совет при Правительстве РФ, Совет по предпринимательству при Правительстве РФ, Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений и другие организации и учреждения. Разносторонняя информация позволяет определить главные тенденции развития, создать последовательную, интегрированную и четкую программу действий.

Для проведения эффективного контроля осуществления политических и управленческих решений необходимо наличие системы государственных органов, деятельность которых направлена на решение этой задачи. Например, проекты федеральных законов проходят контроль (экспертизу) Главного правового управления аппарата ГД РФ перед вынесением их на рассмотрение депутатов, контроль за принятыми федеральными законами осуществляют комитеты, инициировавшие принятие закона. Конституционный суд РФ проводит проверку конституционности закона, примененного или подлежащего применению по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов.

Контроль не должен быть самоцелью, затраты на его осуществление должны окупаться повышением результативности и эффективности достижения социальных результатов. Система контроля должна выстраиваться в соответствии с видом деятельности, концентрироваться на критических факторах и местах. Тотальная система контроля неэкономична, а потому — бесполезна. Вместе с тем экономичность контроля за реализацией политических и административных решений трудно измерить. Необходимость выполнения контролирующих функций оправдывается степенью важности государственных решений, масштабами предполагаемых преобразований, затрат, которые придется понести, если своевременно и качественно контроль не проводить.

*Инструменты оценки результатов реализуемых решений.* Для проверки финансовых операций, соблюдения административных процедур, качества продукции, предоставления услуг и т.п. применяется контроль, основанный на установлении *нормативов*.

Этот контроль осуществляется посредством сопоставления фактических результатов деятельности с нормативами, а в случае необходимости — корректировкой отклонений от планов и нормативов. Нормативы являются критериями эффективности работы. Критерии должны быть существенными для движения к цели деятельности, достижимыми, связанными с соответствующим награждением и наказанием исполнителей, достаточно четкими и, одновременно, гибкими.

Самые надежные нормативы — количественные или качественные цели и задачи, поддающиеся проверке. К таким критериям относятся учет времени, учет финансовых и материальных ресурсов, затраченных на реализацию политического или управленческого решения.

Нормативы, которые выражают количественные и качественные показатели деятельности — человеко-часы на производство чего-либо, академический час (45 мин.), высокая точность швейцарских часов, прочность джинсовой ткани и т.п., называются натуральными нормативами. Натуральными нормативами пользуются и при планировании и при контроле реализации решения.

Существуют и денежные нормативы оценки эффективности деятельности. Степень выполнения и эффективность какой-либо программы или операции оценивается в денежном выражении. К ним



относятся бюджет, смета доходов и расходов, нормы затрат, капитальные нормативы, нормативы рентабельности и др.

Но есть области человеческой деятельности, где применение количественных и качественных показателей для планирования и оценки работы затруднено. Например, как оценить новую образовательную программу? Как подойти к оценке эффективности рекламного проекта или программы формирования корпоративной культуры? Как определить квалификацию и компетенцию работников аппарата управления? Как оценить эффективность предоставления гражданам адресной социальной помощи? Несмотря на то что нематериальные нормативы не всегда поддаются рациональному обоснованию путем внедрения методик тестирования и опросов, сравнения косвенных результатов и т.п., ими широко пользуются. Это касается тех сфер, где субъективное мнение руководителя значит больше, нежели количественные и качественные нормативы, а человеческие отношения играют важную роль.

Формой управленческого контроля является и *система обратной связи.* Это более сложная форма контроля, включающая не только установление нормативов, оценку эффективности работы, корректирование отклонений, но и разработку плана корректирующих мероприятий, его качественное осуществление.

*Измерение эффективности проведения государственных программ.* Определение эффективности осуществления политических и управленческих решений путем сопоставления с нормативами является основой качественного управления. Если есть возможность установления количественных нормативов, сравнения их с результатами деятельности, вычисление допущенных отклонений дает точное определение эффективности работы.

Значительная стандартизация управленческой деятельности делает установление процедур наиболее применимой формой планирования и контроля. Процедуры являются надежным инструментом точной реализации решения и контроля за этапами и последствиями его внедрения. С другой стороны, точное соблюдение вопросов процедурного характера лишает управленческие структуры гибкости и открытости. Чрезмерное увлечение составлением стандартов поведения в конкретных ситуациях может заслонить интерес к реальным проблемам, которые возникают в ходе реализации решения. Установление жестких процедур не всегда оправдано и тем, что, обеспечивая единообразие исполнения, они мешают проявлению инициативы и нововведений.

Но не все виды деятельности могут быть полностью стандартизированы и подвергнуты строгой оценке. К таким видам деятельности относится деятельность в сфере политики и государственного управления. Определение четких критериев затруднено их множественностью и неопределенностью управленческих ситуаций. Для определения эффективности деятельности субъектов принятия политических решений используются достаточно неопределенные оценочные критерии. Так, например, эффективность политических решений оцени-

вается не только по достижению контрольных цифр (например, по сбору налогов или повышению размеров пенсий), но и принципом справедливости.

*Оценка эффективности деятельности государственного аппарата и принимаемых им решений.* Для определения эффективности деятельности государственного аппарата используют чаще всего социологические опросы, наблюдения, аналитические и экспертные методы исследования, которым подлежат: управленческая деятельность органов власти, проводимая политика, государственные программы, результаты и последствия государственной политики и программ.

Ежегодный отчет Правительства РФ о социально-экономическом положении страны является примером *оценки результатов* его деятельности. Подведение Президентом РФ итогов ликвидации стихийного бедствия (пожаров, наводнений) — пример *оценки процесса выполнения* мероприятий Министерством РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, выделение финансовых средств жителям Чеченской республики, лишившимся в ходе военных действий жилья — пример реакции государства на *оценку последствий* трагических событий. В момент принятия решения и после его внедрения необходимо уметь оценивать последствия целенаправленных управленческих действий. Последствия могут быть классифицированы путем ответа на следующие вопросы:

*Таблица 3*

**Оценка последствий внедрения политических решений**

| | |
|---|---|
| Желательное | Какие преимущества дает следование избранному курсу или решению с точки зрения целей, задач, результатов? |
| Нежелательное | Имеют ли намеченные действия нежелательные вторичные эффекты? Не создаются ли более сложные проблемы? |
| Явное | Какие последствия видны уже теперь? |
| Скрытое | Могут обнаружиться латентные последствия. Готовы ли мы к их появлению? Какими ресурсами мы располагаем для воздействия на непредвиденные последствия? |
| С точки зрения цели, задачи | Каковы юридические, экономические, международные, финансовые, политические последствия от принятия выбранного или альтернативного решения? |
| Гуманитарные последствия | Как выбранное / реализованное решение повлияет на граждан, организации, лиц, ответственных за принятие решения? |

Оценке подлежит и *внутренняя* деятельность органов государственного управления с точки зрения функциональной и структурной моделей организаций. Исследование функций органов власти позволяет установить сферу их деятельности, изучение структуры — определить, кто и каким образом осуществляет эти функции.



Функции органов государственной власти определяются федеральными законами. Организационная структура устанавливается, как правило, Регламентом государственного органа (Положением об организации, структурном подразделении, Должностной инструкцией исполнителя), который закрепляет нормативы исполнения определенных функций.

Подобные документы используются для ограничения компетенции органа, установления норм отношений, стандартов деятельности, оценки качества работы, корректировки действий. Корректировка отклонений в структуре организации происходит путем перераспределения функций, созданием новых структурных подразделений, введением новых должностей, повышением квалификации исполнителей, установлением цензов на право занятия определенной должности и т.д.

Глава 5 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» устанавливает сферу компетенции Совета по вопросам государственной службы при Президенте РФ в целях обеспечения эффективности государственной службы. Совет состоит из равного числа представителей Президента РФ, палат Федерального Собрания, Правительства РФ, высших органов судебной власти РФ. Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ анализирует состояние и эффективность государственной службы в органах государственной власти; координирует разработку нормативных актов по вопросам организации государственной службы, формирует конкурсные комиссии для проведения аттестаций и государственных квалификационных экзаменов, координирует методическую работу организаций по вопросам государственной службы и кадровой службы государственных органов; разрабатывает предложения по формированию Реестра государственных должностей в РФ; осуществляет методическое руководство профессиональной подготовкой и переподготовкой, повышением квалификации государственных служащих, а также формирует резерв на выдвижение на вышестоящие должности.

## ЛИТЕРАТУРА


Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации». Принят Государственной Думой 5.07.1995 г. (в редакции Федеральных законов от 18.02.1999 № 07.11.2000 № 135-ФЗ).

*Акулов В., Рудакова М.* Особенности принятия решений субъектом стратегического менеджмента // Проблемы теории и практики управления. 1999. № 3.

*Амелин В.Н., Дегтярев А.А.* Опыт развития прикладной политологии в России // Политические исследования. 1998. № 3.

*Аристотель.* Соч. В 4 т. М., 1984. Т. 4.

*Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997.

*Благов В.П., Токаренко Г.С.* Оптимизация стратегии управления реализацией проекта в условиях риска // Менеджмент в России и за рубежом. 1999. № 5.

*Бухарт Г.* Ретроспективный анализ производительности в государственном секторе // Эффективность государственного управления / Общ. ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. М., 1998.

Бюджетная система Российской Федерации // Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врудлевской. М., 1999.

*Вебер М.* Избранные произведения. М., 1990.

*Вольский В.И., Лезина З.М.* Голосование в малых группах. М.: Наука: Физматлит, 1991.

*Вяткин К.С.* Лоббизм по-немецки // Политические исследования. 1993. № 1.

*Дегтярев А.А.* Принятие политических решений: Учебное пособие. М., 2004.

*Джордан Г.* Группы давления, партии и социальные движения: Есть ли потребность в новых разграничениях // Мировая экономика и международные отношения. 1997. № 1.

*Евланов Л.Г.* Теория и практика принятия решений. М., 1984.

*Егорова Е.В.* США в международных кризисах: Психологические аспекты принятия внешнеполитических решений. М., 1988.

*Зудин А.Ю.* Россия: Бизнес и политика // Мировая экономика и международные отношения. 1996. № 3–5.

*Карпов А.В.* Психология принятия управленческих решений. М., 1984.

*Клементевич Т.* Процесс принятия политических решений // Элементы теории политики / Под ред. В.П. Макаренко. Ростов-на-Дону, 1991.

*Кнорринг В.И.* Теория, практика и искусство управления. М., 1999.

*Козлецкий Ю.* Психологическая теория решений. М., 1979.

*Кунц Г., О'Доннел С.* Управление: Системный и ситуационный анализ управленческих функций. М., 1981. Т. 1.

*Лаверд Р.* Поощрение и наказание в интересах повышения производительности // Эффективность государственного управления / Общ. ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. М., 1998.

*Ларичев О.И., Мошкович Е.М.* Качественные методы принятия решений. М.: Наука: Физматлит, 1996.

*Лепехин В.А.* Лоббизм. М., 1995.

*Литвак Б.Г.* Управленческие решения. М., 1998.

*Лоутон А., Роуз Э.* Организация и управление в государственных учреждениях. М., 1993.

*Макаренко Б.В.* Указы и законы: Процесс принятия законодательных решений // Полития. 1997. № 3.

*Макаров А.А.* Политическая власть в Японии: Механизм функционирования на современном этапе. М., 1988.

*Мангейм Д., Рич Д.* Анализ общественной политики и оценка программ // ПОЛИС. 1991. № 3.

*Марков С.А.* Политические профессии // Полития. 1999. № 2.

*Миллер Д.* Анализ по критерию «затраты-выгоды» // Эффективность государственного управления / Общ. ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. М., 1998.

Муниципальный менеджмент / Под ред. Т.Г. Морозовой. М., 1997.

*Нагель А.* Принятие решений в политике // Социология политики / Отв. ред. Т.В. Андрианова. М., 1981.

*Нельсон Б.* Социальная политика и управление: Общие проблемы // Политическая наука: Новые направления / Под ред. Р.Гудина, Х.Г. Клингемана. М., 1996.

Необходимость изменений. Книга 7: Управление развитием и изменением. М., 1995.



*Нещадин А.А.* Лоббизм в России: Этапы большого пути // Социологические исследования. 1996. № 3–4.

*Никитинский В.Н.* Оценка процедуры и результатов голосования при принятии правовых решений // Советское государство и право. 1990. № 11.

*Нойштадт Р.* Президентская власть и нынешние президенты. М., 1997.

*Оберемко О.А.* Чикагская традиция и политическая наука Гарольда Лассуэлла // Социологический журнал. 1994. № 1.

*Олежек У.* Принятие решений в Конгрессе // Разделенная демократия: Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом / Под ред. Д.М. Тарбера. М., 1991.

*Паппэ Я.* Отраслевые лобби в правительстве России: 1992–1996 // Pro et contra. 1996. Т. 1. № 1.

*Платкетт Л., Хейл Г.* Выработка и принятие управленческих решений: опережающее управление. М., 1984.

*Пригожин А.И.* Современная социология организаций. М., 1995.

Принятие решений. Книга 3: Эффективный менеджер. М., 1996.

Психология менеджмента: Учебник / Под ред. проф. Г.С. Никифорова. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2000.

*Разуваев В.В.* Власть в России: Бюрократическое измерение // Кентавр. 1995. № 4–6.

*Рейльян Я.Р.* Аналитическая основа принятия управленческих решений. М., 1989.

*Саати Т.* Принятие решений. Метод анализа иерархий. М., 1996.

*Саати Т., Кернс К.* Аналитическое планирование: Организация систем. М., 1991.

*Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В.* Менеджмент в организациях. М., 1995.

*Соловьев А.И.* Принятие государственных решений. М., 2006.

*Сорман Г.* Либеральные решения. М., 1992.

Теперь каждый может знать, по каким правилам работает Правительство: Регламент Правительства Российской Федерации // Российская газета. 1998. 16 июля.

*Тихомиров В.Б.* Профессионализм политолога: Анализ, принятие решений, управление событиями // Социально-политический журнал. 1993. № 3.

*Трухаев Р.И.* Модели принятия решений в условиях неопределенностей. М., 1981.

Управление изменением. Книга 11: Эффективный менеджер. М., 1996.

*Урьяс Ю.П.* Политический механизм ФРГ. М., 1978.

*Ходов Л.Г.* Основы государственной экономической политики. М., 1997.

*Холсмен Р.* Стратегическая разведка и политические решения. М., 1957.

*Шейдина И.Л.* Методы экспертных оценок в практике США // США: Экономика, политика, идеология. 1971. № 9.

*Эддоус М., Стенсфилд Р.* Методы принятия решений. М., 1997.

*Энштейн П.* Измерение результатов деятельности в государственном секторе // Эффективность государственного управления / Общ. ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. М., 1998.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Принятие решений, разработка решения, реализация (внедрение) решения.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Из каких этапов состоит процесс принятия и реализации политических и административных решений?
2. Назовите факторы, оказывающие влияние на характер политического решения.
3. На какие вопросы важно получить ответы при выработке реализационной стратегии?
4. Насколько существенно влияние человеческого фактора в процессе принятия и реализации политического решения?
5. Определите цели осуществления контроля реализации политического решения.
6. Какие виды контроля реализации управленческого решения Вы можете назвать? Каковы различия между ними?
7. Назовите институты государственной власти, осуществляющие контроль реализации государственных, политических и административных решений в Российской Федерации.
8. Перечислите инструменты оценки результатов реализуемых решений.
9. Можно ли измерить эффективность государственных, политических и административных решений?
10. Какими документами устанавливается положение института государственной власти в системе государственного управления? Определяют ли эти документы место данного института власти в процессе принятия решения?
11. Расскажите о роли информации в процессе реализации политических и государственных решений.
12. Существует ли зависимость между типом лидерства и характером принимаемых политических и административных решений?

*Глава 28*

# МАКРОПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОГРАММИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В данной главе раскрываются понятия планирования и программирования, акцентируется внимание на их взаимосвязи и взаимодополняемости. Дается общая характеристика субъектов макропланирования и государственного программирования, рассматриваются конкретные субъекты макропланирования и госпрограммирования в современном российском обществе. Анализируются объекты макропланирования и проводятся различия между объектами макропланирования и программирования. Характеризуются макропланирование и программирование как методы государственного управления и управленческие технологии, показывается роль плана в зависимости от типа макропланирования и программ в системе государственного управления. Дается анализ макропланирования и программирования как технологии социального целеполагания в системе государственного управления. Социальное целеполагание рассматривается как сложный управленческий процесс, требующий применения определенных технологий. Анализируется, как осуществляется процесс принятие целевых решений в рамках планирования и программирования.

## 28.1. Понятие планирования и программирования. Их взаимосвязь и соотношение

В разработке и реализации государственной политики и принятии управленческих решений особое место занимают макропланирование и программирование.

***Что такое планирование?***

*Планирование как мыслительный процесс* есть свойство жизнедеятельности человека, социума. Поскольку человек существо сознательное, его действия предопределены целеполаганием. Планирование — сложный, неоднозначный процесс мыслительной деятельности людей. Человек стремится адаптироваться к изменяющимся условиям своей жизнедеятельности и упрочить свое положение. Планирование позволяет ему сформировать образ будущего, учесть опыт прошлого и соединить это в настоящем, в конкретных действиях. Значение планирования в этой связи состоит в том, что оно выполняет аналитико-прогностическую функцию, обеспечивая обоснование цели. Целеполагание включает в себя не только постановку цели, но и обоснова-

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Из каких этапов состоит процесс принятия и реализации политических и административных решений?
2. Назовите факторы, оказывающие влияние на характер политического решения.
3. На какие вопросы важно получить ответы при выработке реализационной стратегии?
4. Насколько существенно влияние человеческого фактора в процессе принятия и реализации политического решения?
5. Определите цели осуществления контроля реализации политического решения.
6. Какие виды контроля реализации управленческого решения Вы можете назвать? Каковы различия между ними?
7. Назовите институты государственной власти, осуществляющие контроль реализации государственных, политических и административных решений в Российской Федерации.
8. Перечислите инструменты оценки результатов реализуемых решений.
9. Можно ли измерить эффективность государственных, политических и административных решений?
10. Какими документами устанавливается положение института государственной власти в системе государственного управления? Определяют ли эти документы место данного института власти в процессе принятия решения?
11. Расскажите о роли информации в процессе реализации политических и государственных решений.
12. Существует ли зависимость между типом лидерства и характером принимаемых политических и административных решений?

*Глава 28*

# МАКРОПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОГРАММИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В данной главе раскрываются понятия планирования и программирования, акцентируется внимание на их взаимосвязи и взаимодополняемости. Дается общая характеристика субъектов макропланирования и государственного программирования, рассматриваются конкретные субъекты макропланирования и госпрограммирования в современном российском обществе. Анализируются объекты макропланирования и проводятся различия между объектами макропланирования и программирования. Характеризуются макропланирование и программирование как методы государственного управления и управленческие технологии, показывается роль плана в зависимости от типа макропланирования и программ в системе государственного управления. Дается анализ макропланирования и программирования как технологии социального целеполагания в системе государственного управления. Социальное целеполагание рассматривается как сложный управленческий процесс, требующий применения определенных технологий. Анализируется, как осуществляется процесс принятие целевых решений в рамках планирования и программирования.

## 28.1. Понятие планирования и программирования. Их взаимосвязь и соотношение

В разработке и реализации государственной политики и принятии управленческих решений особое место занимают макропланирование и программирование.

***Что такое планирование?***

*Планирование как мыслительный процесс* есть свойство жизнедеятельности человека, социума. Поскольку человек существо сознательное, его действия предопределены целеполаганием. Планирование — сложный, неоднозначный процесс мыслительной деятельности людей. Человек стремится адаптироваться к изменяющимся условиям своей жизнедеятельности и упрочить свое положение. Планирование позволяет ему сформировать образ будущего, учесть опыт прошлого и соединить это в настоящем, в конкретных действиях. Значение планирования в этой связи состоит в том, что оно выполняет аналитико-прогностическую функцию, обеспечивая обоснование цели. Целеполагание включает в себя не только постановку цели, но и обоснова-

ние путей и средств ее достижения. Поскольку объективно существует несколько способов достижения той или иной цели и среди них есть наилучший, оптимальный, постольку объективно необходимо планирование как инструмент, обеспечивающий обоснование, оценку и выбор оптимального, т.е. наиболее рационального с точки зрения обозначенных критериев пути достижения цели.

Как мыслительный процесс планирование можно описать с помощью двух логических схем:

1. Мы знаем, чего хотим добиться (цель известна). В этом случае перед нами стоит задача, как оптимизировать затраты физических сил, времени и денег. Здесь планирование — инструмент рационального использования ресурсов.

2. У нас есть определенные ресурсы, например, некая сумма денег, и стоит задача, как лучше ими распорядиться, чтобы более полно удовлетворить наши потребности и желания. В этом случае планирование — это инструмент обоснования целей.

В реальной жизни в процессе планирования названные логические схемы переплетаются, и это нужно учитывать в управленческой практике.

**Планирование** не только мыслительный, но и **социальный процесс**. Будучи таковым, планирование организовано в системе социальных связей, взаимоотношений. Оно имеет место в контексте человеческих взаимодействий. Одной из важнейших закономерностей функционирования и развития общества является воспроизводство и упрочение социальных связей, поддержание устойчивости и жизнеспособности социального организма. Поэтому планирование означает выявление общего в потребностях и интересах субъектов общественной жизни. Но поскольку жизнь людей многогранна и противоречива, планирование, принимая форму социально организованного процесса, выполняет функцию согласования интересов и целей людей, социальных групп, классов.

Планирование выступает инструментом, обеспечивающим не только согласование интересов и целей различных социальных групп, но и увязку общественных потребностей и интересов с возможностями общества. Планирование в данном случае выполняет стимулирующую функцию, заинтересовывая участников общественного процесса в достижении поставленных целей наилучшим из социально приемлемых способов.

Планирование инициируется и организуется определенными политическими силами, опирающимися на власть и административный ресурс. *Оно носит политический характер*, потому что в нем задействованы общественные группы, которые опираются на политический процесс: на лоббирование своих интересов, на использование власти для решения конкретных проблем, на достижение соглашений, консенсуса и на иные формы разрешения конфликтов. Планирование не всегда может разрешить конфликты. Но поиск консенсуса может прояснить болевые точки и указать различные подходы к принятию легитимных управленческих решений.



Планирование есть нечто большее, чем составление и реализация плана. Планирование, по существу, это — управление изменениями. В процессе плановой деятельности определяются перспективы развития, с его помощью можно также преодолевать сопротивление изменениям. Поэтому плановики в современных условиях это — менеджеры, способствующие организационной адаптации к переменам. Предвосхищая возможные изменения, они способствуют сокращению неопределенности, снижению рисков. Они работают с возникающими возможностями и претворяют в жизнь идеи, организуют широкий исследовательский анализ, действуют неофициально и заботятся как о процессе планирования, так и о претворении в жизнь новых идей и подходов (Г. Бенвенисте). Они становятся изобретателями будущего, дизайнерами и аналитиками, людьми, которые мобилизуют сторонников позитивных перемен.

*Планирование*, безусловно, *связано с экономическими отношениями*, поскольку в нем задействованы субъекты хозяйственной и общественной жизни, различающиеся своими экономическими интересами. В этом смысле суть планирования заключается в таком согласовании деятельности, которое обеспечивает как производство товаров и услуг надлежащего качества и в нужном объеме, так и реализацию экономических интересов конкретных хозяйствующих субъектов.

Итак, планирование — сложный организационный, социальный, экономический и политический процесс. Поэтому его нельзя определить одной дефиницией. В отечественной литературе советского периода планирование рассматривалось как форма реализации планомерности, как совокупность процессов, осуществляющих организационно-экономическую и социально-политическую функцию государства и его важнейших институтов, конкретная форма реализации объективной необходимости согласованного, сбалансированного развития всех отраслей и регионов народного хозяйства, всех сфер общественного воспроизводства, всех субъектов производства и воспроизводства общественных благ.

***Что такое программирование?***

Термин «программирование» берет начало от слова «программа». В переводе с греческого «программа» означает объявление, предписание. Исходя из этимологии этого слова, смысл программирования состоит в том, чтобы определить, что и как делать. В самом общем виде программирование — это способ решения конкретных задач с использованием уже известных или вновь разработанных специально для этих целей инструментов и приемов.

В теории управления нет однозначной трактовки понятия «программирование». Можно выделить три подхода к определению данного понятия.

Суть первого подхода состоит в том, что *программирование рассматривается как форма планирования*. При этом ему отводится ключевая роль в оптимизации процессов распределения и использования ресурсов (Д. Клиланд, В. Кинг, В. Гордин). Это, безусловно, так. Дей-

ствительно, поиск оптимальных способов сочетания целей и ресурсов — это один из существенных моментов программирования, но не единственный. Программирование имеет более широкое содержание и включает в себя определение комплекса совместных действий заинтересованных групп участников, выявление противоречий в их интересах, обоснование способов разрешения этих противоречий, выработку правил и процедур взаимодействия на разных уровнях управленческой иерархии и др.

В соответствии со вторым подходом *под программированием понимается способ разработки и реализации целевых программ.* На наш взгляд, это слишком узкая трактовка программирования. Наряду с разработкой программ, важнейшими его формами выступают составление программного разреза плана; обоснование социальной, экономической, научно-технической, экологической политики государства; подготовка нормативных документов (законов, постановлений, распоряжений), имеющих целевой характер.

Согласно третьему подходу *программирование — это форма планирования, ориентированная на решение актуальных народно-хозяйственных проблем* (В.Ю. Будавей, В.Н. Кириченко, Г.С. Поспелов, В.А. Ириков, Н.П. Федоренко и др.). Его особенностью является использование системной методологии и приоритет проблемно-ориентированного, а не территориально-отраслевого подхода. Сторонники данной трактовки предлагали в свое время отказаться от узкоотраслевого подхода в планировании, усилить его комплексный, межотраслевой характер, направленность на конечные результаты. И это совершенно правильно.

Однако нам представляется, что такое определение программирования, во-первых, неполно, а во-вторых, не позволяет разграничить плановую и программную деятельность, без чего трудно обеспечить эффективное управление. Сведение программирования к методу «расшивки узких мест» искусственно ограничивает его возможности как технологии стратегического управления. Программирование не должно замыкаться на одной группе целей, это более широкая деятельность, связанная с оптимизацией способов достижения и стратегических, и тактических, и оперативных целей.

***В самом общем виде программирование — это способ постановки управленческой задачи, исходя из стратегических целей развития системы и актуальных проблем ее функционирования, а также выбор наиболее эффективного варианта решения этой задачи, включая целевое распределение ресурсов.*** По сути программирование — это согласование целей и средств их достижения. Под средствами мы понимаем все возможные способы деятельности людей, способы применения ресурсов, находящихся в распоряжении общества, отдельной территории или организации.

По содержанию программирование представляет собой постановку управленческой задачи, исходя из анализа целей развития системы и реальной ситуации; ее разукрупнение на составные части (подзадачи); выявление противоречивости частей и на этой основе их взаимную увязку; установление приоритетов в совокупности задач; выделение ведущего звена; определение условий и ограничений на решение комплекса сформулированных задач; выбор оптимального варианта решения; формирование соответствующего организационно-экономического механизма и оценку ожидаемых последствий от практического воплощения выбранного варианта действий.

По форме программирование — это обоснование, принятие и реализация целевых управленческих решений и прежде всего целевых комплексных программ.

Программирование не ограничивается переработкой информации о поведении различных социальных агентов (будь то предприятие, или министерство, или социальная группа) и принятием соответствующих решений. Напротив, его предметом являются сами социальные действия, их упорядочение, взаимная увязка и рационализация. Программирование не сводится также к деятельности управленцев. Это — социальный процесс, в который включаются и управленцы, и политики, и хозяйственники, и представители науки, религии, культуры, общественных организаций и движений. В его рамках осуществляется распределение ролей между названными агентами, координация их действий для того, чтобы изменить действительность в соответствии с поставленными целями. Программирование — это новая социальная функция, с помощью которой общество и его структурные элементы реализуют цели своего развития.

Основной формой программирования является разработка и реализация целевых программ. По сути *целевая комплексная программа* — это развернутое выражение приоритетных целей. По содержанию — это последовательность взаимосогласованных социальных действий, распределенных во времени, обоснованных по ресурсам и направленных на достижение намеченной цели. По форме программа представляет собой совокупность целевых ориентиров, экономических расчетов, заданий, прогнозов ожидаемых результатов.

***Как соотносятся планирование и программирование?***

И планирование, и программирование связаны с определением целей развития и наиболее эффективных способов их достижения на основе разрешения существующих и возможных противоречий в интересах субъектов хозяйственной и общественной жизни. В рамках планирования и программирования вырабатываются и принимаются управленческие решения. Поэтому трудно разграничить содержание плановой и программной деятельности. Существует точка зрения, что программирование — особая форма планирования. В этой связи его функции не выводятся за рамки функций планирования. Однако планирование и программирование имеют разное предназначение. *Если планирование служит для определения целей, задач, направлений развития конкретного социального объекта (народного хозяйства в целом, отрасли, региона, отдельной компании), то программирование предназначено для выявления способов наиболее эффективного решения плановых задач, исходя из имеющихся возможностей и наличных материальных, трудовых, финансовых, информационных ресурсов.*

Планы как результат плановой деятельности выполняют нормативную функцию по отношению к программам: в них устанавливаются гарантии, права, полномочия, ответственность основных агентов социально-экономической жизни в конкретном плановом периоде. Эти правила служат нормативной базой при разработке механизма согласования интересов, целей, действий участников процесса программирования. В свою очередь по отношению к планам программы выполняют контрольно-аналитическую функцию, т.е. выступают своего рода средством наблюдения и анализа того, как решается поставленная цель (задача).

Схематически соотношение планирования и программирования в процессе управления может быть представлено следующим образом: анализ — прогнозы — долгосрочный план — стратегические программы — среднесрочный план — тактические программы — годовой план — оперативные программы.

Из схемы видно, что программы выступают средством реализации целей и задач, выявленных в процессе планирования, в то же время они используются на предплановой стадии для обоснования управленческих решений относительно целевого распределения и использования ресурсов. Таким образом, и планирование, и программирование предназначены для рационализации, оптимизации целеполагающей деятельности в процессе управления.

## 28.2. Субъекты и объекты макропланирования и государственного программирования

***Субъекты макропланирования и государственного программирования.*** Как сложный социально-политический процесс макропланирование осуществляется основными действующими агентами и непосредственными участниками планирования. Это — прежде всего центральные и региональные органы власти и управления, органы планирования или социально-экономического развития: центральные, отраслевые, территориальные, функциональные. Важными субъектами макропланирования выступают представители крупного бизнеса, ассоциации предпринимателей, ассоциации среднего и малого бизнеса, профсоюзы, руководители крупных государственных предприятий, финансисты, представители финансово-промышленных групп, ассоциации аграриев, крупные ученые, представители академии наук, научно-исследовательских институтов. В плановом процессе могут принимать активное участие представители влиятельных партий, общественных движений, региональных групп взаимодействия и т.п.

В отличие от планирования в процессе программирования разрабатывается большое количество программ. Число их участников огромно, поэтому целесообразно разделить субъекты программирования на четыре группы. Первая — это заказчик программы. В его компетенцию входит определение состава разработчиков, исполнителей,



формирование органа управления программой, организация всего комплекса программной деятельности, контроль хода разработки и реализации программы, подготовка предложений о дальнейшем развитии программных объектов, создаваемых в процессе осуществления программы. Вторая — разработчики, в функции которых входит составление технического задания на программу; организационно-методическое обеспечение ее формирования; планирование соответствующей деятельности; подготовка отдельных разделов, подпрограмм, проекта программы в целом; согласование его с заказчиком. Третья — исполнители: государственные учреждения, бизнес-организации, общественные организации, ассоциации и добровольные объединения. Четвертая — орган управления программой, который формируется, когда разрабатываются крупномасштабные программы. В этом случае заказчик делегирует полномочия по оперативному управлению программой данному органу [Минина, 138–142].

В государственное программирование, так же как и в планирование, включаются не только органы власти и управления, хозяйствующие субъекты, но также представители политических партий и движений, общественных организаций, добровольных объединений граждан, представители науки, культуры, религиозных организаций и движений.

В современной России ключевую роль в макропланировании и государственном программировании играют центральные законодательные и исполнительные органы власти. Государственная Дума и Совет Федерации обеспечивают правовую базу прогнозирования, государственного программирования и стратегического планирования, ежегодно рассматривают и утверждают федеральный бюджет — основной планово-финансовый документ в РФ. Правительство, в лице своих рабочих органов, осуществляет практическую деятельность по организации макропланирования и государственного программирования.

Центральное место в системе рабочих органов, осуществляющих плановую деятельность, занимает Министерство экономического развития и торговли РФ. Его главная задача состоит в определении перспективных направлений социально-экономического развития страны и разработке эффективных способов достижения целей. Решению этой задачи подчинены такие функции в области плановой работы, как аналитическая, информационная, экспертная, консультационная, функция разработки и обоснования внутренней политики государства, функция организации и реализации внутренней политики государства, разработка прогнозов, стратегии социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу, проектов федеральных программ комплексного социально-экономического развития, организационно-методическая, распорядительная, контрольная функции.

Основные функции в планировании финансов и государственных ресурсов на реализацию плановых и программных мероприятий выполняет Министерство финансов, которое готовит совместно с другими рабочими органами проект государственного бюджета, вносит его

на рассмотрение правительства и утверждение в Государственную Думу РФ.

Отраслевые министерства, государственные комитеты, межведомственные комиссии инициируют разработку и осуществление комплексных программ по решению актуальных народно-хозяйственных проблем. По ряду проблем инициатором разработки федеральных программ выступает Президент РФ. К числу таких программ относится, например, Федеральная программа «Дети России».

Основное назначение плановых документов федерального уровня состоит в том, чтобы обеспечить Правительство РФ, его рабочие органы, субъекты Федерации, субъекты хозяйственной и общественной жизни системой научно обоснованных представлений о возможных направлениях социально-экономического развития страны, системой представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства и путях их достижения, а также системой целевых ориентиров социально-экономического развития РФ и конкретных мероприятий, намечаемых к реализации в течение планируемого периода.

***Объекты макропланирования и государственного программирования.*** Объектом макропланирования является народное хозяйство страны. Народное хозяйство — это система расширенного воспроизводства в исторически определенных территориальных границах. Расширенное воспроизводство включает в себя воспроизводство производительных сил, поэтому объектом макропланирования выступают производительные силы в их движении, т.е. их размещение и развитие. Расширенное воспроизводство включает в себя воспроизводство производственных отношений, поэтому объектом макропланирования являются производственные отношения.

Народное хозяйство имеет определенную организационную структуру, в которой можно выделить три аспекта: отраслевой, территориальный и социальный. Имея в виду отраслевую структуру народного хозяйства, следует подчеркнуть, что объектом макропланирования выступает не та или иная отрасль, а входные и выходные связи между отраслями, планирование и регулирование потоков продукции в натурально-вещественной и стоимостной форме от одной отрасли к другой. Исходя из территориальной структуры, следует отметить, что объектом макропланирования являются межрегиональные связи, определяющие направленность и динамику развития народного хозяйства в целом. В качестве объекта макропланирования социальная структура народного хозяйства представлена социальной структурой производства и социальной структурой общества. Социальная структура производства характеризуется соотношением социальных секторов: государственным, частным, общественным и смешанным. Непосредственным объектом макропланирования выступает государственный сектор, другие же сектора — лишь в той или иной мере включаются в процесс государственного планирования.

В отличие от макропланирования, которое имеет дело с традиционными объектами управления (отрасль, предприятие, регион в их



взаимосвязях), в процессе программирования создаются новые объекты — целереализующие комплексы, обладающие специфическими особенностями: они формируются на основе существующих организационных структур (подобно тому, как создаются матричные структуры); как правило, их «жизненный цикл» определяется сроком реализации целевой комплексной программы, ввиду чего повышается гибкость управления. Целереализующий комплекс — это некая целостность, воспроизводимая благодаря созданию организационно-экономического механизма увязки целей, средств, ресурсов и организационных условий их осуществления. Он включает в себя совокупность субъектов, входящих в состав различных министерств и ведомств, имеющих разную территориальную принадлежность, относящихся к разным формам собственности, обладающих различным статусом, но связанных между собой общностью интересов в реализации цели программы.

## 28.3. Место макропланирования и программирования в системе государственного управления

В системе государственного управления макропланирование занимает особое место: оно является функцией, методом управления, а также разновидностью управленческой технологии.

Как функция, планирование — это обособившийся вид управленческой деятельности. Плановики-специалисты на макроуровне осуществляют предвидение будущего состояния страны, определяют направления развития общественного производства, обосновывают государственную политику на плановую перспективу, подготавливают, формулируют и обосновывают управленческие решения. Плановики-управленцы принимают наряду с другими управленческие решения.

В системе государственного управления, т.е. в совокупности форм и методов его осуществления, планирование используется как метод. Планирование как метод — это форма государственного руководства в соответствии с требованиями законов развития природы и общества. Различают прямые и косвенные методы управления. Планирование как прямой метод управления используется в государствах с авторитарной системой. При этом план выступает в качестве основного инструмента в государственном управлении. Такое планирование называется директивным.

Директивный тип планирования осуществляется на базе государственной собственности на средства производства. Плановые показатели, главным образом в форме директивных заданий, формируются в центре, а государственный план строится по принципу разукрупнения (разверстки) и доведения заданий вышестоящего органа управления и планирования нижестоящему. В плане жестко фиксируются объемы производства по номенклатуре и в стоимостной оценке, поставщики и потребители производимой продукции, а также цены, по которым поставляется эта продукция.

К директивному типу тяготеет индикативное планирование. Оно осуществляется также на базе государственной собственности. Органы государственной власти и управления конкретизируют в плане свою стратегию и приоритеты. План также используется как основной инструмент управления. Однако меняется набор средств его реализации. Используются экономические регуляторы для распределения ресурсов (цены, процентные ставки, кредиты и т.п.). При этом план определяет экономические параметры таким образом, что имитирует конкуренцию и деятельность рынка (Б. Даллаго).

Регулятивный тип планирования соответствует смешанной экономике. К конкретным целям планирования относится не только распределение государственных ресурсов, не только управление и согласование деятельности предприятий в рамках госсектора, но и активное воздействие на функционирование частного сектора, на его поведение (Б. Даллаго). Субъект государственного управления выполняет функцию главного координатора национальной экономики. План и рынок имеют одинаковую значимость, но решают разные задачи.

Индикативный тип планирования характерен также для смешанной экономики. Однако цели планирования меняются. Составленные плановые документы содержат лишь общие контуры государственного прогноза о желаемом развитии экономики, а также включают решения о государственных расходах и капитальных вложениях, о текущих расходах государственных предприятий. Основная задача такого планирования — координация действий по использованию государственных ресурсов. При этом план используется как вспомогательный инструмент управления, выполняя прогнозно-аналитическую, информационную и координационную функцию.

Программирование в системе государственного управления, так же как и планирование, является методом воздействия на экономические интересы хозяйствующих субъектов. С его помощью осуществляется целевой подход к распределению ресурсов, находящихся в распоряжении государства. Также с его помощью реализуется функция координации: в процессе программирования разрабатываются специальные координационные механизмы, предполагающие централизованное руководство стратегически значимыми аспектами развития и децентрализацию функции оперативной координации, что создает возможности, с одной стороны, расширять хозяйственную самостоятельность, а с другой — усиливать ответственность за конечные результаты хозяйственной деятельности [Рудашевский, 129–143].

Важнейшим результатом программирования является создание организационных систем и соответствующих организационных структур управления, способных реализовать намеченную цель. Эта способность проявляется в том, что контролируется не только и не столько процесс деятельности участников программы, сколько достигаемые результаты и их соответствие поставленной цели. Для этого вводится специальный инструмент — программные оценки, которые используются для анализа программных мероприятий через призму соотношения затрат и результатов.



В целом программирование применяется для усиления стратегической направленности управления, для расстановки социально-политических приоритетов в работе органов государственного управления и важнейших государственных институтов при одновременном сохранении гибкого подхода к решению государственных задач и обеспечении активной адаптации управленческих структур к изменениям в окружающей среде.

В современном российском обществе в соответствии с Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. основными инструментами макропланирования и государственного программирования выступают государственный прогноз социально-экономического развития Российской Федерации; концепция социально-экономического развития Российской Федерации; программа социально-экономического развития на среднесрочную перспективу; федеральные целевые программы; план развития государственного и муниципального сектора экономики [Собрание законодательства Российской Федерации, ст. 2871]. В проекте Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»» назван еще один важный элемент — индикативный план социально-экономического развития Российской Федерации [http://www.akdi.ru/gd/proekt/084406GD.SHTM].

Государственный прогноз социально-экономического развития включает научно обоснованную, сбалансированную систему ожидаемых показателей научно-технического, социально-экономического, экологического и внешнеэкономического развития Российской Федерации и составляется на двадцатилетнюю перспективу с разбивкой на четыре года, а также на годовую перспективу. Деятельность по его разработке, утверждению и корректировке входит в компетенцию федеральных органов законодательной и исполнительной власти. Прогнозы социально-экономического развития публикуются в печатном органе Правительства Российской Федерации и в средствах массовой информации. Результаты государственного прогнозирования социально-экономического развития используются при разработке государственной политики, а также концепции социально-экономического развития.

Концепция социально-экономического развития содержит цели, задачи, государственные приоритеты, показатели социально-экономического развития Российской Федерации, средства и этапы достижения намеченных целей, а также направления социально-экономической политики государства на четырехлетнюю перспективу. Она разрабатывается Правительством Российской Федерации, обсуждается в Государственной Думе и Совете Федерации. По ней принимаются правительственные постановления. Концепция, так же как и прогноз, публикуется в печатном органе Правительства Российской Федерации и в средствах массовой информации.

Среднесрочная программа социально-экономического развития включает цели, задачи, обобщающие показатели социально-эконо-

мического развития Российской Федерации, планируемые меры по их достижению, основные направления деятельности государства в экономической и социальной сфере, федеральные целевые программы на среднесрочную перспективу. В нее входит также среднесрочная программа развития государственного сектора. Программа социально-экономического развития разрабатывается на четырехлетнюю перспективу, исходя из прогноза и концепции социально-экономического развития. Деятельность по ее разработке, утверждению и корректировке входит в компетенцию федеральных органов законодательной и исполнительной власти. Программа социально-экономического развития подлежит опубликованию.

Индикативный план социально-экономического развития включает цели, задачи и показатели социально-экономического развития Российской Федерации, меры по их достижению, а также параметры государственного регулирования экономики на годовую перспективу. Предусматривается, что проект индикативного плана будет разрабатываться Правительством Российской Федерации и представляться в Государственную Думу для обсуждения одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Индикативный план будет утверждаться Правительством Российской Федерации после принятия Федерального закона о Федеральном бюджете на очередной финансовый год. Он, как и все предыдущие документы, должен публиковаться в открытой печати.

Федеральные целевые программы разрабатываются по решению Правительства Российской Федерации. Перечень программ, подлежащих финансированию из средств федерального бюджета в очередном финансовом году, формирует уполномоченный орган исполнительной власти. В этом перечне отражаются: краткая характеристика каждой программы, результаты выполнения основных этапов федеральных целевых программ, требуемые объемы финансирования в целом по каждой программе и по годам с указанием источника финансирования, государственный заказчик программы, основные исполнители, ожидаемые результаты от реализации программ за соответствующий год.

План развития государственного и муниципального секторов экономики включает основные показатели развития данных секторов, в том числе: получение и использование доходов от распоряжения государственным имуществом, поступления в бюджетную систему доходов по акциям и паям в организациях с участием государства, доходов от приватизации, передачи в аренду государственного имущества; расходы на реализацию государственных инвестиционных программ; показатели деятельности хозяйствующих субъектов государственного и муниципального секторов экономики в разрезе отраслей; эффективность использования федеральной и муниципальной собственности, а также пакетов акций.

Все перечисленные виды документов включены также в систему государственного управления социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации.



В соответствии с бюджетным кодексом Российской Федерации бюджетирование, наряду с названными выше инструментами, является важнейшим элементом системы макропланирования и государственного программирования. Разработка и утверждение федерального бюджета входит в компетенцию федеральных органов законодательной и исполнительной власти. Правительство Российской Федерации готовит проект федерального бюджета, проект закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год, вносит их на рассмотрение Государственной Думы и Федерального Собрания Российской Федерации вместе с другими плановыми и программными документами не позднее 15 августа текущего года [Бюджетный кодекс Российской Федерации, 88–98]. Одновременно проект закона о федеральном бюджете представляется Президенту Российской Федерации. Бюджетным кодексом предусмотрены процедуры рассмотрения, обсуждения, доработки, утверждения и корректировки федерального бюджета на очередной год. Принятый Федеральный закон о федеральном бюджете на очередной год подлежит опубликованию. Определенный российским законодательством процесс бюджетирования позволяет обеспечить государственные планы и программы надлежащими ресурсами.

В целом нужно отметить, что только в случае комплексного использования всех перечисленных выше инструментов макропланирование и государственное программирование смогут быть действенными методами управления.

## 28.4. Макропланирование и программирование как технологии социального целеполагания в системе государственного управления

Планирование и программирование не только методы государственного управления, они являются также технологиями, с помощью которых оптимизируется процесс социального целеполагания, осуществляемый на макроуровне.

Технология социального целеполагания — разновидность управленческой технологии. В свою очередь, технология управления — это способ осуществления людьми сложного управленческого процесса или отдельной его стадии на основе познания закономерностей его протекания, а также путем расчленения его на последовательно взаимосвязанные процедуры и операции, которые выполняются более или менее однозначно и имеют целью достижение высокой эффективности [Марков, 48].

При этом под процедурой понимается последовательность операций, с помощью которых реализуется конкретный управленческий этап, а под операцией — непосредственный акт решения определенной задачи в рамках данной процедуры. Операция — это однородная, логически неделимая часть процесса.

Основными признаками технологии являются разделение процесса на внутренне между собой связанные этапы, фазы; координиро-

ванность, согласованность действий, направленных на достижение искомого результата; однозначность выполнения определенных процедур и операций. Важнейшим ее свойством выступает превращение фундаментального знания об объекте в практически приложимую форму благодаря разработке соответствующих методов воздействия на реально протекающие процессы.

Разработка технологий социального управления создает предпосылки для более эффективного влияния государственных институтов на ход общественного развития. Наиболее сложным видом управленческой деятельности является обоснование и принятие целевых решений, поскольку они связаны с выбором определенного направления развития.

Процесс планирования предполагает учет взаимообусловливающего воздействия настоящих и будущих проблем, внешних факторов и внутренних ограничений системы на перспективные цели ее развития. Его результатом являются три группы взаимосогласованных управленческих решений: относительно целей перспективного развития, относительно направлений деятельности хозяйствующих субъектов и относительно использования имеющихся ресурсов. При этом ведущая роль отводится целевым решениям.

Логика планирования отражает движение от целей к средствам, т.е. охватывает часть причинно-следственной цепи «цель—средства—результат». В его рамках не прорабатываются во всей полноте механизмы превращения целей в общественно значимый результат. Акцент делается на согласование, взаимную увязку между собой целей и стратегий поведения социально-экономических агентов, действующих в различных сферах. В планировании процесс целеполагания реализуется с помощью следующих процедур и операций.

**Первая процедура.** *Определение целей и основных параметров развития на плановый период*

Операции: анализ достигнутого уровня и проблем социально-экономического развития; анализ научно-технического и социально-экономического потенциала страны, анализ социально-экономического положения классов, социальных групп; анализ хода выполнения плана и оценка ожидаемых результатов на конец планируемого периода; прогнозирование демографической ситуации, прогнозирование экономического и научно-технического развития, прогнозирование общественно-политической ситуации; определение потребностей общества в рамках планового периода, разработка системы предпочтений с учетом направлений научно-технической, промышленной, инвестиционной, социальной политики; обоснование приоритетных целей, исходя из закономерностей социально-экономического развития страны и политических установок правительства, обоснование приоритетных направлений развития, обоснование ведущих отраслей в соответствии с государственными приоритетами; проведение консультаций по социально-экономической политике с заинтересованными субъектами (с другими



странами, министерствами, региональными органами управления, крупными предпринимателями и др.).

**Вторая процедура.** *Планирование сверху вниз*

Операции: формирование исходных данных для разработки проекта государственного плана (определение контрольных параметров социально-экономического развития, обоснование правил хозяйствования, включающих долговременные нормативы, налоговые регуляторы, кредитные и финансовые регуляторы, обоснование планируемых параметров социальной защиты населения), доведение исходных данных до первичных субъектов хозяйственной жизни.

**Третья процедура.** *Планирование снизу вверх*

Операции: разработка планов низовыми звеньями хозяйственной жизни (предприятиями, учреждениями, организациями), сбор так называемых намерений со стороны предприятий, отраслей, регионов об их экономической и социальной деятельности на планируемый период, последовательное согласование планируемых параметров на основе договоренностей, заключения контрактов, хозяйственных договоров.

**Четвертая процедура.** *Формирование проекта плана*

Операции: разработка основных параметров плана министерствами, ведомствами; разработка основных параметров плана по регионам; обоснование параметров плана, исходя из отраслевого подхода (сырьевые отрасли — отрасли, производящие основные материалы и предметы потребления — планы машиностроительной отрасли); разработка материальных балансов, разработка межотраслевого баланса; разработка основных плановых параметров отраслей нематериального производства; разработка сводных планов по труду, по бюджету; балансовая увязка важнейших параметров; формирование плановых вариантов развития; выбор из них наилучшего.

**Пятая процедура.** *Утверждение государственного плана*

Операции: экспертиза, обсуждение проекта плана заинтересованными субъектами; защита проекта плана в комиссиях центральных органов управления и власти; корректировка параметров плана; утверждение плана.

**Шестая процедура.** *Организация выполнения плана*

Операции: доведение основных параметров до сведения всех заинтересованных субъектов; подкрепление важнейших параметров плана соответствующими стимулами; контроль за ходом выполнения посредством статистической отчетности, корректировка плановых пара-

метров в соответствии с изменяющимися условиями на основе анализа хода выполнения плана.

Если планирование отвечает на вопросы: к чему мы стремимся и что для этого нужно сделать, то программирование отвечает на вопрос: как нужно действовать, чтобы намеченные цели воплотились в жизнь. В отличие от планирования, в котором обосновываются и выбираются наиболее предпочтительные целевые состояния конкретного объекта, в программировании эти целевые состояния выступают в качестве задачи, подлежащей решению средствами управления. Исходной посылкой государственного программирования являются социальные цели, а не ресурсы, хотя последние играют существенную роль в обосновании способов достижения целей и учете фактора времени в деятельности хозяйствующих субъектов.

Процесс программирования начинается с конкретизации поставленной цели. Для этого она разбивается на подцели, между которыми устанавливается взаимосвязь, взаимоподчиненность (строится определенного рода система). Причем уровень конкретизации должен быть таким, чтобы полученные цели были обозримы, по возможности количественно измеримы, а также верифицируемы. В дальнейшем сформированная система целей подвергается оценке, в результате чего на основе сложившихся ценностей и предпочтений расставляются соответствующие приоритеты, которые будут использованы для рационализации процесса распределения ресурсов.

На следующем этапе осуществляется анализ состава и структуры хозяйственной системы и, исходя из этого, формирование целереализующего комплекса. В целереализующий комплекс включаются агенты социально-экономической и социально-политической жизни, которые по тем или иным причинам заинтересованы в реализации поставленной цели.

Принципиально важным этапом программирования является разработка организационно-экономического механизма функционирования и развития целереализующего комплекса, что предполагает формирование организационных схем взаимодействия составляющих его элементов, определение экономических норм и правил, схем координации деятельности, методов оценки конечных результатов, материального стимулирования и т.п.

В целом, в рамках программирования отражается та часть процесса управления, которая ориентирована на оптимизацию структуры социально-экономического взаимодействия субъектов различных форм собственности, статуса и ведомственной подчиненности, но объединенных по принципу общего интереса в достижении намеченной цели.

Результатом программирования выступают три группы взаимосогласованных управленческих решений: относительно структуры и содержания деятельности участников целереализующего комплекса, относительно использования ресурсов и ожидаемых результатов. При этом в процессе подготовки управленческих решений учитываются все факторы, необходимые для достижения целей: ресурсы, среда, структура, время. Это позволяет рассматривать цель с различных точек зрения, проектировать целевую структуру, подбирать соответствующую ей структуру ресурсов, намечать необходимые действия и рационально планировать их во времени [Макаров, Соколов, Абрамов, 1980, 91–92].

Следует отметить, что учет фактора времени в программировании имеет свою специфику. Временные горизонты программ определяются продолжительностью цикла программной деятельности, начиная с постановки социальной цели как задачи, подлежащей решению средствами управления, и заканчивая достижением конечных результатов. В этой связи практически невозможно выделить наиболее типичные временные горизонты программирования подобно тому, как это делается в планировании (например, в хозяйственной практике нашей страны наиболее распространенными являлись планы десятилетней, пятилетней и годовой продолжительности).

Обобщая вышесказанное, можно сделать вывод, что программирование выступает как разновидность управленческой технологии, рационализирующей деятельность по воплощению намеченных целей в жизнь, превращению их посредством практических действий из предпосылок в социально значимый результат.

## ЛИТЕРАТУРА


*Бестужев-Лада И.В.* Нормативное социальное прогнозирование: Возможные пути реализации целей общества. М., 1987.

Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 2000.

*Гордин В.Э.* Социальное программирование: Учебное пособие. СПб., 1996.

*Даллаго Б.* Есть ли будущее у макроэкономического планирования в Восточной Европе // Российский экономический журнал. 1992. № 3–4.

*Йохансен Л.* Очерки макроэкономического планирования. М., 1982.

*Кинг В., Клилианд Д.* Системный анализ в управлении. М., 1974.

*Макаров И., Соколов В., Абрамов А.* Целевые комплексные программы. М., 1980.

*Марков М.* Технология и эффективность социального управления. М., 1982.

*Минина В.Н.* Социальное программирование: теоретико-методологический аспект. СПб., 1997.

*Рудашевский В.Д.* Координационное управление — резерв перестройки. М., 1990.

Собрание законодательства Российской Федерации. М., 1995. № 30.

*Сыроежин И.М.* Планомерность, планирование, план. М., 1986.


## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Планирование как мыслительная деятельность, планирование как социальный процесс, макропланирование, план по форме и по содержанию, программирование по форме, по содержанию и по сути, субъекты макропланирования и государственного программирования, объекты макропланирования и государственного программирования, прямые и косвенные методы управления,

директивное и индикативное планирование, регулятивное планирование, индикативное планирование, целеполагание, управленческая технология, инструменты макропланирования и государственного программирования.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что представляет собой планирование как мыслительный процесс?
2. Каковы особенности планирования как социальной деятельности?
3. В чем суть макропланирования?
4. Кто выступает субъектом макропланирования?
5. Каковы достоинства и недостатки макропланирования?
6. В чем специфика макропланирования в современной России?
7. Какое место может занимать макропланирование в системе государственного управления?
8. Как соотносятся тип макропланирования и характер его использования в качестве метода государственного управления?
9. Почему планирование используется в качестве технологии целеполагания?
10. Что такое программирование?
11. Как соотносятся планирование и программирование?
12. Кто является субъектом государственного программирования?
13. Чем отличаются объекты макропланирования от объектов программирования?
14. Какие инструменты программирования используются в системе государственного управления современным российским обществом?
15. Почему необходимы специальные технологии социального целеполагания в системе государственного управления?
16. Что общего и что отличного в нормативном прогнозировании, планировании и программировании как технологиях управления?
17. Что такое технология управления? Каковы ее отличительные черты?



*Глава 29*

# КОНТРОЛЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

### Гражданское общество над системой государственного управления

Практика показывает, что эффективный контроль над должностными лицами государства со стороны народа предполагает высокий уровень политической и правовой культуры последнего, уровень, который заключается в способности граждан объединяться в организации, защищающие их права и свободы (клубы, движения, партии, объединения по интересам и т.д.), а также создавать органы, дающие им возможность как получать объективную информацию, так и доносить до общества их мнения по поводу тех или иных событий в жизни общества и государства. В условиях демократии граждане должны иметь возможность свободно собираться и обсуждать интересующие их вопросы, предпринимать в соответствии с законом те или иные совместные акции, учреждать печатные органы и распространять печатную, аудио- и видеопродукцию, а также получать исчерпывающую информацию о деятельности государственных органов и должностных лиц, не относящуюся к категории государственной тайны, к служебным и конфиденциальным сведениям.

К сожалению, в развитии гражданского общества Россией еще не достигнут уровень, требуемый зрелым правовым государством. Следует отметить, что в настоящее время в России существует около 40 официально зарегистрированных политических партий, а учредительные съезды прошли почти у 70 политических организаций. Большое количество этих партий, конечно, говорит, о свободе политической деятельности в Российской Федерации. Однако оно в то же время свидетельствует о слабости и, как следствие, фрагментарности развития политических институтов гражданского общества России.

Следует отметить, что для осуществления эффективного контроля над органами власти и конкретными должностными лицами и в то же время — для защиты справедливых интересов граждан, в США создано множество так называемых «групп интересов». В настоящее время в этой стране действуют более 23 тыс. подобных групп. В их числе можно назвать такие крупнейшие и влиятельнейшие (кстати, выигравшие немало судебных процессов, проведшие множество успешных пропагандистских и политических кампаний), как, например, Американская федерация потребителей, организация «Общее дело»,

директивное и индикативное планирование, регулятивное планирование, индикативное планирование, целеполагание, управленческая технология, инструменты макропланирования и государственного программирования.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что представляет собой планирование как мыслительный процесс?
2. Каковы особенности планирования как социальной деятельности?
3. В чем суть макропланирования?
4. Кто выступает субъектом макропланирования?
5. Каковы достоинства и недостатки макропланирования?
6. В чем специфика макропланирования в современной России?
7. Какое место может занимать макропланирование в системе государственного управления?
8. Как соотносятся тип макропланирования и характер его использования в качестве метода государственного управления?
9. Почему планирование используется в качестве технологии целеполагания?
10. Что такое программирование?
11. Как соотносятся планирование и программирование?
12. Кто является субъектом государственного программирования?
13. Чем отличаются объекты макропланирования от объектов программирования?
14. Какие инструменты программирования используются в системе государственного управления современным российским обществом?
15. Почему необходимы специальные технологии социального целеполагания в системе государственного управления?
16. Что общего и что отличного в нормативном прогнозировании, планировании и программировании как технологиях управления?
17. Что такое технология управления? Каковы ее отличительные черты?



*Глава 29*

# КОНТРОЛЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

### Гражданское общество над системой государственного управления

Практика показывает, что эффективный контроль над должностными лицами государства со стороны народа предполагает высокий уровень политической и правовой культуры последнего, уровень, который заключается в способности граждан объединяться в организации, защищающие их права и свободы (клубы, движения, партии, объединения по интересам и т.д.), а также создавать органы, дающие им возможность как получать объективную информацию, так и доносить до общества их мнения по поводу тех или иных событий в жизни общества и государства. В условиях демократии граждане должны иметь возможность свободно собираться и обсуждать интересующие их вопросы, предпринимать в соответствии с законом те или иные совместные акции, учреждать печатные органы и распространять печатную, аудио- и видеопродукцию, а также получать исчерпывающую информацию о деятельности государственных органов и должностных лиц, не относящуюся к категории государственной тайны, к служебным и конфиденциальным сведениям.

К сожалению, в развитии гражданского общества Россией еще не достигнут уровень, требуемый зрелым правовым государством. Следует отметить, что в настоящее время в России существует около 40 официально зарегистрированных политических партий, а учредительные съезды прошли почти у 70 политических организаций. Большое количество этих партий, конечно, говорит, о свободе политической деятельности в Российской Федерации. Однако оно в то же время свидетельствует о слабости и, как следствие, фрагментарности развития политических институтов гражданского общества России.

Следует отметить, что для осуществления эффективного контроля над органами власти и конкретными должностными лицами и в то же время — для защиты справедливых интересов граждан, в США создано множество так называемых «групп интересов». В настоящее время в этой стране действуют более 23 тыс. подобных групп. В их числе можно назвать такие крупнейшие и влиятельнейшие (кстати, выигравшие немало судебных процессов, проведшие множество успешных пропагандистских и политических кампаний), как, например, Американская федерация потребителей, организация «Общее дело»,

организация «Гражданин-общественник», природоохранные организации Гринпис и Сьерра-клуб, Национальная ассоциация промышленников, Американская ассоциация пенсионеров (в которой, кстати, состоят свыше 33 млн чел.).

### Контроль законодательной власти над исполнительной властью

В Соединенных Штатах президент по Конституции имеет широкие полномочия, в числе самых важных следует назвать право назначения чиновников на важнейшие федеральные должности и право наложения вето на законопроекты, подготовленные конгрессом (раздел 7 главы I и разделы 2 и 3 статьи II). Однако его власть существенным образом ограничена властью конгресса.

Во-первых, президент США и его администрация (аналог российского правительства) не имеют права законодательной инициативы. Президент может лишь «рекомендовать» конгрессу осуществить «такие меры, которые, по его суждению, необходимы и целесообразны» (раздел 3 статьи II). Это право принадлежит исключительно конгрессу. В разделе 7 статьи I однозначно указывается, что «все законопроекты о поступлении государственных доходов исходят от Палаты представителей...». В России президент, а также правительство имеют право такой инициативы, причем пользуются этим правом активно.

Во-вторых, президент США не имеет права роспуска какой-либо из палат конгресса. В России президент имеет, согласно статье 109, право роспуска Государственной Думы в случае, если последняя откажется принять те или иные кадровые предложения президента.

В-третьих, в Соединенных Штатах назначение президентом должностных лиц происходит «по совету и с согласия Сената». В России назначение президентом на должность судей Конституционного суда, Верховного суда, Высшего арбитражного суда Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации, председателя и заместителя Председателя Счетной палаты и ее аудиторов, председателя Правительства Российской Федерации, Председателя Центрального банка Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека осуществляется с согласия соответствующих палат Федерального Собрания (статьи 83, 102, 103 Конституции РФ).

В-четвертых, президент США может быть отстранен Сенатом от должности «в порядке импичмента». Эта процедура достаточно проста и логична: сенаторы принимают присягу или делают заявление о необходимости отставки президента, а затем дело передается в Верховный суд, который двумя третями присутствующих его членов может вынести в отношении президента обвинительный приговор. Причем необходимо отметить, что процедура импичмента предусмотрена Конституцией США *не только в отношении президента, но и в отношении всех гражданских должностных лиц Соединенных Штатов* (раздел 4 статьи II). В статье 93 Конституции РФ указывается также на *возможность* отстранения Президента РФ от должности. Конституция РФ указывает, что обвинение Президента РФ в преступлении



сначала выдвигается Государственной Думой большинством в две трети от общего числа голосов и подтверждается заключением Верховного суда о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления, а также заключением Конституционного суда о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Затем она говорит о необходимости признания правомерности этого обвинения решением Советом Федерации, принимаемым также большинством в две трети всех голосов, причем не позднее чем в трехмесячный срок.

В-пятых, в США комитеты и комиссии Палаты представителей и Сената осуществляют постоянный контроль над повседневной деятельностью учреждений федеральной исполнительной власти. Такая же практика существует и в России. Однако она свидетельствует о том, что эффективность работы этих органов недостаточно высока, Российские законодатели пока не стремятся использовать все заложенные в Конституции РФ возможности для налаживания действенного контроля над исполнительной властью. Справедливости ради надо отметить, что установление действенного парламентского контроля над учреждениями исполнительной власти — дело трудное и требующее подчас громадных усилий. Практика показывает, что на этом пути законодателей поджидают многие и соблазны, и трудности, и опасности.

### Контроль судебной власти над законодательной и исполнительной ветвями власти

В демократическом государстве все лица, уполномоченные принимать законы и осуществлять административные функции, находятся в пределах досягаемости судебной власти. В таком государстве *члены парламента* обычно имеют определенную степень защиты от вмешательства в их деятельность со стороны общества и государственных органов, но эта защита не является чрезмерной. Например, по Конституции США, «кроме случаев измены, тяжкого преступления и нарушения общественного порядка, члены палат в силу своего положения не могут быть арестованы во время нахождения на сессии, следования на сессию и возвращения с нее; и ни за какие выступления либо участие в дебатах в любой из палат не могут подвергаться допросу в каком-либо ином месте» (раздел 6 статьи I). Конституция РФ говорит о том, что члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы «не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности людей» (пункт 1 статьи 98). Во всех иных случаях «вопрос о неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального собрания» (статья 98).

Для того чтобы в демократическом государстве судебная система могла выполнять свои контрольные функции, она должна базироваться на прочном организационном фундаменте. Гарантией того, что суды будут действовать беспристрастно и объективно в отноше-

нии должностных лиц, Конституция США признает тот способ, каким судьи назначаются на должности и как они контролируются в процессе исполнения своих служебных обязанностей. По Конституции Соединенных Штатов судебная власть в этой стране предоставляется одному Верховному суду и такому количеству нижестоящих судов, которое Конгресс может по необходимости установить и учредить. Судьи как Верховного, так и нижестоящих судов занимают свои должности, «пока поведение их безупречно...», т.е., фактически, пожизненно (раздел 1 статьи III). Эти должностные лица назначаются президентом «по совету и с согласия Сената» (раздел 2 статьи II). Кроме системы *федеральных* судов, в США существует также система судов *штатов*, рассматривающих дела, подпадающие под юрисдикцию штата. Принципы формирования корпуса судей в штатах различны. Здесь существует и практика избрания судей гражданами, и практика назначения их губернатором штата «по совету и с согласия» законодательного органа штата. В литературе отмечается тот факт, что «все большее число штатов постепенно отказывается от применения чисто выборного принципа при назначении судей. В XX в. некоторые штаты одобрили так называемую процедуру Миссури (по названию штата, где эта процедура использовалась впервые). Согласно этой процедуре, губернатор сам назначает судей, но выбор его ограничен. Список имен, предлагаемых на выбор губернатору, формируется комиссией, состоящей из адвокатов и граждан. Губернатор должен по собственным критериям отобрать из списка необходимое число претендентов. Срок деятельности судьи ограничен интервалом времени между двумя выборами, затем он вновь борется за свое переизбрание, используя завоеванную репутацию».

В России согласно недавно действовавшему федеральному закону «О судебной системе Российской Федерации» судьи всех судов назначались на должности Президентом РФ «по представлению Председателя Верховного суда Российской Федерации, основанному на заключении квалификационных коллегий судей этих судов и согласованному с законодательными (представительными) органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации» (пункт 6 статьи 13). Согласно данному закону квалификационные коллегии получили также право решения вопроса об ответственности судей, связанной с их профессиональной деятельностью.

Необходимость повышения эффективности работы судебной системы, ее ответственности перед обществом привела к тому, что в России была осуществлена реформа этого института. По инициативе Президента РФ в декабре 2001 г. Федеральное собрание приняло ряд законов, которые, во-первых, вводят процедуру медицинского освидетельствования претендентов на судейские должности, а также процедуру проверки (правда, выборочной) документов, представляемых кандидатами на должности судей; во-вторых, предоставляют право ареста исключительно суду (до сих пор это право имели как прокуратура, так и «силовые» органы); в-третьих, ограничивают срок пребывания в



должности судей определенным возрастом; в-четвертых, предоставляют право возбуждения уголовных дел в отношении судей Верховному суду, а сами дела требуют вести в обычном порядке, согласно Уголовному и Уголовно-процессуальному кодексам, т.е. так, как это принято в правовом государстве, без участия квалификационных коллегий; в-пятых, формируют квалификационные коллегии не при судах, а по одной в каждом субъекте Федерации и Высшую квалификационную коллегию судей на уровне Российской Федерации, при этом так, что в этих органах представительство получают различные виды судов; в-шестых, комплектуют квалификационные коллегии на одну треть представителями общества; в-седьмых, создают в качестве постоянно действующих органов судейского сообщества Всероссийский совет судей, а в каждом субъекте Федерации — Совет судей.

### Контроль государства и общества над правоохранительными органами

Большое значение для функционирования демократического режима имеет контроль государства и общества над прокуратурой и полицией как основными правоохранительными органами. В настоящее время, например, в Соединенных Штатах Америки, во Франции прокуратура организационно входит в систему министерства юстиции[1]. В других же странах, таких, как Италия, Испания, прокуратура включена в судебную систему.

В настоящее время многие российские правоведы и активисты общественных и политических движений говорят о необходимости реформы института прокуратуры, и прежде всего о лишении прокуратуры права ведения следствия, права, которое, по их мнению, фактически лишает провозглашенного Конституцией РФ (см. часть 1 статьи 19, часть 1 статьи 123) равенства сторон в судебном процессе. Они предлагают оставить прокуратуре лишь право предъявления и поддержания в суде обвинения, а вместо нынешнего института следствия, подчиненного прокуратуре, создать либо единый Следственный комитет (вроде Бюро федеральных расследований в США), либо наделить следственными функциями суды.

### Контроль специальных органов исполнительной власти над субъектами государственного управления

Во всяком развитом демократическом государстве существуют особые учреждения, контролирующие деятельность лиц, выполняющих те или иные функции государственного управления. Например, в Соединенных Штатах Америки государство осуществляет тотальный финансовый контроль над всеми лицами, занятыми в учреждениях законодательной, исполнительной или судебной власти. Так, Закон

[1] Анализ показывает, кстати, что нынешнее Министерство юстиции во многом дублирует работу прокуратуры.

об этике служащих государственных органов, принятый в 1978 г., обязывает каждого служащего ежегодно не позднее 15 мая предоставлять финансовые декларации, содержащие «полную и исчерпывающую информацию» о доходах, в том числе «источник и краткое описание бесплатных транспортных услуг, проживания, питания и развлечений, превышающих 250 долларов, если они предоставляются каким-либо лицом, кроме родственников», и т.д. [Соединенные.., 176–180]. Кроме того, в США существуют так называемые «независимые учреждения», деятельность которых заключается в контроле над всеми исполнительными ведомствами (кроме «закрытых») и главы которых *не подчинены прямо ни президенту, ни конгрессу.*

Большую работу по контролю над деятельностью органов государственной власти в США выполняет также Центральное управление по контролю над расходами, во главе с Генеральным контролером. Это учреждение было создано в 1921 г. с целью осуществления законодательного контроля над приходами, расходами и применением общественных средств.

На первый взгляд, аналогичный институт существует и в России. Речь идет о Счетной палате, создаваемой на паритетной основе Советом Федерации и Государственной Думой. Согласно Федеральному закону «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 г. сферой деятельности этого органа является контроль над исполнением федерального бюджета.

### Международный контроль над деятельностью национальных органов государственного управления

Политическая практика XX в. убедительно показала, что даже в самых развитых странах те или иные группы людей стремятся если не уничтожить совсем, то по возможности ограничить власть народа. Все это делает необходимым создание целого ряда наднациональных органов, надзирающих за соблюдением в данной стране прав человека, например, таких, как Организация Объединенных Наций, Совет Европы, Европейский суд по правам человека и т.д., и т.п. Можно с уверенностью сказать, что политический ландшафт планеты был бы совсем иным, если бы не деятельность зарубежных политических и правозащитных органов и организаций.

Итак, в завершение можно констатировать, что демократическое государство предполагает наличие разветвленной, сложной и, самое главное, эффективно действующей системы институтов. Отсутствие или слабая работа хотя бы одного из указанных звеньев этой системы подрывает работоспособность ее в целом.

## ЛИТЕРАТУРА

*Ардан Ф.* Франция: государственная система. М., 1994.

*Бородин С.В., Кудрявцев В.Н.* О судебной власти в России // Государство и право. 2001. № 10.

*Волобуев А.* Счетная палата как зеркало прозрачности российской власти // Чистые руки. Издание московского клуба юристов. 1999. № 1.

*Гуринович А.Г.* Кадровое обеспечение деятельности государственных учреждений США. М., 1995.

Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М., 1993.

*Терехин В.А.* Самостоятельность судебной системы и независимость судей как гарантия прав граждан // Государство и право. 2001. № 8.

*Фридмэн Л.* Введение в американское право. М., 1993.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Политический контроль; административный контроль; институты и методы политического и административного контроля; контроль гражданского общества над субъектами государственного управления; контроль законодательной власти; контроль судебной власти; международный контроль над системой государственного управления.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каких видов контроля требует демократия?
2. В чем сущность и каковы формы гражданского контроля над властями?
3. В чем значение и сущность контроля законодательной власти над исполнительной властью?
4. В чем значение и сущность контроля судебной власти над законодательной и исполнительной властью?
5. Что такое международный контроль над субъектами административно-политического управления? Каковы его сущность, основные институты и пути осуществления?
6. Каким образом обеспечивается сегодня в развитых странах мира контроль граждан над субъектами власти и управления?

## *Глава 30*

# КООРДИНАЦИЯ В ПОЛИТИКЕ И УПРАВЛЕНИИ

Проблема координации в организованных системах является предметом научных исследований всех крупных методологических направлений политических и административных наук в последнее столетие. Внимание к ней обусловлено значительным прикладным значением, особенно для политики и управления. Нельзя, однако, утверждать, что эта тема очень популярна и в достаточной мере представлена в отечественной учебной и научной литературе. Существует серьезное различие описательно-объяснительных интерпретаций координации в важнейших аспектах и неопределенность оформления ее в правовом статусе государственных органов в Российской Федерации, что, безусловно, влияет на эффективность их деятельности. Причем до настоящего времени дискуссия различных научных школ не привела к согласию относительно статуса этого явления: представляет ли собой координация функцию управления, принцип управления, один из процессов в социальных организациях или иное. Вместе с тем определение существенных признаков координации, методов, форм, средств ее реализации крайне полезно для сотрудников органов государственной власти.

## 30.1. Координация: методологические подходы

***А. Файоль: координация как одна из основных функций управления.*** Первое подробное описание сущности координации дал основатель классической школы в управлении Анри Файоль (1841–1925) в своей работе «Общее и промышленное управление» («Administration Industrielle et Generale») (1916). Выделяя шесть групп существенных операций (функций) в каждой социальной организации (предприятии): техническую, коммерческую, финансовую, страховую, учетную и административную, Анри Файоль уточняет отдельно, что административные операции «образуют особую функцию, которая обычно обозначается именем *управления,* и свойства и границы которой... определяются довольно неудовлетворительно. *Предвидение, организация, координирование и контроль* составляют в обычном понимании бесспорную область управления» [Файоль, 1992, 8]. Определение места функции координации в структуре управленческой деятельности А. Файоль осуществляет на основе разграничения функций правления и функций управления в организации [Файоль, 1992, 8–9].



В ряду основных административных функций координация следует у А. Файоля непосредственно за функцией распорядительства, предваряя контрольную деятельность. Может показаться поэтому, что ее содержание реализуется после осуществления ранее указанных административных функций, то есть когда предприятие уже готово, приобрело завершенные технические, экономические, организационные формы, начало работать, когда процесс управления вступил в фазу распорядительных действий, а в их реализации возникли затруднения, обусловленные свойствами персонала (субъективные). Так можно понять выражение «связывать, гармонизировать все действия и все усилия». Однако разъяснение, которое дает далее Файоль, совершенно меняет первое поверхностное представление. Функция координации оказывается значительно более широкой по сфере действия и глубине:

«*Координировать* это значит — согласовать все операции в предприятии таким образом, чтобы облегчить его функционирование и успех.

Это значит — придать материальному и социальному организму каждого отдела надлежащие пропорции, чтобы они могли надежно и экономно выполнять свои функции.

Это значит — учитывать в отношении каждой операции — технической, коммерческой, финансовой и т.д. — те обязательства и следствия, которые она влечет за собой для всех других операций предприятия.

Это значит — соразмерять издержки с финансовыми ресурсами, обширность недвижимости и оборудования с нуждами производства, снабжение с потреблением, сбыт с размерами производства.

...Это значит — выдвигать на первый план существенное и на второй — второстепенное.

Словом, все это значит — придавать вещам и актам надлежащие пропорции, приспособлять средства к цели.

В хорошо координированном предприятии мы можем заметить следующее:

а) Каждая служба работает в согласии с остальными... все операции выполняются в порядке и надежно.

б) В каждой службе отделы и подотделы точно осведомлены относительно доли участия их в общей работе и той помощи, которую они должны друг другу оказывать.

в) Программа хода работ в различных службах и отделах каждой службы постоянно согласуется с обстоятельствами» [Файоль, 1992, 105–106].

В такой трактовке координация требует: прогнозирования (предвидения у А. Файоля), чтобы учесть последствия каждой операции; планирования, чтобы определять приоритеты и соразмерять издержки (бюджетирование, распределение ресурсов); организации (структуризации, группирования), чтобы придать организму предприятия «надлежащие пропорции»; распорядительства, чтобы «приспособлять средства к цели». Содержание работ по координа-

ции получает преимущественно объективную детерминацию, обусловленность составом основных подсистем организации, структурой ресурсов производства, составом функций правления и внешними обстоятельствами. И лишь в некоторой степени координация обусловлена субъективными факторами, такими, как осведомленность и согласие.

Указанные замечания Анри Файоля подводят к пониманию того, что *сущностью координации является усиление функциональности целого (в данном случае — предприятия) через обеспечение безусловной взаимной поддержки функций.* А. Файоль, по сути, требует лишь правильного отношения к роли и месту каждой отдельной функции в целом: как к необходимой части, не самостоятельной величине, а полностью подчиненной интересам целого. Координированное предприятие для Файоля — то, в котором функции и подразделения не живут самостоятельной жизнью, а лишь постольку, поскольку это необходимо для успеха и выживания предприятия. В таком организме и каждая отдельная функция проявляется более ярко, становится более эффективной сама по себе, получая поддержку со всех уровней организации и по горизонтали от других функций.

***Дж. Муни и А. Рейли: координация как принцип и процесс.*** Значительный вклад в развитие идей А. Файоля внесли руководители компании «Дженерал Моторс» Джеймс Муни (1884–1957) и Алан Рейли (1869–1947). В традициях классической школы управления они рассматривали эффективную организацию как систему, построенную на приоритете формальных принципов.

Новизна подхода Дж. Муни и А. Рейли к изучению координации по сравнению с А.Файолем заключалась в том, что координация в их трактовке доминировала по отношению ко всем функциям управления: она приобрела статус принципа, которому подчинены и от которого производны все остальные принципы и функции организационной деятельности. «Если произвести логическую развертку принципа координации, то окажется, что он включает в себя скалярный процесс и функциональный результат. Последний же выражает предписание каждому члену организации того или иного круга обязанностей, стало быть, определяет место и функцию индивида в иерархической пирамиде. Таким образом, принцип координации имеет 1) процесс (scalar) и 2) результат (functional).Точно так же расшифровываются и остальные принципы, подчиненные принципу координации» [Кравченко А.И., 2000, 178]. С учетом вышеизложенного, спектр форм и средств координации значительно расширяется.

***Координация: «школа человеческих отношений».*** Формальные механизмы управления, как и управление вообще в социальных организациях, не могут быть реализованы помимо людей — участников организации. «Школа человеческих отношений» обращает внимание на то, что ни управление, ни координация не могут быть эффективны, если люди не желают сотрудничать, но организационные механизмы (как формальные, так и неформальные) могут создать условия и стать



катализаторами этого сотрудничества. Задача состоит в том, чтобы разработать и обеспечить применение методов и средств, наиболее щадящих человеческие ресурсы организации. В рамках этого методологического направления изучались проблемы административной нагрузки на персонал и обеспечения координированности с минимальной фрустрацией личностной и групповой структуры. Поэтому проблема координации рассматривается в связи с высотой иерархии и количеством уровней управления, пределами возможной нагрузки руководителя и контроля подчиненных при воспроизводстве властного отношения без ослабления и искажения. Децентрализация структуры полномочий рассматривается как развитие партисипативного управления, как способ развития персонала и повышения качества трудовой жизни в рамках концепции организационного развития. Ключевые понятия здесь — «кооперация», «команды», «участие». Процесс координации и интеграции внутригрупповых и межгрупповых взаимодействий рассматривается как разрешение межличностных и межгрупповых конфликтов, снятие последствий группового и авторитарного давления. Большое внимание уделяется сохранению баланса формальных и неформальных организационных механизмов, в том числе и механизмов координации. В этой связи исследовались проблемы культуры бюрократии и возможностей ее преодоления для наиболее полного развития человеческого потенциала. Координация в качестве самостоятельного предмета исследования не выступала в рамках данного направления.

***Координация: системный подход.*** Системный подход разработал принципы видения взаимосвязи части и целого, элемента и структуры, взаимосвязи системы (целого) и внешней среды. Основные положения общей теории систем и их следствия, принципы системного подхода сформулировали и обосновали Уильям Р.Эшби (An Introduction to Cybernetics, 1958), Людвиг фон Берталанфи (General Systems Theory, 1968), Уэст Черчмен (System Approach, 1968), Фремонт Каст и Джеймс Розенцвейг (Organizations and Management: A System Approach, 1970). Проблема координации здесь рассматривается в контексте обеспечения устойчивости системы и структуры во взаимодействии со средой. Координация внутренних взаимодействий анализируется как процесс обеспечения целого посредством усиления интегративности составляющих его частей и элементов. Содержание этого процесса рассматривается как развитие функциональных зависимостей, подчинения требованиям структуры, выражающим интересы целого, частей и элементов. Развитие функциональности включает в себя: развертывание функций, их дифференциацию, развитие содержания; порождение новых функций и свойств элементов и частей; подавление и ограничение развития функций, которые перестали обеспечивать требования структуры целого. Поэтому процесс координации включает в себя также обеспечение совместимости на уровне элементов, совместимости на уровне частей (подсистем, функциональных узлов, кластеров функций), на уровне целого (совместимость частей и подсистем с целым) и совместимость системы (целого)

со средой (более широкой системой). Системный подход поставил и разработал также проблему соотношения процессов организации и самоорганизации, их информационного содержания. В частности, в качестве одного из аспектов самоорганизации рассматриваются процессы координации.

***Координация: ситуационный подход.*** Ориентация на контекст, отрицание универсальности принципов менеджмента, инкрементализм, акцент на уникальность ситуаций и организационных конфигураций, характерные для ситуационного подхода к управлению, восходят к идеям Мэри Паркер Фоллет, высказанным еще в 20-х годах прошлого века. В рамках этого направления были открыты зависимости свойств организационной структуры и технологии, связь с технологией организационной культуры и предпочтение формальных или неформальных механизмов координации, особенности разделения труда по вертикали (исследования промышленных организаций Джоан Вудворт и Джея Томпсона 50–60-х годов). В частности, было установлено, что серийная технология предопределяет жесткость, централизацию и высокий уровень формализации структуры, доминирование стандартизации и прямого контроля как средств координации. В то время как организации с гибкой несерийной технологией, непрерывным и штучным производством тяготеют к гибкой децентрализованной структуре и неформальным механизмам координации.

Том Бернс и Джордж Сталкер (The Management of Innovation, 1961) и Пол Лоуренс и Джей Лорш (Organization and Environment, 1969) в рамках исследования влияния окружающей среды на организационную структуру установили различие внешней среды даже подразделений и зависимость усиления дифференциации между ними от адаптации к среде, что порождает дополнительные усилия к внутренней интеграции организации. Стабильность, однообразность и предсказуемость задач, что возможно в стабильной среде, приводит к установлению доминирования формальной стандартизации и прямого управления в качестве основных координационных механизмов. Если среда подвижна, повышается неопределенность задач и растет роль менеджеров-интеграторов как основного механизма координации и воспроизводства структурных связей. Исследования последующих лет подтвердили эти выводы и установили влияние на организационную структуру и выбор координационных механизмов также размера организации. Рост числа сотрудников и подразделений вызывает рост специализации, стандартизации и централизации и предпочтение формальных механизмов координации.

Для обеспечения рациональности в условиях неопределенности внешней среды Дж. Томпсон предложил использовать «буферы», смягчающие воздействие изменений внешней среды на основные технические функции. Они призваны координировать внутренние процессы в системе в соответствии с изменениями среды. Инструментами координации здесь выступают буферные запасы ресурсов, планируемая адаптация, нормирование потребления ресурсов [О' Шоннесси, 1999, 175].



Джей Гэлбрейт (Designing Complex Organzations. Reading, 1973) в своих исследованиях перегрузки коммуникационных каналов обосновал вывод о том, что применение правил и программ в качестве координирующих механизмов ограничивается ситуациями, которые могут быть предсказаны заранее и для которых могут быть установлены соответствующие способы действия. Устранение перегрузки вертикальных каналов коммуникации может быть осуществлено через создание новых горизонтальных взаимосвязей. Основными механизмами координации здесь будут взаимное согласование между менеджерами; использование посредников; создание временных целевых групп; формирование межфункциональных бригад; назначение координаторов с информационными полномочиями; назначение координаторов с управленческими (распорядительными) полномочиями; использование матричной структуры.

***Координация: институциональный подход.*** Представители этого направления указывают на принципиальное различие институтов и внутриорганизационных правил как средств координации, обосновывая его в том числе различием типов разделения труда. При этом иногда утверждают принципиально стихийный характер процесса координации:

«Координацию необходимо понимать не как конечное или равновесное состояние, а как непрерывный открытый процесс — случайный и эволюционный. В отличие от теории игр этот процесс связан не с межличностной координацией вообще, а с координацией разделения труда, то есть с техническим разделением труда в организациях и общественным — в системе как едином целом» [Шаванс Б., 2003, 20].

***Координация: организационный дизайн Генри Минцберга.*** Концепция Г. Минцберга представляет собой наиболее детально разработанное и систематизированное представление процессов координации в организации по сравнению с изложенными выше. Тому есть несколько причин. Это более позднее исследование, автор которого смог синтезировать достижения предшествующего периода и различных методологических направлений. Но более важно то, что проблема координации представляет собой «красную нить» работы Г. Минцберга [Минцберг Г., 2003]. Рассматривая эффективность организации как безусловно детерминированную организационной структурой, автор анализирует активность структуры как процесс координации. Сама структура при этом определяется как простая совокупность способов, посредством которых процесс труда сначала разделяется на отдельные рабочие задачи, а затем достигается координация действий по решению задач.

В качестве механизмов координации Г. Минцберг имеет в виду способы и средства ее осуществления. Указывая на их связь с основными функциями управления, Минцберг фактически подтверждает, что они взаимно проникают, а не существуют отдельно друг от друга.

Вместе с тем автор в тексте не называет процесс координации ни функцией, ни принципом управления.

Пять основных механизмов координации, выделенных Г. Минцбергом: взаимное согласование; прямой контроль; стандартизация рабочих процессов; стандартизация выпуска; стандартизация навыков и знаний (квалификация) были выявлены в рамках исследований предшествующего этапа, однако всестороннее обоснование их использования принадлежит Г. Минцбергу. Принципиальное отличие позиции Минцберга от взглядов основных разработчиков проблемы координации заключается в том, что в процесс ее реализации в зависимости от используемого механизма может быть включен весь персонал организации. К достоинствам концепции этого автора следует отнести также установление зависимости между различными типами бюрократической организации — механистической и профессиональной — и доминантными механизмами координации, детальное описание средств, используемых в рамках каждого способа координации. Это особенно важные замечания для понимания координационных процессов в современных нам государственных политических и административных органах. В то же время автор показал условия, тенденции и перспективы преодоления бюрократических форм организации.

## 30.2. Координация в деятельности политического и административного государственного аппарата России

В отечественной специальной литературе тема координации фактически не представлена. Немногие суждения, которые имеются, сформулированы в работах, в которых координация не являлась предметом специального анализа. Состояние научной литературы полностью отражается на качестве нормативно-правовых актов, в которых упоминается координация. В документах можно усмотреть обычно только упоминание, но не определение того, как она должна реализовываться. Вместе с тем фиксируется «умеренный рост координирующих действий на уровне министерства» [Бачило И.Л., 1998, 226].

Тем не менее координация стала функцией, задачей, процессом, которыми предписывается заниматься все большему числу государственных органов. Особенно это актуально в связи с сокращением функций и органов отраслевого государственного управления и осуществлением административной реформы в Российской Федерации.

«Для современного этапа характерно увеличение удельного веса координирования в общем объеме деятельности государственных органов. На то имеются причины, предопределяемые объективными процессами осуществления научно-технического прогресса, информатизации общества, поэтапной интеграции России в мировое сообщество и др. Развитие процессов координации связано в настоящее



время и с видоизменениями в государственно-политическом устройстве общества, в частности, с обеспечением взаимодействия разных ветвей власти в процессе реализации конституционного принципа разделения властей.

Соответственно, можно обозначить несколько направлений координационной деятельности органов исполнительной власти, в разной степени обеспеченных правовым регулированием:

согласование действий органов исполнительной власти с органами представительной власти, с Президентом Российской Федерации, а также между собой в процессе законопроектной деятельности;

межотраслевое и межрегиональное сотрудничество органов исполнительной власти, а также предприятий, учреждений, организаций по вопросам смежного значения;

взаимодействие как в пределах комплекса определенных однородных отраслей, так и внутриотраслевое;

международное партнерство в разных формах...» [Там же].

Необходимо разграничить политический и административный уровни процессов координации, осуществляемых в России. Различие двух уровней функционирования государственной власти предполагает не только дифференциацию порядка их построения, но и серьезные различия в порядке деятельности. Политический уровень организации государственной власти представлен политическими же по порядку формирования органами, институтами. Имея неадминистративный порядок формирования и деятельности, более низкую нормативную определенность по сравнению с органами государственной администрации, политические органы государства не могут пользоваться одинаковой с ними технологией деятельности. Другими словами, функциональным назначением политических институтов является координация на институциональном уровне, посредством учреждения и поддержания наиболее крупных правил поведения, которыми определяется поведение организаций, в том числе органов государственной администрации. Основным механизмом такой координации является стандартизация всех видов посредством законодательных и подзаконных государственных актов. Вместе с тем процессы внутренней координации на политическом уровне осуществляются преимущественно механизмами взаимного согласования (например, взаимодействия органов законодательной и исполнительной ветвей власти между собой, с лоббистами, представителями партий). Публичная сторона этого процесса проявляется в увеличении количества «встреч без галстуков», совещаний, заседаний, съездов; учреждении «агентов связи» — постоянных и специальных представителей одного госоргана при другом госоргане. Например, координация является нормативно установленной функцией полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе, представителей правительства в Государственной Думе и т.п. Вместе с тем на политическом уровне используются и гибкие механизмы координации по отношению к негосударственным организациям, выступающим объектами регулирования. Помимо предписаний государственные органы готовят и публикуют

индикативные планы развития отраслей, территорий государства, экономики и социально-культурной сферы для того, чтобы негосударственные субъекты хозяйственной и социально-культурной деятельности могли учесть эти прогнозно-рекомендательные сведения и согласовать свои усилия с направлениями, формами, сроками государственной деятельности. Другой распространенной формой координации является создание советов и рабочих групп смешанного состава. Примерами таких органов координации являются советы при Президенте РФ различного назначения, которые формируются при участии представителей нескольких ветвей и уровней государственной власти; рабочие группы, советы и комиссии при Правительстве РФ, формируемые при участии представителей администрации Президента РФ, Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. Такими органами являются рабочие группы по подготовке реформы местного самоуправления, по подготовке административной реформы, комиссия по административной реформе Правительства РФ и др. Помимо гибких механизмов, могут применяться и более жесткие средства координации, особенно в условиях переходного периода. Характерной особенностью координации в Правительстве является использование прямого управления посредством учреждения специальных органов: заместителей председателей Правительства РФ. В отдельные годы их количество могло превышать десять. Эти органы являются, с одной стороны, способом ограничения отраслевого лоббирования, с другой стороны — координации усилий в социальной сфере и концентрации политических ресурсов.

На административном уровне механизмы координации используются во всей полноте, начиная от прямого управления и заканчивая взаимным согласованием. В том, что касается выявления доминирующих механизмов координации в административном государственном аппарате, следует согласиться с идеями организационного дизайна Г. Минцберга. Обосновывать очевидный бюрократический тип структуры современного нам государственного аппарата не будем. Но нужно классифицировать бюрократию по доминантному способу координации. Механистическую бюрократию Минцберг увязывает с преимущественной стандартизацией рабочих процессов, низкой квалификацией, стабильной внешней средой, значительной формализацией, функциональным группированием, детальным планированием действий, многочисленным вспомогательным персоналом и др. Можно заметить, что почти все эти признаки характерны для современной российской административной системы. Отличие только по высокой скорости изменений внешней среды. Но иного и не могло быть в период системного кризиса. Поэтому основной координационный механизм здесь — стандартизация труда, большое количество инструкций, исключающих работу без команды или разрешения. Вместе с тем для нашей административной системы сохраняются и рецидивы более низкого типа структуры, особенно это касается развитой системы прямого контроля как механизма координации. Широко применялись правительством также комитеты и комиссии как формы координации. В основном они выполняют работу взаимного согласования. Примерами этого ряда могут быть Комиссия Правительства РФ по оперативным вопросам, комиссии при Правительстве, правительственные комиссии (например, по расследованию причин происшествий), ведомственные (министерские) комиссии, коллегии, межведомственные и др.



Перспективы перехода на очередной, более высокий уровень развития структуры связаны со стабилизацией среды, стандартизацией «входа» в систему — квалификацией персонала, значительным ростом квалификации большинства служащих административного аппарата, созданием системы профессионального обучения и ценностного регулирования поведения (индоктринации), изменением принципов группирования (упразднением линейного в его отраслевой разновидности и замещением его функциональным и рыночным), снижение уровня контроля за действиями исполнителей в операционном ядре, развитием инструментов взаимодействия и др.

Механизмов и форм координации в отечественной административной практике значительно больше и более существенных, чем можно обнаружить в нормативных актах, предписывающих реализацию процессов координации государственным органам. Но многие из средств координации не используются вообще или используются совершенно недостаточно в силу объективных характеристик административной системы. Характерно в этой связи, что Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» до поправок от 19 июня 2004 г. лишь дважды упоминал о функции координации в деятельности Правительства РФ: определяя полномочия заместителей Председателя Правительства РФ координировать в соответствии с распределением обязанностей работу федеральных органов исполнительной власти (ст. 25) и устанавливая приоритетные полномочия Правительства в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения координировать деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ст. 43). Лишь поправки в этот закон от 19 июня 2004 г. наделяют федеральных министров полномочиями координировать деятельность федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств (ст. 26), а Правительство РФ — полномочиями координировать деятельность федеральных органов исполнительной власти, непосредственное руководство которыми в соответствии с конституционными полномочиями осуществляет Президент РФ (ст. 32). Очевидно, это происходит потому, что данный закон, не определяя функций Правительства РФ, ограничивается определением «вопросов» его компетенции (предметов ведения) и полномочий. Правительство же как высший орган исполнительной власти с коллегиальным порядком принятия решений по определению есть орган, одной из основных функций которого является координация.

В том, что касается состава функций федерального министерства России, следует обратить внимание на то, что он определен Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314, и функции в нем выделены по разным основаниям. Вследствие этого состав функций управления поименован лишь в виде трех: координация, контроль и надзор. Этот перечень короче даже перечня основных функций управления А.Файоля. Другие функции выделены по предметам ведения (например, управления государственным имуществом) или по полномочиям (например, правоприменительные), а не по содержанию деятельности управления. Координация в деятельности федерального министерства ограничена в тексте цитируемого указа координацией находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств (подпункты «г» и «д» пункта 3). Такая трактовка значительно сужает разнообразие и объем работы самого Правительства РФ и федеральных министерств по координации государственного и общественного развития, а иным федеральным органам исполнительной власти отказывает в праве осуществлять эту функцию государственного управления. Так же ограниченно интерпретируется состав и содержание работ по координации постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2004г № 226 «О правительственных и межведомственных координационных и совещательных органах, образуемых Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти», и дублирующими его в части координации Регламентом Правительства РФ и положением об аппарате Правительства РФ, утвержденными постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260. Раздел V «Правительственные и межведомственные координационные и совещательные органы» Регламента исключает прямое управление и все виды стандартизации из состава методов координации, ограничивая, соответственно, набор ее средств. Несмотря на то что в состав координационных органов Правительства могут включаться представители органов законодательной власти, научных организаций, общественных объединений и религиозных организаций с правом совещательного голоса, решения этих органов тем не менее являются обязательными лишь «для всех представленных в них органов исполнительной власти, если иное не установлено федеральными законами или актами Правительства» (п. 72 Регламента). То есть получается, что органы Правительства координируют в лучшем случае лишь сами себя. Это формальное противоречие частично преодолевается оговоркой о том, что «по вопросам, требующим решения Правительства, межведомственные комиссии и советы вносят... соответствующие предложения» в Правительство (п. 75). Но п. 6 Регламента определяет, что «рассмотрение в Правительстве» вопросов осуществляется не только на его заседаниях и заседаниях координационных органов, но Председателем Правительства или заместителем Председателя Правительства на совещаниях или единолично. Таким образом, появляется возможность для осуществления координирующих функций персо-



нифицированными государственными органами. Однако эти комиссии и советы образуются, согласно п. 75, лишь для «решения задач или рассмотрения вопросов межотраслевого или межтерриториального значения», что формально ограничивает методы и средства координации в Правительстве. Сказанное также формально ограничивает полномочия по координации руководителя аппарата Правительства РФ и собственно аппарата Правительства РФ.

Нормативные документы фактически игнорируют то обстоятельство, что органы централизованного управления созданы для реализации координации методами прямого управления; что коллегиальные органы по сути своей и порождены лишь необходимостью координации; что нормативно-правовое регулирование есть лишь правовая форма метода стандартизации; что полномочные представители государственных органов есть не что иное, как агенты связи, выявленные А. Файолем; что совещания, совещательные и коллегиальные органы, встречи, беседы, обращения, заявления, информирование, письменное согласование проектов, согласование кадровых назначений, визирование, экспертиза, грифы срочности, заключения и многое другое суть лишь организационные формы взаимного согласования действий различных государственных и негосударственных органов, должностных лиц и организаций. Необходимо упорядочение этих организационных форм по уровням координации и предметам. Необходимо определение состава задач по координации каждого государственного органа и должностного лица в регламентах, установление показателей измерения выполнения и их применение. Измерение — метод контроля. Но то, что не измеряется — не контролируется и не выполняется. Общепризнанно увеличение скорости изменений, взаимозависимости, разнообразия в современных политических и административных системах. Объем работ по координации возрастает стихийно и в силу субъективных ошибок. Без идентификации задач, методов, форм, средств координации, их закрепления в нормативных документах, без обучения сотрудников выполнению работ по координации трудно рассчитывать на функциональность должностных лиц и отдельных государственных органов, интеграцию структуры административной системы, эффективность взаимодействия ветвей и уровней государственной власти, государства и гражданского общества.

## ЛИТЕРАТУРА

*Барангадиев В.В.* Координация и взаимодействие в деятельности оперативных подразделений таможенных органов // Российская юстиция. 1997. № 7.

*Бачило И.Л.* Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М.: Юридическая литература, 1976.

Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. докт. юрид. наук И.Л. Бачило. М.: Юристъ, 1998.

*Кравченко А.И.* История менеджмента: Учебное пособие для студентов вузов. М.: Академический Проект, 2000.

*Минцберг Г.* Структура в кулаке: создание эффективной организации / Пер. с англ. Под ред. Ю.Н. Каптуревского. СПб.: Питер, 2002.

О координационных и совещательных органах, создаваемых Правительством Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 05.07.1994 г. № 788.

О правительственных и межведомственных координационных и совещательных органах, образуемых Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти. Постановление Правительства РФ от 30.04.2004 г. № 226.

О совершенствовании взаимодействия Правительства Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 21.12.1996 г. № 1536 // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 170.

Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Указы Президента РФ от 10.06.1994 г. № 1185 и от 03.05.1995 г. № 436.

Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 16.04.2004 г. № 215.

*О'Шоннесси Дж.* Принципы организации управления фирмой. М.: МТ ПРЕСС, 1999.

*Рудашевский В.Д.* Координационное управление — резерв перестройки. М.: Экономика, 1990.

*Саймон Г.А., Смитбург Д.У., Томпсон В.А.* Менеджмент в организациях / Сокр. пер. с англ. С 15-го изд. Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В. Общ. ред. и вступ. ст. А.М. Емельянова и В.В. Петрова. М.: Экономика, 1995.

*Файоль А.* Общее и промышленное управление / Пер. с франц. Научн. ред. и предисловие проф. Е.А. Кочерина. М.: Журнал «Контроллинг», 1992.

Управление — это наука и искусство / А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тэйлор, Г. Форд. М.: Республика, 1992.

*Шаванс Б.* Типы и уровни правил в организациях, институтах и системах // Вопросы экономики. 2003. № 6. С. 4–21.

*Холл Р.Х.* Организации: структуры, процессы, результаты. СПб.: Питер, 2001.

*Яирова Л.П.* Менеджмент: организационно-управленческая культура. (Функции, координация, коммуникации. Стратегическое корпоративное управление.) М.: МАН ИПТ, 2000.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Координация, (системный, координационный, институциональный, организационный) подходы к координации, механизмы координации.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Как развивалось понятие координации в истории управленческой мысли?
2. Что такое координация?
3. В чем различие подходов к координации?
4. Каковы механизмы, формы и уровни координации?



# *Глава 31*

# МЕНЕДЖМЕНТ КАЧЕСТВА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Качество и менеджмент качества в настоящее время становятся объектом пристального внимания не только в коммерческих структурах, но и в системе государственного управления. Подобное положение объясняется тем, что на фоне все возрастающих требований к эффективности и качеству услуг государственного сектора применение менеджмента качества дает возможность одновременно повысить эффективность, улучшить качество работы и сократить расходы государственных организаций. Таким образом, внедрение и использование менеджмента качества в практику работы государственных организаций выделилось в качестве одного из центральных направлений в программах реформирования государственного сектора.

## 31.1. Менеджмент качества в коммерческих и государственных организациях

Качество в соответствии с классическим, закрепленным в международных стандартах определением представляет собой «степень соответствия присущих характеристик требованиям», где характеристики трактуются как «отличительные свойства», а требования как «потребности или ожидания, которые установлены, обычно предполагаются или является обязательными» [ГОСТ, 9000–2001].

Возникновение менеджмента качества относят к середине XX в. и связывают с именами таких ученных, как У. Шухарт, Э. Деминг, А. Фейгенбаум, Дж. Джуран и Ф. Кросби.

Концепция менеджмента качества базируется на предложении рассматривать с точки зрения достижения качества не только конечный результат, но и каждый этап в процессе создания изделия. Подобный анализ позволил не ограничиваться констатацией брака посредством традиционного сравнения запланированного показателя качества с его действительным значением в конечном изделии, а выявлять и анализировать причины возникновения отклонений от заданных показателей качества и разрабатывать меры по стабилизации уровня качества. Таким образом, возникли предпосылки для управления качеством, что и стало основой для перехода от традиционной концепции контроля качества к концепции менеджмента качества, в рамках которой задача по выявлению дефек-

*Минцберг Г.* Структура в кулаке: создание эффективной организации / Пер. с англ. Под ред. Ю.Н. Каптуревского. СПб.: Питер, 2002.

О координационных и совещательных органах, создаваемых Правительством Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 05.07.1994 г. № 788.

О правительственных и межведомственных координационных и совещательных органах, образуемых Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти. Постановление Правительства РФ от 30.04.2004 г. № 226.

О совершенствовании взаимодействия Правительства Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 21.12.1996 г. № 1536 // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 170.

Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Указы Президента РФ от 10.06.1994 г. № 1185 и от 03.05.1995 г. № 436.

Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 16.04.2004 г. № 215.

*О'Шоннесси Дж.* Принципы организации управления фирмой. М.: МТ ПРЕСС, 1999.

*Рудашевский В.Д.* Координационное управление — резерв перестройки. М.: Экономика, 1990.

*Саймон Г.А., Смитбург Д.У., Томпсон В.А.* Менеджмент в организациях / Сокр. пер. с англ. С 15-го изд. Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В. Общ. ред. и вступ. ст. А.М. Емельянова и В.В. Петрова. М.: Экономика, 1995.

*Файоль А.* Общее и промышленное управление / Пер. с франц. Научн. ред. и предисловие проф. Е.А. Кочерина. М.: Журнал «Контроллинг», 1992.

Управление — это наука и искусство / А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тэйлор, Г. Форд. М.: Республика, 1992.

*Шаванс Б.* Типы и уровни правил в организациях, институтах и системах // Вопросы экономики. 2003. № 6. С. 4–21.

*Холл Р.Х.* Организации: структуры, процессы, результаты. СПб.: Питер, 2001.

*Яирова Л.П.* Менеджмент: организационно-управленческая культура. (Функции, координация, коммуникации. Стратегическое корпоративное управление.) М.: МАН ИПТ, 2000.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Координация, (системный, координационный, институциональный, организационный) подходы к координации, механизмы координации.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Как развивалось понятие координации в истории управленческой мысли?
2. Что такое координация?
3. В чем различие подходов к координации?
4. Каковы механизмы, формы и уровни координации?



# *Глава 31*

# МЕНЕДЖМЕНТ КАЧЕСТВА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Качество и менеджмент качества в настоящее время становятся объектом пристального внимания не только в коммерческих структурах, но и в системе государственного управления. Подобное положение объясняется тем, что на фоне все возрастающих требований к эффективности и качеству услуг государственного сектора применение менеджмента качества дает возможность одновременно повысить эффективность, улучшить качество работы и сократить расходы государственных организаций. Таким образом, внедрение и использование менеджмента качества в практику работы государственных организаций выделилось в качестве одного из центральных направлений в программах реформирования государственного сектора.

## 31.1. Менеджмент качества в коммерческих и государственных организациях

Качество в соответствии с классическим, закрепленным в международных стандартах определением представляет собой «степень соответствия присущих характеристик требованиям», где характеристики трактуются как «отличительные свойства», а требования как «потребности или ожидания, которые установлены, обычно предполагаются или является обязательными» [ГОСТ, 9000–2001].

Возникновение менеджмента качества относят к середине XX в. и связывают с именами таких ученных, как У. Шухарт, Э. Деминг, А. Фейгенбаум, Дж. Джуран и Ф. Кросби.

Концепция менеджмента качества базируется на предложении рассматривать с точки зрения достижения качества не только конечный результат, но и каждый этап в процессе создания изделия. Подобный анализ позволил не ограничиваться констатацией брака посредством традиционного сравнения запланированного показателя качества с его действительным значением в конечном изделии, а выявлять и анализировать причины возникновения отклонений от заданных показателей качества и разрабатывать меры по стабилизации уровня качества. Таким образом, возникли предпосылки для управления качеством, что и стало основой для перехода от традиционной концепции контроля качества к концепции менеджмента качества, в рамках которой задача по выявлению дефек-

тов продукции была заменена целью предупреждения дефектов и производства стопроцентно качественной продукции («ноль дефектов») [Pall, 1987, 29–38].

Менеджмент качества ориентирует организацию на достижение заданного уровня качества продукции. При этом в управлении качеством используются не только традиционные статистические инструменты контроля качества, но и методы метрологии, сбора информации о качестве, мотивации качества, стандартизации, сертификации и т.д. [Свиткин, Мацута, Рахлин, 1999, 14].

Менеджмент качества как скоординированная деятельность по руководству и управлению организацией применительно к качеству включает в себя разработку политики в области качества (общие намерения и направления деятельности организации в области качества, официально сформулированные высшим руководством), провозглашение целей (которых добиваются или к которым стремятся в сфере качества), планирование качества (деятельность по руководству и управлению организацией, направленная на установление целей в этой сфере и определяющая необходимые операционные процессы жизненного цикла продукции и соответствующие ресурсы для достижения целей), управление качеством (деятельность по руководству и управлению организацией, направленная на выполнение требований к качеству), обеспечение качества (деятельность по руководству и управлению организацией, направленная на создание уверенности, что требования к качеству будут выполнены) и улучшение качества (деятельность по руководству и управлению организацией, направленная на увеличение способности выполнить требования к качеству) [ГОСТ, 9000–2001].

Необходимо подчеркнуть, что менеджмент качества имеет универсальный характер и может использоваться как в коммерческих, так и в некоммерческих (в том числе и государственных) организациях. Однако существует целый ряд немаловажных отличий в теории и практике применения менеджмента качества в коммерческих и государственных организациях.

Так, значение менеджмента качества для организаций коммерческого сектора заключается в том, что в условиях жесткой экономической конкуренции («больших промышленных войн») компании, непрерывно выпускающие высококачественную продукцию, получают существенные конкурентные преимущества, выражающиеся в целом ряде позиций: 1) продукты и услуги, которые превосходят запросы потребителя, имеют большую ценность для потребителя, чем продукты и услуги конкурентов; все больше потребителей склонны платить за такое качество, а это увеличивает долю рынка и доходы; 2) меньшие затраты и большая производительность приводят к снижению себестоимости, что в свою очередь улучшает прибыли и дает конкурентное преимущество; 3) более высокие доходы и более убедительные прибыли, лучшее использование активов и конкурентное преимущество улучшают финансовый результат [Джордж, Ваймерскирх, 2002, 22]. Фактически, фирмы — лидеры в области качества — извлекают тройную выгоду в виде: более низких производственных затрат,



более высоких чистых доходов и больших долях рынка [Харрингтон, 1990, 27–28]. Таким образом, нацеленность на повышение качества усиливает эффективность организации и напрямую выражается в росте ее прибылей (по данным исследований высококачественная продукция приносит примерно на 40% больше прибыли на инвестированный капитал, чем продукция низкого качества [Харрингтон, 1990, 28]), что делает использование менеджмента качества стратегическим ресурсом и решающим фактором сохранения и повышения конкурентоспособности компании.

Если мотивом и мерилом использования менеджмента качества в коммерческих организациях является прибыль и борьба за существование в конкурентной среде («вы не обязаны придерживаться улучшения качества — выживание не обязательно для всех», Э. Деминг), то кардинально иными причинами объясняется курс на внедрение менеджмента качества в государственное управление, так как государственные структуры, во-первых, не стремятся к получению прибыли и, во-вторых, действуют в условиях не конкуренции, а монополии.

В основе использования менеджмента качества в государственном управлении лежат политические факторы, связанные с осознанием правящей элитой большинства развитых стран неадекватности традиционных административных механизмов государственного управления и бесперспективности продолжения курса на совершенствование исполнения государственных функций за счет увеличения расходов (налогов). Подобное осознание, в условиях неразрывной связи демократии и производительности госсектора, когда государства, стремящиеся добиться успеха, «должны обеспечить услуги и товары гражданам в точном соответствии со своими обещаниями... представляющими собой своего рода соглашения между избирателями и теми, за кого эти избиратели голосуют» [Хольцер, 1998, 17], вызвало волну административных реформ, направленных на повышение эффективности и продуктивности административных структур.

Данные реформы, идейная основа которых проистекала из констатации того, что коммерческие организации функционируют гораздо эффективнее, чем государственные учреждения («если работник частной организации сразу приступает к делу, то чиновник сначала советуется с начальником и только после его дозволения начинает действовать»; «частная фирма чутко прислушивается к запросам потребителя, оперативно откликается на его требования, иначе она просто разорится, госучреждению же это не грозит и поэтому чиновник чаще занят собой, а не клиентом» и т.д. [см.: Peters, Waterman, 1982]) и строилась на использовании рыночных моделей в организации госсектора, «переосмыслении теории государственного управления на основе предпосылок менеджмента как управления бизнесом в рыночной экономике» [Государственное управление, 2002, 23]. Одним из центральных аспектов указанного реформирования и стало внедрение менеджмента качества в систему государственного управления.

Методологические сложности использования менеджмента качества в государственном секторе заключаются в том, что критерием

эффективности управления качеством выступает не увеличение прибыльности организации или охват новых рынков (как в коммерческом секторе), но прямое удовлетворение потребностей, то есть ориентация на выполнение определенной, общественно легитимной и желаемой цели в качестве высшей задачи организации. Достижение указанных целей значительно труднее поддается оценкам, чем обеспечение определенной рентабельности капиталовложений, что существенно усложняет проблему менеджмента качества в государственном управлении.

В этой связи для организаций государственного сектора (и шире — для некоммерческих организаций) принято рассматривать качество «как способность рационально (экономично) и эффективно (целенаправленно) удовлетворять предопределенные целями организации и выстроенные по приоритетам потребности ее членов (доноров), клиентов и сотрудников, и одновременно находить одобрение и поддержку со стороны других участников (групп интересов) обменного процесса» [Бумбахер, 2001]. Причем мерилом качества является степень удовлетворенности участвующих в процессе сторон, которая зависит от объема удовлетворения их потребностей и исполнения ожиданий, а также от экономичности и эффективности предоставленных услуг (как побочное условие). Важна также предварительная расстановка приоритетов удовлетворяемых запросов, так как государственные организации часто вступают в «нелогичные» обменные отношения, когда получатель услуги не идентичен плательщику за нее [Бумбахер, 2001].

Таким образом, менеджмент качества в организациях государственного сектора направлен на эффективное обеспечение высокого качества услуг данных организаций, посредством регулирования и контроля качества функционирования указанных организаций с помощью целого ряда взаимосвязанных приемов, повышающих мотивацию и обеспечивающих соблюдение норм.

Теоретической и практической основой для внедрения и применения менеджмента качества в государственном управлении стала широко используемая в настоящее время в коммерческом секторе концепция всеобщего управления качеством (Total Quality Management).

## 31.2. Концепция всеобщего управления качеством

Концепция всеобщего управления качеством (Total Quality Management) представляет собой принципиально новую философию управления организацией, центральное место в которой отводится удовлетворению запросов потребителя, которое достигается посредством непрерывного совершенствования организационных процессов и вовлечения всех сотрудников в осуществление различных организационных функций [см.: Джордж, Ваймерскирх, 2002; Холмс, 2000]. По существу, всеобщее управление качеством есть новый тип организационной культуры, «имеющей своей целью постоянное улучшение функционирования всех звеньев компании для точного соблюдения всех требований и для непрерывного совершенствования качества путем



командного стиля работы и вовлечения всех в процесс улучшения показателей качества продукта на благо клиента» [Холмс, 2000, 22].

Основные положения концепции всеобщего управления качеством наиболее емко и четко были сформулированы основоположником и одним из наиболее авторететных теоретиков менеджмента качества Э. Демингом в виде четырнадцати принципов, которые и определили новую модель управления организацией [Свиткин, Мацута, Рахлин, 1999, 17–20]:

*Постоянной целью организации должно быть улучшение качества выпускаемой продукции и предоставляемых услуг.* Над качеством нельзя работать эпизодически. Жесткая конкуренция требует непрерывного движения по пути совершенствования.

*Принять новую установку (философию), состоящую в абсолютной недопустимости несоответствий.* Чтобы выстоять в конкурентной борьбе, необходимо принять стиль управления, не допускающий даже минимальных задержек, простоев, ошибок, дефектов.

*Исключить зависимость от массового контроля качества.* Требовать от изготовителей и закупающих организаций статистических доказательств того, что продукция обладает необходимым качеством. Крайне важно исключить дефекты до того, как они появились.

*Прекратить практику закупок, руководствуясь только низкой ценой.* Цена не имеет смысла без оценки качества товара. Привлечение самых дешевых поставщиков скажется в дальнейшем, когда придется столкнуться с отбраковкой поступающих материалов, заменой несоответствующих изделий и т.п., что повлечет дополнительные расходы.

*Улучшать каждый процесс.* Администрация должна постоянно совершенствовать любую деятельность организации: планирование, производство, обслуживание и т.д.

*Обучать всех работников, в том числе администрацию.* Следует использовать современные методы обучения на рабочих местах. Важной частью обучения должны стать статистические методы регулирования технологических процессов.

*Учреждать новые методы руководства.* Мастера и контролеры должны сосредоточить свое внимание на том, чтобы помочь людям выполнять работу как можно лучше. Их роль — это роль «учителя, а не судьи». Главной заботой должно быть улучшение качества, приводящее к повышению рентабельности. Администрация, в свою очередь, должна гарантировать рабочим, что по всем выявленным проблемам, вызывающим ухудшение качества, будут приниматься немедленные меры.

*Изгонять страх.* Следует развивать и поощрять двусторонние связи между работниками и руководителями, раскрепощать людей так, чтобы каждый мог работать эффективно и производительно в интересах предприятия.

*Разрушать барьеры между отделами.* Пытаясь утаить проблемы, менеджеры воздвигают барьеры между подразделениями или позволяют делать это членам своих групп. Подобный стиль руководства, возможно, выигрышен с точки зрения частных интересов групп, но не идет на

пользу организации в целом. В интересах общего дела надо ломать барьеры между людьми, работающими в разных подразделениях.

*Отбросить лозунги и призывы, не подкрепленные соответствующими действиями и средствами.* Некоторые руководители полагают, что производительность труда и качество выпускаемой продукции зависят исключительно от издаваемых ими приказов, и не утруждают себя анализом собственных действий и системы производства в целом. Однако нельзя требовать от рабочих бездефектности изделий, если входные материалы имеют неудовлетворительное качество или технологический процесс не позволяет обеспечить заданные параметры. Стремление отдельных менеджеров переложить вину за низкое качество на рабочих следует отнести к самым серьезным ошибкам управления. Основные причины выпуска недоброкачественной продукции следует искать в системе, а не в рабочей силе.

*Исключить количественные нормы для рабочих и количественные показатели для администрации.* Количественные нормы удобны управляющим как средство оценки производительности труда работников. Однако результаты труда каждого работника зависят не только от его личного умения и усердия, но и от организации процесса производства, состояния оборудования, качества материалов и т.д. Если бы возможно было учесть все эти зависимости, количественные методы были бы оправданы.

*Устранять барьеры, мешающие людям гордиться своей квалификацией.* Гордиться своей квалификацией работник может только в том случае, если реально представляет свой вклад в общее дело. Ограничение деятельности работника рамками только конкретных заданий не дает ему возможности составить такое представление. В то же время самые прозаические задачи приобретают весомость, если их рассматривать с точки зрения успеха организации в целом.

*Поощрять образование и самосовершенствование.* Людям изначально свойственно стремление делать работу хорошо, и надо помогать им в осуществлении этого, давая возможность самосовершенствоваться и приобретать дополнительные знания в процессе труда.

*Четко устанавливать обязательства руководства высшего звена в области качества.* Качество закладывается в кабинете руководителя. Решение задачи постоянного совершенствования качества не может быть перепоручено подчиненным. Руководство высшего уровня, администрация, непосредственные исполнители — все должны претворять в жизнь перечисленные выше принципы. Причем указанные принципы представляют собой взаимосвязанный комплекс и отказ хотя бы от одного из них может отрицательно сказаться на остальных.

Реализация данных принципов в управлении организацией предполагает, и это чрезвычайно важно, что не столько служащие, сколько сама организация, «как система взаимосвязанных процессов (в цепи поставщик — клиент), разработанная администрацией» [Боуман, 2001, 234], является объектом управления. И именно применение процессного подхода, предполагающего, что «любая деятельность или комплекс деятельности, в которой используются ресурсы для преобразования входов в выходы, может рассматриваться как процесс» и «чтобы результативно функционировать, организации должны определять и управлять многочисленными взаимосвязанными и взаимодействующими процессами» [ГОСТ, 9000–2001] и подразумевающего «непрерывность управления, которое обеспечивается на стыке отдельных процессов в рамках их системы, а также при их комбинации и взаимодействии» [ГОСТ, 9001–2001], придает тотальный характер всеобщему менеджменту качества, благодаря чему качество становится «не каким-то конкретным заданием», а «укореняется и официально закрепляется в каждом процессе» [Джордж, Ваймерскирх, 2002, 84].



Основой для применения процессного подхода в менеджменте качества стал цикл PDCA («Plan — Do — Check — Act») или цикл Деминга, целью которого является непрерывное улучшение качества продукции посредством постоянного поиска новых возможностей совершенствования процессов деятельности. Данный цикл дает алгоритм управления в области качества, указывая на наличие четырех принципиально важных и последовательных этапов в руководстве и управлении организацией применительно к качеству: 1) планирование (plan) — разработка цели и процессов, необходимых для достижения результатов в соответствии с требованиями потребителей и политикой организации; 2) осуществление (do) — внедрение процессов; 3) проверка (check) — контроль и измерение процессов и продукции в сравнении с политикой, целями и требованиями на продукцию, анализ результатов; 4) действие (act) — пересмотр и исправление целей плана, осуществление действий по постоянному улучшению показателей процессов. Таким образом, на первом этапе менеджмент разрабатывает план, включающий описание целей и желаемых результатов, затем указанный план осуществляется (второй этап), полученные результаты измеряются и анализируются (третий этап), на основе чего предпринимается коррекция плана и изменения в процессах деятельности. Постоянное повторение приведенного цикла действий и позволяет достичь систематического и всеобщего управления процессами в целях улучшения качества продукции.

Таким образом, концепция всеобщего управления качеством, представляя собой «единую комплексную систему качества с опорой на непрерывное совершенствование и активное заинтересованное участие сотрудников» [Боуман, 2001, 235], произвела подлинную революцию в теории и практике менеджмента и стала моделью для управления организациями на современном этапе.

## 31.3. Методика применения концепции всеобщего управления качеством в государственных организациях

В последние десятилетия концепция всеобщего управления качеством, первоначально сориентированная на коммерческие компании, нашла широкое применение в организациях государственного сектора [см.: Council of State Governments, 1994].

Опираясь на постулаты концепции всеобщего управления качеством, исследователи систем государственного управления выделили целый ряд принципов менеджмента качества применительно к организациям государственного сектора.

Так, М. Майлакович отмечает десять принципов всеобщего управления качеством для государственных организаций [Майлакович, 1998, 715]:

1. Сделайте удовлетворенность потребителя первостепенной задачей и мерой качества услуг.
2. Расширьте определение «потребитель», включив в него как потребителей внутри организации (например, сотрудников других подразделений), так и вне ее (продавцов, налогоплательщиков, контракторов, контролеров и поставщиков).
3. Разработайте общее «видение» миссии организации, основанное на более широких требованиях потребителя.
4. Дайте потребителям ощутить вашу долгосрочную приверженность целям организации, вознаграждайте коллективную работу и поощряйте усилия по совершенствованию процессов деятельности на всех уровнях.
5. Обеспечьте расширенное обучение и самоподготовку в области управленческих и лидерских навыков, чтобы ответить на обоснованные требования потребителя или даже предвосхитить их.
6. Обеспечьте индивидуальное участие за счет создания групп по совершенствованию процессов деятельности.
7. Отмечайте, поддерживайте и вознаграждайте лояльность и преданность сотрудника, его участие в коллективной работе.
8. Боритесь со страхом перед изменениями и устраняйте другие барьеры на пути развития профессиональной гордости.
9. Обеспечьте каждому работнику необходимое оснащение и подготовку для работы в соответствии с возросшими требованиями потребителя.
10. Проводите необходимые изменения в государственных организациях с целью успешного претворения в жизнь перечисленных задач.

Дж. Рэйни выделил шесть наиболее важных принципов всеобщего управления качеством для организаций государственного сектора [Рэйни, 2002, 361]:

1. Упор на определение качества применительно к запросам и реакции потребителей.
2. Работа с поставщиками, от которых зависит качество производственных процессов и продукции организации.
3. Измерение и оценка качества на всех стадиях производства и приверженность постоянному улучшению качества. Показатели качества часто устанавливают с учетом показателей аналогичных организаций, как способ оценки улучшений и общего уровня результативности.
4. Работа в команде, доверие и общение при улучшении качества. Использование командных методов принятия решений и улучшения качества с привлечением работников разных подразделений и уровней организации, причастных к производственному процессу.



5. Тщательно разработанные программы обучения для поддержки командной работы, оценки и улучшения качества.
6. Широкая приверженность процессу в организации — от ее высших руководителей до уровня рядовых сотрудников — стратегия, развитие культуры, общение и другие аспекты организации.

Дж. Коултер сформулировал следующие принципы управления качеством работы для государственных организаций [Коултер, 2001, 549]:

1. Четко определяются цели и задачи организации.
2. С учетом целей организации определяются цели и задачи агентства (отдела) подразделения.
3. В некоторых случаях свои производственные задачи определяет каждый работник, увязывая их с целями своего подразделения.
4. Ответственность за принятие решения передается на тот уровень, где оно реализуется.
5. Люди подконтрольны и несут ответственность за свои решения, соответствующие действия и их последствия.
6. Постоянно ведется мониторинг качества работы отдельного сотрудника, подразделения и всей организации.

Применение вышеозначенных принципов должно, по мнению многих исследователей, адаптировать государственные организации к стандартам работы по системе всеобщего управления качеством, что с неизбежностью приведет к значительному улучшению качества государственных услуг без увеличения дополнительных затрат на государственный сектор.

Вместе с тем необходимо отметить целый ряд специфических проблем применения менеджмента качества в организациях государственного сектора. Среди данных проблем наиболее часто называются следующие: отсутствие четких целей деятельности (неспособность многих государственных организаций за бюрократической процедурой осознать свою изначальную миссию — служение обществу); управление на основе поверхностной статистики (привычка ориентироваться на сиюминутные цифровые показатели, которые дают лишь приблизительную картину работы организации (рабочие графики, банковские сводки, аудиторские проверки и пр.), вместо того чтобы тщательно анализировать процессы деятельности организации для выявления системных проблем); проблема измерения результатов деятельности государственных организаций (объективные трудности в количественном замере качества исполнения административных обязанностей); привычка мыслить кратковременными категориями (обуславливается периодичностью выборов и препятствует проведению долгосрочных проектов (в том числе и внедрению системы всеобщего управления качеством в государственные организации)); текучесть кадров среди высшего руководства (что ставит вопрос об устойчивости приверженности политики внедрения системы всеобщего управления качеством в работу государственных организаций); решение проблем путем «бросания» на них людей (стереотип решения проблем через создание новых отделов, структур и т.д., а не посредст-

вом внесения качественных изменений в функционирование самой организации).

Однако несмотря на указанные проблемы в научной литературе приводятся многочисленные примеры успешного использования концепции всеобщего управления качеством в государственном секторе [см.: Cohen, Brand, 1993]. Причем именно последовательное внедрение и применение всеобщего управления качеством в организациях государственного сектора может быть наилучшим средством решения указанных проблем.

Необходимо отметить, что принципы всеобщего управления качеством представляют собой общие руководящие установки и их необходимо индивидуально приспосабливать к условиям деятельности каждой конкретной организации государственного сектора. Специфика использования данных принципов будет определяться такими факторами, как: 1) ветвь власти, к которой принадлежит учреждение (исполнительная, законодательная или судебная); 2) тип органа управления (выборный или назначаемый); 3) размеры учреждения; 4) его функции (например, здравоохранение, образование, транспорт, гражданское учреждение или военное); 5) уровень администрации (федеральная, региональная или местная); 6) источники финансирования (формируемые полностью за счет налогов или «смешанные»); 7) уровень необходимой технологии; 8) взаимоотношения учреждения с частным сектором [Майлакович, 1998, 734]. Однако следует подчеркнуть, что, несмотря на все разнообразие организаций госсектора, система всеобщего управления качеством универсальна и может быть эффективно использована во всех государственных организациях.

В заключение главы необходимо отметить, что осознание значения и последствий использования менеджмента качества в государственном секторе, который дает существенное повышение эффективности и качества работы государственных организаций без привлечения дополнительных ресурсов, привело многих исследователей к вполне обоснованному выводу о том, что применение методов всеобщего управления качеством в государственном секторе создает многообещающую модель для революции в представлениях о практике управления в госсекторе и может стать прообразом для трансформации всей системы государственного администрирования [Майлакович, 708, 734].

## ЛИТЕРАТУРА


*Боуман Дж.* Комплексное управление качеством // Государственное управление. Словарь-справочник (по материалам «International Encyclopedia of Public Politic and Administration»). СПб.: Издательство «Петрополис», 2001.

*Бумбахер У.* Процессная ориентация управления качеством неприбыльной организации // Теория и практика управления. 2001. № 5.

ГОСТ Р ИСО 9000–2001.

ГОСТ Р ИСО 9001–2001.





Государственное управление и политика: Учебное пособие / Под ред. Л.В. Сморгунова. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2002.

*Джордж С., Ваймерскирх А.* Всеобщее управление качеством: стратегии и технологии, применяемые сегодня в самых успешных компаниях (TQM). СПб.: «Виктория плюс», 2002.

*Коултер Дж.* Управление качеством труда // Государственное управление. Словарь-справочник (по материалам «International Encyclopedia of Public Politic and Administration»). СПб.: Издательство «Петрополис», 2001.

*Майлакович М.* Всеобщее управление качеством в целях повышения производительности в государственном секторе // Эффективность государственного управления. М.: Фонд «За экономическую грамотность»: Российский экономический журнал: Издательство АО «Консалтбанкир», 1998.

*Рэйни Дж.* Анализ и управление в государственных организациях. М.: ИНФРА-М, 2002.

*Свиткин М.З., Мацута В.Д., Рахлин К.М.* Менеджмент качества и обеспечение качества продукции на основе международных стандартов ИСО. СПб.: Изд-во СПб картфабрики ВСЕГЕИ, 1999.

*Харрингтон Дж. Х.* Управление качеством в американских корпорациях. М.: Экономика, 1990.

*Холмс К.* Тотальное управление качеством. М.: Издательство МГУП, 2000.

*Хольцер М.* Производительность, государственное управление и демократия // Эффективность государственного управления. М.: Фонд «За экономическую грамотность»: Российский экономический журнал: Издательство АО «Консалтбанкир», 1998.

*Cohen S., Brand R.* Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World. San Francisco: Jossey-Bass, 1993.

Council of State Governments. «Total Quality Management». State, Trends and Forecasts, 1994. № 3.

*Pall G.* Quality process management. Englewood Cliffs ( N.J.): Prentice-Hall, cop. 1987.

*Peters T., Waterman R.* In Search of Excellence. N. Y., 1982.


## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Качество, менеджмент качества, всеобщее управление качеством, принципы всеобщего управления качеством, процессный подход, цикл PDCA.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что такое менеджмент качества?
2. Почему применение менеджмента качества ведет к повышению эффективности организации?
3. Почему концепцию всеобщего управления качеством считают революцией в теории и практике менеджмента?
4. В чем отличие менеджмента качества в коммерческих и государственных организациях?
5. Какие принципы менеджмента качества могут быть использованы в государственных организациях?

## *Глава 32*

# ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

## 32.1. Информационная структура современного государственного управления

Информационная структура — одна из наиболее актуальных и технологически сложных проблем современного государственного управления. Информационная структура, выступая каркасом системы государственного управления, влияет на состояние субъекта и объекта политики, реализацию основных функций, выбор форм и методов связей с общественностью. Субъект управления — структурно-организованная социальная общность, выполняющая функции руководства и воздействия на объект с целью перевода его в новое состояние — использует государственную информацию как основной ресурс управленческого воздействия. Объект управления — структурированная социальная общность, также использует информацию, прежде всего социальную и широко доступную, и функционирует под направляющим воздействием субъекта для достижения общих целей. Механизмы и технологии, обеспечивающие эффективное субъектно-объектное взаимодействие, включены в информационную структуру как формы и виды связей.

Современная **информационная структура России** включает в себя следующие компоненты: информацию, информационные ресурсы, информационные связи, специализированные информационно-организационные службы, программные средства вычислительной и телекоммуникационной техники, информационные сети и системы, банки и базы данных, интеллектуальные информационные технологии. Ее функционирование зависит от высокопрофессиональных специалистов, обеспечивающих создание и использование информационных технологий, степени технической оснащенности средствами массовой информации, особенностей политического режима и проводимого политического курса. Рассмотрим подробнее, что собой представляет каждый из элементов информационной инфраструктуры и какие функции выполняет в государственном управлении.

Понятие *информация* появляется в XIX в. «как сведения, передаваемые людьми устным, письменным или другим способом с помощью условных сигналов и технических средств». В XX в. в научной литературе особое внимание было уделено «массовой информации», как «совокупности предназначенных для неограниченного круга лиц печатных, аудиовизуальных и иных сообщений и материалов». Массовая информация рассматривалась как односторонняя передача сведений, рассчитанных на восприятие массовым зрителем, читателем, слушателем.

Информация, циркулирующая в аппарате власти федерального и регионального уровней, — это совокупность сложных и многообразных документов. Она огромна по объему, разнообразна по содержанию и характеризуется изменчивостью в динамике. Значительная часть ее связана с формированием и реализацией управленческих воздействий. Другая, не менее значимая, выражает взаимосвязи государственного аппарата с потребностями и интересами миллионов граждан. Управленческая информация циркулирует в виде информационных потоков, образующих контуры внутренних и внешних организационно-управленческих связей. С управленческой информацией связаны такие категории, как информационный поток, информационные связи, информационные процессы, информационное пространство. *Информационный поток* — это совокупность сообщений с одинаковыми или близкими свойствами. Для органов государственной власти поток управленческой информации— это законы, указы, постановления, сводки, предписания, санкции и другие документы. Проблема упорядочивания и совершенствования информационных потоков решается в соответствии с целями, задачами, функциями государственных структур и требованиями внешней среды. Все информационные потоки, включенные в управленческий коммуникационный процесс, можно разделить на три группы: 1) информация, циркулирующая внутри органа государственной власти; 2) информационные потоки, связывающие органы управления разного уровня; 3) информационные потоки между органами управления и объектами управления во внешней информационной среде.

Между субъектом и объектом государственного управления устанавливаются *информационные связи,* которые представляют собой сложнейшие информационные схемы коммуникативного типа, структурно отображающие существующие совокупности взаимосвязей как внутри, так и вне органа управления. От уровня и качества информационных связей напрямую зависит организационное совершенствование системы информационного обеспечения государственного управления. К сожалению, очень часто информационные связи в государственных структурах не упорядочены, запутаны, носят формальный характер и дублируют друг друга. Совершенствование информационных связей направлено на то, чтобы их сделать оптимальными, гибкими, подвижными. Они должны соответствовать уровню компетенции государственного органа, информационным интересам других самоуправляемых образований, их подсистем и элементов, быть адаптированными к изменению условий правового регулирования, опыта управления, удобными для быстрого прохождения потоков информации. Управленческие связи в системе информационного обеспечения государственного управления реализуются через информационные каналы прямой и обратной связи, которые формируются

по принципу единой коммуникативной среды, включая телекоммуникативные, модемные и другие системы связи. Одним из инструментов создания обратной связи являются избирательные технологии, направленные на информирование общественности, исследование и формирование общественного мнения избирателей, вовлечение граждан в процесс принятия решений.

Следующим элементом информационной структуры государственного управления можно назвать информационные массивы или банки информации — совокупность документов, сведений, данных, фактов. Как правило, они сосредоточены в архивах, библиотеках, службах делопроизводства, информационно-поисковых системах и других видах информационных ресурсов.

***Информационные ресурсы*** — это синтетическая организационная форма представления информации, основанная на концентрации, индивидуализации документированной информации функционального назначения. Информационные ресурсы, собранные в архивах, библиотечных фондах, музеях, текущих делопроизводственных системах, системах научно-технической информации, являются источником накопления знаний и формой хранения информации. Государственные информационные ресурсы представлены различными массивами информации, на основе деятельности центральных, региональных и местных органов власти. К ним относятся ресурсы, создаваемые для обеспечения деятельности органов государственной власти, а также массивы данных, создаваемые негосударственными организациями по заказам и в интересах властных структур. В частности, социологические исследования относительно проводимых реформ и отношения к ним населения.

Для эффективного информационного взаимодействия государственной власти с гражданским обществом значимыми являются информационные ресурсы в области статистики, финансов, налоговых сборов, преступности; документы, содержащие экологическую, демографическую, санитарно-эпидемиологическую информацию; сведения об использовании бюджетных средств и других ресурсов страны, информация о состоянии экономического развития и потребностях населения. Ресурсы специализированной информации формируются Федеральной службой безопасности, службой Внешней разведки, Главным разведывательным управлением, МВД, МИД и Министерством обороны Российской Федерации. Основой для формирования информационных ресурсов служат информационно-аналитические службы управления, информационно-справочные службы, бюро и центры по связям с прессой, информационно-поисковые системы, информационные агентства, комитеты по статистике и др. Они располагают развитыми инфраструктурами, ориентированными на сбор информации по всей территории страны и ее обработку в интересах федеральных и региональных органов государственной власти. Это могут быть структурные подразделения внутри и вне органов государственного управления. Они обеспечивают мониторинговую деятельность, собирают информацию для разработки моделей и вариантов управленческих решений.



В информационном обеспечении государственной власти огромная роль принадлежит *информационно-аналитическим службам*. Аналитическая деятельность «встроена» в процесс управления. Здесь решаются организационные, технические, кадровые вопросы. Именно аналитические службы выявляют и формулируют информационные потребности руководства для управления. От работы информационно-аналитических центров зависит наиболее точный и полный охват функций, закрепленных за органом власти или отдельным работником, учет специфики кодов информации, свойственной отдельным звеньям управления, основания и виды ответственности работников аппарата за предоставление и обработку информации. Особенно усиливается роль различных видов экспертизы — правовой, макроэкономической, международной, научно-технической, криминальной и др. Глава государства выдвинул в сентябре 2004 г. важную инициативу — создание Общественной палаты по оценке деятельности государственных структур. В 2005 г. данная палата была сформирована, а в ее функции входит, в частности, проведение общественной экспертизы законопроектов по развитию страны, имеющих общенациональное значение. Таким образом, реализована идея широкого привлечения профессионалов в различных областях деятельности к аналитической работе по совершенствованию управленческих решений.

К аналитической деятельности большинство экспертов федеральных аналитических служб относят те процессы и процедуры интеллектуальной деятельности, которые имеют признаки творчества, позволяющего создавать новую информацию, выявлять скрытые проблемы или их аспекты, предлагать нетрадиционные способы их решения. Все это позволяет сократить перебор управленческих решений и время их принятия.

Все современные информационно-аналитические службы можно разделить на три класса:

*Службы первого класса* занимаются упорядочением информационных ресурсов и создают для этого соответствующие справочные массивы (правовая информация, письма жителей региона, различные справки и документы по ситуации, подготовленные традиционными методами).

*Службы второго класса* создают региональные и муниципальные информационные системы, используют базы данных прессы, статистику, информационно-коммуникативные технологии, оказывают помощь при проведении избирательных кампаний.

*Службы третьего класса* разрабатывают аналитические и экспериментальные технологии, обслуживающие чрезвычайные или кризисные ситуации, а также социогенные и техногенные катастрофы.

В задачи информационно-аналитических центров входит:

- информационно-аналитический мониторинг экономической, социально-политической, экологической, криминогенной, террористической ситуации в стране и регионах;
- анализ, диагностика, моделирование и прогнозирование управленческого процесса;

• поиск и обнаружение проблемных областей в сфере федерального и регионального управления, а также методов их решения;

• экспертиза важнейших управленческих решений, инвестиционных проектов;

• разработка на основе информации альтернатив управляющих решений для лица, принимающего решение и их обоснование;

• подготовка прогнозов, аналитических обзоров и ретроспективных справок.

Рассмотреть место информационно-аналитической службы в системе современного государственного управления можно на примере работы информационно-аналитического управления аппарата Совета Федерации. Его основная задача заключается в обеспечении эффективной и аналитической поддержки работы Совета Федерации. Верхняя палата российского парламента — Совет Федерации не принимает законов, а только одобряет или отклоняет тексты, принятые Государственной думой. Эффективное выполнение данной функции требует организации регулярного взаимодействия органов Совета Федерации с Государственной думой, а при необходимости и с другими органами власти на всех этапах подготовки законопроектов. Таким образом, он выполняет функцию связующего звена между федеральной системой власти и властными органами субъектов Федерации. Руководители регионов получают возможность непосредственно участвовать в формировании политики федеральных властей, а согласованные с ними решения федерального уровня получают дополнительную опору при реализации ее в регионах России. Совет Федерации также участвует в программах взаимодействия с парламентами других стран и с международными организациями.

В связи с этим основной задачей аналитической деятельности становится обеспечение всех функций Совета Федерации по формированию как внутренней, так и внешней социально-экономической государственной политики. Информационно-аналитическое управление Совета Федерации ведет работу по нескольким направлениям:

• готовит аналитические и информационные материалы для членов верхней палаты;

• оперативно распространяет информацию по наиболее злободневным вопросам;

• активно участвует во всех парламентских слушаниях;

• организует выпуск Аналитического вестника по важнейшим проблемам ведения Совета Федерации;

• разрабатывает информационно-аналитические доклады по наиболее важным, перспективным проблемам обеспечения подъема экономики, развития федерализма, совершенствования базовых законов;

• делает заключения на законопроекты, подготовленные в порядке законодательной инициативы членами Совета Федерации.

Деятельность информационно-аналитических центров тесно связана с пресс-службами — новым и не менее значимым для процесса государственного управления элементом информационной структуры.



## 32.2. Информационно-аналитическое обеспечение процесса государственного управления пресс-службами

Пресс-службы являются самостоятельными подразделениями различных органов власти. Они действуют при Президенте, правительстве, парламенте и во властных структурах регионов. Работа пресс-служб связана с информационной функцией государства. Информирование населения о деятельности государственных органов управления является особым видом, содержанием и направлением деятельности законодательной, представительной и распорядительной ветвей власти. Информационная функция государства носит всеобъемлющий характер. Источником ее выступают отдельные должностные лица, специальные органы, различные государственные структуры. Уровень обеспечения общественных потребностей в государственной информации определяется количеством специализированных информационно-организационных структур (пресс-служб, пресс-бюро, центров или управлений по связям с общественностью и пр.) в системе государственного управления, качеством использования информационных ресурсов, правовым регулированием информационных процессов. Пресс-служба центральных органов власти представлена Пресс-секретарем Президента и Управлением пресс-службы и информации Президента, пресс-службой Правительства и пресс-службой Государственной Думы. Управление пресс-службы и информации Президента является самостоятельным подразделением администрации Президента. Пресс-секретарь Президента осуществляет общее руководство Управлением пресс-службы и информации.

Пресс-служба Правительства входит в состав такого структурного подразделения аппарата правительства, как Департамент массовых коммуникаций, культуры и образования, введенный постановлением Правительства от 1 июня 2004 г.

Отдел пресс-служба — структурное подразделение аппарата Государственной Думы в составе Управления по связям с общественностью и взаимодействию с СМИ. В практическую деятельность пресс-службы входит организация пресс-конференций, брифингов, информационных встреч фракций, комитетов, депутатских групп, осуществление оперативного сбора и экспресс-анализ материалов центральной и региональной печати, российских и зарубежных информационных агентств, а также сообщения с мест, участие в организации информационного освещения проводимых Думой международных мероприятий.

В целом для большинства пресс-служб законодательной, представительной и исполнительной власти федерального и регионального уровней характерны следующие функции и задачи:

• разъяснение того, что сказала или сделала центральная и региональная администрация;

• текущий анализ последствий постановлений, указаний, решений и т.д., принятых администрацией;

• систематическая работа со средствами массовой информации (газеты, радио, телевидение);

• неформальные контакты с главными редакторами и ведущими журналистами;
• написание и опубликование статей;
• подготовка и озвучивание докладов, сообщений, рассылка пресс-релизов, опровержение негативной информации;
• работа с общественными организациями, политическими партиями и движениями;
• взаимодействие с лидерами «общественного мнения»;
• работа с предприятиями региона (реформирование, перераспределение собственности, налоги и др.);
• выявление «точек роста» плохих и критических ситуаций, тенденций;
• структурирование и формальное описание текущих или латентных проблем и ознакомление с ними администрации и общественности;
• владение методами психологических, социологических, политологических, демографических и других исследований объекта управления;
• прогнозирование падения авторитета власти;
• формирование позитивного имиджа власти;
• умение работать в чрезвычайных, кризисных ситуациях;
• руководство избирательными кампаниями и получение положительных результатов.

Специфика работы пресс-служб в системе государственного управления связана с высокой ответственностью и оперативностью при обработке и предоставлении информации лицам, принимающим решения. Работа пресс-служб, равно как и эффективная деятельность информационно-аналитических центров, во многом зависит от возможностей пользования информационно-поисковыми системами и информацией, распространяемой по каналам массовой коммуникации.

Создание и совершенствование работы информационно-поисковых систем является одним из важнейших направлений в информационном обеспечении органов государственной власти и управления.

Они отвечают реальным потребностям госаппарата, повышают качество и удобство работы, уменьшают ворох ненужных бумаг, повышают аналитические и управленческие возможности его работников.

Сегодня в органах государственной власти и управления Российской Федерации действуют крупномасштабные информационно-поисковые системы, которые дают возможность рассылать информацию по электронной почте, осуществлять информационный обмен с регионами, подключаться к информационным фондам других ведомств, осуществлять обмен информацией с зарубежными сетями. Информационно-справочное обеспечение высших органов власти осуществляется двумя основными поисковыми системами — «Почта» и «Контур», различающимися базами данных, источниками информации, методами доступа к информации.



Система «Почта» имеет теледоступ к источникам информации и включает в себя такие информационно-поисковые системы, как «Право», «Директивные документы», «Гарант». Базы данных этих подсистем содержат обширную нормативно-правовую информацию.

С экономической информацией работают системы: «Экостат», «Социально-экономическая статистика», «Регистр промышленных предприятий». Базы данных «Экостата» включают в себя справочно-статистическую, социально-экономическую информацию по регионам страны, экспресс-информацию Госкомстата России, экономическую информацию по СНГ, данные основных промышленных предприятий России и выпускаемой ими продукции.

Общественно-политическая информация представлена в «Аналитических обзорах», «Оперативной информации». База данных этих подсистем содержит аналитические обзоры информационного управления Правительства и пресс-службы Администрации Президента РФ, Аналитического центра при Президенте РФ, библиотеки Администрации Президента, Центра экономических реформ при правительстве РФ. Сюда же входит научно-техническая информация Росинформресурса, текущие сводки Госкомстата, информация МВД РФ (оперативные сводки, борьба с преступностью, криминальная статистика по России и регионам), общие сводки ИТАР-ТАСС, оперативная информация Министерства по делам ГО, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, отклики региональной прессы на действия правительства по вопросам экономики, политики, социальным проблемам.

Телекоммуникационный обмен информацией системы «Почта» с внешними абонентами происходит путем приема и оперативной передачи сообщений. Система «Контур» имеет локальный оптоволоконный доступ к информации и устанавливается в соответствии с функциональными обязанностями работников аппарата высших органов власти и управления. Она содержит массивы информации: «Документы СНГ», «Социально-экономический мониторинг», «Чрезвычайные ситуации», «Регион», «Социальная сфера» и др.

Базы данных указанных подсистем содержат тематический набор слайдов о социально-экономическом положении страны, ее региональном развитии. Можно получить информацию об административной и других политических реформах, валютном и денежном рынках, митингах, забастовках, беженцах, безработице, террористических актах и их жертвах.

К базам данных систем «Почта» и «Контур» подключены все высшие органы власти и управления субъектов РФ, полномочные представители Президента. В свою очередь, из субъектов Федерации через информационно-поисковые системы налажено поступление региональной нормативно-правовой информации, аналитической информации о развитии регионов, оценке и анализе общественно-политической ситуации, о социально-экономическом мониторинге, а также обзоров региональных средств массовой информации, оперативной и другой информации. При этом обеспечивается невмеша-

тельство в объемы, характер и структуру информации, поступающей из субъектов Федерации.

Необходимость применения информационно-поисковых систем в госаппарате была вызвана следующим рядом причин:

- большой объем информации и постоянное его изменение привели к тому, что поиск необходимой информации для целей управления прежними методами стал делом длительным и трудоемким;
- сложился чрезвычайно широкий круг потребителей информации в аппарате и ее использовании в практической деятельности;
- возникла острая необходимость в оперативном получении точной и исчерпывающей информации;
- возросла потребность в интеграции информационных ресурсов.

Разработка информационных систем, внедрение информационных технологий и обеспечение их деятельности в госаппарате осуществляется Спецсвязью России (Служба специальной связи и информации при Федеральной службе охраны РФ) в соответствии с Указом Президента РФ от 11 марта 2003 г., на основе федеральной программы «Электронная Россия (2002–2010)».

Цель — *формирование национальной информационной структуры,* сохранение и развитие информационных ресурсов, выход в мировую информационную сеть, участие в международном информационном обмене и деятельности Европейской Комиссии, направленной на формирование глобального информационного общества. Развитие глобального политического процесса остро обозначило проблему информационных технологий и их использование в государственном управлении.

## 32.3. Информационные технологии и проблемы безопасности

Термин «информационные технологии» — один из новейших в политологической науке, означающий совокупность приемов и методов, направленных на сбор, переработку, трансформацию, накопление и переработку информации. В отечественной политологии разработка проблем информационных технологий связана с такими именами, как М. Горшков, В. Комаровский, С. Кара-Мурза, А. Мелюхин, Ж. Тощенко и др. Развитие информационных технологий создает уникальные возможности для активизации и эффективного развития демократии, экономики, политики, государства и гражданского общества. В частности, реальностью становится виртуальная жизнь в сети (коммерческие сделки, реклама, развлечение и отдых, поиск и получение оперативной информации из информационных источников различных стран мира).

Информационные технологии играют все более заметную роль в современном мире — без них невозможно принятие надежных обоснованных решений в политике, бизнесе, науке и других сферах жизни как государства в целом, так и отдельных людей. Информационное



обеспечение бизнеса позволяет осуществлять международную интеграцию рынков товаров и услуг, труда, инвестиций и финансов. Развитие информационных технологий создает уникальные возможности для активизации и эффективного развития демократии, политики, государства и гражданского общества. Информационные технологии становятся важнейшими механизмами ускорения темпов развития. Если в начале XX в. господствовал принцип «Винтовка рождает власть», то сегодня можно говорить: «кто владеет информацией, тот правит миром». Информация становится решающим фактором эффективного функционирования управленческой системы, социального состояния общества, темпов экономического развития. Информационное обеспечение процесса управления приобретает все более превалирующее значение в сравнении с обеспечением общества энергией и капиталами.

Управленческий аспект информации связан с тем, что всякое управление любой системы является информационным процессом и заключается в сборе, передаче, переработке и использовании информации. В новом тысячелетии конфигурация мировой и российской информационных систем претерпела радикальную трансформацию. В единую технологическую цепь сложились такие элементы, как компьютер, телефон, радио, телевидение, космическая связь. Распространение локальных и глобальных информационных сетей создает принципиально новое качество трансграничного информационного обмена. Все это влияет непосредственным образом на политику, международные отношения, национальную и международную безопасность. В условиях перехода социально-политической системы к новому состоянию встает проблема обеспечения *информационной безопасности* общества, государства, личности в условиях становления российской государственности на принципах демократии, законности, открытости информации. В настоящее время при решении проблем национальной безопасности — политической, экономической, военной, экологической и др. — вес информационных факторов непрерывно растет. Значение информации и обеспечение оперативного доступа к ней в политической борьбе всегда было бесценным и решающим на любых уровнях как внутри государства, так и на международной арене.

*Информационные технологии управленческого процесса* — это средства организации управленческого труда, направленные на упорядочивание системы процессов и действий должностных лиц по получению, переработке, использованию и распространению информации. Это механизм регулирования информационных потоков в органах государственной власти, между органами управления и объектами управления и внешней информационной средой.

Государственное управление предполагает эффективное использование информационно-технологических приемов и методов. Речь идет о создании механизмов рационального управления развитием и функционированием политики, умело и органично сочетающей в себе централизацию с самоуправлением в условиях демократии.

Информационные технологии позволяют обеспечить информационные потребности государственного управления основных ветвей власти на функциональном, отраслевом и территориальном уровнях.

Использование информационных технологий на уровне федерации и других ступеней организации управленческого процесса (в республиках, краях, областях, городах, районах) связано с решением проблем информатизации и компьютеризации, организацией прямых и обратных связей, обеспечением доступа деловых кругов и населения к государственной информации. В данном случае они выполняют информационную, трансформационную и управляющую функции. Информационные технологии способствуют качеству управленческих решений и связаны с качественной стороной использования информационных ресурсов. Информационные технологии управленческого процесса представляют собой автоматизированную поддержку технологии управления и включают в себя информационные потоки, базы данных, алгоритм поиска, оценку и принятие решения.

В органах государственной власти и управления происходят существенные изменения обработки управленческой информации. Внедряются автоматизированные технологии по экспертизе и аналитическим процедурам. Создаются новые системы связи на национальном уровне. Разрабатываются корпоративные информационные системы, ведомственные системы закрытого типа и ограниченного доступа. Наиболее эффективно развиваются информационно-аналитические системы в администрациях субъектов Российской Федерации, инициированные соответствующими управлениями Администрации Президента, а также аналитическими службами Государственной Думы и Совета Федерации России. Информационные технологии стали важнейшим фактором повышения эффективности управления практически во всех сферах общественной деятельности. Они перестали выполнять просто вспомогательные функции в деятельности государственных учреждений, а стали их необходимым и важнейшим элементом.

## 32.4. Связи с общественностью в государственном управлении

Институт связей с общественностью стал органическим компонентом государственного управления в России с начала 90-х годов XX в., чтобы обеспечить устойчивую и репрезентативную информационную деятельность, определяющую эффективность всего управленческого процесса. Институт связей с общественностью государственной системы управления отличается функциональной спецификой, связанной с постепенным формированием коммуникационной системы, специальных средств информационного обмена. Созданные информационно-организационные структуры направлены на установление и поддержание постоянных информационно-коммуникативных связей между различными субъектами социальной жизни: производителями и потребителями, собственниками и менеджерами, депутатами и избирателями, органами государственной власти и гражданами. В целом деятельность института по связям с общественностью направлена на поиск механизмов эффективного управления социальной системой в ее согласованном, регулируемом и прогрессивном развитии. Связи с общественностью в сфере управления строятся на принципах консенсуса и персонализма, что проявляется в постановке целей, выборе партнеров, технологиях сотрудничества. Эту деятельность можно рассматривать через модели взаимодействия государства и гражданского общества, отражающие партнерские отношения между субъектом и объектом властвования в режиме диалога.

На федеральном уровне деятельность по управлению общественными связями направлена на согласование государственных, общественных, корпоративных и частных интересов. Акцент делается на взаимодействии с прессой, аналитической, прогностической и экспертной деятельности. На региональном уровне главной целью является повышение открытости муниципального управления и приближение его к интересам граждан, здесь важны системность, открытость и постоянство связей власти с общественностью. Конкретные направления взаимодействия с общественностью в органах государственной власти определяются в зависимости от реальной политической ситуации и уровня социальной напряженности. К ним можно отнести:

формирование и изучение общественного мнения;

установление, поддержание и расширение контактов с общественностью;

создание благоприятного имиджа органа государственной власти и их руководителей;

анализ общественной реакции на принимаемые решения с их последующей коррекцией;

прогнозирование кризисных и конфликтных ситуаций и их предотвращение.

В современной России трехуровневая структура управления соответствует трехуровневой организации связей с общественностью — федеральный, субъектный и местный уровни. Службы федерального уровня обладают широкими функциями и полномочиями. Службы субъектов федерации обладают меньшим масштабом деятельности, но большим влиянием на информационные процессы и коммуникативную политику. На муниципальном уровне связи с общественностью чаще всего выполняются руководителями администрации или их заместителями [Государственная служба, 1998, 5–7]. Общее, что объединяет информационно-коммуникативные структуры власти по связям с общественностью, касается двойственной, противоречивой природы их целей и задач. С одной стороны, они призваны проводить информационную политику с учетом интересов государственного управления, а с другой — предоставлять информацию, соответствующую интересам гражданского общества. Следует отметить низкий уровень правового регулирования деятельности данных структур. Нет

закона о пресс-службе, закона о свободе информации, закона о гласности, в которых было бы отражено взаимодействие государства с населением, избирателями, налогоплательщиками, потребителями политической информации, депутатами.

Специфика управления общественными связями в органах государственного управления определяется своеобразием технологий, направленных на предупреждение конфликтных ситуаций и реализацию управленческих решений. По мнению В. Комаровского, «особенности работы служб "паблик рилейшнз" в органах власти и в политических структурах выявляются в характеристике субъекта и средств деятельности, в специфике эффектов, достигаемых в результате этой деятельности» [Комаровский, 2001, 60]. Специфика связей с общественностью во многом определяется взаимодействием органов государственного управления с целевыми аудиториями в сфере экономики, культуры, социальной жизни. Специалисты «паблик рилейшнз» модифицируют традиционные и инновационные технологии в зависимости от того, кто является их партнером: предпринимательские или финансовые круги, политические партии или профсоюзы, молодежные или женские общественно-политические движения. Каждодневная кропотливая работа по установлению разнообразных общественных связей способствует процессу персонификации государственного управления. Как результат деятельности диалоговой коммуникации власти с общественностью развивается новый способ организации и ориентации общества, новый способ управления политическими процессами и событиями.

Подводя итог сказанному, правомерно сделать ряд выводов: во-первых, информационные технологии в новом тысячелетии не только пронизывают все сферы социальной жизни, но и активно влияют на ее преобразование. Во-вторых, информационная инфраструктура создает технологическую основу объединения интеллектуальных способностей и духовных сил страны, выступает одним из определяющих факторов становления «информационного общества». Благодаря широкому применению информационных технологий в государственном управлении, созданию специализированных информационно-организационных структур усиливается интенсификация информационных потоков в обществе, резко возрастает роль информации в управлении и политических процессах. В-третьих, бурное развитие информационных технологий открыло новые возможности для специалистов по управлению общественными связями, деятельность которых определяется государственной информационной политикой, ее идеологией.

## ЛИТЕРАТУРА

*Бойко В.* Политические ресурсы реформ // Государственная служба. 2002. № 5. С. 130–137.

Государственная служба: «Паблик рилейшнз» в государственном управлении // Государственная служба: Общие проблемы. Зарубежный опыт. М.: РАГС, 1998. Вып. 1.

*Грабельников А.А.* О российской государственной идеологии и информационной политике // Вестник Московского университета. Сер. 10. «Журналистика». 1998. № 6.

*Даль В.* Толковый словарь русского живого языка. М., 1989. Т. 2.

*Закупень Т.Н.* Основные направления и перспективы развития информационно-справочного обеспечения межрегиональных управленческих структур // НТИ. Сер. 1. Организация и методика информационной работы. 1998. № 4.

*Илларионова Т.С.* Информационное обеспечение конгресса, форума, съезда // Методы взаимодействия с прессой и журналистами при проведении мероприятий общественного и политического характера. М.: РАГС, 2000.

*Клепацкий Л.* Информационный вызов безопасности на рубеже XXI в. // Международная жизнь. 1999. № 2.

*Кондратьев Э.В., Абрамов Р.Н.* Связи с общественностью: Учебное пособие для высшей школы / Под общ. ред. С.Д. Резника. М.: Академический проект, 2003.

*Мелюхин И.С.* Информационное общество: истоки, проблемы, тенденции развития. М., 1999.

Паблик рилейшнз в системе интегрированных маркетинговых коммуникаций. Материалы Второй зимней школы PR (28 января — 6 февраля 2003 г.). СПб., 2003.

Связи с общественностью в политике и государственном управлении / Под общ. ред. В. Комаровского. М.: РАГС, 2001.

Управление общественными отношениями. Учебник / Под общ. ред. В.С. Комаровского М.: РАГС, 2003.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Информационная структура, информация, информационный поток, информационные связи, информационные ресурсы, информационно-аналитические службы, пресс-службы, информационные технологии, информационная безопасность, связи с общественностью.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каково содержание информационной структуры?
2. В чем суть понятия информации?
3. Каковы функции информационно-аналитических служб в государственном управлении?
4. Каковы особенности института связей с общественностью в государственном управлении?
5. Почему возникает проблема информационной безопасности и как она разрешается?

# *Глава 33*

# ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО И ДЕМОКРАТИЯ

Первый этап реализации Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)» предполагает мониторинг мировых тенденций развития информационных и коммуникационных технологий и их использование в социально-экономической сфере, а также эффективности их использования в органах государственной власти. Другие страны (особенно Великобритания, США и Канада) накопили к сегодняшнему дню богатый опыт использования этих технологий в государственном управлении, который и позволил сформировать концепцию «электронного правительства». Темпы, с которыми эти страны входят в современную стадию информационного общества, огромны.

Правительство Великобритании передвинуло дату окончания программы развития электронных технологий в обществе с 2008 на 2005 г. В соответствии с этой программой к 2005 г. каждый житель страны, желающий иметь выход в Интернет, должен был получить данную возможность; все правительственные службы будут в сети; страна станет одной из лидирующих в мире по использованию данных средств в экономике.

В Канаде разработан ряд программ по интенсификации использования информационных технологий под общим названием «Общающиеся канадцы» («Connecting Canadians»). Уже в 2000 г. 57 % канадцев имели доступ к Интернету, а в таких провинциях, как Британская Колумбия и Онтарио — более 60 %.

В США, где электронные технологии в правительственной деятельности связаны еще с административными реформами начала 90-х годов, движение за «электронное правительство» интенсифицируется с приходом новой администрации Джорджа Буша-младшего. Это движение положено в основу административной реформы нового столетия.

Разворачивается процесс электронизации правительственной деятельности и в других странах. Так, в Германии в 1999 г. была принята специальная программа «Современному государству — современное управление» («Modern State — Modern Administration»), базирующаяся на принципах нового государственного менеджмента: работать лучше, а стоить меньше; выполнять задачи в конкурентных условиях; быть проницаемым и открытым. Для этого в 2000 г. с целью активизации развития электронного правительства федеральным канцлером



Герхардом Шредером была открыта программа «BundOnline 2005 EGovernment initiative», в соответствии с которой все услуги федеральной администрации, которые могут быть осуществлены через Интернет, должны быть переведены в онлайновую форму к 2005 г. В 2002 г. около 69% населения склонны решать свои проблемы с публичными органами власти через Интернет.

## 33.1. Электронное правительство и теория управления

Формирование электронных технологий осуществления правительственной деятельности изменяет сам характер управления. В информационном обществе по сравнению с традиционным осуществлением властных полномочий происходит становление новой структуры и принципов управления, которое в концептуальном ключе все более и более сосредоточивается в понятии «governance» (подробнее см. гл. 14, ч. I). Можно провести различия по ряду критериев между традиционным осуществлением власти и новым управлением. Так, процессы принятия решений традиционно строились на контроле и выполнении команд, теперь основными параметрами становятся согласие и договор. Традиционное управление большое внимание уделяло праву и регламентам, современное — непринудительным нормам, коллективным рекомендациям, моральным соглашениям. Традиционная власть осуществлялась правительствами, бюрократией и парламентами, новое управление в условиях сетевого общества все больше включает в публичную власть такие формы, как комиссии, форумы, большие демократически организованные группы. Если ранее информация для управления была централизованной и засекреченной, то сейчас информация становится распределенной, открытой, а информационные процессы связаны с интерфейсами и протоколами, становятся сетевыми, включают сетевые форумы, образование и др. [Brodhag, 2000, 320].

Понятие «governance» отражает изменения, которыми характеризуются и отношения гражданского общества и органов публичной власти, и отношения внутри организационной структуры государства. Считается, что сформированные межорганизационные сети в системе нового публичного управления отличаются от внутриорганизационных сетей в системе бюрократического управления. Сети внутри иерархий, или внутриорганизационные сети, ставят отношения между акторами под управленческую структуру, которая регулирует разрешение конфликтов и направляет поведение. Внутриорганизационные сетевые формы включают совместные предприятия, стратегические альянсы, деловые группы, предприятия с особыми правами, исследовательские консорциумы, контрактные отношения и межминистерские, межведомственные и межотраслевые образования. Хотя в последних сетях имеются конфликты, однако если уровень доверия и кооперативного сотрудничества в них высок, то здесь наблюдаются значительные сокращения трансакционных издержек, лучшее ис-

пользование совместных ресурсов, больший уровень инновативности, т.е. больше условий, обеспечивающих эффективность управленческой и общей деятельности. В этом отношении Интернет и новые информационные технологии создают дополнительный базис для повышения эффективности, хотя в правительственных организациях и наблюдается сопротивление переменам. Как пишет Жан Фоунтен, «внутриорганизационные сети, партнерство и консорциумы не могли бы функционировать на современном уровне без электронных средств. Тем не менее возможности информационных технологий для быстрых перемен в структуре, системах и менеджменте еще не реализованы — и могут быть не реализованы. Исследователи постоянно отмечают, что системы и структуры сопротивляются переменам, даже когда новые информационные технологии предлагают повышение эффективности. Для того чтобы использовать преимущества сетевого компьютерного пространства, организации должны быть способны сотрудничать как внутри, так и с партнерами по сети» [Fountain, 2001, 77]. Среди исследователей нет единства относительно того, как связаны административные реформы недавнего прошлого (новый государственный менеджмент) и формирование электронного правительства. Некоторые считают, что сегодня наблюдается серьезный отход от прежних установок. По крайней мере, можно говорить о формировании совершенно отличной модели публичного управления, изменяющей все его параметры. Другие более осторожны. Часто электронное правительство рассматривают скорее как новое средство для решения в значительной мере тех же задач, которые ставили реформы по модели нового государственного менеджмента (сокращение затрат, эффективность, конкурентность и др.). В связи с этим не все элементы электронного правительства и направления в их развитии продолжают прежние реформы.

В целом выделяют три основных элемента электронного правительства:

(1) ***Электронная демократия*** и участие (e-democracy and participation) предназначены для формирования общественного мнения и выработки решений через электронные средства (голосование, гражданские сети и т.д.);

(2) ***Электронные производственные сети*** (electronic production network) являются формами сотрудничества между публичными, публичными и частными институтами через электронные средства;

(3) ***Электронные общественные услуги*** (electronic public services) предназначены для предоставления услуг во благо получателей, частных лиц или компаний через местные, региональные или национальные порталы.

Если первая составляющая имеет отношение в целом к политической системе, то две других в той или иной степени продолжают начатое. «Я не вижу, что реформы по модели нового государственного менеджмента или связанные с ними движения остановились, хотя многие элементы были приспособлены к национальным нуждам и структурам, — пишет Куно Шедлер, один из известных исследователей нового государственного менеджмента. — Концепт "электронное правительство" является другой возможностью для изучения перемен в политико-административной системе. Мы должны, однако, не трактовать электронное правительство как наследника нового государственного менеджмента, а рассматривать этот концепт в качестве дополнительного интересного подхода к его аргументации» [Schedler, 2002, 121].



## 33.2. Понятие «электронного правительства»

Развитие информации и электронных технических средств оказало серьезное влияние на структуры и процессы государственного управления. Если вначале это влияние выразилось в повышении эффективности сбора, обработки и использования информации в процессе принятия решений, то в дальнейшем начали происходить заметные трансформации в институтах и методах организации всей системы государственного управления. Особую интенсивность информационные технологии в государственном управлении приобретают в середине 90-х годов, что выражается в появлении нового концепта «электронное правительство» («e-government»). Формируются и связанные с ним концептуальные понятия «электронная демократия» («e-democracy»), «электронное управление» («e-governance»).

В целом развитие электронного правительства следует за развитием электронного бизнеса и электронной коммерции. Выделяется «узкое» и «широкое» понимание электронного правительства. В широком смысле *электронное правительство включает использование всех информационных и коммуникационных технологий от факсов до спутниковой связи для усовершенствования ежедневной деятельности правительства.* Вместе с тем подобно электронной торговле популярная интерпретация *электронного правительства состоит в его определении как исключительно Интернет-активности правительства, «которая позволяет усовершенствовать доступ граждан к управленческой информации, услугам и экспертизе для развития гражданского участия... Оно связано с постоянной обязанностью государства улучшать отношения между частными лицами и публичным сектором посредством интенсивного, незатратного и эффективного предоставления услуг, информации и знания. Оно является практической реализацией того наилучшего, что может предложить правительство»* [UN and ASPA, 2001, 1].

Различают также «умеренную» и «радикальную» школы в интерпретации электронного правительства [Chadwick, 2001, 1]. В первом смысле это понятие отражает совершенствование деятельности государственного управления посредством использования новых информационных технологий, что позволяет в конечном итоге повысить его эффективность в предоставлении услуг населению. Во втором смысле электронное правительство выражает не только новый характер внутриорганизационных отношений, но и трансформацию всего комплекса отношений государственного управления с обществом. Все

эти подходы и школы в определенной мере связаны с пониманием электронного правительства на различных этапах его становления. Наиболее развитая стадия позволяет сформировать представление о «виртуальном государстве» [Fountain, 2001]. Как пишет Джейн Фоунтен, «веб-порталы, которые позволяют применить к правительству бизнес-концепт "7 x 24 x 365" (доступные семь дней в неделю, двадцать четыре часа в день, 365 дней в году) переструктурируют взаимоотношения между государством и гражданами для того, чтобы они были проще, более интерактивными и эффективными. Виртуальное государство (мой термин) означает правительство, которое все более организуется через виртуальные агентства, кросс-агентства и публично-частные сети, чьи структуры и возможности зависят от Интернета и веб» [Ibid, 4].

Журнал «The Economist» выделяет следующие аспекты электронного правительства: 1) установление безопасной интрасети правительства и центральной базы данных для более эффективного и кооперативного взаимодействия между правительственными агентствами; 2) предоставление услуг на сетевой основе; 3) применение электронной торговли (e-commerce) для более эффективной такой правительственной трансакционной деятельности, как поставка и контракт; 4) цифровая демократия (digital democracy) для более прозрачной ответственности правительства [Government, 2000, 33–34].

Государство посредством электронных средств позволяет эффективно предоставлять услуги населению, бизнес-организациям, совершенствовать взаимодействие между самими правительственными структурами. При этом достигаются общие цели деятельности государства:

- укрепление и расширение форм сотрудничества между обществом и государством;
- содействие экономическому и социальному развитию общества и граждан;
- быстрое и эффективное реагирование на изменяющиеся условия деятельности;
- оптимизация предоставления услуг населению и бизнес-структурам; сокращение стоимости услуг;
- повышение эффективности внутриорганизационных отношений в государственном управлении;
- развитие кадрового потенциала государственного управления;
- повышение ответственности государственных служащих, поощрение их инициативы и повышение уровня прозрачности государственного управления в целом.

## 33.3. Основные этапы развития электронного правительства

Применение электронных и информационных технологий в государственном управлении проходит ряд этапов. Выделяют пять основных этапов в этом процессе (согласно данным Отделения государственной экономики и управления ООН и Американского общества государственного управления).



Первый этап — *возникающее веб-присутствие* — связан с выходом правительственных агентств в электронные сетевые структуры. На этом этапе правительства имеют один или несколько сайтов, которые выполняют информационную роль. Эти сайты информируют граждан о составе правительства, его министрах, агентствах, чиновниках и т.д. Размещается также информация о телефонах, адресах, часах приема и т.д. На сайтах можно обнаружить и «обратную связь» в виде информирования о наиболее часто задаваемых вопросах.

Второй этап — *продвинутое веб-присутствие* — позволяет пользователям получать специализированную и постоянно обновляемую информацию через множество правительственных сайтов. Здесь есть возможность получать правительственные публикации, юридические документы, новостную информацию. Число правительственных агентств в сети увеличивается, и возможна связь с каждым из них. Появляется информация об электронных адресах, поисковые системы, возможность послать комментарий или совет.

Третий этап — *интерактивное веб-присутствие* — характеризуется интенсификацией возможности взаимодействия между гражданами и правительственными структурами, поставляющими услуги населению. Национальный правительственный веб-сайт часто действует в виде портала, прямо связывающего пользователя с министрами, департаментами и агентствами. Взаимодействие между гражданами и провайдерами услуг позволяет пользователям сети напрямую иметь доступ к информации, соответствующей их конкретным потребностям и интересам. Пользователь может получать специализированные данные, загружать различные формы и бланки или подписывать их через сеть, назначать встречи с чиновниками, участвовать в электронных собраниях. Здесь появляются сайты безопасности и пароли для пользователей.

Четвертый этап — *трансакционное веб-присутствие* — включает возможности для пользователя получать через сеть документы и осуществлять сделки. Граждане могут получать визы, паспорта, свидетельства о рождении и смерти, лицензии, разрешения и другие трансакционные услуги. Правительственный веб-сайт является порталом, содержащим прямой доступ граждан к правительственным подразделениям и услугам. Подобные порталы скорее ориентированы на нужды и приоритеты граждан, чем на правительственные функции и структуры. Граждане могут также платить налоги и осуществлять другие платы через сеть (за парковку, регистрацию автомобилей и т.д.). В это время начинает признаваться электронная подпись.

Пятый этап — *полностью интегрированное веб-присутствие* — выделяется тем, что позволяет правительству осуществлять все услуги и связи через правительственный портал, а пользователю сети позволяет немедленно получать любую услугу. Отмечается, что здесь границы между правительственными подразделениями очень подвижны, что позволяет говорить о новом качестве правительства и организации

его деятельности и функционирования чиновничества, подобно «виртуальному государству» и соответствующей «виртуальной бюрократии» [Fountain, 2001], «бюрократии системного уровня» [Bovens, Zouridis, 2002].

Некоторые исследователи говорят о наиболее высоком этапе развития электронного правительства, когда оно включается в систему электронной демократии, позволяющей осуществлять электронное голосование, сетевые публичные форумы, сетевые социологические обследования и т.д. Как пишет Джей Мун, «если предыдущие... стадии относятся к сетевым публичным услугам в административной сфере, [последняя] стадия подчеркивает сетевую политическую активность граждан» [Moon, 2002, 427].

## 33.4. Порталы электронного правительства в мире

Уровень развития электронного правительства по странам, естественно, различен. Проводимые сравнительные исследования (некоторые проводятся, например, с 1996 г. на основе Website Attribute Evaluation System (http: // www.cyprg.arizona.edu) исследовательской группой по политике в киберпространтсве (the Cyberspace Policy Research Group) в Университете Аризоны и Джордж Мейсон Университете (США)) показывают, что наиболее развитыми в этом отношении являются Великобритания и Соединенные Штаты, затем идут Индия, Австралия, Канада и Япония. Страны отличаются по уровню прозрачности и интерактивности правительства. Так, Канадское правительство более интерактивно, чем прозрачно, тогда как Австралия имеет более прозрачное правительство, но менее взаимодействующее с населением. Правительство в США характеризуется наибольшей степенью прозрачности и открытости.

В настоящее время функционирование электронного правительства организовано в *Интернет-порталы, т.е. комплексные электронные средства, обеспечивающие осуществление ряда функций правительства*. Интернет-порталы обеспечивают поиск и получение информации, взаимодействие граждан и организаций с органами государственной власти, проведение органами государственной власти мероприятий для граждан и организаций, предоставление общественных услуг.

В Великобритании основным правительственным порталом, обеспечивающим работу электронного правительства, является «Британский сетевой портал для граждан» [«UK online Citizen Portal»: http: // www.ukonline.gov.uk], который обеспечивает доступ к правительственной информации и услугам. Он появился в 2001 г. Каждый день его посещают 123 тыс. визитеров. До этого с 1994 г. информационные услуги оказывал сайт Британского правительства www.open.gov.uk, который размещал сайты отдельных правительственных подразделений в алфавитном порядке. Новый портал имеет выход на сайт «Вход в правительство» («Government Gateway»), который обеспечивает регистрационные услуги и предоставляет бланки документов (например, налоговые формы). Основной портал дает возможность выхода на сайты коммерческих предприятий, обратную связь, консультации и т.д.



Канадское правительство было нацелено на предоставление полной информации и услуг правительства через сеть к 2004 г. Уже сейчас здесь действуют три правительственных портала, обеспечивающие коммуникацию и взаимодействие между гражданами и правительством. Это «Канадский сайт» («Canada Site»: http://canada.gs.ca), «Правительство он-лайн» («Government On-Line»: http://www.gol-ged.gs.ca) и «Служение Канаде» («Service Canada»: http://www.servicecanada.gs.ca). «Канадский сайт» появился в 1995 г. и является основным для предоставления услуг через сеть.

В Соединенных Штатах Америки главный правительственный портал «First Gov», введенный в действие в 2000 г., (http: // www.firstgov.gov) служит реализации основных целей пятого этапа применения информационных технологий к государственному управлению. Он построен в соответствии с основной концепцией электронного правительства как системы отношений: правительство — граждане, правительство — бизнес, межагентские отношения. Этот портал объединил свыше 27 млн федеральных правительственных страниц с целью более эффективного поиска информации и оказания услуг, следуя потребностям пользователей. В 2000 г. едва ли не каждое федеральное агентство, большинство штатов и огромное количество местных органов власти обеспечивали информацию и услуги через сеть. Медианное число услуг, обеспечиваемых через сеть правительствами штатов, было четыре [Fountain, 2001, 5]. Конечно, между различными правительственными органами есть различия в осуществлении электронного правительства. Некоторые считают, что федеральное правительство существенно отстает от штатов. В штате Мериленд, например, уже к 2002 г. планировалось 50% услуг осуществлять через сеть, а к 2004 г. — уже 80%. Нынешняя администрация США прилагает значительные усилия по электронизации своей деятельности.

Имеются различные суждения относительно уровня эффективности электронного правительства. Его создание радикально не изменило институциональную структуру государственного управления. Вместе с тем новые электронные и информационные технологии постепенно становятся необходимым элементом правительственной деятельности в различных странах, модифицируя, а иногда и радикально меняя подходы и отношения в административной среде. «Мода» на электронное правительство отражает современное состояние информационного общества, позволяющего делать административно-государственную деятельность и структуры более открытыми, прозрачными и эффективными.

## 33.5. Электронное правительство в России

Утвержденная в январе 2002 г. Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 г.)» содержит сегмент, касающийся

внедрения и массового распространения информационных технологий для повышения эффективности государственного управления и местного самоуправления. В ней поставлены задачи: 1) обеспечение открытости в деятельности органов государственной власти и общедоступности государственных информационных ресурсов, создание условий для эффективного взаимодействия между органами государственной власти и гражданами; 2) совершенствование деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; 3) совершенствование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами и внедрение информационных и коммуникационных технологий в реальный сектор экономики. Программа включает три этапа, соответственно 2002 г. — первый этап, 2003–2004 гг. — второй и 2005–2010 гг. — третий этап. На первом этапе формируются предпосылки реализации мероприятий программы, связанные с анализом соответствующей нормативно-правовой базы, уровня информатизации экономики, зарубежного опыта, с проведением полного учета государственных информационных ресурсов и т.д. На втором этапе будут реализованы проекты, обеспечивающие взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления с гражданами и хозяйствующими субъектами в сфере налогообложения, по вопросам оформления таможенной документации, регистрации и ликвидации юридических лиц, выдачи лицензий и сертификатов, подготовки и представления отчетной документации и др. На третьем этапе будут созданы предпосылки для массового распространения информационных и коммуникационных технологий во всех сферах общественной деятельности на основе единой информационной и телекоммуникационной инфраструктуры и использования системы электронной торговли [Федеральная.., 2002, 191, 195–197].

Анализ состояния дел с реализацией данной программы и внедрением технологий электронного правительства в деятельность центральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления показывает, что этот процесс осуществляется неравномерно и встречает ряд трудностей объективного и субъективного порядка. Следует согласиться с тем, что идеология электронного правительства не стала составной частью реформы государственного управления и государственной службы в России, что ограничивает возможности обоих направлений административной политики [Шадрин, 2003].

Субъекты Федерации опережают центр по темпам внедрения технологий электронного правительства, хотя и не везде вообще есть официальные сайты (так, из 89 субъектов Российской Федерации такие сайты имели на 2003 г. только 83 субъекта).

Правительство Российской Федерации в 2002 г. обновило свой официальный сайт (www.government.ru). Более содержательной и разнообразной стала информация о деятельности правительства в целом, его председателя; открылась третья новостная лента «В министерствах и ведомствах». На сайте размещены более 20 тыс. актов правительства, имеется поисковая система. Введен «Каталог сетевых информационных ресурсов», в котором собраны и структурированы Интернет-ресурсы, касающиеся прежде всего органов государственной власти и управления различных уровней, органов местного самоуправления, средств массовой информации. Все эти разделы сайта прежде всего касаются улучшения информационного обеспечения граждан и возможностей использования официальных правительственных документов. Принципиально новым для России было включение в структуру сайта раздела «Интерактивные сервисы», который, однако, был ограничен возможностью для граждан посылать обращения в правительство и не касался других услуг. На официальных сайтах министерств и ведомств помимо информационной и документационной частей можно видеть более разнообразные элементы, позволяющие гражданам обращаться в соответствующие органы, высказывать мнение по обсуждаемым вопросам или получать более конкретные услуги. Так, на сайте Министерства внутренних дел (www.mvdinform.ru) имеются рубрики «Общественная приемная», «Форум», «Пресс-служба»; там осуществляется интерактивный опрос населения. На сайте Министерства по налогам и сборам (www.nalog.ru) возможно ознакомиться с документами, получить разнообразную информацию или даже консультацию. Введены рубрики «Государственная регистрация юридических лиц», «Декларирование личных доходов». Есть раздел «Учебные материалы».

В 2001 г. по инициативе Департамента правительственной информации аппарата Правительства Российской Федерации создан специализированный сайт электронного правительства (www.e-government.ru), который был рассчитан на организацию обратной связи с гражданами и проведение интерактивных обсуждений ряда проблем. Правда, дальнейшего развития этот проект так и не получил; вызывает удивление регистрационный характер обращения на этот сайт, который, по идее, рассчитан на открытое общение. В регионах России использование новых информационных технологий в деятельности публичного управления характеризуется неравномерностью. Конкурс, проведенный в рамках Федеральной целевой программы, показал, что в результате оценки правительственных интернет-порталов российских регионов средний балл по всем субъектам РФ составил 27,7 (из 54 максимально возможных). Интернет-порталы, которые, согласно проведенному анализу, наиболее достойно представляют свои регионы, принадлежат республикам: Карелия, Татарстан, Чувашия, Бурятия, областям: Пермская, Самарская, Калининградская и Калужская (суммарная оценка портала превышает 40 баллов). В список регионов, в которых развитие концепции электронного правительства, пока находится на начальной стадии, попали следующие субъекты РФ (менее 20 баллов из 54 возможных): Тверская и Брянская области, республики Удмуртия, Марий Эл, Тыва, Северная Осетия, Дагестан, Кабардино-Балкария, а также Коми-Пермяцкий и Усть-Ордынский Бурятский автономные округа [Правит ли электронное правительство, 2003].

Официальный сервер органов государственной власти Республики Карелия (www.gov.karelia.ru) содержит довольно полную и разнообразную информацию о Главе Республики, законодательных и исполнительных органах, органах местного самоуправления, судебных органах, федеральных органах власти на территории Республики, о Северо-Западном федеральном округе. На странице Главы Республики имеется рубрика «Обратная связь», содержащая следующие элементы «Горячая линия», «Прямой эфир», «Письмо по электронной почте», «Информация». В основном представленные на сервере сайты носят информационный характер с некоторыми элементами обратной связи с населением. Ежедневно этот сервер просматривают 600–800 посетителей.

Сравнение стратегий формирования электронного правительства, например, в России и Германии, позволяет сделать вывод о том, что, во-первых, в западных странах ее цели и задачи более конкретны и связаны с административной реформой, во-вторых, они самым тесным образом связаны с развитием электронной демократии, хотя имеются и свои сложности. Например, в той же Германии из 90 обследованных городов 89% не имеют стратегии развития электронного правительства и не имеют информации об ожиданиях своих граждан относительно электронного правительства. Основными недостатками внедрения считаются (по мнению проф. Майкла Брайтнера):

невысокая активность использования электронных подписей;
недостаточная стандартизация услуг и деятельности;
отсутствие необходимых правовых норм;
недостаточное технологическое обеспечение;
информационная перегрузка;
слабый менеджмент и организация (организационное сопротивление);
проблемы сознания и культуры;
дефицит стратегии и политики.

## ЛИТЕРАТУРА


Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы // Развитие информационного общества в России». Т. 2: Концепции и программы / Под ред. Н.В. Борисова, Ю.Е. Хохлова. СПб., 2002.

*Шадрин А.Е.* Направления и параметры российской административной реформы // ПОЛИС. 2003. №14.

*Bovens M., Zouridis St.* From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control // Public Administration Review. 2002. Vol. 6. № 2.

*Brodhag Ch.* Information, gouvernance et development durable // International Political Science Review. 2000. Vol. 21. № 3.

*Chadwick A.* What is E-Government? ...in a thousands words // http: // www.rhul.ac.uc/sociopolitical-science/e-government.

*Fountain J.* Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change. Washington: Brooking Institution Press, 2001.





Government and the Internet Survey. Handle with Care. 2000 // The Economist, 355.

*Moon J.* The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? // Public Administration Review. 2002. Vol. 62. № 4.

*Schedler K.* Comment № 24 // *Jones L.* Symposium on public management reform and e-government // International Public Management Journal. 2002. Vol. 5. № 1.

*Teisman G., Klijn E.-H.* Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? // Public Administration Review. 2002. Vol. 62. № 2.

United Nations and American Society for Public Administration. 2001. Global Survey of E-government // http: // www.unpan.org/egovernment2.asp.


## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Электронное правительство, руководство, портал электронного правительства, веб-присутствие, электронная демократия, электронные производственные сети, электронные общественные услуги.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие концепции лежат в основе электронного правительства?
2. Что такое электронное правительство?
3. Какие этапы в своем развитии прошел процесс электронизации правительственной деятельности?
4. Какие вы знаете правительственные порталы?
5. На каком уровне развития находится российское электронное правительство?

## *Глава 34*

# ЛОББИЗМ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

## 34.1. Истоки и генезис лоббизма

Трансформация российского общества привела к ряду новых явлений в общественно-политической жизни страны, одно из которых — лоббизм. Впрочем, многие исследователи считают, что лоббизм существовал еще в Советском Союзе. Основанием для подобных заключений явился революционный труд Г. Скиллинга и Ф. Гриффитса «Группы интересов в советской политике», в котором авторы доказывают существование групп интересов и практики лоббирования в советском обществе [Gordon and Griffiths, 1971]. Поэтому сегодня точнее будет говорить уже о видоизменении и активизации российского лоббизма по сравнению с лоббизмом советского периода.

До сих пор слово «лоббизм» ассоциируется в массовом сознании с негативными проявлениями политики. Даже среди специалистов, занимающихся проблемами лоббизма, отношение к нему неоднозначное. Причины негативного восприятия скрываются в неоднозначной природе лоббизма как политического явления и в особенностях российского лоббизма. Теоретическое осмысление темы лоббирования затруднено по причине слабой разработанности категориального аппарата.

В середине XX в. лоббизм в понимании западных ученых охватывал намного большее пространство, чем только давление на парламент. Под лоббизмом часто понимался весь процесс взаимодействия государства и гражданского общества. Одно из наиболее удачных определений в те годы сумел дать английский политолог С. Файнер, который обозначил лоббизм как «любую деятельность организаций, влияющую на органы государственной власти в целях содействия собственным интересам, причем эти организации, в противоположность партиям, не готовы сами принять непосредственную власть в стране» [Finer, 1958, 12].

Можно спорить о точности данного определения, так как, действительно, вряд ли лоббизмом является «любая» деятельность. Как в таком случае относиться к деятельности, не направленной на получение политического эффекта, но тем не менее вызывающей его? Например, мы не рассматриваем манипуляцию на финансовой бирже как лоббистскую деятельность, хотя она может существенно повлиять на политическую ситуацию. Однако в целом подход Файнера задал верное направление в понимании лоббизма.

Российская политология первоначально восприняла лоббизм преимущественно как идеологическое понятие, когда он характеризовал-



ся как система контор и агентств крупных монополий при законодательных органах США, оказывающих прямое давление (вплоть до подкупа) на законодателей и государственных чиновников в интересах этих компаний. И лишь в начале 90-х годов, когда это явление начало активно проявляться в РФ и данной теме стало уделяться достойное внимание, появились первые, более точные определения лоббизма. Различные авторы так характеризуют лоббизм:

- это специфическая система функционального представительства групповых интересов в органах государственной власти, дополняющая и в разнообразных направлениях перекрывающая систему географического представительства интересов, осуществляемого депутатами парламента [Зяблюк, 1994, 11];
- это процесс приведения формальной власти в соответствие с властью фактической [Лепехин, 1995, 2];
- это система и практика реализации интересов различных групп (союзов и объединений) граждан путем организованного воздействия на законодательную и административную деятельность государственных органов [Доклад Экспертного института Российского Союза промышленников и предпринимателей и Фонда развития парламентаризма в России, 1995, 6].

Мы все же считаем, что исследовать лоббизм необходимо во взаимосвязи с существующими системами политического представительства интересов: партийно-парламентской (электоральной) и функциональной.

Что включает в себя понятие «политическое представительство»? Понятие «представлять» в самом общем смысле означает выражать и отстаивать интересы определенного лица или группы. Это возможно при делегировании полномочий, которое, по мнению юристов, предполагает связь между доверителем и представителем, зависимость представителя от своего доверителя и осуществление контроля за исполнением полномочий. Но в политике так происходит не всегда.

В демократических государствах сосуществуют два основных типа политического представительства интересов: 1) *система электорального представительства,* когда каждый гражданин представляет свои интересы в индивидуальном порядке через участие в выборах и 2) *система функционального представительства,* неопосредованного выборами, когда частные интересы агрегируются в групповые и используют прямые связи с органами власти. Принципиальное отличие системы функционального представительства от системы электорального заключается также в опоре на различные типы интересов. В ходе выборов политические партии и кандидаты в депутаты апеллируют к общим интересам населения, пытаясь заручиться поддержкой как можно большего количества избирателей, поэтому партийно-парламентское (электоральное) представительство призвано отражать общественные, национальные, интересы социальных групп, в то время как система функционального представительства ориентируется на представительство, прежде всего корпоративных, партикулярных интересов. Сходство этих систем представительства интересов в том, что они выполня-

ют в целом единую функцию, и, если не учитывать разницу представляемых ими интересов, их можно считать частями одного целого (широко понимаемого представительства интересов).

Однако электоральное представительство осуществляется только через официальные институционализированные каналы (парламент), а функциональное представительство — это сочетание институционализированных форм, таких как трехсторонние комиссии, консультативные органы, и неинституционализированных, осуществляемых вне официальных структур, в том числе лоббизм.

Лоббизм является одним из институтов политического представительства интересов. В то же время методы лоббизма используются не только в системе представительства функциональных интересов, но и во многих других сферах политико-общественной жизни. Существует еще ряд особенностей, которые не позволяют говорить о лоббизме и системе функционального представительства как тождественных понятиях.

1. Лоббизм — это улица с односторонним движением, где отсутствуют взаимные обязательства участников, система функционального представительства предполагает в определенных случаях ответственность сторон за свои действия.

2. Лоббизм использует преимущественно неформальные связи. Забастовки, митинги, акции протеста, хотя и не являются формализованным воздействием, отнести к лоббизму можно только в том случае, если они направлены на удовлетворение узкокорпоративного интереса. Подобные действия, проводимые в РФ, имеют своей целью отстоять права, которые уже закреплены за участниками этих акций (в том числе конституционные: право на заработную плату, право на труд и т.п.). Как отстаивание в суде не может считаться лоббизмом, так же и современные акции протеста в России нужно рассматривать как способ отстаивания своих прав, а не лоббистские действия.

3. К лоббированию прибегают государственные органы, структуры, обладающие официальными (административными) каналами воздействия. В этом случае лоббистские отношения возникают только между государственными акторами. Система функционального представительства предполагает, что взаимодействие осуществляется между государством, с одной стороны, и институтами гражданского общества— с другой.

4. Лоббируются не только корпоративные интересы, но территориальные и общенациональные, в то время как система функционального представительства — это прежде всего функциональные интересы. Как уже отмечалось, система функционального представительства помимо лоббизма включает в себя также формализованные каналы представительства интересов (например, трехсторонние комиссии, социально-экономические советы). Последние не могут считаться частью лоббистской деятельности, так как подобная форма согласования интересов приобрела официальный статус, через нее носители интересов получили непосредственный доступ к процессу принятия решений. Это противоречит природе лоббизма, который,



как правило, представляет интересы, лишенные возможности участвовать непосредственно в процессе принятия решений.

Таким образом, *лоббизм — это система неформализованного представительства интересов в политических решениях.* Подобное субстанционально-функциональное понимание позволяет концентрироваться не только на процессе воздействия, его формах и методах, но и на элементах системы, ее функциях, субъектно-объектных отношениях. В технологически узком понимании лоббизм трактуется обычно как воздействие групп и представляющих их организаций на органы государственной власти с целью принятия или отклонения решений, затрагивающих интересы этих групп.

## 34.2. Политологические концепции лоббизма и заинтересованных групп

Впервые механизм политического лоббирования через призму деятельности групп интересов представил в 1908 г. американский социолог А. Бентли. В своем труде «Процесс управления» единственным реальным политическим актором он называет не личность, не народ, а группы. В понимании Бентли группы — это не только группы в обществе, имеющие устоявшиеся общие интересы без их институционального оформления, но также партии и даже государственные институты. По своим целям и функциям группы в принципе не различимы, принципиально не существует верховного авторитета, который должен был бы подчинить себе группы, поэтому их деятельность отличается свободой и равными возможностями. «Все явления государственного управления есть явления групп, давящих друг на друга, образующих друг друга и выделяющих новые группы и групповых представителей (органы или агентства правительства) для посредничества в общественном соглашении», — писал Бентли [Bentley, 1967, 269]. Таким образом, политика у него представлена как процесс воздействия друг на друга многообразных интересов и групп в обществе, как плюралистический феномен. Чем больше групп интересов представлено в законодательном процессе, тем практичнее и точнее принимаемые решения, так как конкурирующие интересы создают подобие контрбалансира, в условиях которого властным структурам легче принять оптимальное решение. На этой основе можно сделать закономерный вывод, что лоббирование функционально. Тем самым концепция Бентли совершила переворот в восприятии наукой и общественностью лоббизма. Фактически она узаконила процесс лоббирования в США, дав ему прагматическое и моральное обоснование.

Однако в целом плюралистическая теория групп Бентли не получила в первое время широкого распространения. Необходимы были крупные потрясения, чтобы активизировать политическую мысль. Таким потрясениемем стал «Великий кризис» 30-х годов XX в., поставивший под сомнение традиционное понимание политического развития. В результате кризиса на смену принципу laissez faire в

общественном сознании пришел *принцип плюрализма* (предложенный Бентли за 20 лет до этого кризиса).

Наиболеее последовательно исповедовал идеи Бентли и устранял присущие им противоречия политолог Дэвид Трумэн, ставший классиком современной теории групп. В своем главном произведении «Управленческий процесс» Трумэн выдвинул ряд идей, обогативших плюралистическую теорию групп, которые остаются актуальными до сегодняшних дней [Truman, 1951]. В отличие от Бентли, слишком широко трактующего понятие групп, Трумэн уточняет главный субъект лоббирования, выделяя категориальные группы, социальные и группы интересов (возможный перевод — заинтересованные группы). Категориальные группы не имеют политического значения. Трумэн относит к ним случайные группы, например, левши, блондины, дети, мужчины или женщины. Социальные группы охватывают объединения личностей, которые выполняют сходную экономическую деятельность или имеют сходные убеждения по ряду вопросов (например, члены одного конфессионального объединения).

Группы интересов Трумэн дополнительно подразделяет на простые и политические. Простые группы интересов — это вариант социальных групп, которые не только осуществляют совместную деятельность или имеют общие установки, но и выдвигают определенные, специфические требования к другим социальным группам (рабочие — работодателям, пациенты — врачам, родители — учителям). И только когда простые группы интересов воплощают свои требования к другим группам в форме обращений к правительству, они становятся политическими группами интересов. Именно политические группы интересов являются лоббирующими структурами и играют роль в политическом процессе.

С тех пор интерес западных политологов, вслед за Трумэном, концентрируется в основном вокруг ассоциаций, что имело и свои недостатки. Все же Трумэн делает большой шаг в понимании групп интересов, применяя к ним организационный анализ. Он считает, что группы интересов управляются небольшими командами, в то время как основная масса членов остается пассивной. Выводы Трумэна близки в этом отношении тезису Михельса о неизбежной олигархизации массовых организаций и ставят под сомнение объективность при принятии решений в группе, при агрегации актуальных интересов. Наконец, Трумэн корректирует позицию Бентли в следующем пункте: он рассматривает государственные институты не как одну из частных групп интересов, а как политические структуры с присущими им специфическими качествами, как адресатов политической активности групп. Государство не может определить содержание групповых требований. Однако, являясь своего рода бутылочным горлом, через которое должны пройти все требования, государственные институты навязывают им типы поведения. Поэтому, если группы интересов хотят эффективно лоббировать, они должны действовать в соответствии с правилами, ожиданиями и практикой государственного аппарата. Трумэн называет объекты лоббизма *точками доступа* («points of access»).



Применительно к лоббизму современные политологи считают точками доступа любой элемент политической системы (государственный орган или его подразделение, фракция в парламенте, партийный механизм, выборы, депутат или другое должностное лицо, процедура, юрисдикция, полномочие и т.д.), который обладает качествами, делающими его способным в совокупности с несколькими другими элементами или даже самостоятельно сыграть существенную или определяющую, а то и решающую роль в судьбе рассматриваемого законопроекта или административного акта. Условие для лоббистской деятельности тем благоприятнее, чем больше таких точек доступа в политической системе, а их число прямо зависит от анатомии этой системы. Чем количественно богаче и качественно сложнее структурирована она, тем больше в ней не только постоянно существующих, но и потенциально возможных точек доступа, поскольку сложно структурированная система предполагает большое разнообразие вариантов взаимодействия составляющих ее элементов, и при стечении обстоятельств тот или иной вариант может дать либо новую постоянную, либо «единоразовую» точку доступа.

Объединяя высказывания ученых, можно прийти к следующему пониманию плюрализма. *Плюрализм — это система представительства интересов, когда группы давления организуются спонтанно, они многочисленны, конкурируют между собой, не организованы в некую иерархическую систему и независимо от государства определяют своей интерес и то, насколько далеко они могут идти в преследовании этого интереса.*

В плюралистической системе одной организации всегда должна противостоять другая организация (например, рабочие противостоят работодателям). Добиться результатов субъекты корпоративных отношений могут только в конкурентной борьбе. Плюрализм объективно способствует лоббистской деятельности, задает ее рамки. Лоббирование в плюралистическом обществе является основным типом представительства интересов.

Несколько иные условия лоббирования складываются в обществе, основанном на принципах корпоративизма. Теоретики корпоративизма основными действующими лицами на политической арене считают «корпорации, образованные в соответствии с той функцией, которую каждая из них выполняет в условиях общественного разделения труда» [Cawson, 1987, 104–106].

В корпоративистской системе существует ограниченное число не соперничающих друг с другом организаций с обязательным или полуобязательным членством. Эти организации обладают привилегированным статусом в отношениях с правительством, соучаствуют в определении государственной политики и ответственны за ее реализацию, поскольку их члены обязаны дисциплинированно следовать согласованным договоренностям. Государству выгодно взаимодействовать лишь с одним, ясно выраженным и, что самое главное, согласованным групповым интересом, чем со множеством мелких, поэтому органы государственной власти заключают с какой-либо группой интересов (корпорацией) неофициальное соглашение, в силу которого эта группа

(корпорация) приобретает монополию на представительство интересов отдельных слоев общества, право нормативного регулирования соответствующей сферы деятельности. Государство, как бы делегируя группе часть прерогатив центральной власти, взамен получает гарантию содействия государственной политике, более эффективное осуществление общенациональных интересов и лояльность целой группы населения [Российский союз промышленников и предпринимателей, 1995, 9]. Поэтому лоббирование в корпоративном обществе перерастает в формализованное (институционализированное) взаимодействие.

Итак, следующие ключевые черты отличают корпоративизм от плюралистического процесса:

- корпоративистские организации монопольны по своей роли;
- они сочетают в себе функции представительства и функции управления;
- государство дает разрешение на их монопольную деятельность и соучастие в выработке государственной политики.

Отношения между государством и организациями развиваются таким образом, что последние могут мобилизовать своих членов на поддержку государства в обмен на благоприятные политические решения. Если в теории плюрализма интересы рассматриваются как существующие «до» организации и политической мобилизации, то в теории корпоративизма государство рассматривается как главный инструмент выявления интересов и сплочения вокруг них тех или иных групп.

Наибольшее распространение идеи корпоративизма получили в 70-е годы. Чтобы не путать с корпоративизмом в Германии и Италии 30–40-х годов, современную теорию корпоративизма называют также неокорпоративной. Наиболее развернутую трактовку корпоративизма можно встретить в работах американского политолога Ф. Шмиттера и немецкого Г. Лембруха [Schmitter, Lehmbruch, 1974; 1979; 1982].

Теоретики отмечают взаимозависимость групп интересов и правительства. На основе теоретико-эмпирических исследований они доказывают, что группы интересов не ограничиваются воздействием на государственные решения, а соучаствуют в их принятии и исполнении. Во многих сферах политики складывается узкая кооперация между политико-государственными институтами и соответствующими организациями интересов.

В процессе взаимодействия обе стороны получают преимущества: государство — снятие ряда частных проблем, достижение консенсуса в обществе, группы интересов — организационную стабильность и гарантированный политический статус. Перспективной представляется корпоративистская попытка выяснить внутренние законы деятельности организаций интересов. Шмиттер и Штрек в совместной работе «The Organization of Business Interests» [Schmitter, Streeck, 1981] рассматривают «промежуточные организации» как социальные образования, взаимодействующие как минимум с двумя окружающими средами: жизненным пространством их членов и институциональными условиями, в которых организации интересов осуществляют свои цели. Авторы предполагают, что эти связи подчиняются собственной



логике: отношения организации интересов с их социальной базой определяются логикой членства, а с системой политических институтов — логикой влияния.

Таким образом, логика членства включает в себя микросоциологические вопросы социальной интеграции, а логика влияния, на основании которой строится лоббизм, — макросоциологическую интеграцию в политическую систему. Организации интересов, неспособные интегрировать свою социальную базу, не реализуют свои цели, а организации интересов, которые не достигают своих целей. как правило, не могут сплотить членов. Поэтому все организации интересов должны балансировать между логикой членства и логикой влияния, что накладывает отпечаток на их лоббистскую деятельность. В плюралистических союзах, членство в которых гомогенно, превалирует логика членства. Корпоративные союзы в своей деятельности, напротив, ориентируются на логику влияния. Наиболее характерный элемент корпоративизма, который получил широкую известность в РФ, — трехсторонние соглашения между правительством, профсоюзами и предпринимателями.

Подводя итог вышесказанному, необходимо подчеркнуть, что условия лоббистской деятельности групп существенно зависят от того, представительства интересов, плюрализм или корпоративизм превалирует в обществе. В плюрализме группы, не получившие представительства в парламенте или иных органах принятия решений, в основном осуществляют свою политическую деятельность через лоббизм. В корпоративизме лоббирование отходит на второй план, так как почти каждая сфера общественной жизни имеет своего легитимного монопольного представителя, который взаимодействует с государством через официальные каналы в институционализированных формах. Лоббирование в условиях корпоративизма преобразуется в формализированное взаимодействие, когда представители правительства, профсоюзов, предпринимателей согласовывают свои интересы в политические предназначенные для обязательного исполнения. Политологи показали, что, с точки зрения государственных чиновников, вовлечение корпоративных организаций в различные сферы политики помогает как можно раньше использовать компетенцию и учесть возражения в политическом и административном процессе принятия решений, чтобы принимаемые решения обладали высшим уровнем компетентности и были политически приемлемы всеми. Поэтому плюралистической организации общественной жизни более свойствен лоббизм, а в корпоративистской преимущество получают институционализированные формы взаимодействия.

## 34.3. Субъекты лоббистской деятельности

Большинство исследователей лоббизма считает наиболее важными для понимания лоббизма как политического явления такие его элементы, как субъекты, объекты, формы и методы деятельности. Существование множества разнообразных субъектов лоббизма вызывает необходимость их классификации, создания типологии. Выделить

какие-то группы лоббистов достаточно сложно, так как на практике обычно отсутствует взаимная координация их действий по отношению к государству.

Все же можно провести разграничение между субъектами лоббизма по виду интереса и по степени их организованности. Конечно, ни одна типология не может быть совершенной, но данные типы классификации в целом нашли признание у политологов. Классификация субъектов лоббизма, за основу которой взята степень их организованности, была наиболее популярна в 70-е годы XX в. Согласно этой классификации, существуют следующие группы лоббистов:

1) *анемические, или ad hoc, группы* — стихийные и недолговременные объединения для решения какой-то задачи, редко имеющие формальную структуру и распадающиеся после достижения целей;

2) *неассоциативные группы* — неформальные, непостоянные и недобровольные формирования на основе родства, религии и т.д., часто не имеющие четкой организационной структуры;

3) *институциональные группы* — неформальные организации, например представительства республик или областей, административные учреждения;

4) *ассоциативные группы* — группы, обладающие высоким уровнем специализации и организации, добровольные организации, специализирующиеся на артикуляции интересов, например профсоюзы, объединения предпринимателей, этнические ассоциации, группы борцов за гражданские права.

Главное достоинство данной классификации состоит в том, что в зависимости от степени организованности лоббиста можно предположить, какие методы воздействия будут избраны. Однако к России такая классификация трудно применима, так как здесь уровень организованности группы часто не является показателем ее весомости, реальной роли в политике. Далеко не все группы интересов имеют собственную ассоциацию, а используют иные стратегии достижения интересов. Даже если такая ассоциация создана, функция представительства интересов может быть неглавной в ее деятельности.

Поэтому некоторые российские политологи выделяют следующие группы субъектов лоббизма: *отраслевые* (монополистические или олигархические отраслевые кланы), *региональные* (неограниченные структурно альянсы политических и экономических акторов на определенной территории) и *клиентелистские* межличностные «связки» (некоторые акторы считают их региональными группами, образованными по принципу землячества). Эти группы считаются главными акторами политического процесса в России, причем организованные отраслевые интересы имеют особенно привилегированное положение [Зудин, 1996].

Топливно-энергетический комплекс, несомненно, наиболее мощный лоббист, чьи интересы формально представляет одно министерство, все же, по мнению российского исследователя Я. Паппе, не является безоговорочно консолидированным. Экономист выделяет четыре больших группы внутри ТЭК: газовую, нефтяную, угольную и энергетическую, которые имеют свои предпочтения, в том числе и в политической сфере. Их лоббизм не ограничивается экономическими интересами, а направлен на изменение политической организации общества. Лоббисты отрасли воздействуют на политические структуры и видоизменяют их таким образом, как это экономически необходимо отрасли [Паппе, 1995]. Это пример так называемого политического лоббизма.



Особенный интерес российских исследователей вызывает *элитистский принцип классификации,* что вполне объяснимо в условиях элитарного осуществления политики в РФ. В России наряду с привычными группами предпринимателей, бюрократов, потребителей, экологистов существуют различные группы, а вернее группировки, в среде политических деятелей. Их возможности и реальное влияние на политику не меньше, чем у крупных групп интересов. (Возможно, что эти группировки являются верхушкой более многочисленных групп интересов, сложившихся в обществе.) Теоретики элитизма рассматривают политическую элиту как доминирующую общественную группу, в руках которой сконцентрированы значительные властные ресурсы, определяющие степень участия этой группы в принятии политических решений.

При типологии субъектов лоббизма наиболее приемлемой представляется классификация по виду интереса, предлагаемая С. Перегудовым и И. Семененко. Авторы выделяют четыре основных группы лоббистов: *«политизированную», социальную, экономическую, региональную* [Перегудов, Семененко, 1996, 28–42].

*«Политизированные» группы* — это прежде всего группировки бизнеса и его политических представителей, которые добиваются политического влияния через участие в выборах и прямо вовлечены в политическую борьбу.

*Социальные лоббисты* отстаивают интересы социальных групп. К ним относятся профсоюзы, женские, экологические, молодежные организации.

Социальные интересы часто используются в лоббистских целях корпораций и отраслевых комплексов (ВПК, АПК и т.п.), составляющих группу *экономических* лоббистов. К этим лоббистам принадлежат также финансово-промышленные группы (ФПГ).

Последнюю группу составляют *региональные* лоббисты от обеих столиц, регионов, в которых базируются жизненно важные для экономики страны предприятия и службы (нефтегазовые и транспортные) или находятся зоны потенциально острых конфликтов (например, шахтерский Кузбасс), а также представители некоторых республик и автономий, все более становящихся суверенными. Ряд крупных групп в обществе не вошли в представленную типологию, поэтому мы насчитываем несколько больше групп субъектов лоббистской деятельности.

В России некоторые (достаточно большие) группы населения зависят от государственного бюджета (бюрократия, армия и т.п.), и они довольно успешно лоббируют свои интересы, причем это не обязательно связано, например, у армии с интересами экономического лоббиста ВПК, у бюрократии с интересами частного бизнеса. Нельзя их отнести и к социальным лоббистам, так как это, скорее, профессиональные объединения.

Мы условно назвали эту группу *«бюджетной»*. Другая группа — экологические организации, женские, молодежные, предпринимательские объединения и т.п., лоббистская деятельность которых напрямую связана с гражданскими инициативами, с наличием гражданского общества, названа нами *«гражданской»*. Существуют также группы иностранных лоббистов.

Проблема иностранного лоббизма пока не так остра в Государственной Думе, так как в российской экономике еще не велик удельный вес иностранных компаний. Но примеры, когда турецких строителей, производивших ремонт Государственной Думы, предполагалось освободить в России от всяких налогов, как известно, существуют. С притоком инвестиций и постепенным вхождением России в мировое сообщество одним из главных субъектом лоббизма, несомненно, можно будет назвать группу лоббистов иностранных интересов. Возможность использовать лоббизм для отстаивания своих интересов существует у всех групп в обществе, но прежде всего у тех, которые обладают, как уже отмечалось, достаточными для этого ресурсами.

Предложенные классификации представляют, скорее, академический интерес. Реальный лоббизм осуществляют непосредственные субъекты лоббистской деятельности: отдельные лоббисты и лоббистские формы, союзы и ассоциации, отделы корпораций по связям с органами законодательной и исполнительной власти и государственные структуры.

## 34.4. Объекты и технологии лоббистского воздействия

Круг объектов лоббизма зависит от типа политической системы и сложившейся в стране практики управления. В авторитарных государствах, где парламент или отсутствует, или выполняет номинальные функции, лоббисты направляют свои усилия на сотрудничество с фактическими законотворцами, т.е. чаще всего с правительством. И наоборот, там, где исполнительная власть имеет ограниченные полномочия в сфере законотворчества, лоббирование осуществляется в большинстве своем на парламентском уровне. Лоббистская деятельность в российском парламенте не является наиболее эффективной и представляет собой верхушку айсберга. Основная же часть айсберга — это лоббирование исполнительных органов власти, которое пока скрыто от глаз наблюдателей. Причины наибольшего внимания лоббистов к исполнительным органам власти скрываются в незначительной роли Федерального Собрания в политической системе по сравнению с ролью правительства и Президента.

Администрация Президента имеет сильную и разветвленную региональную структуру, с которой в стране может сравниться лишь структура правительства РФ. Кроме этого, президентская вертикаль имеет возможность в наибольшей степени влиять на силовые министерства и другие ветви государственной власти. По Конституции РФ полномочия Президента настолько широки, что он, как глава государства, находится как бы над всеми ветвями власти. Объективное желание новой политической элиты выйти из-под контроля старой породило противоречие союзного и российского руководства, которое завершилось складыванием и дальнейшим усилением института президентства в РФ. Победив союзное руководство, эта сила значительно консолидировалась и оказалась способной преодолеть сопротивление даже в собственной среде (подавление Верховного Совета РФ). Не удивительно, что ей удалось вскоре привести свою фактическую власть в соответствие с правовыми нормами, которые стали отражать реальную ситуацию. Анализ текста Конституции показывает, что Президент России как глава государства стоит вне контроля парламента, его решения (указы и распоряжения) не подлежат утверждению законодательными органами и сразу вступают в силу, что лишает возможности в случае надобности опротестовать их еще до вступления в силу через Конституционный суд. При Президенте РФ создан мощный административный аппарат, что предоставляет лоббистам широкое поле деятельности.

Самостоятельным подразделением является Служба помощников Президента РФ, в состав которой входят специалисты в различных сферах общественных отношений. Функции и возможности помощников настолько широки, что это позволяет аналитикам оценивать их роль в принятии решений как одну из самых сильных. Широкие полномочия руководителя администрации Президента, который не только формирует аппарат, но и контролирует представителей Президента в субъектах Федерации, делают его одной из наиболее влиятельных фигур.

Причины предпочтения, оказываемого исполнительной власти в качестве главного объекта лоббистской деятельности, не ограничиваются традиционно широким объемом ее полномочий и связями, оставшимися после распада советской системы управления экономикой. В исполнительных органах ниже уровень ротации персонала, идеологически и психологически государственные чиновники зачастую ближе к руководителям предприятий и фирм. Напротив, процесс принятия решений в парламенте непонятен для лоббистов: «зачастую вопросы решаются на стыке нескольких комитетов, комитеты действуют разрозненно, депутаты практически неуловимы» [Центр политических технологий, 1997, 63]. Поэтому важнейшей точкой доступа современного лоббиста являются не кабинеты парламента, а отделы министерств. Кризис законодательной ветви власти, выразившийся в роспуске Верховного Совета РФ в 1993 г., существенно подорвал политический статус парламента.

Под *технологией лоббизма* понимается *совокупность средств, форм, методов и процессов воздействия заинтересованных групп на органы власти, окружающую среду и друг на друга.* Судить о том, плох лоббизм или хорош, можно по тому, какие методы используются преимущественно в лоббистской деятельности. Спектр применяемых методов зависит от объекта воздействия, однако большинство методов универсальны.

Можно выделить две группы наиболее популярных и эффективных методов, используемых заинтересованными группами по всему миру. Особенностью первой группы методов, которые можно назвать опосредованными, является вовлечение лоббистом в процесс воздействия потенциала общества. Это происходит путем:

- формирования положительного общественного мнения к лоббируемой позиции или негативного к контринтересу с помощью СМИ (публикация материалов в качестве оплаченной рекламы, пропагандистские кампании);
- мобилизации членов представляемой ими группы (обычно с помощью руководства корпоративных организаций) на определенные действия: написать письма, позвонить, отправить электронные сообщения депутату законодательного органа или государственным служащим, создав тем самым у них (депутата) впечатление массовой поддержки ожидаемого решения;
- выразить недовольство действиями должностных лиц и заявить о нежелании поддерживать их или их партию на очередных выборах;
- организовать митинги и демонстрации;
- провести политические забастовки и акции протеста.

К опосредованным методам причисляют также привлечение друзей лоббируемого или авторитетных людей к воздействию на него.

В отличие от опосредованных методов, вторая группа методов осуществляется при помощи прямого давления лоббиста на должностное лицо и называется, соответственно, методами прямого давления. К прямым методам лоббирования относятся:

- участие лоббиста в открытых партийных мероприятиях, в деятельности парламента, правительства, которое чаще всего осуществляется в форме выступления на слушаниях в парламенте;
- участие в разработке законопроектов и других нормативных актов;
- оказание экспертных услуг;
- манипулирование эксклюзивной информацией (ее предоставление);
- непосредственные контакты с депутатами и государственными служащими, которые строятся на дружеских отношениях или рациональном убеждении;
- финансовые пожертвования: от законного финансирования избирательных кампаний до нелегальных случаев коррупции и подкупа;
- предоставление в качестве платы за услугу высокооплачиваемой работы и др.

В случае особой сложности ситуации, когда усилия лоббистов максимальны, а принятие необходимого решения все же маловероятно, используется комбинация обеих стратегий: публичного воздействия и прямого давления. В основном же используются прямые методы воздействия, так как опосредованные методы с участием общественности требуют больших затрат средств, времени и сил. Кроме того, выступления общественности основываются на создании конфликта, однако любая конфликтная ситуация носит неустойчивый



характер, и каждой из сторон становится нелегко вести дело к желаемому результату. Поэтому лоббисты предпочитают действовать с помощью процесса формулирования законопроекта, закулисных переговоров и компромиссов, независимо от того, в достаточной ли степени политическая ситуация допускает такую возможность.

## 34.5. GR — связи с правительством

**GR — связи с правительством** (от английского — Government Relation) представляет собой деятельность по выстраиванию отношений между различными общественными группами (бизнес структурами, профессиональными союзами, добровольческими организациями и пр.) и государственной властью, включающую в себя сбор и обработку информации о деятельности правительства, подготовку и распространение информации о позициях представляемых групп, влияние на процессы принятия политических и административных решений (лоббизм) [Аги, 362–363].

Появление и актуализация связей с правительством — GR как сферы социального взаимодействия объясняется двумя взаимосвязанными процессами: во-первых, усложнением внутренней структуры современных обществ (социальная дифференциация, специализация и т.д.), сопровождающимся выявлением множества партикулярных интересов и формированием на их основе различных групп интересов, и, во-вторых, усилением государственного вмешательства во все сферы жизни общества, расширением законодательной и административной активности правительства, которая стала непосредственно затрагивать интересы подавляющего большинства общественных групп. Таким образом и сформировалась проблематика связей с правительством (GR), то есть взаимодействия указанных групп интересов и органов государственной власти, влияния групп интересов на формирование государственной политики.

В этой связи социальное значение института связей с правительством (GR) заключается в том, что он, дополняя традиционные для репрезентативной демократии системы территориального и партийного представительства, способствует вовлечению в процессы выработки и принятия политических решений всего множества самых разнообразных общественных групп интересов, что способствует формированию гармоничной и максимально сбалансированной государственной политики.

Партикулярное значение института связей с правительством (GR) состоит в том, что в условиях все возрастающего влияния государства на все сферы жизни общества реализация целей тех или иных общественных групп возможна лишь при условии выстраивания системы эффективного взаимодействия с органами государственной власти.

В этой связи постоянно растет спрос на профессиональные услуги в сфере связей с правительством (GR). Указанные услуги предоставляют самые различные организации: юридические фирмы, PR-агент-

ства, агентства по общественным делам (public affairs agencies), профессиональные лоббистские структуры и т.д. Фактически, данная сфера превратилась в полномасштабную индустрию. Так, в США в области связей с правительством и лоббировании, по некоторым данным, занято от 80 до 100 тыс. человек [Лозанский, 196; Харрисон, 300], а суммарные затраты на данную деятельность превышают 1,5 млрд. долл. в год [Секват, 280].

Основные задачи, стоящие перед организациями, специализирующимися на связях с правительством (GR), сводятся к следующему: совершенствовать отношения с сотрудниками правительственных учреждений; наблюдать за работой правительственных органов, которая может затронуть интересы представляемых групп; оказывать влияние на формирование законодательства, которое может отразиться на интересах представляемых групп; способствовать участию представляемых групп в работе правительства на всех уровнях; разъяснять представителям правительственных учреждений, в чем состоит деятельность представляемых групп [Сайтэл, 503].

Характерной особенностью фирм, занимающихся GR-ом, является то, что они создаются в основном лицами, ушедшими с государственной службы и намеренными использовать приобретенный там опыт и связи на лоббистском поприще. Подобные связи часто определяют и специализацию данной фирмы, что, в свою очередь, привлекает соответствующую клиентуру [Лозанский, 197]. Так, хорошим примером может служить влиятельная американская фирма по работе с общественностью «Powell Tate». Президент данной фирмы Шила Тейт, «работавшая пресс-секретарем Н. Рейган и временным пресс-секретарем президента Буша-старшего после избрания в 1988 г. Партнер Тейт — Джоди Пауэлл, бывший пресс-секретарь президента Картера. Вместе они близко и неформально знают ключевых законотворцев как из числа республиканцев, так и из демократов, а также основных журналистов, освещающих дела Капитолия» [Аги, 365].

Участие бывших политиков, чиновников и просто людей, близких к властным структурам, в деятельности фирм, специализирующихся на связях с правительством, не является удивительным. Данное обстоятельство объясняется тем, что выстраивание эффективных отношений с правительством невозможно без знания принципов организации и функционирования основных политических и административных институтов (причем как в формальном, так и в неформальном плане). Обобщая, можно сказать, что **эффективный GR** основывается на двух базовых компонентах: **понимании процессов выработки государственной политики** и **знании** (в том числе и практическом — то есть умении применять) **механизмов влияния на процессы выработки государственной политики** (технологий лоббирования).

**Государственная политика** выступает в качестве результата функционирования политической системы и включает в себя все властные решения. Выработка государственной политики, являясь ключевым моментом политического процесса, представляет собой преобразование социальных интересов и требований во властные государственные решения. Общая схема выработки государственной политики может быть представлена следующим образом: на первом этапе производится артикуляция интересов различными общественными группами; на втором этапе происходит агрегация (объединение) интересов в альтернативные политические (как правило — партийные) программы; на третьем этапе осуществляется определение политического курса в рамках государственных институтов; четвертый этап предполагает реализацию выбранного курса государственной бюрократией. В целом указанный процесс осуществляется в соответствии с установленными в конкретном обществе принципами и правилами, определяющими, каким образом должны приниматься политические решения, учреждают институты, наделенные властными полномочиями в той или иной сфере, в том или ином объеме, предоставляют особым институтам или группам возможность влиять на процесс выработки политического курса и т.д. [Алмонд, 239, 81–82, 187–189; Аг, 61].

Доскональное знание указанных процессов выработки государственной политики крайне необходимо для построения эффективных связей с правительством, так как обладание данным знанием позволяет, во-первых, выявить ключевых субъектов (персоны, институты) в процессах формирования и реализации политического курса по интересующему вопросу, и, во-вторых, выбрать наиболее адекватные формы и методы лоббирования указанных субъектов для достижения своих целей.

## ЛИТЕРАТУРА


*Аг А.* Организованные группы интересов и формирование государственной политики // Государственная служба. Группы интересов. Лоббирование (взгляд из-за рубежа). 1995. Вып. 4.

*Аги У., Кэмерон Г., Олт Ф., Уилкокс Д.* Самое главное в PR / Пер. с англ. СПб., 2004.

*Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р.* Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор. М., 2002.

*Бурдье П.* Социология политики. М., 1993.

*Бурлацкий Ф., Галкин А.* Социология. Политика. Международные отношения. М., 1974.

*Даль Р.* Полиархия, плюрализм и пространство // Вопросы философии. 1994. № 3.

*Зудин А.* Россия: бизнес и политика (формы организации бизнеса) // Мировая экономика и международные отношения. 1996. № 3–5.

*Зяблюк Н.Г.* Практика лоббистской деятельности в США. М., 1994.

*Лепехин В.* Лоббизм. М., 1995.

Лоббизм в России: этапы большого пути. Доклад Экспертного института Российского Союза промышленников и предпринимателей и Фонда развития парламентаризма в России. М., 1995.

*Лозанский Э.Д.* Этносы и лоббизм в США. М., 2004.

*Паппе Я.* Какая Россия нужна топливно-энергетическому комплексу // Сегодня. 1995. № 152. 15 августа.

*Перегудов С., Семененко И.* Лоббизм в политической системе России // Мировая экономика и международные отношения. 1996. № 9.

*Сайтэл Ф.* Современные паблик рилейшнз. М., 2002.

*Секват А.* Лоббирование // Государственное управление. Словарь-справочник. М., 2001.

Система представительства российского бизнеса: формы коллективного взаимодействия. М., 1997.

*Смирнов В.* Демократия и участие в политике: буржуазные концепции и практика // Общественные науки. 1986. № 4.

*Де Токвиль* А. Демократия в Америке. М., 1989. Т. I.

*Харрисон Ш.* Связи с общественностью. Вводный курс. СПб.; М., 2003.

*Bentley A.* The Process of Government. A Study of Social Pressures. Cambridge (Mass.), 1967.

*Cawson A.* Corporatism / The Blackwell Encyclopedia of Political Thought. New York, 1987.

*Finer E.* Anonymous Empire. A Study of The Lobby in Great Britain. London, 1958.

Interest Groups in Soviet Politics / Edited by H. Gordon Skilling and Franklyn Griffiths. New Jersey, 1971.

*Lehmbruch G., Schmitter P.C.* Patterns of corporatist policy-making. London and Beverly Hills, 1982.

*Rokkan S.* Numerical Democracy and Corporate Pluralism. Norway, 1966.

*Schmitter, Ph. C., Streeck. W.* The Organization of Business Interests. Wissenschaftszentrum Berlin. Berlin, 1981.

*Schmitter, Philipp C.* Still the Century cf Corporatism? // The Review of Politics. 1974. № 3; Gerhardt Consotiational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism / IPSA, Jerusalem; *Ph.C. Schmitter, G.* Lehmbruch Trends Toward Corporatist. Intermediation and Beverly Hills, 1979.

*Truman D.B.* The Governmental Process. New York, 1951.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Лоббизм, политическое представительство, система эффективного представительства, система функционального представительства, заинтересованные группы, плюрализм, корпоративизм, группы лоббистов, технология лоббизма, GR-связи с правительством.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какое из понятий лоббизма наиболее полно вписывается в современные политические реалии?
2. Какую роль играет лоббизм в политической системе?
3. Кто впервые научно обосновал механизмы политического лоббирования?
4. Какие методы лоббирования существуют в политике?
5. Что понимается под технологией лоббизма?
6. Каково значение GR-связей с правительством?



# *Глава 35*

# ОСОБЕННОСТИ СПИЧРАЙТЕРСТВА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ И ПОЛИТИКЕ

## 35.1. Спичрайтерство как профессия

***Спичрайтер*** *(от англ. speech — речь) — специалист по написанию речей для политических лидеров, глав крупных компаний, государственных чиновников, деятелей шоу-бизнеса и т.д.* Как иронично замечают сами политики, основная их задача, хотя и непростая, заключается в придумывании изящных, понятных каждому слушателю фраз. Спичрайтер должен не только владеть словом, но и понимать психологию разных групп людей (привыкших к узкоспециальным терминам профессионалов, студентов, школьников, домохозяек, рабочих, непосредственных подчиненных и т.д.), учитывать их интересы. Подготовленный спичрайтером текст должен «соответствовать» личности, имиджу человека, для которого он пишется. Помимо текстов для публичных выступлений спичрайтеры должны качественно и оперативно писать статьи, комментарии, реплики, инструкции и т.д. К функциональным обязанностям спичрайтеров обычно относят не только подготовку текста выступления, но и отработку техники выступления, мимики, жестов, психологический тренинг. Главный талант спичрайтера — не только умение логически мыслить и украшать текст метафорами, а чувствовать, предвосхищать и изобретать текст только для одного человека, быть способным примерить на себя роль другого человека, полностью отказываясь при написании текста от собственного «я». Фактически спичрайтерство — узаконенный и добровольный плагиат, когда наемный работник отдает работодателю свое время, интеллект, знания.

Схема работы спичрайтеров унифицирована. Если есть достаточно времени, то первоначально собирается «консилиум» из экспертов, который обсуждает с политиком суть проблемы. Одновременно обсуждаются ситуации, которые могут возникнуть во время выступления. Только после того, как политик свободно владеет темой выступления, ему предлагают готовую речь для заучивания. В ситуации цейтнота лидирующая роль принадлежит психологу, который настраивает «подопечного» на успешное выступление. Затем эксперт и спичрайтер вслух произносят речь, которую политик слушает и запоминает основные положения. В идеале каждый политик и чиновник высокого ранга должен иметь своего спичрайтера или консультанта.

*Паппе Я.* Какая Россия нужна топливно-энергетическому комплексу // Сегодня. 1995. № 152. 15 августа.

*Перегудов С., Семененко И.* Лоббизм в политической системе России // Мировая экономика и международные отношения. 1996. № 9.

*Сайтэл Ф.* Современные паблик рилейшнз. М., 2002.

*Секват А.* Лоббирование // Государственное управление. Словарь-справочник. М., 2001.

Система представительства российского бизнеса: формы коллективного взаимодействия. М., 1997.

*Смирнов В.* Демократия и участие в политике: буржуазные концепции и практика // Общественные науки. 1986. № 4.

*Де Токвиль* А. Демократия в Америке. М., 1989. Т. I.

*Харрисон Ш.* Связи с общественностью. Вводный курс. СПб.; М., 2003.

*Bentley A.* The Process of Government. A Study of Social Pressures. Cambridge (Mass.), 1967.

*Cawson A.* Corporatism / The Blackwell Encyclopedia of Political Thought. New York, 1987.

*Finer E.* Anonymous Empire. A Study of The Lobby in Great Britain. London, 1958.

Interest Groups in Soviet Politics / Edited by H. Gordon Skilling and Franklyn Griffiths. New Jersey, 1971.

*Lehmbruch G., Schmitter P.C.* Patterns of corporatist policy-making. London and Beverly Hills, 1982.

*Rokkan S.* Numerical Democracy and Corporate Pluralism. Norway, 1966.

*Schmitter, Ph. C., Streeck. W.* The Organization of Business Interests. Wissenschaftszentrum Berlin. Berlin, 1981.

*Schmitter, Philipp C.* Still the Century cf Corporatism? // The Review of Politics. 1974. № 3; Gerhardt Consotiational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism / IPSA, Jerusalem; *Ph.C. Schmitter, G.* Lehmbruch Trends Toward Corporatist. Intermediation and Beverly Hills, 1979.

*Truman D.B.* The Governmental Process. New York, 1951.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Лоббизм, политическое представительство, система эффективного представительства, система функционального представительства, заинтересованные группы, плюрализм, корпоративизм, группы лоббистов, технология лоббизма, GR-связи с правительством.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какое из понятий лоббизма наиболее полно вписывается в современные политические реалии?
2. Какую роль играет лоббизм в политической системе?
3. Кто впервые научно обосновал механизмы политического лоббирования?
4. Какие методы лоббирования существуют в политике?
5. Что понимается под технологией лоббизма?
6. Каково значение GR-связей с правительством?



# *Глава 35*

# ОСОБЕННОСТИ СПИЧРАЙТЕРСТВА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ И ПОЛИТИКЕ

## 35.1. Спичрайтерство как профессия

***Спичрайтер*** *(от англ. speech — речь) — специалист по написанию речей для политических лидеров, глав крупных компаний, государственных чиновников, деятелей шоу-бизнеса и т.д.* Как иронично замечают сами политики, основная их задача, хотя и непростая, заключается в придумывании изящных, понятных каждому слушателю фраз. Спичрайтер должен не только владеть словом, но и понимать психологию разных групп людей (привыкших к узкоспециальным терминам профессионалов, студентов, школьников, домохозяек, рабочих, непосредственных подчиненных и т.д.), учитывать их интересы. Подготовленный спичрайтером текст должен «соответствовать» личности, имиджу человека, для которого он пишется. Помимо текстов для публичных выступлений спичрайтеры должны качественно и оперативно писать статьи, комментарии, реплики, инструкции и т.д. К функциональным обязанностям спичрайтеров обычно относят не только подготовку текста выступления, но и отработку техники выступления, мимики, жестов, психологический тренинг. Главный талант спичрайтера — не только умение логически мыслить и украшать текст метафорами, а чувствовать, предвосхищать и изобретать текст только для одного человека, быть способным примерить на себя роль другого человека, полностью отказываясь при написании текста от собственного «я». Фактически спичрайтерство — узаконенный и добровольный плагиат, когда наемный работник отдает работодателю свое время, интеллект, знания.

Схема работы спичрайтеров унифицирована. Если есть достаточно времени, то первоначально собирается «консилиум» из экспертов, который обсуждает с политиком суть проблемы. Одновременно обсуждаются ситуации, которые могут возникнуть во время выступления. Только после того, как политик свободно владеет темой выступления, ему предлагают готовую речь для заучивания. В ситуации цейтнота лидирующая роль принадлежит психологу, который настраивает «подопечного» на успешное выступление. Затем эксперт и спичрайтер вслух произносят речь, которую политик слушает и запоминает основные положения. В идеале каждый политик и чиновник высокого ранга должен иметь своего спичрайтера или консультанта.

Нельзя сказать, что спичрайтерство — новая профессия. В советское время фактически у каждого начальника был помощник, который составлял основу отчетов и выступлений. Причем не всегда руководитель или партработник удосуживался даже подавать идеи для выступления. В советское время спичрайтеры были не только у партноменклатуры, но и в «органах». Например, в начале 1930-х годов Вс. Меркулов начинал свою политическую карьеру спичрайтером у Л. Берия («персональный писатель»). Важным элементом общественной коммуникации в СССР были речи официальных лиц, которые им писали помощники, а особо значимые готовились на уровне заведующих отделами ЦК. Публичная речь как открытое выступление, предполагающее не только информирование, но и эмоциональное воздействие на слушателей, является обязательным элементом политического управления при любом типе режима. Но спичрайтерство как способ написания текста для произнесения речи, а не публикации, развивалось в России в 1990-х годах в основном в рамках политтехнологий.

В нашей стране этой профессии как самостоятельной сфере деятельности чуть более 15 лет.

При М.С. Горбачеве, личным спичрайтером которого называют А. Пушкова, в действительности была мощная разветвленная пирамида спичрайтеров в каждом отделе ЦК. Текст готовили, в зависимости от ситуации, 8–10 человек, к которым иногда «прикомандировывали» специалистов из Генерального штаба, из МИД, которые писали внешнеполитические речи Горбачева. Согласование текстов с Генеральным секретарем ЦК КПСС осуществлялось через его помощников, в т.ч. и личного помощника. «На выходе» получался некий унифицированный текст. Как иронично отмечает А. Пушков, между спичрайтерами шла борьба за то, чтобы лучше выразить то, что хочет сказать М.С. Горбачев.

Среди списка спичрайтеров первого президента РФ Б.Н. Ельцина обычно называют Л. Пихоя и Г. Сатарова, он им давал карт-бланш при подготовке даже самых важных речей, а дальше шла работа по согласованию деталей выступления. И нынешний Президент РФ не отказывается от услуг спичрайтеров. Во всяком случае, в администрации Президента есть заместитель руководителя администрации Поллыева Дж. Р., которая отвечает за направление, связанное с подготовкой публичных выступлений В.В. Путина. При составлении больших выступлений, конечно, не обходится без работы большой группы референтов. Звездный час управления в целом и спичрайтера лично наступает каждый год при подготовке Послания Федеральному Собранию. А это уже не просто спичрайтерство, а определение государственной стратегии развития страны. Тексты, подготовленные спичрайтерами, согласуются между разными группами окружения президента. Но и при подготовке ответов Президента РФ на «неудобные» вопросы во время пресс-конференций, публичных интервью и т.д., конечно, не обходится без «домашних заготовок» помощников, даже если эти ответы выглядят как абсолютный экспромт, спонтанная реакция политика. Конечно, не только спичрайтеры готовят президенту его речи. Помимо президентских помощников к созданию текстов привлекаются независимые эксперты, представители правительства, различных ведомств. Если речь будет произнесена где-то в регионе, то обязательно консультируются с местными специалистами. Когда на стол спичрайтеров ложится несколько текстов, предложенных разными структурами, начинается работа над основным вариантом. После того как выслушаны все замечания политика, спичрайтеры дорабатывают текст, пока он не станет таким, каким его хочет видеть заказчик.

Как становятся спичрайтерами? В публичной политике никто не был назначен спичрайтером, если ранее он уже не использовался как спичрайтер. Следует начинать с любой работы, которая предполагает подготовку текстов. Рекомендации начинающим спичрайтерам по поводу трудоустройства в нашей стране столь же элементарны, как и маловыполнимы. Следует потрудиться в одном из PR-агентств. Процедура приема на работу стандартна и предполагает предоставление руководству резюме, портфолио и пробного материала. Начальная ставка ежемесячной оплаты спичрайтера в хорошем агентстве начинается от 500 у.е. Бесценным средством развития карьеры спичрайтера считается опыт, а поэтому начинающих ждут бесконечные командировки в регионы. Специалисты рекомендуют отдавать отчет в том, что работа на конкретную фигуру («большую птицу»), тем более федерального масштаба, содержит в себе определенный элемент авантюризма. Потерять такую работу гораздо легче, чем найти. Успешными и профессиональными спичрайтерами могут стать люди любых профессий (историки, журналисты, экономисты и т.д.), важно, чтобы при этом они были блестящими психологами. Специалист должен сразу понять о заказчике речи, кто он, как он мыслит, быстрая ли у него реакция, не боится ли он аудитории. В качестве предварительного совета спичрайтерам обычно рекомендуют потратить определенный отрезок времени на то, чтобы проанализировать интервью или спонтанные публичные выступления политика, чтобы как можно более точно зафиксировать свойственные ему обороты речи. Одновременно необходимо обратить внимание на то, какова его личная манера проговаривания наиболее значимых мыслей, ритмика, особенности выбора слов. Речь обязательно должна носить личностный характер (отражать характерные черты оратора и создавать иллюзию персонального обращения к каждому слушателю), только тогда она останется в памяти. Это в равной степени касается текста и для публичного политика, и для государственного служащего. Иногда в качестве дополнительной помощи спичрайтерам рекомендуют использовать «игру в ассоциации» (например, представить, каким животным или птицей, какого цвета мог бы быть политик или государственный служащий).

Профессионалы считают, что спичрайтерство постепенно эволюционирует в жанр шоу, делая ссылки на опыт США. Считается, что статус спичрайтеров публичных политиков более высок, чем статус

людей, которые готовят текст докладов чиновников. Подобное отношение весьма спорное. Хотя следует признать, что спичрайтеры ведущих политиков являются одними из наиболее высокооплачиваемых специалистов, подчас отношение к ним работодателей весьма доверительное, оно выходит за рамки отношения как к наемному работнику (обычно приводят примеры президентов ведущих стран мира). Кроме того, это хорошо оплачиваемая работа. Например, спичрайтер Президента США сейчас относится к самым высокооплачиваемым сотрудникам Белого дома, его оклад составляет 157 тыс. долларов, т.е. он равен доходам главы аппарата президента, помощника президента по национальной безопасности, пресс-секретаря и главного политического советника. Нынешний Президент США Дж. Буш-младший не только сам не пишет своих речей, но даже не набрасывает их схематического плана. Но он всегда редактирует предоставленные ему проекты, но не на бумаге, а устно. Но в любом случае в речи по любой теме Президента США должны быть ссылки на Библию. Религия — основной лейтмотив политической философии президентов США. Ссылки на Библию нередко появлялись в выступлениях Линкольна, Рузвельта, Кеннеди, Клинтона.

При написании речи публичным политикам спичрайтеры учитывают, что она должна обеспечить идентификацию говорящего с аудиторией. Речь государственного управленца обеспечивает идентификацию выступающего в глазах аудитории с его организацией и должностью, статусными позициями. Экспромт в речи как публичного политика, так и государственного чиновника, управленца может быть чреват серьезными последствиями. Поэтому спичрайтеры пишут «условно письменный» текст, который ориентирован на устную речь, а аргументы должны быть не только достоверными, но и максимально наглядными, образными, речь — органичной.

## 35.2. Функции и стили публичного выступления служащих

В системе политической власти и в структуре государственного управления роль спичрайтеров, на первый взгляд, незаметна. Однако их статус как профессионалов, участвующих в подготовке документов для руководителей государственного уровня, безусловно, высок. Текст произносит политик, руководитель, но готовится он обычно целым коллективом высококлассных специалистов (журналистов, историков и т.д.). Темы выступления политиков, манера подачи материала социально обусловлены. В любом обществе функция публичного выступления строго регламентируется и контролируется. Публичная речь может рассматриваться как проявление власти. Кроме того, если она исходит от руководителя организации, управленческой структуры, то выполняет ряд важных функций. Во-первых, непосредственный контакт с живой аудиторией позволяет «персонализировать» организацию. Во-вторых, публичное выступление предоставляет возможность двусторонней связи управленческих структур и активной общественности или рядовых граждан общества. В-третьих, публичная речь позволяет повысить престиж выступающего и его организации. В-четвертых, управленческая структура получает возможность выступить в качестве эксперта, предоставив материал для последующей коммуникации с общественностью.

Стили речей классифицируют в зависимости от особенностей переговоров: жесткий, мягкий, торговый («рыночный»), сотрудничество. Наиболее часто государственным служащим при подготовке докладов и выступлений приходится пользоваться научным и официально-деловым стилем. Для научного стиля характерно использование слов в прямом, номинативном значении, повествовательный характер речи, отказ от образных средств языка. Признаками официально-делового стиля являются сжатое изложение, использование клише-штампов и отглагольных существительных, «сухость» изложения. В целом же деловое общение (и тексты выступлений для соответствующих случаев) предполагает соблюдение ряда «писаных» и «неписаных» правил «согласно протоколу», соблюдения речевого этикета. Чрезвычайно негативно на восприятие речи влияют используемые в выступлении выражения-штампы (идя навстречу знаменательному юбилею, нацелить внимание, поставить вопрос, поднять на должную высоту, поставить во главу угла и т.д.) и слова-сорняки (так сказать, скажем так). Особенно любят злоупотреблять ими чиновники, государственные служащие.

Письменная речь графически закреплена, заранее составлена и может быть исправлена, для нее характерно преобладание книжной лексики, использование сложных конструкций предложений и т.д. Общий алгоритм подготовки текста выступления предельно прост. Основную идею выступления, тему, задачу предлагает первое лицо, для которого пишется текст. Помощники вносят свои идеи и заготовки. Затем готовый текст предлагается первому лицу и при необходимости корректируется, «шлифуется». Текст, полный оборотами, присущими только этому политическому лидеру, запоминается, делает его образ многомерным и ярким. Но в то же время в выступлениях должна использоваться лексика, принятая и распространенная в обществе.

Общие правила публичных выступлений предлагают нам еще античные авторы. Цицерон выделял два типа речей: ораторскую речь, полную красноречия и предназначенную для публичных выступлений перед большой аудиторией, и беседу, дискуссию в «малом круге». Плутарх самым важным для государственного деятеля считал умение обнаружить подлинное благородство, отеческую прямоту и заботливость, убедительные и всем доступные мысли. Он считал уместным использовать в выступлениях государственных мужей исторические примеры, предания и сравнения. Речь должна быть обдумана заранее, ни одно необдуманное слово не должно сорваться. Связанная с шуткой мысль запоминается легко.

Интересную информацию о технологии манипулятивных приемов создания речей публичных политиков предлагает в своем классиче-

ском труде «Исследование авторитарной личности» Т. Адорно. К ним относятся: а) подчеркнуто симулированная спонтанность выступления с помощью осознанного и настоятельного подчеркивания своих чувств; б) декларация отсутствия «высоких покровителей»; в) сочетание саморекламы и неясных намеков по поводу своей личности; г) декларация своей активности и неутомимости (готов работать день и ночь на благо...); д) трюк «посланец», когда политик называет себя рупором определенных социальных сил; е) симуляция личного тепла, близости и доверия; ж) апелляция к «доброму старому времени» («ведь было хорошее, и много...»), поскольку самым активным электоратом продолжают оставаться старшие возрастные группы; з) расплывчатость декларируемых целей; и) рассмотрение спорных вопросов, проблем как уже решенных; к) преподнесение единичного мнения как универсального, всеобщего («ни у кого не вызывает сомнения, что...»); л) внушение о существовании скрытых опасностей, о которых осведомлен только оратор («если бы вы только знали ...»); м) демонстрация «грязного белья», угроза разоблачения политических противников; н) призыв к прагматизму. Хотя эти характеристики выступлений Т. Адорно приписывает авторитарным личностям, но анализ публичных выступлений отечественных политиков убеждает в универсальности выделенных приемов. Весьма эффективно совмещение позитивных и негативных суждений об объекте для усиления воздействия на слушателей. Значимой характеристикой выступления, ценимой слушателями, является искренность оратора. Достичь ее можно не только за счет соответствующей интонации, но и особым подбором слов.

Работа спичрайтеров для государственного чиновника не менее важна, чем для публичного политика, поскольку и в этом случае непосредственный контакт с живой аудиторией помогает «персонализировать» организацию, что особенно важно для поддержания престижа управленческой структуры, дает возможность диалогического, двустороннего общения, помогает демонстрировать открытость организации, доносит мнение организации до аудитории, обеспечивает «материал для размышлений» для последующих этапов коммуникации. Выступления чиновников изобилуют (и это оправдано) выражениями, которые выражают долженствование («должен», «необходимо», «следует»). Ораторов учат правильному поведению во время выступления, главное из которых — говорить, что бы ни случилось.

Особую роль играет начало выступления, т.к. в течение приблизительно первых трех минут выступления аудитория решит, стоит ли продолжать слушать оратора. Нужно помнить об «эффекте края» (запоминается лучше всего начало и конец речи). Очень удобный прием — использование вопросно-ответной формы. Использование «отрицания отрицания» («никто не может утверждать безусловно») в речи политика свидетельствует о стремлении оратора смягчить, а то и просто незаметно дезавуировать высказывания, которые звучали раньше. Хорошо продуманная композиция речи — взаимное расположение, соотнесение структурных элементов текста выступления — является важным показателем профессионализма спичрайтера.



Чтобы написать хорошую речь, спичрайтер должен знать индивидуальные особенности речи клиента и законы построения публичной монологической речи, придумать интересную для аудитории тему выступления и получить всю необходимую для раскрытия темы информацию. В любом случае главная задача речи — создать, закрепить или продвинуть положительный корпоративный или личный имидж. Даже если политик или чиновник отдает спичрайтеру «на откуп» право составления текста выступления, необходимо выяснить, какие основные тезисы (вопросы) оратор считает необходимым затронуть в ходе своего выступления, как следует расставить акценты, какие материалы, примеры, данные желательно включить в речь, в каком ключе следует подать материал. В данном случае важно найти ***стиль речи*** *как совокупность приемов использования языковых средств для выражения идей и мыслей оратора в речевой практике.*

Важно выяснить, сколько времени должна занять будущая речь. Обязательно необходимо выяснить, использует ли заказчик клишированные словосочетания, яркие фразеологические единицы, пословицы и поговорки, как он формулирует свою мысль (четко и конкретно или склонен к многословию, витиеватости), склонен он к менторской манере или именно беседует со слушателями.

Анализ будущей аудитории предполагает следующее: а) выяснение степени ее единства, от максимальной разобщенности («аудитория прохожих») до максимального единства («организованная аудитория»); б) определение характера эмоций, компетентности, социально-демографических характеристик, идейных позиций или отношения публики к оратору; в) учет физического контекста ситуации (время суток, сезон, наличие значительных событий в стране, место выступления, расположение аудитории); г) оценка степени осведомленности слушающих по обсуждаемым вопросам (специалисты, относительно компетентные, неспециалисты, люди, совсем незнакомые с предметом речи); д) получение хотя бы приблизительной информации о социально-демографических и статусных характеристиках слушающих (их общественное положение, род занятий, образование, национальность, возраст и пол); е) оценка отношения аудитории к обсуждаемым вопросам (наличие единомышленников оратора, не определившихся слушателей или оппонентов) и к говорящему (доброжелательность, равнодушие или враждебность, уровень доверия и уважения).

## 35.3. Подготовка выступления

Подготовка текста выступления может сопровождаться длительным «стопором», поскольку бывает сложно изложить даже основные тезисы выступления. Опытные спичрайтеры в начале текста не пишут наиболее значимые вещи, поскольку первые несколько минут в нача-

ле выступления уходят на адаптацию оратора к ситуации и «настрой» на публику. Значение вступления и даже просто начальной фразы — не просто выдумка софистов. Хотя политика и государственного служащего «защищает» его статус, однако речь должна строиться с учетом особенностей восприятия слушателей (вплоть до того, что нужно учитывать эффект «усталости» — примерно каждые 12–15 минут интерес слушателей к самому блестящему выступлению начинает гаснуть). Как отмечал еще Ш. Монтескье, «длительное однообразие делает все невыносимым, одинаковое построение периодов в речи производит гнетущее впечатление».

Но прежде чем думать о способах привлечения внимания публики к выступлению, необходимо: а) определить тему выступления и дать название выступлению, написать главную цель и идею выступления на листе бумаги; б) расписать все связанные с этой целью пункты; в) изложить идеи как можно полнее; г) дополнить каждую идею примером или иллюстрацией, используя данные из официальных документов, справочной и научной литературы; д) расположить получившиеся части текста в логической последовательности, безжалостно исключая все, что не касается прямого отношения к теме выступления; е) продумать вступление и заключение выступления (даже высокопоставленный чиновник должен помнить о так называемом эффекте «края»). При подготовке доклада значительная часть времени обычно затрачивается на записи прочитанных по теме материалов. Для этого можно использовать выписки со ссылкой на источник (рекомендуется делать записи на карточках одинакового размера и делать записи с одной стороны). При подготовке текста выступления спичрайтер должен хорошо представлять себе композицию речи, соотношение ее отдельных частей и отношение каждой части ко всему выступлению как к единому целому. Весьма полезно составить предварительный план, который потом будет корректироваться в рабочих планах. Привлечение внимания слушателей возможно разными способами: можно бросить слушателям вызов, предложить юмористическую ситуацию или даже оскорбить. Стандартным и практически беспроигрышным считается прием, когда оратор апеллирует к интересам слушателей, поскольку людям, как утверждают психологи, интересны прежде всего они сами. Можно завоевать внимание аудитории, произнеся яркую цитату, задав риторический вопрос и использовав какой-нибудь предмет.

Изложение основного материала выступления можно построить с помощью следующих методов: а) индуктивный метод (предполагает изложение материала от частного к общему, обобщения и выводы излагаются в конце выступления); б) дедуктивный метод (материал излагается от общего к частному, сначала излагаются выводы, а потом дается их аргументация); в) метод аналогии (сопоставляются события, факты, явления, хорошо знакомые слушателям); г) концентрический метод (обсуждение идет вокруг главной проблемы); д) ступенчатое изложение (последовательное рассмотрение вопросов без возвращения к ним); е) исторический метод (развитие ситуации излагается



в хронологическом порядке). Приоритетный выбор того или иного метода обычно называют ***когнитивной стратегией*** *(способом информирования слушателей)*, хотя опытные спичрайтеры в текст выступления могут включать несколько методов.

Выступление можно закончить, кратко изложив основные положения речи. Возможен в качестве концовки выступления и призыв к действию. Государственному служащему нет необходимости «заигрывать» с аудиторией, использовать приемы из арсенала публичных политиков, которые в конце нередко делают комплименты аудитории, произносят пафосные фразы, поэтические цитаты или стремятся вызвать смех у слушателей.

Особая ситуация — создание текста публичного выступления в период очень короткого периода избирательной кампании, что требует тщательной подготовки текста речи и ее озвучивания. Основные принципы, которых следует придерживаться при создании такого текста, обычно сводятся к следующим рекомендациям:

Выступает кандидат перед живой аудиторией, либо на телевидении или радио, его речь строится в соответствии с несколькими основными принципами, которых нужно придерживаться:

1. Нужно выбрать три-четыре основных вопроса, которые следует акцентировать и к обсуждению которых необходимо постоянно возвращаться.

2. Аргументы должны звучать убедительно не для политика, а для аудитории, которая должна услышать речь.

3. Следует использовать яркие примеры для иллюстрации выводов.

4. Заранее готовить самые выигрышные «импровизации».

Хотя основой для разработки публичного выступления является «Программа кандидата» и результаты диагностических обследований округа, речь пишется исходя из того, как она воспринимается на слух. Необходимо создать из разрозненных фактов и проблем, волнующих жителей, последовательность тезисов, которые в сознании людей будут подтверждать высокий профессионализм политика. Обычно это достигается путем «перекидывания» смысловых мостиков от частного факта до глобальных обобщений. Традиционно спичрайтеры заготавливают универсальные речевые модули, представляющие в совокупности стандартную речь кандидата, отдельные фрагменты на пять-пятнадцать минут, используемые кандидатом в зависимости от обстоятельств. Эти фрагменты в том или ином сочетании постоянно повторяются кандидатом в разных аудиториях. Длину каждого из этих модулей можно варьировать, добавляя и убирая примеры, статистические данные, иллюстрации, другие вспомогательные материалы. Каждый модуль служит средством привлечения внимания публики к проблеме. Кандидат представляет свои предложения в качестве наиболее уместного способа решения данной проблемы. Завершается речь представлением красочной картины того, что произойдет в случае претворения в жизнь его политики. Итак, типичный модуль должен решить следующие проблемы: привлечь внимание, описать

проблему, наглядно представить решение, повлиять в нужном направлении на электоральное поведение аудитории.

Как считают М. Аронсон и Д. Спитнер, профессиональные спичрайтеры не могут ограничиваться только написанием качественного текста выступления. Они должны предпринять следующие шаги: а) получить информацию о пожеланиях самого докладчика; б) выяснить место произнесения речи и предполагаемый состав аудитории; в) выбрать отдельный аспект общей темы; г) получить до начала написания текста одобрение темы и плана от докладчика; д) написать текст с учетом того, что его будут слушать, а не читать; е) подумать, какие части текста будут интересны для аудитории; ж) при написании текста помнить о критической полемике вокруг личности выступающего; з) проверить текст на наличие повторов; основные мысли должны повторяться, облеченные в разные формы; и) послушать чтение речи «со стороны»; к) подумать о каналах распространения выступления для расширения аудитории.

Текст выступления должен согласовываться с элементарными требованиями формальной логики и подчиняться основным законам мышления — тождества, непротиворечия, исключенного третьего и достаточного основания. Основные положения выступления должны быть логически определенными, однозначными, а не двусмысленными или неясными. Основные идеи лучше воспринимаются, если они обосновываются логически и подтверждаются примерами. Голословные декларации никого не убедят. Кроме того, в выступлении должны использоваться «устоявшиеся» категории, употребление понятий, которые слушателями могут быть истолкованы неоднозначно, нежелательно и в отчете государственного служащего и в его речи-презентации. В простейших случаях смысл используемого термина можно пояснить с помощью примера, чаще определение дается через указание на род и вид класса явлений. Нельзя определять «неизвестное через неизвестное».

Психологи утверждают, что хотя использование ассоциаций вызывает у слушателей яркие эмоции и впечатления, делает речь запоминающейся, однако ни в коем случае нельзя пренебрегать системой аргументации. Если речь построена таким образом, чтобы выстраивалась цепочка логических рассуждений от простых понятных и очевидных к более сложным, то конечная идея речи будет восприниматься как логически обоснованная, не вызывающая сомнений и возражений. В данном случае доказательство будет строиться на обосновании истинности какого-либо положения с помощью других истинных и связанных с ним суждений. Логическая операция доказательства складывается из трех взаимосвязанных элементов: а) тезис доказательства (указание на то, что оратор стремится доказать); б) аргументы доказательства (исходные теоретические положения, с помощью которых обосновывается тезис); в) демонстрация (логическая связь, устанавливающая зависимость между аргументами и тезисом). Обоснование аргумента можно проводить прямо или косвенно. Прямое доказательство строится



без помощи каких-либо дополнительных логических построений — от аргументов к обоснованию тезиса. Косвенное доказательство предполагает обоснование тезиса через ложность противоречащего ему высказывания. Аргументация в этом случае предполагает сначала утверждение ложности антитезиса, а поскольку тезис и антитезис взаимно исключают друг друга (или одно, или другое, а третьего не дано), то из ложности антитезиса делают вывод об истинности тезиса. При публичных выступлениях часто пользуются методом разделительного доказательства. Этот принцип предполагает наличие нескольких несовместимых предположений по поводу одного и того же вопроса. В этом случае следует прибегнуть к приему исключения: последовательно и аргументированно показать несостоятельность высказываний, оставшееся высказывание принимается за истинное. В любом случае самые сильные и убедительные аргументы следует приберегать к концу речи, чтобы, использовав прием усиления, произвести на слушателей нужное впечатление.

И публичным политикам, и государственным служащим высокого ранга часто приходится участвовать в дискуссиях. В этом случае для их выступлений особое значение приобретает та часть речи, в которой оратор опровергает точку зрения своих оппонентов. Опровержение может быть направлено на тезис, демонстрацию или аргументы оппонента. Очень эффектным является прием сведения к абсурду, когда обнаруживают противоречие между выведенными следствиями и установленными утверждениями. В практике публичных выступлений ораторы часто используют для убедительности фразы типа: «Таким образом, отсюда следует...», «Всем понятно, что отсюда можно сделать лишь один вывод...», «Из приведенных фактов вытекает, что...». Можно сосредоточиться на анализе хода рассуждения и показать отсутствие в них логической связи. Также очень эффективным считается прием опровержения, построенный на восстановлении возможных доводов противника. Необходимо соблюдать элементарные логические правила оперирования аргументами. Во-первых, в качестве аргументов можно использовать лишь те положения, которые не вызывают ни малейших сомнений. Во-вторых, достоверность аргументов устанавливается автономно по отношению к тезису. В-третьих, аргументы не должны противоречить друг другу. В-четвертых, совокупность аргументов должна быть достаточной для того, чтобы обосновать тезис.

При написании текста необходимо учитывать особенности речи оратора, ее ритмику. Как считают опытные спичрайтеры, важно не только то, что произносит выступающий (будь то публичный политик или мелкий клерк, получивший от руководства поручение выступить с докладом), не менее важно, как он это делает. Речь обязательно должна носить личностный характер. Нельзя перегружать текст сложноподчиненными предложениями, необходимо избегать местоимений. Цифры надо записывать прописью, подчеркивать слова, которые нужно будет выделить интонационно. Обязательно нужно

оставлять большие поля для заметок. Текст нужно структурировать, в соответствующих разделах вставляя фразы: «Особо следует подчеркнуть...», «В завершение...», «И последнее...». Также рекомендуется перед выступлением прямо в тексте сделать некоторые пометки, выделив: а) самые важные слова, которые необходимо акцентировать; б) паузы перед значимыми положениями речи и после них. Чтобы выступающему было легче ориентироваться, спичрайтеры, как правило, выделяют стержневые фразы и слова другим шрифтом.

Часто спичрайтеры прибегают к использованию в публичной речи тире, поскольку оно увеличивает выразительность текста и одновременно упрощает его, заменяя сложноподчиненные выражения, глаголы, упрощает редактирование текста. Тире используют, если оратор предпочитает «телеграфный», конспективный стиль, часто включает в выступление лозунги, рекламные слоганы.

Опытные спичрайтеры для «оживления» текста выступления используют не только когнитивные стратегии, но и манипулятивные приемы. Манипулятивные приемы публичной речи — способы воздействия на сознание и подсознание слушателей с целью не только донесения до них основных идей выступающего, но и принятия их реципиентами.

Наиболее часто после перечисления фактов используют прием обобщения, что позволяет продемонстрировать не случайность, закономерность, наличие некой тенденции («говоря в целом...»). Приведение примеров позволяет подтвердить достоверность высказанного суждения, что наиболее эффективно использовать в благожелательно настроенной аудитории. Поправка, уточнение является сильным средством для демонстрации компетентности («если говорить более точно...»). Усиление очень эффективно при эмоциональной «атаке» на слушателей («и, заметьте...»). Оратор может идти и на мифические уступки («конечно, я не всесилен, и нужно сделать...»). Повтор отдельных фраз с фиксацией внимания на этом («повторяю еще раз...») используется для демонстрации особой убедительности путем создания «очевидной» истинности. Также весьма полезными могут быть приемы референции, при которой оратор задает заранее заготовленный вопрос самому себе или аудитории и сам же на него отвечает. Традиционным является прием «чтение мыслей», когда оратор произносит нечто вроде: «Эти слова, конечно, вызовут у Вас интерес». Эффективным является и использование вопросно-ответной формы выступления (оратор сам задает себе вопросы и сам же отвечает на них). Не в последнюю очередь профессиональный спичрайтер обратит внимание и на психологические особенности восприятия выступления, например, то, что внимание публики трудно удержать более 20–25 минут (а за 5 минут оратор произнесет текст не более чем с трех страниц формата А4). Чтобы снять эти неприятные эффекты, допускаются повторения наиболее важных тезисов. Прием повторения отдельных слов используется как усилитель, акцентирование внимания, характерный скорее для устной речи, чем официального или юридического документа. Но этот прием обеспечивает доходчивость и запоминаемость. Часто используют для этой цели и шутки. Использование шуток в речи для того, чтобы усилить внимание аудитории, должно учитывать три основных правила. Шутка должна быть релевантной (относиться к теме выступления), не свидетельствовать о дурном вкусе оратора (западные спичрайтеры рекомендуют избегать следующих тем: вес, рост, возраст, религия и раса). Шутки должны быть новыми (свежими, а не «с бородой»).

Фр. Зейтель предложил некий сводный список правил для спичрайтеров, пишущих речи как политикам, так и чиновникам высокого ранга. 1. Соберитесь (прежде чем говорить, ответьте на четыре вопроса — кому вы будете говорить, что говорить, где и когда). 2. Держитесь темы (какова ваша главная идея, что вы хотите доказать). 3. Будьте логичны (не перебегайте случайным образом с темы на тему). 4. Запишите (перед вами на всякий случай должен быть текст). 5. Говорите, а не читайте (потренируйтесь в выступлении, поскольку чтение подразумевает неподготовленность). 6. Предполагайте возражения (следует заранее подумать и учесть возможную критику сказанного). 7. Будьте понятны (говорите конкретно и ясно, чтобы люди могли вас понять). 8. Разумно используйте графику (она должна только поддерживать, но не заслонять собой выступление). 9. Будьте убедительны (следует быть интересным, чтобы доказать значимость произносимого для организации). 10. Вовремя остановитесь. Список подобных приемов и правил можно продолжить.

## ЛИТЕРАТУРА


*Баева О.А.* Ораторское искусство и деловое общение: Учебное пособие. М.: Новое знание, 2002.

*Данилина В.В.* Ритмические особенности политической ораторской речи / Вестник Московского ун-та. Сер. 19. Лингвистика и межкульт. коммуникация = Linguistic a. intercultural communication. М., 2002. № 4. С. 33–45.

*Ламертон Дж.* Учитесь говорить: Лучшее руководство для успешного выступления перед публикой / Пер. с англ. М.: Астрель, 2003.

*Леммерман Х.* Уроки риторики и дебатов: Подготовка к выступлению. Искусство красноречия. Техника аргументации. Практические примеры и тренинг / Пер. с нем. М.: Уникум Пресс, 2002.

*Ленуар Р.* Социальная власть публичного выступления / Поэтика и политика. М.; СПб., 1999.

*Панова М.Н.* Школа для чиновников // Русская речь. М., 2004. № 2. С. 58–63; № 3. С. 40–47.

*Панова М.Н.* Этика речевого общения на государственной службе // Русская речь. М., 2002. № 5. С. 31–39.

*Панова М.Н.* Язык государственного управления: «наработки» и «подвижки» // Русская речь. М., 2003. № 5. С. 50–56.

*Почепцов Г.Г.* Коммуникативные технологии XX века. М., 1999.

*Почикаева Н.М.* Основы ораторского искусства и культуры речи: Учебное пособие. Ростов н/д.: Феникс, 2003.

*Романова Н.Н., Филиппов А.В.* Двести приемов ораторской речи: Учебное справ. пособие. М: МАКС Пресс, 2001.

*Савкова З.В.* Искусство оратора: Учеб. пособие. СПб., 2003.

*Тазмина А.Т.* Инаугурационная речь как средство убеждения // Вестник Московского ун-та. Сер. 9. Филология. М., 2003. № 6. С. 145–152.

*Хазагеров Г.Г.* Система убеждающей речи как гомеостаз: ораторика, гомилетика, дидактика, символика // Социологический журнал. J. of sociology. М., 2001. № 3. С. 5–28.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Спичрайтер, публичная речь, стиль речи, манипулятивные приемы публичной речи, композиция речи, когнитивные стратегии.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем заключаются функциональные обязанности спичрайтера?
2. Обозначьте основные алгоритмы работы спичрайтера в зависимости от внешних обстоятельств.
3. Обозначьте круг лиц, готовящих тексты для публичных выступлений публичных политиков и государственных служащих.
4. Назовите основные функции публичной речи.
5. Какие элементы составляют композицию выступления?
6. Назовите основные способы построения основной части выступления.
7. Каков алгоритм подготовки выступления?
8. Какие приемы можно использовать для активизации внимания слушателей?
9. Какими средствами можно доказать истинность Вашей точки зрения и несостоятельность иной точки зрения?

# Раздел VI

# Сравнительное государственное управление

*Глава 36*

# АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СИСТЕМЫ СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВ

## 36.1. Системы органов исполнительной власти и государственной службы в Великобритании и Соединенных Штатах Америки

Юридические и культурные источники британских и американских конституционных традиций почти одинаковы, и те и другие установлены на основе общего права. Несмотря на это могут быть выделены существенные различия между признаками исполнительной власти в Великобритании и такими же органами конституционной власти в Соединенных Штатах Америки. Сравнительный анализ должен помочь в понимании того, насколько различны и в чем подобны эти две исполнительных системы.

Удовлетворительная сравнительная перспектива может быть получена, если вначале анализ будет сосредоточен *на связях между властью главы исполнительной власти в конституционной системе и публичной властью, которая представлена политическими партиями и функционирующими законодательными органами*.

Исполнительная власть в Великобритании сосредоточена на власти премьер-министра, который руководит необходимым большинством в палате общин (являющейся нижней, избираемой палатой двухпалатного парламента[1]) и является лидером своей политической партии. Говоря более конкретно, следует подчеркнуть, что премьер-

[1] В прежние времена это было на самом деле по-другому: начиная со времен Роберта Уолпоула, первого премьер-министра Нового времени (1721–1742), до либеральной исполнительной власти ранней Викторианской эпохи (т.е. коалиционного кабинета графа Абердинского (1852) главная политическая задача премьер-министра состояла в том, чтобы получить контроль над большинством в Вестминстере и сохранять его поддержку максимально долго, не достигая никакого партийного единства; в конце более чем пятидесятилетнего политического развития на закате либерального периода проблема партийного руководства оформилась; неуверенность в период между войнами (1918–1939) наконец была разрешена в виде ясного единого партийного и правительственного лидерства в контексте более твердой двухпартийной системы [см.: Clarke, 1999; Watkins, 1999]. Согласно Х. Ласки, «настоящая функция кабинета — руководить страной от имени партии и партий, которые обеспечивают большинство в Палате общин» в парламентском управлении в Англии [Laski, 1968, 221].

министр является лидером партии большинства в Англии, потому что лидерство партии, которая победила на всеобщих выборах, является существенной политической особенностью, на которой основана его власть. С другой стороны, в Соединенных Штатах исполнительная власть находится полностью под руководством Президента, который фактически не контролирует свою партию и конституционно не имеет права управлять большинством Конгресса — американским двухпалатным законодательным органом, состоящим из Палаты представителей и сената (обе палаты избираются народным голосованием, в то время как верхняя палата британского парламента — палата лордов состоит из наследственных лордов, пожизненно назначенных пэров, некоторых епископов Англиканской церкви и некоторых высокопоставленных чиновников).

Другими словами, политическое лидерство Британского премьер-министра в парламенте — твердая устоявшаяся особенность конституционной ветви власти. Это делает его способным действовать в качестве эффективного парламентского и партийного лидера, деятельность которого находится под контролем большинства в Вестминстере. Согласно мнению Энтони Кинга, премьер-министр — это «наиболее властный человек в Британской системе управления» [King, 1998, 1]; и это истинно несмотря на тот факт, что иногда внутренняя оппозиция и фракционализм могут быть существенной помехой для фактического осуществления власти, как это случалось со сравнительно слабыми премьер-министрами в период Вильсона–Кэллагэна (1977–1979) или Маргарет Тэтчер в конце 1980-х годов.

Американский вариант — это чрезвычайно мощная индивидуальная исполнительная власть. Американский президент может случайно проявлять беспрецедентную власть в законодательном органе, но это не делает его реальным лидером партии. Его влияние основывается скорее на существенной поддержке общественного мнения, чем партийной системы. Так, глядя на проблему со специфической точки зрения персонального влияния (реального или предполагаемого) политического лидера, дальнейшее сравнение может быть выражено следующим образом: согласно Британской традиционной доктрине[1], осуществление власти не будучи подверженной какому-либо строгому правовому правилу, осуществление власти может не иметь границ, но требует сильного чувства самоограничения и высокой конституционной морали; с другой стороны, роль высшего руководителя исполнительной власти, дарованная конституцией, дает ему, Президенту Соединенных Штатов, личную власть и огромную свободу в ее исполнении, основанную на более очевидном правовом

[1] В главе 14 книги «Введение в изучение конституционного права» [Dicey, 1915] А.В. Дайси говорит о рабочих отношениях между премьер-министром и парламентом согласно правилу конституционных соглашений и строгому смыслу «политической этики». В том же самом 8 издании работы см. также примечание III в приложении «Различие между парламентской исполнительной властью и непарламентской исполнительной властью» [Ibid, 331].



фундаменте. Федеральный президент прямо наделяется властью основным законом страны: по конституции он «заботится о том, чтобы законы добросовестно исполнялись» и более широко — как говорит его присяга — он обязан «поддерживать, охранять и защищать Конституцию Соединенных Штатов» [Конституция Соединенных Штатов Америки, 37, 36]; он руководит администрацией. В свою очередь, влияние премьер-министра Великобритании на исполнительную власть наверху является в той мере сильным, в которой он действует или может действовать эффективно как лидер правящей команды, которой он активно руководит через заседания кабинета и внутреннюю сеть комитетов (в основном при Блэре, который придал им более властную форму)[1].

На втором уровне сравнительного анализа должна быть показана ***конституционная природа главы исполнительной власти в обеих системах.***

Власть исполнительного органа и само его существование в Соединенном Королевстве является просто действующей частью конституционного порядка в целом, в том смысле, что он не основан на учрежденных высшим законом инструментах, которые формально оцениваются в рамках установленной законом Конституции, так как в Англии система общего права не имеет в качестве собственного источника формальной Конституции. С другой стороны, исполнительная власть Президента Соединенных Штатов юридически ясно заявлена в Федеральной Конституции, статья 2 которой законно устанавливает источник исполнительной ветви власти.

Согласно таким различным конституционным дискурсам, британская исполнительная власть, основанная на должности премьер-министра — простой результат институционального урегулирования и политических соглашений, но это не уменьшает важность его конституционной роли: это — результат постоянных балансов между властью короны и влиянием парламента. Начало исполнительной власти премьер-министра, было положено в первой четверти XVIII столетия, когда первый лорд Казначейства (титул, все еще формально принадлежащий премьер-министру, что объясняет приоритет премьер-министра над другими членами кабинета) получил превосходство над членами кабинета, которые обозначали свою собственную роль как дове-

[1] Данные комитеты являются официальными рабочими группами при министрах и иногда других членах правительства, состав которых — повестка дня, компетенция и секреты или открытое ведение дел — находятся под контролируемой властью премьер-министра. При Тони Блэре старое понятие «комитеты кабинета» в общем изменилось на министерские (или иногда межминистерские) комитеты. Во время его второго срока власти он установил 15 таких комитетов и 21 подкомиссию, работающие по четырем основным направлениям принятия политических решений: 1) экономическая и внутренняя политика с 10 министерскими комитетами и 14 подкомиссиями; 2) внешняя политика и оборона с 3 министерскими комитетами; 3) конституционные вопросы с 2 министерскими комитетами; 4) европейская политика с одной министерской подкомиссией.

ренных лиц, назначенных королем. Последующее развитие делало все более и более очевидным, что сильное лидерство в парламенте может быть проявлено одним лицом, стоящим во главе парламентерских групп вигов и тори, позднее «либералов и консерваторов», и это было лучшее и наиболее логическое устройство руководства страной. Премьер-министр в Англии, говоря иначе, — результат длительного преобразования, которое также отражает изменение исполнительной власти, которую он возглавляет [Hennessy, 2001]; как упомянуто выше, американская исполнительная власть с президентом во главе — прямой результат публичного права, и ее основная конституционная модель (никакого упоминания о множественных эволюционных сторонах института как целого, подверженного влиянию практики, конкретно делающие политику и судебные правила [Shane, Bruff, 1988]) полностью сосредоточена на президенте, который предлагает и назначает все должности федеральных чиновников, и преднамеренно прописана в Конституции и в последующих поправках, регулирующих некоторые особенности управления[1].

В-третьих, кроме конституционных особенностей, и британский премьер-министр, и американский президент находятся под глубоким влиянием проблем ежедневной политики; и ***источниками их фактической власти являются в основном двухпартийные политические системы.***

В американской системе, хотя президент и определяется часто как лидер своей партии, эта предполагаемая связь — простая банальность; эффективность этого вида партийного лидерства весьма сомнительна, потому что существующая федеральная структура двух американских партий, разделяющих власть в Конгрессе, очень далека от выражения единственного национального лидерства. Так что мы можем предполагать, что человек в Вашингтоне [см. классические работы о президенстве: Laski, 1940; Corwin, 1957; Cronin, 1975; McConnel, 1976], который обязан своим конституционным положением мощной партийной машине, руководившей его избранием в пятидесяти штатах, является более зависимым от партии лицом, чем реальным лидером, руководящим своей партией [Davis, 1992], или в лучшем случае он — не единственный и высший лидер партии только потому, что в рамках Федерации существует не одна партия, а фактически федеративная машина из пятидесяти или даже более государственных партий, работающих под влиянием местных партийных собраний, боссов, лидеров, групп интересов и т.д., чья фрагментированная форма находит свое единство, когда должен быть отобран кандидат и выбран новый президент [см.: Chambers, Burnham, 1967; Greenstein, 1970; Sorauf, 1976; Pomper, 1980; Crotty, 1991].

Британский премьер-министр — фактически руководитель партии, которая победила на парламентских выборах, и в высшей степени ответственен за публичный образ партии и избирательный успех: так, его главная проблема заключается в удержании под строгим контролем внутреннего баланса политики партии, действий отколовшихся фракций и противников и в скрытом влиянии кабинета и членов правительственных кабинетов [Kavanagh, Seldon, 1999]. Соответственно, формирование национальной политики может быть иногда не таким легким делом, как можно было бы предположить из-за сильного влияния британского премьер-министра [Rush, 1984].

Четвертая проблема, на которой стоит сосредоточиться — *ответственность*.

Функционирующие механизмы разделения властей исследовались давно еще Монтескье, и английским философом Джоном Локком в его «Трактатах о правлении», их идеи включали в себя обоснование конституционного урегулирования славной революции, но, несмотря на это, англо-британская система правления развивалась в основном как кооперативная модель. Согласно вышесказанному: a) британский парламент является «законодательным органом» в полном смысле слова, означая истинного законодателя в рамках страны и органа, который имеет право конституционного превосходства; b) премьер-министр и кабинет осуществляют исполнительную власть и существенно контролируют парламент; c) судьи рассматривают юридические дела и могут разрешать любой конфликт между двумя ветвями власти. Два действующих института, основного конституционного противостояния, являющиеся законодательным органом и правительством, обоюдно связаны во взаимозависимом равновесии сил. Так что мы можем сказать, что институт сильной исполнительной власти, чья власть основана на партийном лидерстве и доверии законодательного органа, является типичным результатом парламентской системы правления и что, согласно установленному конституционному соглашению, премьер-министр является политически ответственным перед парламентом.

В Соединенных Штатах весьма жесткое разделение властей между конституционными органами, или, как скажет американец, между «отдельными институтами, разделяющими власть», — своего рода современный вид английской формы правления «начала восемнадцатого столетия» и фактически позволяет президенту быть сильным руководителем всей администрации (возможно, самым сильным среди западных демократических государств), а также действовать без какой-либо формы юридической ответственности перед конгрессом. С британской стороны, парламентское доверие к премьер-министру и исполнительной власти в Вестминстере — характерная часть проблемы лидерства и самоочевидная особенность «президентских» отношений недавних премьер-министров от Тэтчер до Блэра [Foley, 1993, 2000; Pryce, 1997; Barber, 1992], хотя характерные особенности парламентского лидерства, проявленные начиная с конца шестидесятых до конца тэтчеровского правления (1979–1990 гг.), были открыто описаны действительно как снижение ответственности премьер-министра перед законодательным органом [Dunleavy, 1993, 267].

[1] Поправки 12 (1804), о выборах президента и вице-президента; 20 (1933), ч. 1, о сроке президента; 22 (1951), об ограничении канцелярии президента до двух сроков; и 25 (1967), о президентской неспособности и смерти.

В американской федеральной системе управления президент и обе палаты конгресса не связаны формально установленным парламентским голосованием о доверии, но имеется большое число форм взаимного контроля, которые работают в двух противоположных направлениях: a) от президента к Конгрессу через влияние Белого дома на индивидуальных конгрессменов и сенаторов, президентские послания, неутомимую деятельность по связям с общественностью чиновников из Белого дома, урегулирование исполнительных программ, вето на законопроекты; и b) от конгресса к президенту через роль председательствующих лиц обеих палат[1], систему комиссии конгресса, голосование по федеральному бюджету, механизмы партийной системы. С другой стороны, парламентское доверие в Англии находит свое выражение во власти премьер-министра по роспуску (это является особенностью всех парламентских демократических государств), в то время как жесткое разделение полномочий в Соединенных Штатах не дает право президенту распускать конгрессменов и сенаторов даже при возникновении серьезных конфликтов, ни конгрессу голосовать о недоверии президенту и заставлять его уходить в отставку (крайний ресурс против несущих зло президентов — импичмент, но это — другая история).

В этом отношении факт, что формально противоречивый конституционный орган имеет право на большое количество власти — типично британский парадокс, который был разрешен в рамках американской Конституции, но никогда не прекращал быть моделью парламентско-основанной и формально-конституализированной системы правительства в англоговорящих странах, где так называемая «Вестминстерская модель», как когда-то ее изобразил А. Лейпхарт[2], высоко приветствовалась (смотри, например, Канаду).

Следующая значимая характеристика — власть патронажа, которая имеет совершенно разные конституционные корни в Британии и в Соединенных Штатах.

В Британском правительстве ***патронаж — конкретная власть регулирования состава кабинета*** (состоящего из ограниченного до 21–22 числа секретарей и государственных министров, которые отвечают за ключевые отделы) и большей части правительства (около сотни человек). Патронаж, примененный в целом к государственной

[1] В палате представителей спикер — наиболее влиятельный лидер партии большинства; в федеральном Сенате, согласно Конституции, вице-президент действует как обычный председательствующий чиновник; импичмент — процесс, стоящий обособленно, где его место занимает председатель Верховного суда.

[2] У А. Лейпхарта [см.: Lijphart, 1984, 7–8] основные особенности системы «Вестминстерского» кабинета отмечены как настоящая «концентрация исполнительной власти: однопартийный кабинет и кабинет незначительного большинства» и «смесь власти и доминирования кабинета», последнее особенно отличается от исполнительной системы США, где главной особенностью является разделение властей.



службе, и строгий контроль, который премьер-министр и узкая команда государственных секретарей (главным образом являющихся членами аристократии) могут фактически проявлять при назначениях, является отправной точкой власти премьер-министра и значимого инструмента политического руководства, появившегося в XVIII столетии [Parris, 1969]. В Викторианскую эпоху старинная практика патронажа была отменена, и были установлены основы для полностью профессиональной бюрократии. Доступ к государственной службе, сегодня все еще полностью зависящий от премьер-министра, даже если юридически она и действует от имени ее величества, не был больше вопросом политической преданности, а лишь административного навыка. Политический патронаж — все еще является особенностью формирования «кабинета и правительства», и особое положение премьер-министра в процессе решения относительно назначений министров короны — наиболее очевидное следствие политического лидерства партии.

Американский способ интенсивного патронажа, чьи базовые структуры в некоторой мере отражает британскую практику начала и середины XVIII столетия и массивный контроль прежних премьер-министров над государственной службой [Finer, 1952, 329], находится в исключительной власти федерального президента как главы исполнительной власти [Koenig, 1975], и как таковой патронаж (или в его современной форме — власть назначения) работает как значительно более жесткое управление большим числом федеральных чиновников от высших государственных служащих до государственных секретарей и даже до судей Верховного суда и членов независимых ведомств и федеральных агентств. Власть обеспечена ему в соответствии с Конституцией, и ее традиционная форма осуществляется под названием «система добычи»; следствие жесткого мажоритарного избирательного права, согласно правилам которого «победитель получает все», позволяет президенту действовать как настоящему владельцу федеральных учреждений и, когда должность дает ему возможность, влиять на состав Верховного федерального суда. Между прочим американский президент способен назначать своих людей на высшие федеральные должности в Вашингтоне, на главные федеральные посты повсюду в Соединенных Штатах и даже за границей. Может случиться, что назначение в великолепное европейское посольство может быть благодарным ответом на большинство его влиятельных и богатых электоральных сторонников или спонсоров. Кроме того, значительная часть правительственных и квазиправительственных назначений может быть ответом влиятельным группам давления. Назначение судей Верховного суда и членов важных независимых агентств могут превращаться в способ последующего контроля над некоторыми федеральными органами, которые не зависят от президентства.

Регулирование отношений между премьер-министром и назначенцами среди его личных сторонников — классическая особенность британской исполнительной власти, которая может осторожно выра-

жаться в одном слове «дружба»[1]. Термин — так или иначе политический и не затрагивает государственную службу, теперь профессиональную и не зависящую от патронажа. Нельзя сказать то же самое об американской системе, где увеличение политической деятельности и давление президентства на выполнение программ, и большое количество политически назначенных чиновников вполне могут уничтожить нейтральную компетентность профессионально основанной государственной службы.

Власть перестановки как власть увольнять членов кабинета министров и других членов правительства является очень существенной особенностью собственных действий британского премьер-министра. Два основных вида перестановки могут проистекать из практики: первая — после парламентских выборов и вторая — в ходе осуществления парламентского мандата.

В первом виде министерской перестановки имеется небольшой риск: это не нарушает по-настоящему внутренний баланс кабинета и является результатом обычного контроля за исполнительной властью в двух случаях: a) когда теневой кабинет получает «офис» после выборов, выигранных партией, и b) когда прежний кабинет вновь подтверждается избирателями. В обоих случаях перестановка — обычное дело в укомплектовании правительства путем перераспределения (почти ограниченного) высших лиц партии, часто являющихся значимыми политическими персонами [Bruce-Gardine, 1986; Paxman, 1990]. Большие неприятности могут возникнуть от второго вида перестановки: это может быть (а часто так и есть) перестановка в министерской команде, производимая в ответ на внутреннее инакомыслие, или как наказание для мятежных министров, или в качестве способа, позволяющего устоять перед скандалом. В любом случае это может предоставить серьезный повод для недовольства внутренних фракций партии и для расстройства «заднескамеечников» палаты общин, ропщущих против премьер-министра и кружка его близких друзей. Несмотря на это перестановка может также оказаться способом усиления связей между парламентской группой, узким кабинетом и более широкой структурой правительства. Она может предоставить «заднескамеечникам» возможность улучшить свою политическую роль [Irwin, 1988, 76]. Дальнейшее измерение власти премьер-министра в Британии и президента в Соединенных Штатах — ***строгий контроль над деятельностью исполнительной власти и государственной службой в целом.*** Оба являются сильными руководителями исполнительной власти, и государственная служба ставится под их прямое наблюдение не только косвенно через их руководство министрами и государственными секретарями,

[1] О недавних формах дружбы в рамках «новой лейбористской партии» см.: Doig, McIvor. Moran, 1999. P. 677. Здесь дружба изображена как «предприятие по общественным назначениям или предпочтение тем, кто воспринимается, как намеренный иметь личные связи с премьер-министром и его внутренним министерским кругом» [также см.: Wright, 1995].



но также и более непосредственно через особые правительственные агентства. В Великобритании рекрутирование на гражданскую службу, будучи когда-то вопросом патронажа, переходит к независимому органу, в то время как в Соединенных Штатах президент может управлять почти лично не только более чем тремя сотнями высокопоставленных правительственных постов (самыми высокими из которых являются посты государственных секретарей), но также и тысячами более низких должностей в государственной службе, большим количеством председателей правительственных и квазиофициальных агентств и т.д.

Тем не менее в Британии Министерство по делам государственной службы, которое отвечает за полное укомплектование персоналом, управление, средства эффективности управления, измерение стандартов и т.д. в государственной службе в целом (вооруженные силы и дипломатия отдельно) находится под политическим руководством премьер-министра, а верховный чиновник, отвечающий за это агентство, является постоянным секретарем, ведающим Внутренней государственной службой [Garrett, 1980; Fry, 1985; Drewry, Butcher, 1991; Theakston, 1995]. Премьер-министр держит под своим полным наблюдением государственную службу в целом: начиная с 1997 г. он также министр по делам государственной службы и глава особой ветви кабинета, которая отвечает за государственную службу.

И британский премьер-министр, и американский президент могут развивать свои функции от имени ***собственных штабов.***

Офис британского кабинета — главная опора для руководства премьер-министром исполнительной властью. Он может рассматриваться в качестве автономного суперотдела, работающего под руководством министра офиса. Такая координирующая система была установлена в 1917 г. для Военного кабинета Ллойда Джорджа [Mosley, 1969; Wilson, 1975; Seldon, 1990]. Настоящая задача этой системы состоит в том, чтобы премьер-министр и некоторые ключевые министры могли контролировать осуществление политической деятельности Казначейства и других департаментов кабинета, координировать связи между центральными и местными органами власти, между исполнительными и квазиправительственными агентствами, а теперь между британским правительством и децентрализованными учреждениями в Шотландии, Уэльсе и (если есть) в Северной Ирландии. Главным условием решения координационной задачи является признание так называемых «пересекающихся вопросов», включающих огромное количество проблем, среди которых мы можем отметить внедрение стандартов административного действия, предоставление услуг, внедрение электронного правительства, обеспечение политики равных возможностей и т.д. — всего того, что широко воздействует на публичные дела правительства страны [The Report, 2000] и его связи с европейскими стандартами, или, одним словом, что служит «достижению хорошего управления» [Woodhouse, 1997] и реализации отношений так называемого «открытого правительства».

Своего рода «ядро исполнительной власти» мы можем видеть также и в Соединенных Штатах, хотя исполнительное управление американского президента, с разных точек зрения, значительно более сложная правительственная структура, чем британский офис Кабинета. Установленное впервые в 1939 г. с небольшой численностью персонала, исполнительное управление сегодня — конгломерат различных штабов, которые крепко связаны, поддерживая и советуясь друг с другом, и которые находятся в целом в зависимости от президентских действий [Burk, 1992]. Основные его учреждения: 1. Совет национальной безопасности, состав которого включает в себя советников президента по вопросам внешней политики и обороны, вице-президента, государственного секретаря, министра обороны и президента непосредственно; 2. Управление экономических советников, помогающее президенту в урегулировании федеральной политики по экономическим вопросам и вопросам занятости; 3. Управление по менеджменту и бюджету, укомплектованное смешанным персоналом (некоторые политически назначенные члены и сотни квалифицированных государственных служащих), имеет важную задачу подготовки федерального бюджета, который должен быть представлен на одобрение Конгресса. Но также и несколько менее значимые кабинеты могут быть внесены в список: Управление по вопросам национальной политики в сфере контроля за наркотиками, Торговое представительство Соединенных Штатов, Консультативное управление зарубежной разведки, Управление научной и технологической политики, Управление национальной политики по борьбе со СПИДом и Управление Белого дома по вопросам женских инициатив и предложений. Наряду с недавно установленными, они действуют сообща при формировании исполнительной ветви федеральной системы правительства. Группа главных помощников и ассистентов, которые ежедневно контактируют с президентом и лично преданы ему, нанимаются в качестве штата Белого дома — органа, главным образом состоящего из секретарей и клерков, количество которых сильно увеличилось в период «Нового курса» Рузвельта; штатные сотрудники ответственны за большой набор связанных с президентом дел, таких как секретариат, связи с конгрессом, PR и отношения со СМИ, вопросы безопасности, политической и административной помощи и т.д., и их вклад в деятельность такого мощного единого руководителя как американский президент — фундаментальная особенность конкретных механизмов американской системы управления [Nathan, 1983; Hess, 1988; Nelson, 1998].

Кабинет в Великобритании может быть разделен на два главных блока. Первый блок состоит из восьми отделов или отдельных министерств, и он может рассматриваться как действующий в прямой связи с премьер-министром, так что мы можем говорить, что большинство из них — его активные партнеры в управлении исполнительной властью, работающие в сердце системы, основанной на должности премьер-министра. Второй блок министерств, часть из которых — случайные акторы в основном исполнительном механизме, состоит из классических функциональных или территориальных отделов. Некоторые британские функциональные министерства могут быть непосредственно сравнимы с американскими, некоторые другие не могут, а отделы «территориального правительства» не имеют никаких аналогов в федеральной администрации Соединенных Штатов Америки.



Фигурой очень близкой премьер-министру является его заместитель — должность, изначально установленная Уинстоном Черчиллем в своем Военном министерстве (1942–1945 гг.) и с тех пор являющаяся важной составляющей внутреннего баланса в рамках отношений исполнительной власти и партии. Он обладает статусом Госсекретаря, и в Кабинете 1997–2001 гг. отвечал за важное Министерство по вопросам охраны окружающей среды, транспорта и регионов, позже переданных другому члену исполнительной власти. В результате, заместитель премьер-министра перестал активно выполнять административные обязанности, но получил гораздо большую автономию при замещении премьер-министра во внутренних делах кабинета. Потом он был назначен первым Госсекретарем, наделенным значительными политическими полномочиями и обладающим первенством среди других госсекретарей. В США не существует никакого заместителя главы исполнительной власти, но широкое функциональное сравнение заставляет вспомнить о роли американского вице-президента: он — фактически тень федерального президента, хотя его конституционное основание совершенно иное. Избранный совместно с президентом в так называемом «президентском бюллетене», вице-президент является в действительности не активным членом кабинета, а специфическим конституционным чиновником, который председательствует в сенате и исполняет обязанности президента, когда возникает такой случай или когда президент недееспособен (см. 21 поправку, принятую в 1967 г.) [Light, 1984].

Далее следует Казначейство, ответственный министр которого известен как канцлер казны. Он, однако, является не более чем высококвалифицированным помощником Первого лорда Казначейства и «ответственным руководителем» в сфере финансового контроля за ассигнованиями и публичными расходами или, другими словами, в сферах налогообложения и бюджета. Министерство финансов Ее Величества контролирует также всю банковскую систему и является активным партнером банка Англии, а также — высшим регулятором денежно-кредитных и валютных систем, функционируя, таким образом, в качестве ключевого отдела кабинета и агента балансирования во всей правительственной структуре. Эта роль осуществляется также при поддержке Главного секретаря Министерства финансов, формально младшего министра, но в настоящее время влиятельного члена кабинета и главного ответственного за имеющиеся политические связи между премьер-министром (Первый лорд Казначейства) и канцлером казны. Главный кассир с бухгалтерской ролью, два секретаря (финансовый и экономический) входят в состав руководства отдела.

Американский Департамент Казначейства, установленный в 1789 г., когда Федеральная Конституция была наконец принята, является ответственным за налогообложение и валютную политику, выполняя свои функции в четырех основных областях: формулировка финансовых и фискальных программ, деятельность в качестве финансового агентства верховной исполнительной власти, обеспечение принятых законов по соответствующим вопросам и выпуск национальной валюты.

Другой влиятельный член кабинета — Председатель совета и лидер палаты общин, который является не министром какого-либо департамента, а главным парламентским лидером, ответственным за поддержание дисциплины партии в нижней палате Вестминстера и за прохождение законов, издаваемых от имени английской королевы и тайного совета и проходящих через парламент без обсуждения. Эти законы являются частью законодательства, формально провозглашенными короной, но фактически выступающими результатом политической деятельности премьер-министра (такими законами регулируется структура правительства, власть каждого департамента и любое согласованное изменение; это же относится к государственной службе и системе публичного управления). Административный штат Тайного совета короны, являющегося древним конституционным органом, частью которого был формально и сам кабинет, зависит от этого Государственного министра, который через Совет может осуществлять ежедневный контроль за всей сферой юрисдикции административного права, а также за урегулированием конфликтов, связанных с передачей полномочий (в обоих случаях Тайный совет действует как Верховный суд). Как лидер палаты общин, он — главный политический наблюдатель парламентской группы и первоклассная поддержка лидерства премьер-министра. Его коллега в Верхней палате — лидер палаты лордов теперь также назначен и Лордом Тайной печати (древнее название хранителя Тайной печати короля, который является сейчас основным младшим министром, традиционно сидящим в палате лордов). Третий властный член кабинета, чья задача состоит в том, чтобы удерживать баланс между дисциплиной партии в палате общин и руководством, который в то же время является заместителем премьер-министра по финансовым вопросам, — это парламентский секретарь, казначейский и главный «кнут». Являясь функционально гибридным министром, он ответственен за поведение парламентской группы и некоторые процедурные вопросы в палате (подобно урегулированию прекращения прений), и исполняет эту роль от имени некоторых второстепенных лидеров парламентской партии, которые, в переводе со старого сленга, связанного с охотой на лис, традиционно называются «кнутами».

Прямую помощь премьер-министру оказывает координатор кабинета и правительственной структуры в целом министр без портфеля, являющийся наследником Секретаря кабинета Ллойда Джорджа, который работает в офисе кабинета и ответственен за внутреннюю организацию его заседаний [Burch, 1990]. Два правительственных



полупрофессиональных «мозговых центра» находятся под его прямым наблюдением: это — Центральный штаб исследования политики (с 1970 г.), чья задача состоит в том, чтобы информировать и консультировать кабинет по поводу осуществления стратегической публичной политики [Berrill, 1977], и Политический отдел (с 1974 г.), вначале являвшийся агентством, учрежденным Консервативной партией, а позже Лейбористской партией. То, что главные советники премьер-министра как конституционного главы исполнительной власти и советники лидера партии работают вместе, является поразительной особенностью последних послевоенных десятилетий [Lee, Jones, Burnham, 1988; Blackstone, Plowden, 1988; Burnham, Jones, 1993].

Обзор государственных министров, которые более непосредственно связаны с премьер-министром, может быть закончен Лорд-канцлером (полное название: Верховный Лорд канцлер Великобритании), гибридная функциональная роль которого делает его весьма странным британским публичным чиновником [Underhill, 1978; Woodhouse, 2001]. Лорд-канцлер, будучи когда-то духовным и очень близким советником короля, является своего рода синтезом британской конституционной системы. Фактически он соединяет три основных измерения общественной власти: 1) в парламентском измерении, он — руководящий чиновник палаты лордов; 2) в измерении судебной власти, он — руководящий чиновник Судебного комитета Тайного совета и Верховного суда и неофициальный член других высших судов в Королевстве (где он проявляет власть патронажа); и 3) в измерении исполнительной власти — высокопоставленный член кабинета. Никакое Министерство юстиции наподобие американского никогда не устанавливалось в Англии как таковое; будучи департаментом, Лорд-канцлер во главе систем судебной власти действует повсюду в Великобритании. Ничего подобного Лорд канцлеру не может быть найдено в Соединенных Штатах. Председательствующим в сенате является вице-президент; весьма уважаемый принцип разделения властей не должен позволить никакому члену федерального кабинета быть главой судебной власти и Министерства юстиции. Глава последнего — американский министр юстиции и генеральный прокурор, который представляет правительство в юридических вопросах и дает ему юридические советы и консультирование; Федеральное бюро расследований (ФБР), Служба иммиграции и натурализации и Департамент по борьбе с наркотиками, непосредственно зависящие от департамента, являются главными федеральными агентствами для осуществления законов.

Для завершения вопроса относительно основной структуры правительства в Великобритании и Соединенных Штатах необходимо рассмотреть теперь ***набор функциональных и территориальных*** (но только в Великобритании) ***департаментов (министерств).***

Первый ряд ведомственных органов может быть непосредственно сравнен в обеих системах.

В качестве основного случая мы можем рассмотреть британское и американское министерства обороны, которые оба отвечают за вооруженные силы в соответствующих странах и являются современным объединением прошлых министерств, ранее ответственных за отдельные отрасли армии и флота, и восстановленного (1947 г.) управления воздушных сил. Сравнение весьма облегчено также и в области иностранных дел. Британский МИД по делам Содружества Наций — классический и устойчивый департамент [Dickie, 1992], наследник старого блестящего Министерства иностранных дел, чья изначальная установка сводилась к осуществлению внешней политики Великобритании, но с очень существенным дополнением, выражающимся в наблюдении за особыми отношениями со Странами Содружества Наций и Европейским союзом. Также в его функции входит представительство интересов Великобритании в целом; оно по закону не подлежит децентрализации, но это не значит, что децентрализованные учреждения теперь полностью лишены какой-либо иностранной связи (функционируя на 80% в рамках действующей политики ЕС, для Шотландии и Уэльса фактическое «европейское» лоббирование и квазидипломатия необходимы, так что возможно возникновение некоторых конфликтов). Для американского Государственного департамента — Министерства иностранных дел США характерно отсутствие автономии в выработке внешней политики; это ведомство, скорее, предоставляет советы президенту в области внешней политики. Соответственно, Госсекретарь США ответствен за отношения с иностранными государствами, поддержку посольств и других дипломатических постов, переговоры о соглашениях и другие формы соглашений, и за выполнение других различных функций (как это касалось недавнего объединения Контроля за вооружением и Агентства по разоружению).

Нельзя провести полного дальнейшего сравнения между двумя другими ключевыми отделами, которые при переводе на русский язык имеют похожие названия: это, в Великобритании — Министерство внутренних дел (Home Department) и в Соединенных Штатах — Министерство внутренних дел (Department Interior). Британское Министерство внутренних дел, прежде Отдел внутренних дел, является ответственным за общественный порядок и наблюдение за полицейскими силами в Англии и распространяет эти функции также на Шотландию, Уэльс и Северную Ирландию. Но стоит обратить внимание, что организация и руководство полицейскими силами находятся под прямой ответственностью местных властей, так, что Министерство внутренних дел и соответствующие отделения уполномоченных администраций ответственны за полный контроль над соблюдением национальных стандартов. Несмотря на свое название, американское Министерство внутренних дел не имеет ничего общего с полицией и общественным порядком, которые согласно федеральному распределению власти являются исключительным обязательством Штатов и в их пределах (точно так же как в Англии) местных органов власти. Это, скорее, кабинетный департамент, действующий как федеральное



агентство охраны, ответственное за общественную землю и природные ресурсы: Служба национального парка и американский Комитет по рыбе и Живой природе — главные ведомства, работающие в его рамках. Но сравнение может быть проведено между упомянутыми ведомствами и другими министерствами кабинета с двумя другими департаментами кабинета. Британское Министерство внутренних дел может быть сравнено с американским Министерством юстиции в той части их соответствующих полномочий, которые имеют дело с осуществлением закона, но (не считая ограниченную территориальную границу его власти) британское министерство не имеет прямого контроля ни над какими полицейскими силами, что может быть сравнимо в США с ФБР и другими подобными федеральными агентствами. Относительно земли и сохранения природных ресурсов, мы можем принять во внимание, что функции американского министерства разделены в Великобритании между двумя многоцелевыми министерствами подобно Министерству по окружающей среде, продовольствию и сельским делам (очень недавний, «новолейбористский» результат объединения функций, переходящих от прежнего Министерства сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия и Министерства окружающей среды, транспорта и регионов) и Министерству окружающей среды.

С другой стороны, мы можем предполагать, что прямой американский аналог британского Министерства внутренних дел, но весьма увеличенный в рамках всей федерации, может быть найден в новом Министерстве отечественной безопасности. Учрежденное в марте 2003 г. как новое министерство (Закон о Министерстве отечественной безопасности 2002 г.), оно представляет собой результат развития межведомственной координации 22 агентств безопасности (включая собственную президентскую Секретную службу) для целей защиты американской нации от нападений международного терроризма после событий 11 сентября 2001 г. Его функции могут быть определены следующим образом: 1) предотвращать террористические нападения; 2) уменьшать уязвимость от терроризма; и 3) минимизировать ущерб, причиненный террористическими нападениями и стихийными бедствиями. Учреждение Министерства отечественной безопасности может рассматриваться как наиболее актуальное новшество в американском президентском правительстве, начиная с упомянутого объединения отраслей вооруженных сил в единое Министерство обороны (Президент Трумэн, 1947 г.). Американская исполнительная власть фактически гораздо более устойчива в своем составе, чем британская, и в настоящее время должно быть одобрено дополнение новых президентских департаментов в соответствии с Законом Конгресса на основании федеральных программ, в то время как в Великобритании это происходит в соответствии с законами, представленными королевой и принятыми парламентом без обсуждения, на основании чего премьер-министр может упразднять прежние министерства, учреждать новые, сливать существующие министерства в одно, делить единое министерство на два и т.д.

Дальнейший набор правительственных министерств и в Великобритании, и в Соединенных Штатах включает руководство экономикой, системой социального обеспечения и, несмотря на массивную политику приватизации восьмидесятых, реализацией государства всеобщего благосостояния.

Британские министерства возникают из разных источников. Вышеупомянутое Министерство сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия — наследник прежнего консервативного Министерства сельского хозяйства — имеет свой собственный сложный функциональный запас, происходя из слияния полномочий других министерств. Его прямой американский аналог — Министерство сельского хозяйства, задача которого состоит в том, чтобы оказывать поддержку сельскохозяйственному производству в федеральном масштабе, как непосредственно вовлеченному во множество продовольственных программ и программ питания, имеет много аналогий с британским коллегой. Нет реального аналога в американской администрации и относительно самого важного Министерства окружающей среды, транспорта и регионов (учрежденного в 1997 г. в рамках первого «новолейбористского» кабинета, и происходящего из слияния тэтчеровского Министерства окружающей среды и Министерства транспорта). Это министерство главным образом ответственно за межправительственные отношения или отношения «центр — места» и играет ключевую роль в недавних программах, но из-за децентрализации его функции ограничены Англией. Ответом на негативный эффект приватизации в транспортной сфере является с функциональной точки зрения связь между регионализацией и потребностью в лучших стандартах для железных дорог и т.д., поставленная теперь в рамки стратегических действий министерства, а с институциональной точки зрения — учреждение должности министра транспорта (являющегося младшим министром, зависимым от Госсекретаря, отвечающим за министерство) как еще одного члена кабинета. Глубокая связь может быть установлена между американским Министерством транспорта, также ответственным (от имени Федерального управления авиации) за воздушное сообщение, но американское министерство в большей степени разделено на секторы, чем британское, и внутриправительственные отношения выведены из его ведения.

Надзор за торговлей и промышленным производством находится в Великобритании и в Соединенных Штатах в двух властных инстанциях: это британское Министерство по торговле и промышленности и американское Министерство торговли. Сразу с появления в 1970 г. британское министерство стало значимым актором в экономическом планировании страны; это — наследник прежнего Управления торговлей (учрежденного в 1621 г. с названием — Управление торговлей и плантациями), которое было в значительной мере вовлечено в кризис, связанный с американскими колониями конца XVIII столетия, а ответственный Госсекретарь министерства является также Президентом Управления торговлей. Американское министерство может рассматриваться как современный продукт конституционной «статьи о



торговле», которая резервирует для федерального уровня управления (конгресс плюс президент) исключительное полномочие регулировать внутреннюю и внешнюю торговлю. Так, его главными обязательствами, которые были источниками первоначальной цели составления федеральной Конституции, является содействие экономическому развитию, международной торговле и развитию технологий, и большое количество агентств используется для этой политики, среди которых Национальный институт стандартов и технологии, Управление патентов и торговых марок, Управление национальной телесвязи и Информационное управление.

Если мы переместим наш обзор от наблюдения за экономическим ростом к социальному благосостоянию, мы можем обратить внимание, что британским министерством, которое хорошо осуществляет рабочую связь между макроэкономической политикой и социальными потребностями, является Министерство образования и ремесел. Его роль объединителя двух составляющих жизни общества должна рассматриваться в свете изменений тэтчеровских и блэровских программ в образовании, основные элементы которых могут быть соответственно найдены в Законе о реформе образования 1988 г. и в Законе об образовании 1997 г.; первый ограничил, а второй расширил управление школами, но оба присоединили политику в сфере образования к потребностям экономического производства и технологического роста. История министерства ясно демонстрирует, насколько развитие этой связи в национальной политике было полно изменений и реформ. Существующее Министерство образования и ремесел — наследник Министерства образования и занятости, которое в свою очередь появилось в результате слияния Министерства образования (ранее — образования и науки с богатой административной традицией в области британского государства всеобщего благосостояния (Pile, 1979)) и Министерства по делам занятости. Как мы видели в случае с полицией и общественным порядком, школьная система в Великобритании — прежде всего местная ответственность, так что всеобщая роль министерства (ограниченного из-за децентрализации только Англией) сводится к наблюдению за общим стандартом основного образования и последующей специализацией, за общим учебным планом, за связанными с обучением услугами; то же самое можно сказать и об американском аналоге. Это — Министерство образования, главная задача которого, согласно основным принципам федеральных структур, состоит в обеспечении поддержки местных образовательных учреждений для улучшения их деятельности и в наблюдении за качеством профессиональных навыков студентов и за возможностями их трудоустройства.

Министерство по труду и пенсиям в Великобритании — весьма новое министерство кабинета, вполне являющееся агентством государства всеобщего благосостояния, и оно возникло в результате объединения некоторых функций прежнего Министерства образования и занятости и всех обязанностей Министерства социального обеспечения (ранее — часть Министерства здравоохранения и со-

циального обеспечения). Значимость, приданная политике занятости, подтверждается включением в правительство Государственного министра труда как младшего министра министерства. Очень похожее на британское, американское Министерство труда, главные задачи нынешней деятельности которого — усовершенствование условий труда и поддержка основных гарантий во всей федерации путем проведения федеральных законов о труде и контроля за отношениями между работниками и администрацией (некоторые важные федеральные агентства, работающие в его рамках — это Управление по стандартам занятости, Управление по вопросам профессионального здравоохранения и безопасности, Бюро трудовой статистики). Что касается Министерства здравоохранения, функции которого ограничены пределами Англии, то его происхождение следует связывать с историческим учреждением в 1947 г. Национальной службы здравоохранения. Его настоящее положение в значительной степени определяется ограничениями, наложенными на Национальную службу здравоохранения, и Законом заботы о сообществе 1990 г. — часть законодательства, которая уменьшила численность публичной службы в отрасли. Более широкая задача роста благосостояния решается американским Министерством здравоохранения и гуманитарных услуг, которое является ответственным за очень большое количество федеральных программ (основные программы: медицинские услуги и скорая медицинская помощь), и оно рассматривается в качестве федерального министерства, которое между партнерами по правительству имеет лучшие показатели в области совершенствования образа жизни людей. Важные агентства подобно Национальному институту здоровья и Управлению финансирования здравоохранения поддерживают работу Министерства здравоохранения.

Британское Министерство по делам женщин, возникновение которого было быстрым и гибким ответом нынешнего британского руководства на проблему равных возможностей в осуществлении политики и на государственной службе, является просто контролирующим агентством кабинета; его деятельность находится в диапазоне от фактической реализации гендерной политики в социальном обеспечении, в публичном управлении, на рабочих местах и т.д., до контроля за тем, как другие министерства предлагают равные стандарты возможностей и реализуют равенство в управлении. Никакого американского аналога этому органу не существует, но некоторые независимые агентства, подобно Комиссии по равным возможностям занятости, отдельно отвечают за различные подобные вопросы, возникающие в публичном управлении. Далее, в Соединенных Штатах нельзя найти настоящего аналога и недавно учрежденному (1997 г.) британскому Министерству по культуре, средствам информации и спорту, которое является наследником тэтчеровского Министерства национального достояния. Его полномочия находятся в разных сферах культурной политики, искусств и защиты исторических памятников по всей стране, и оно является партнером большого количества вневедомственных общественных организаций и мощных частных корпораций, работающих в сфере так называемого «национального наследия» Англии и богатых отраслей «культурной индустрии». Министерство также отвечает за правительственные отношения с большими государственными корпорациями в информационной системе, среди которых мы можем выделить известную Би-Би-Си. Это министерство — ведомственная структура, осуществляющая более строгий контроль над эффективностью осуществления основных гарантий прав деятельности средств массовой информации, была основана во время премьерства Блэра [Watts, 2001]. Британское Министерство по международному развитию (учрежденное в 1997 г. первым «новолейбористским» кабинетом), в функции которого входят отношения с международными добровольческими организациями, также не имеет надлежащего аналога в американском федеральном правительстве. И то же самое можно сказать относительно строго специфических департаментов «территориального управления», Офиса Шотландии, Офиса Уэльского и Офиса Северной Ирландии, которые с 1998 г. были преобразованы в контролирующие агентства в процессе децентрализации и институционализации в упомянутых субнациональных областях Великобритании. Как многофункциональные отделы, один из которых — Офис Шотландии (прежде Шотландский), учрежденный в 1885 г. [Hanham, 1965], ответственные за большую часть функций, которые в Англии были в пределах полномочий классических министерств: школы, планирование, здравоохранение, социальное обеспечение, экономический рост, окружающая среда и местное наследие, жилье, сельское хозяйство, рыболовство, полицейский и общественный порядок, культурная жизнь, местные органы власти и т.д., и теперь вследствие реформ децентрализации превратились в промежуточные агентства или активных наблюдателей децентрализированной политики, как это соответственно происходит в Шотландии и Уэльсе, согласно их асимметричным децентрализованным агентствам. К территориальным Офисам, как и к вышеупомянутому Министерству по окружающей среде, транспорту и регионам, относится теперь стратегическая задача оживления демократии и местного управления, дающая новую основу для межуправленческих отношений, которые были серьезно испорчены во время тэтчеровского правления.

С другой стороны, в американском правительстве мы можем находить некоторые министерства, которые не имеют никаких аналогов в Великобритании. Министерство энергетики было учреждено в 1970-х годах Конгрессом, чтобы собрать в одну структуру разрозненные правительственные агентства: исследование в энергетических технологиях, программы сохранения энергии, гражданское и военное использование ядерной энергии, производство нефти и торговля ею и т.д. Министерство жилищного строительства и городского хозяйства ответственно за выполнение федеральных программ по коммунальному развитию и частному владению жильем и по крупномасштабным частным программам страхования, позволяющим лю-

дям стать домовладельцами. Те же самые действия, а также поддержка новых общин, жилищная индустрия, внутренняя городская чистота, безопасность и т.д. — столь уместные и важные для реализации государства всеобщего благосостояния, осуществляются также британским правительством. Но они, ранее входившие в ведомство Министра по жилищному строительству и в компетенцию местного управления, сегодня разделены между мощным Министерством окружающей среды, транспорта и регионов (Англия), тремя территориальными Офисами (Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия), децентрализованными органами власти и агентствами местных органов власти. Весьма специфическое американское министерство, наконец, — Министерство по делам ветеранов, ранее действовавшее как независимое агентство (1930 г.) и в 1989 г. преобразованное в ранг министерства. Медицинские центры, занятие физкультурой, персональные выплаты, жилье отставникам, пенсии и т.д., и даже кладбища обеспечены этим Министерством бывшим американским военнослужащим.

Таким образом, можно подвести итог сравнению двух мощных исполнительных структур, действующих как модели в рамках англоговорящего конституционного мира. Сильная связь между британским премьер-министром и его парламентской группой, кажется, сделала разделение властей и превосходство парламента в значительной степени принадлежностью древних теорий, нежели работающим принципом в управлении. Твердое разделение властей в рамках отношений «президент — конгресс» дает очевидное подтверждение фактической работы классической системы «сдержек и противовесов», но во времена непосредственного политического равенства между собственно президентом и большинством в Палате представителей и Сенате (редкий случай, который случился при Джордже Буше-младшем) мощное президентство может развиться так, что господство исполнительной власти над законодательным органом превращается в помеху основным правам. Существование формальной Конституции в таком случае не является реальным препятствием. Действительные решения могут быть найдены в области «фактической конституции» так, что любое чрезмерное усиление персональной роли руководителя исполнительной власти — будь это основанный на парламенте британский премьер-министр или самостоятельный американский президент — и любое чрезмерное усиление кабинета — будь это плюралистическая и непосредственно основанная на партии британская модель или зависящая от президентства американская — могут работать как конституционный бумеранг для самой исполнительной власти (Rhodes, 2000; Sutherland, 2000; Kavanagh, 2001). Другими словами, в совместно доверительной, так же как и в конкурентно-разделенной системах отношений между законодательными и исполнительными органами власти значительное ослабление законодательной ветви может драматично обернуться недемократическим способом осуществления политики, а также серьезным ущербом для национального сообщества.



## ЛИТЕРАТУРА


Конституция Соединенных Штатов Америки (1787) // Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / Пер. с англ. Сост. В.И. Лафитский; Под ред. и со вступ. ст. О.А. Жидкова. М.: Прогресс: Универс., 1993.

*Barber J.D.* The Presidential Character. Englewood Cliffs (N.J.): Prentice-Hall, 1992.

*Berrill K.* «The Role of the Central Policy Review Staff in Whitehall Management» // Management Services in Government. 1977. № 121.

*Blackstone T., Plowden W.* Inside the Think Tank: Advising the Cabinet, 1971–1983. London: Heinemann, 1988.

*Bruce-Gardyne J.* Ministers and Mandarins: Inside the Whitehall Village. London, Sidgwick & Jackson, 1986.

*Burch M.* Who Organises What? The Management of Business in the British Cabinet System. Manchester: University of Manchester, 1990.

*Burnham J., Jones G.W* Advising Margaret Thatcher: The Prime Minister's Office and the Cabinet Office Compared // Political Studies. 1993. № 1.

*Burke J.P.* The Institutional Presidency. Baltimore (Md.), Johns Hopkins U.P., 1992.

*Chambers W.N., Burnham W.D.* The American Party System. New York: Oxford U.P., 1967.

*Clarke P.F.* A Question of Leadership: From Gladstone to Blair. *Watkins A.* 2nd ed.; Harmondsworth, Penguin, 1999; The Road to Number 10: From Bonar Law to Tony Blair. London: Duckworth, 1999.

*Corwin E.S.* The President: Office and Powers. 4th ed. New York: New York U.P., 1957.

*Cox H.* The British Commonwealth. Or a Commentary on the Institutions and Principles of British Government. London: Longman, Green & Co., 1854.

*Cronin T.E.* The State of the Presidency. Boston (Mass.): Little, Brown & C°., 1975.

*Crotty W.* Political Participation and American Democracy. New York: Greenwood Press, 1991.

*Dicey A.V.* Introduction to the Study of the Law of the Constitution. 8th ed. London: Macmillan, 1915.

*Dickie J.* Inside the Foreign Office. London: Chapmans, 1992.

*Doig A., McIvor S., Moran J.* A Word Desperately Seeking Scandal ? New Labour and Tony's Cronies // Parliamentary Affairs. 1999.

*Drewry G.* (ed.). The New Select Committees. A Study of the 1979 Reforms. Oxford: Clarendon Press, 1985.

*Drewry G., Butcher T.* The Civil Service Today. 2nd ed. Oxford: Basil Blackwell, 1991.

*Dunleavy P., Jones G.W.* Leaders, Politics and Institutional Change: The Decline of Prime Ministerial Accountability to the House of Commons, 1968–1990 // British Journal of Political Science. 1993.

*Finer S.E.* Patronage and the Public Service // Public Administration. 1952. № 1.

*Foley M.* The Rise of the British Presidency. Manchester: Manchester U.P., 1993.

*Foley M.* The British Presidency: Tony Blair and the Politics of Political Leadership. Manchester: Manchester U.P., 2000.

*Fry G.K.* The Changing Civil Service. London: Allen & Unwin, 1985

*Garrett J.* Managing the Civil Service. London: Heinemann, 1980.

*Greenstein F.* The American Party System and the American People. Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall, 1970;

*Hanham H.J.* The Creation of the Scottish Office, 1881–1887 // Juridical Review. 1965. № 1.

*Hennessy P.* Whitehall. London: Pimlico Press, 2001.

*Hess S.* Organizing the Presidency. Washington (D.C.): The Brookings Institution, 1988.

*Kavanagh D., Richards D.* Departmentalism and Joined-Up Government: Back to the Future? // Parliamentary Affairs. 2001. № 1.

*Kavanagh D., Seldon A.* The Powers Behind the Prime Minister: The Hidden Influence of № 10. London: HarperCollins, 1999.

*King A.* The Textbook Prime Minister A. / King (ed.). The British Prime Minister. London: Macmillan, 1988, repr. 2nd ed.

*Koenig L.* The Chief Executive. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1975.

*Laski H.J.* The American Presidency. New York: Grosset & Dunlap, 1940.

*Laski.J.* Parliamentary Government in England. A Commentary. London: Allen & Unwin, 1968, 8th ed.

*Lee J.M., Jones G.W., Burnham J.* At the Centre of Whitehall. Advising the Prime Minister and Cabinet. London: Macmillan, 1998.

*Lijphart A.* Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven, Conn.; London: Yale U.P., 1984

*McConnel G.* The Modern Presidency. New York: St Martin's Press, 1976. 2nd ed.

*Mosley R.K.* The Story of the Cabinet Office. London: Routledge & Kegan Paul, 1969.

*Nathan R.P.* The Administrative Presidency. New York: Wiley & Sons, 1983.

*Nelson W.D.* Who Speaks for the President? The White House Press Secretary from Cleveland to Clinton. Syracuse: Syracuse U.P., 1998.

*Paxman J.* Friends in High Places. Harmondsworth: Penguin, 1990.

*Pile W.* The Department of Education and Science. London: Allen & Unwin, 1979.

*Pomper G.M.* Party Renewal in America. New York: Praeger, 1980.

*Pryce S.* Presidentialising the Premiership. Basingstoke: Macmillan, 1997.

*Punnett R.M.* Front Bench Opposition: The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British Politics. London: Heinemann, 1973.

*Rhodes R.A.W.* (ed.) Transforming British Government. Vol. 1. Changing Institutions and Vol. 2: Changing Roles and Relationships. London: Palgrave: Macmillan, 2000.

*Seldon A.* The Cabinet Office and Coordination // Public Administration. 1990. № 1.

*Shane P.M., Bruff H.M.* (eds.). The Law of Presidential Powers (Cases and Materials). Durrah: Carolina Academic Press, 1988.

*Sorauf F.J.* Party Politics in America. Boston (Mass.): Little, Brown & C°., 1976. 3rd ed.



*Sutherland K.* (ed.). The Rape of the Constitution. London: Imprint Academic, 2000.

*Theakston K.* The Civil Service since 1945. Oxford: Basil Blackwell, 1995.

*Turner D.R.* The Shadow Cabinet in British Politics. London; New York: Routledge & Kegan Paul, 1969.

*Underhill N.* The Lord Chancellor. Lavenham: Terence Dalton, 1978.

*Watkins A.* A Conservative Coup. London: Duckworth, 1991.

*Watts D.* The Mass Media: Political Communications in Britain Today. Sheffield: Hallam U.P., 2001.

*Wilson S.* The Story of the Cabinet Office to 1945. London: Her Majesty's Stationery Office, 1975

*Wiring Up.* Whitehall's Management of Cross-Cutting Policies and Services. London: Stationery Office, 2000.

*Woodhouse D.* In Pursuit of Good Administration: Ministers, Civil Servants and Judges. Oxford: Clarendon Press, 1997.

*Woodhouse T.* The Office of Lord Chancellor. Oxford: Hart, 2001.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Вестминстерская модель, вице-президент, кабинет, конгресс, независимые агентства, патронаж, палата представителей, палата лордов, палата общин, президент, премьер-министр, разделение властей, сенат, фактическая конституция.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В основе государственной власти в Великобритании и США лежат конституции. В чем отличие конституции США от Великобритании по форме?
2. Каковы отличительные признаки исполнительных систем в Великобритании и США?
3. Назовите черты Вестминстерской модели управления.
4. Где сильнее развита система разделения властей: в США или Великобритании?
5. Что такое «патронаж» и как эта система работает в двух странах?
6. Какие министерства сходны и различны в Великобритании и в США?

## 36.2. Административные системы «наполеоновских» стран

К «наполеоновским» странам относится ряд государств континентальной Европы: Бельгия, Греция, Италия, Испания, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Франция.

Термин «наполеоновские» в аспекте применения к наименованию особой модели административной системы избран неслучайно. Основы построения централизованного государственного аппарата, мощного корпуса государственной бюрократии были заложены во Франции в период правления Наполеона I Бонапарта. Речь идет о разработке гражданского кодекса, создании института префектов и

*Foley M.* The British Presidency: Tony Blair and the Politics of Political Leadership. Manchester: Manchester U.P., 2000.

*Fry G.K.* The Changing Civil Service. London: Allen & Unwin, 1985

*Garrett J.* Managing the Civil Service. London: Heinemann, 1980.

*Greenstein F.* The American Party System and the American People. Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall, 1970;

*Hanham H.J.* The Creation of the Scottish Office, 1881–1887 // Juridical Review. 1965. № 1.

*Hennessy P.* Whitehall. London: Pimlico Press, 2001.

*Hess S.* Organizing the Presidency. Washington (D.C.): The Brookings Institution, 1988.

*Kavanagh D., Richards D.* Departmentalism and Joined-Up Government: Back to the Future? // Parliamentary Affairs. 2001. № 1.

*Kavanagh D., Seldon A.* The Powers Behind the Prime Minister: The Hidden Influence of № 10. London: HarperCollins, 1999.

*King A.* The Textbook Prime Minister A. / King (ed.). The British Prime Minister. London: Macmillan, 1988, repr. 2nd ed.

*Koenig L.* The Chief Executive. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1975.

*Laski H.J.* The American Presidency. New York: Grosset & Dunlap, 1940.

*Laski.J.* Parliamentary Government in England. A Commentary. London: Allen & Unwin, 1968, 8th ed.

*Lee J.M., Jones G.W., Burnham J.* At the Centre of Whitehall. Advising the Prime Minister and Cabinet. London: Macmillan, 1998.

*Lijphart A.* Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven, Conn.; London: Yale U.P., 1984

*McConnel G.* The Modern Presidency. New York: St Martin's Press, 1976. 2nd ed.

*Mosley R.K.* The Story of the Cabinet Office. London: Routledge & Kegan Paul, 1969.

*Nathan R.P.* The Administrative Presidency. New York: Wiley & Sons, 1983.

*Nelson W.D.* Who Speaks for the President? The White House Press Secretary from Cleveland to Clinton. Syracuse: Syracuse U.P., 1998.

*Paxman J.* Friends in High Places. Harmondsworth: Penguin, 1990.

*Pile W.* The Department of Education and Science. London: Allen & Unwin, 1979.

*Pomper G.M.* Party Renewal in America. New York: Praeger, 1980.

*Pryce S.* Presidentialising the Premiership. Basingstoke: Macmillan, 1997.

*Punnett R.M.* Front Bench Opposition: The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British Politics. London: Heinemann, 1973.

*Rhodes R.A.W.* (ed.) Transforming British Government. Vol. 1. Changing Institutions and Vol. 2: Changing Roles and Relationships. London: Palgrave: Macmillan, 2000.

*Seldon A.* The Cabinet Office and Coordination // Public Administration. 1990. № 1.

*Shane P.M., Bruff H.M.* (eds.). The Law of Presidential Powers (Cases and Materials). Durrah: Carolina Academic Press, 1988.

*Sorauf F.J.* Party Politics in America. Boston (Mass.): Little, Brown & C°., 1976. 3rd ed.



*Sutherland K.* (ed.). The Rape of the Constitution. London: Imprint Academic, 2000.

*Theakston K.* The Civil Service since 1945. Oxford: Basil Blackwell, 1995.

*Turner D.R.* The Shadow Cabinet in British Politics. London; New York: Routledge & Kegan Paul, 1969.

*Underhill N.* The Lord Chancellor. Lavenham: Terence Dalton, 1978.

*Watkins A.* A Conservative Coup. London: Duckworth, 1991.

*Watts D.* The Mass Media: Political Communications in Britain Today. Sheffield: Hallam U.P., 2001.

*Wilson S.* The Story of the Cabinet Office to 1945. London: Her Majesty's Stationery Office, 1975

*Wiring Up.* Whitehall's Management of Cross-Cutting Policies and Services. London: Stationery Office, 2000.

*Woodhouse D.* In Pursuit of Good Administration: Ministers, Civil Servants and Judges. Oxford: Clarendon Press, 1997.

*Woodhouse T.* The Office of Lord Chancellor. Oxford: Hart, 2001.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Вестминстерская модель, вице-президент, кабинет, конгресс, независимые агентства, патронаж, палата представителей, палата лордов, палата общин, президент, премьер-министр, разделение властей, сенат, фактическая конституция.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В основе государственной власти в Великобритании и США лежат конституции. В чем отличие конституции США от Великобритании по форме?
2. Каковы отличительные признаки исполнительных систем в Великобритании и США?
3. Назовите черты Вестминстерской модели управления.
4. Где сильнее развита система разделения властей: в США или Великобритании?
5. Что такое «патронаж» и как эта система работает в двух странах?
6. Какие министерства сходны и различны в Великобритании и в США?

## 36.2. Административные системы «наполеоновских» стран

К «наполеоновским» странам относится ряд государств континентальной Европы: Бельгия, Греция, Италия, Испания, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Франция.

Термин «наполеоновские» в аспекте применения к наименованию особой модели административной системы избран неслучайно. Основы построения централизованного государственного аппарата, мощного корпуса государственной бюрократии были заложены во Франции в период правления Наполеона I Бонапарта. Речь идет о разработке гражданского кодекса, создании института префектов и

супрефектов, установлении контроля за церковными организациями, основании во Франции первого высшего учебного заведения (Эколь Политекник), готовящего профессиональных государственных чиновников.

Основой для объединения вышеперечисленных государств в одну группу служит сходство их административных систем по ряду политических и социокультурных признаков, а также общей доминирующей правовой традиции.

Имеются в виду следующие характеристики:

противоречивая политическая культура, проявляющаяся в склонности как к плебисцитарной, так и репрезентативной моделям демократии;

широкое присутствие государства в политической и социальной сферах жизни общества;

доминирование центрального уровня управления в отношениях с регионами и отдельными территориями;

государство представляет себя в глазах граждан как символическое выражение общественного интереса;

традиционно сильная государственная бюрократия, престиж и статус которой в «наполеоновских» государствах весьма высок;

в «наполеоновских» странах существенно численное доминирование карьерных чиновников над политическими (например, их соотношение во Франции составляет 40–1, против 5–1 в США);

корпус высшего чиновничества в этих государствах более закрыт и элитарен;

чиновники осуществляют свою деятельность на основе особого служебного права;

в «наполеоновских» странах доминирует дженералистский подход к подготовке государственных служащих, т.е. чиновники, как правило, обладают общими знаниями в области права, экономики и делопроизводства.

При этом нельзя забывать, что государства, входящие в группу «наполеоновских» стран, существенно различаются по своему политическому устройству. Франция, согласно Конституции 1958 г., смешанная президентско-парламентская республика, Италия — классическая парламентская республика, Испания с 1978 г. — парламентская монархия. К последнему типу относятся также Бельгия, Люксембург и Нидерланды. Несмотря на то что все «наполеоновские» страны, за исключением Бельгии, унитарные государства, в некоторых из них существуют территории, обладающие значительными правами автономии. Это пять областей в Италии, имеющие право принимать свой собственный статут — основной закон области [Алебастрова, 2000], четыре территории в Испании, обладающие правами специальных автономий (наиболее известная — так называемая Страна Басков), в Португалии особым статусом обладают Азорские острова. Все это предопределило особенности административных систем этих государств в части организации и регулирования взаимоотношений центральной власти и регионов.



В качестве модельной рассмотрим административную систему Франции. Прежде всего следует отметить высокий уровень централизации государственного управления, предопределивший сильное влияние центра на процесс управления в регионах и на местном уровне. Как уже было сказано, высокий уровень централизации, который был установлен еще во времена абсолютной монархии и позднее закреплен в законодательных актах Великой французской революции и Наполеона Бонапарта, является неотъемлемым элементом французской концепции национального государства. Именно централизация государственного управления рассматривается во французском конституционном праве как основание единой и неделимой нации, защищающее гражданина от несправедливого отношения местных властей и объективно различного уровня развития субнациональных административно-территориальных единиц. Это связано с основополагающим принципом республики, который гласит, что никакой отдельный представитель или часть народа не могут присвоить себе осуществление национального суверенитета, принадлежащего всему народу. Поэтому на протяжении столетий административная централизация трактовалась как объективная необходимость для Франции, для ее стабильного развития и процветания [Dupont–White, 1860].

Одной из отличительных черт административной системы Франции является также то, что президент республики одновременно является и главой государства и главой исполнительной власти, т.е. он выполняет часть функций, в парламентской демократии традиционно принадлежащих премьер-министру.

В части регулирования деятельности системы исполнительной власти Франции президент наделен следующими основными полномочиями: «президент назначает премьер-министра, он прекращает его полномочия по заявлению последнего об отставке правительства. По представлению премьер-министра Президент назначает других членов правительства и прекращает их полномочия» (ст. 8 Конституции Франции). Кроме того президент председательствует на заседаниях Совета министров, подписывает декреты и ордонансы, принятые правительством.

Премьер-министр Франции руководит текущей работой правительства (ст. 21 Конституции Франции), имеет право издавать регламентарные акты (ст. 37), право присутствовать и выступать на заседаниях палат парламента, обладает правом законодательной инициативы. При этом во Франции принято различать такие понятия, как Совет министров и Кабинет. Совет министров — это коллегиальный орган управления, на заседаниях которого председательствует президент. Кабинет — это заседания министров под председательством премьер-министра, обычно проводимые по вопросам текущей политики. Таким образом, формально зафиксированными полномочиями обладает лишь Совет министров.

В Конституции Франции отражен принцип ответственности правительства перед парламентом — Национальным собранием Фран-

ции. Последнее имеет право отказать в доверии правительству, что влечет заявление премьер-министра о коллективной отставке правительства.

Премьер-министр Франции имеет собственный административный аппарат, который состоит из Кабинета премьер-министра, генерального секретариата национальной обороны и генерального секретариата правительства. Основной задачей этих органов является организационно-правовое обеспечение работы премьер-министра и техническая координация деятельности министров.

Министерства Франции можно классифицировать по сферам управления:

1) внешнеполитические и военные (Министерство внешней торговли, Министерство иностранных дел, Министерство по заморским территориям);

2) экономические и регулирующие отрасли промышленности (Министерство по антимонопольной политике, Министерство по телекоммуникациям, информационным технологиям и почтам, Министерство сельского хозяйства);

3) внутренней и социальной политики (Министерство внутренних дел, Министерство занятости, Министерство здравоохранения, Министерство образования, исследований и технологий, Министерство социальной защиты, Министерство юстиции);

4) сферы культуры и образования (Министерство культуры, Министерство по делам молодежи и спорта).

В структуре субнационального уровня управления во Франции можно выделить три основных типа административно-территориальных единиц: регионы, департаменты и коммуны[1]. Центральное правительство берет на себя решение задач общенационального масштаба, решение региональных задач, а также определение структуры взаимоотношений государственной власти и местных сообществ берет на себя региональный и коммунальный уровень управления. Структура регионального управления представлена на схеме 1.

Высокий уровень административной централизации проявляется и в особенностях устройства государственной службы Франции. Практически все основные органы управления государственной службой сосредоточены на центральном административном уровне — уровне правительства страны. Основным правительственным органом, занимающимся регулированием отношений государственной службы, является Министерство государственной службы, государственной реформы и децентрализации. В его состав входит так называемая Генеральная дирекция администрации и государственной службы, задачи которой связаны с осуществлением контроля за соблюдением законодательства о государственной службе (прежде всего *Общего статута государственной службы*), сбором статистических данных, управлением соответствующим имуществом, оператив-

[1] Во Франции выделяют также еще один тип территорий, обладающих особым статусом — это заморские территории.



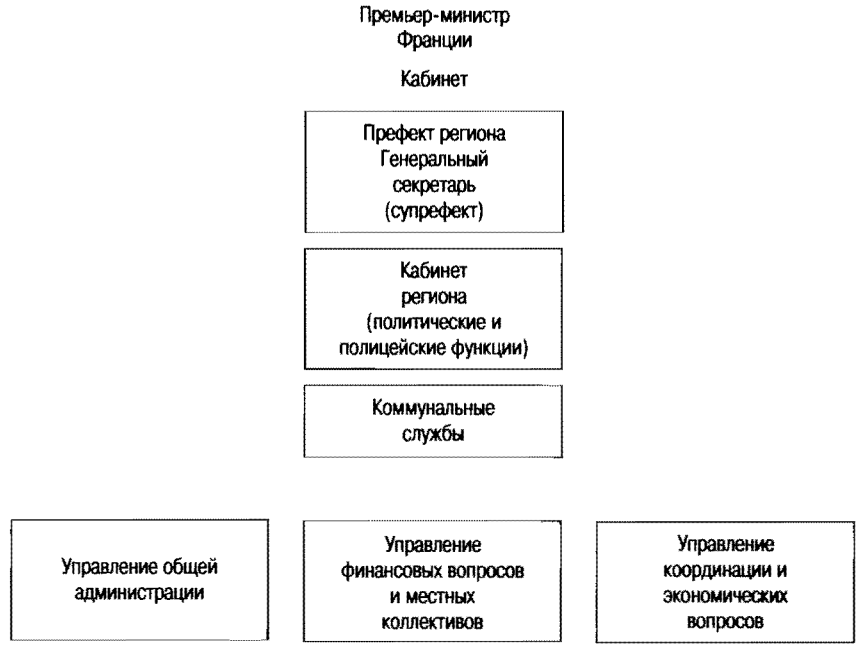



*Схема 1.* Региональный уровень управления во Франции

ным руководством процессом реформирования государственной службы. Формально руководство государственной службой Франции осуществляет премьер-министр, председательствующий в Высшем совете центральной государственной службы, еще одном правительственном органе по делам государственной службы. Однако нередко премьер-министр передает данные полномочия члену Совета министров или государственному секретарю по вопросам государственной службы.

Подобная французской структура административной системы и организация государственной службы характерна для большинства «наполеоновских» стран. Поэтому далее остановимся лишь на отличительных характеристиках некоторых из них.

Одна из особенностей административной системы Италии заключается в существовании так называемых вспомогательных органов, статус которых специально прописан в Конституции республики Италия. К таковым относятся Национальный совет экономики и труда, Государственный совет и Счетная палата.

Первый орган формируется из представителей профсоюзов, общественных объединений, экспертов и обладает правом законотворческой инициативы. Государственный совет согласно Конституции — консультативный орган по административным и юридическим вопросам, а также внешний орган административной юстиции. Счетная палата Италии выполняет традиционные для такого органа функции

предварительного контроля за финансовой деятельностью правительства, а также подконтрольных государству.

В Италии, так же как во Франции, при Совете министров существует специальный орган, занимающийся делами государственной службы — департамент государственной деятельности. В ведении этого департамента находятся кадровые вопросы, реестр служащих государственных организаций, координация усилий по реформированию государственной службы и т.д. Многие текущие вопросы государственной службы решаются в Италии на уровне отдельных министерств и ведомств, для чего практически при каждом министерстве создается специальный *Административный совет,* возглавляемый министром или его заместителем. Этот коллегиальный орган решает вопросы структуры штатов и подбора кадров по отдельным подразделениям министерства, принимает решения по результатам конкурсного отбора на вакантные должности.

Бельгия — единственная федерация среди всех «наполеоновских» стран. И именно это определило особенности ее административной системы. Все субъекты федерации: Фландрия, Валлония и столичная область Брюссель имеют значительные полномочия в сфере экономики, социальной и региональной политики, а также культуры и образования. В каждом субъекте граждане Бельгии избирают местный парламент, который, в свою очередь, формируют правительство региона.

Раскрывая структуру и содержание административных систем современных государств следует помнить, что практически каждая из них претерпевает сегодня серьезные изменения, связанные с новым циклом административных реформ, инициированных в 80–90-е годы XX в. «Наполеоновские» страны не являются исключением. Ход и содержание административных реформ здесь определяется теми же социально-политическими и культурными особенностями, о которых уже говорилось в самом начале. Это — высокая степень централизации системы государственного управления, сравнительно большой государственный сектор, высокий процент госслужащих в общем числе занятых (во Франции по данным на 1997 г. — 25%[1]), сильное влияние государственного управления на все сферы общественной жизни. Поэтому одним из основных направлений административного реформирования «наполеоновских» стран стала децентрализация и деконцентрация системы государственного управления. С 1982 г. во Франции осуществляется программа децентрализации. В ходе ее был введен новый уровень управления — регион, объединяющий несколько департаментов. Всего было создано 22 региона. Первоначально регион получил статус «территориального самоуправляющегося коллектива». В 1986 г. они были преобразованы в «децентрализованные территории». Одновременно значительно повысилась роль органов местного управления, получивших большую свободу действий по решению местных задач. В 1992 г. была разработана и принята к исполнению «Хартия деконцентрации». Движение к деконцентрации системы государственного управления во Франции сопровождалось крупномасштабной структурной реформой. Центральному правительству требовалось пересмотреть свою роль, посредством усиления их способности выстраивать и оценивать политику. Их структуры были рационализированы, а часть уровней иерархии сокращены.

[1] В это число входят служащие государственных служб и корпораций, таких как почта La Post, Франц. телеком. железных дорог — SNCF и др.



В 1995 г. был учрежден межминистерский комитет по государственной реформе, включающий представителей из всех ключевых министерств, связанных с этой реформой (CIATER) а также межминистерскую комиссию по государственной реформе, орган, зафиксированный в распоряжении.

В Нидерландах в начале 80-х годов были сформированы новые региональные администрации в крупнейших городах страны (Амстердаме, Гааге, Роттердаме и др.), обладающие более широкой компетенцией и полномочиями по принятию административных и финансовых решений. Существенно выросла финансовая самостоятельность органов местного самоуправления [Сморгунов, 2000; Kickert, 1996].

В ходе административных реформ во Франции финансовая децентрализация также была одним из основных приоритетов. В результате бюджеты местных органов власти почти на s формируются за счет налоговых поступлений и лишь на j за счет государственных субсидий. Параллельно были значительно расширены права коммун в вопросах развития транспорта, социальной деятельности, гражданского и промышленного строительства [Василенко, 1997].

В Испании децентрализация финансового управления привела к тому, что в 1990 г. центральный бюджет контролировал лишь 65,5% от ВВП по сравнению с 90,3% в 1970 г.. Начиная с 1982 г. центральное правительство передало регионам право сбора ряда налогов. Параллельно были инициированы программы стимулирования структурной модернизации региональных хозяйств (в особенности малонаселенных, аграрных регионов), что очевидно должно было повысить экономическую эффективность использования денежных поступлений. И действительно, почти во всех 17 автономных регионах Испании в первой половине 90-х годов наблюдался устойчивый рост уровня валового внутреннего продукта на душу населения [Авилова, 1997].

Административные реформы во Франции, Бельгии, Голландии, Испании, Италии и Греции были направлены прежде всего на демократизацию государства, а не на экономию бюджетных средств и урезание статей социальных программ. Отсюда их главными целями были: социальная справедливость, реализация общественного интереса, обеспечение доступных и качественных услуг, совершенствование системы управления человеческими ресурсами, трактуемыми как главный ресурс государства, упразднение ненужных законодательных барьеров и подразделений административных

служб, дублирующих функции друг друга (т.н. система «единственного окошка» [Морозова, 135]). Последние французские инициативы в сфере реформирования управления персоналом актуализируют следующие моменты: 1) децентрализация (деконцентрация) управления карьерой посредством удаления законодательных барьеров, развития диалога между государственными служащими и работодателями на всех уровнях, модификации организационных моделей, с целью повышения степени децентрализации управления персоналом; 2) упрощение и децентрализация процедур найма; 3) стимулирование разработки специальных программ и проведение конкурсных экзаменов в центральных министерствах (эта процедура уже широко применяется в Министерстве образования и Министерстве внутренних дел). Таким образом, программа французских административных реформ ориентирована на комплексный подход к сфере управления персоналом и развития человеческих ресурсов, актуализацию согласования интересов работодателей и персонала, а следовательно, и на повышение эффективности системы государственного управления в целом.

Подвести итог этой темы можно словами известного французского социолога М. Крозье: «Мы должны стремиться к тому, чтобы трансформировать громоздкое всеведущее государство, которое мы создали, в скромное государство, более толковое, стремящееся поставить себя на службу обществу, а не командовать им» [Крозье, 1993, 43]. В этом тезисе сконцентрирована суть тех преобразований, которые претерпевают сегодня административные системы, принадлежащие к «наполеоновской модели».

## ЛИТЕРАТУРА


*Авилова А.* Испания: новая модель отношений между центром и регионами // Проблемы теории и практики управления. 1997. № 3.

*Албегова И.М., Емцов Р.Г., Холопов А.В.* Государственная экономическая политика. М., 1998.

*Алебастрова И.А.* Конституционное право зарубежных стран. М.: Юриспруденция, 2000.

*Афанасьев М.Н.* Государев двор или гражданская служба // ПОЛИС. 1996. № 6.

*Василенко И.* Административно-государственное управление: опыт Франции // Проблемы теории и практики управления. 1997. № 1.

*Василенко И.* Административно-государственное управление как наука // Социологические исследования. 1993. № 8.

Государственная служба: теория и организация. Ростов-на-Дону, 1998.

Государство в меняющемся мире. Отчет Всемирного банка // Вопросы экономики. 1997. № 7.

*Зинченко Г.П., Игнатов В.Г.* Государственная и муниципальная служба: методология, теория, технология, зарубежный опыт. Ростов-на-Дону, 1997.

*Крозье М.* Современное государство — скромное государство // Свободная мысль. 1993. № 11.





*Морозова Е.Г.* Политический рынок и маркетинг: концепции, модели, технологии. М., 1999.

*Сморгунов Л.В.* Административные реформы в западных странах: сравнительный анализ // Сравнительное государственное управление. Сб. ст. СПб.: СПбГУ, 2000.

*Dupont-White Ch.* La centralisation, suite de? l'Individu et l'État? Paris: Guillaumin, 1860.

*Kickert W.* Expansion and Diversification of Public Administration in Postwar Welfare State: The Case of The Netherlands // Public Administration Review. 1996. Vol. 56. № 1.


## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Административная децентрализация, префект, регион, департамент, коммуна.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Определите отличительные характеристики административной системы «наполеоновских» стран.
2. Какие государства входят в группу «наполеоновских» стран?
3. К каким типам государственного устройства относятся Франция, Бельгия, Италия и Испания?
4. В чем заключается специфика отношений между центральной властью и регионами во Франции?
5. Каковы отличительные черты административной системы Италии?
6. Каковы отличительные черты административной системы Бельгии?
7. Определите основные направления административных реформ в «наполеоновских» странах.

## 36.3. Административные системы «германских» стран

К странам, принадлежащим к так называемой германской модели, относятся Германия, Австрия и, частично, Швейцария.

Таким образом, определение данной модели как германской вполне закономерно, поскольку объединяет страны с общим языком и близкими культурными традициями.

Однако помимо языка, культуры и географической близости данные государства объединяет также сходство их административных систем по ряду политических признаков, а также общей доминирующей правовой традиции.

Имеются в виду следующие характеристики:

наличие системы партийного патронажа над органами государственного управления, выразившейся прежде всего в наличии в этих органах пропорционального партийного представительства;

глубокие традиции германской бюрократии, в большой степени и ныне соответствующей классической веберовской модели: «боннские

служб, дублирующих функции друг друга (т.н. система «единственного окошка» [Морозова, 135]). Последние французские инициативы в сфере реформирования управления персоналом актуализируют следующие моменты: 1) децентрализация (деконцентрация) управления карьерой посредством удаления законодательных барьеров, развития диалога между государственными служащими и работодателями на всех уровнях, модификации организационных моделей, с целью повышения степени децентрализации управления персоналом; 2) упрощение и децентрализация процедур найма; 3) стимулирование разработки специальных программ и проведение конкурсных экзаменов в центральных министерствах (эта процедура уже широко применяется в Министерстве образования и Министерстве внутренних дел). Таким образом, программа французских административных реформ ориентирована на комплексный подход к сфере управления персоналом и развития человеческих ресурсов, актуализацию согласования интересов работодателей и персонала, а следовательно, и на повышение эффективности системы государственного управления в целом.

Подвести итог этой темы можно словами известного французского социолога М. Крозье: «Мы должны стремиться к тому, чтобы трансформировать громоздкое всеведущее государство, которое мы создали, в скромное государство, более толковое, стремящееся поставить себя на службу обществу, а не командовать им» [Крозье, 1993, 43]. В этом тезисе сконцентрирована суть тех преобразований, которые претерпевают сегодня административные системы, принадлежащие к «наполеоновской модели».

## ЛИТЕРАТУРА


*Авилова А.* Испания: новая модель отношений между центром и регионами // Проблемы теории и практики управления. 1997. № 3.

*Албегова И.М., Емцов Р.Г., Холопов А.В.* Государственная экономическая политика. М., 1998.

*Алебастрова И.А.* Конституционное право зарубежных стран. М.: Юриспруденция, 2000.

*Афанасьев М.Н.* Государев двор или гражданская служба // ПОЛИС. 1996. № 6.

*Василенко И.* Административно-государственное управление: опыт Франции // Проблемы теории и практики управления. 1997. № 1.

*Василенко И.* Административно-государственное управление как наука // Социологические исследования. 1993. № 8.

Государственная служба: теория и организация. Ростов-на-Дону, 1998.

Государство в меняющемся мире. Отчет Всемирного банка // Вопросы экономики. 1997. № 7.

*Зинченко Г.П., Игнатов В.Г.* Государственная и муниципальная служба: методология, теория, технология, зарубежный опыт. Ростов-на-Дону, 1997.

*Крозье М.* Современное государство — скромное государство // Свободная мысль. 1993. № 11.





*Морозова Е.Г.* Политический рынок и маркетинг: концепции, модели, технологии. М., 1999.

*Сморгунов Л.В.* Административные реформы в западных странах: сравнительный анализ // Сравнительное государственное управление. Сб. ст. СПб.: СПбГУ, 2000.

*Dupont-White Ch.* La centralisation, suite de? l'Individu et l'État? Paris: Guillaumin, 1860.

*Kickert W.* Expansion and Diversification of Public Administration in Postwar Welfare State: The Case of The Netherlands // Public Administration Review. 1996. Vol. 56. № 1.


## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Административная децентрализация, префект, регион, департамент, коммуна.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Определите отличительные характеристики административной системы «наполеоновских» стран.
2. Какие государства входят в группу «наполеоновских» стран?
3. К каким типам государственного устройства относятся Франция, Бельгия, Италия и Испания?
4. В чем заключается специфика отношений между центральной властью и регионами во Франции?
5. Каковы отличительные черты административной системы Италии?
6. Каковы отличительные черты административной системы Бельгии?
7. Определите основные направления административных реформ в «наполеоновских» странах.

## 36.3. Административные системы «германских» стран

К странам, принадлежащим к так называемой германской модели, относятся Германия, Австрия и, частично, Швейцария.

Таким образом, определение данной модели как германской вполне закономерно, поскольку объединяет страны с общим языком и близкими культурными традициями.

Однако помимо языка, культуры и географической близости данные государства объединяет также сходство их административных систем по ряду политических признаков, а также общей доминирующей правовой традиции.

Имеются в виду следующие характеристики:

наличие системы партийного патронажа над органами государственного управления, выразившейся прежде всего в наличии в этих органах пропорционального партийного представительства;

глубокие традиции германской бюрократии, в большой степени и ныне соответствующей классической веберовской модели: «боннские

бюрократы имеют тенденцию педантично следовать духу Римского права, искусно сведенного в неизменный кодекс, что придает гражданским служащим отчасти догматический, книжный образ мышления» [Василенко, 2000, 127];

особый тип административного поведения, определяемый как «комбинация строгости и гибкости при применении публичного права» [Сморгунов, 2000, 142];

традиционно сильная государственная бюрократия, престиж и статус которой в «германских» государствах весьма высок;

федеративный тип территориального устройства и высоко развитая, самостоятельная система регионального (земельного) и местного самоуправления.

Федеративное устройство государств, относящихся к германской модели, имеет достаточно глубокие корни. Германия на протяжении многих веков находилась в состоянии раздробленности на множество отдельных княжеств и после объединения под эгидой Пруссии в 1871 г. приняла федеративную форму территориального устройства. Современная германская федерация имеет территориальную и культурно-языковую основу и является «кооперативной» по типу взаимодействия федерального правительства и субъектов федерации.

Основы политико-административной системы независимой Австрийской Республики как федерации, формально были закреплены Государственным договором 1955 г., утвердившим также основные демократические институты страны. Современную австрийскую федерацию составляют девять земель.

Швейцария изначально создавалась как военный союз независимых государственных образований — кантонов Унтервальд, Швиц и Ури, затем расширившийся и обретший к середине XIX в. отчетливые федеративные черты[1]. Сегодня Швейцария официально именуется по-прежнему Конфедерацией, но фактически представляет собой федерацию, построенную в соответствии с территориально-историческим делением страны. Об этом свидетельствует тот факт, что кантоны не имеют права на сецессию и их полномочия и правопорядок гарантированы федеральным правом.

Рассмотрим структуру административной системы Германии как наиболее типичной для данной модели. К основным элементам федерального уровня административной системы Германии относятся федеральный президент, федеральный канцлер и федеральные министры.

Федеральный президент, избираемый специально созываемым Федеральным собранием, формально играет весьма значительную роль в системе государственного управления Германии. К его компетенции относится утверждение в должности канцлера и федеральных министров, федеральных судей, чиновников, офицеров; он осуществляет заключение международных договоров, аккредитацию послов и др. Однако на практике, благодаря требованию об обязательной контрассигнации актов федерального президента канцлером или компетентным министром, властные полномочия президента оказываются невелики и сводятся в основном к представительским функциям.

[1] В истории Швейцарии был кратковременный период с 1798 по 1802 г., когда Конституция определяла территориальное устройство страны как унитарное, централизованное государство по образцу наполеоновской Франции.



Вершину исполнительной власти ФРГ образуют федеральный канцлер и федеральные министры. Федеральный канцлер является главой правительства и получает свой пост и властные полномочия от нижней палаты германского парламента — Бундестага. Бундестаг избирает предложенную федеральным президентом кандидатуру, причем избранным считается кандидат, набравший абсолютное большинство голосов. Поэтому чаще всего избранным становится кандидат, победившей на выборах партийной коалиции. Федеральный президент лишь формально утверждает избранного кандидата, после чего тот вступает в должность.

Федеральные министры также формально назначаются федеральным президентом по предложению федерального канцлера, фактически формирующего кабинет. Таким образом, принятие решений по основным направлениям государственной политики и ключевым кадровым решениям закреплено Конституцией Германии за федеральным канцлером. Он председательствует на заседаниях правительства и согласно ст. 69 Конституции несет ответственность за политику возглавляемого им правительства. В случае смены федерального канцлера правительство обязано в полном составе уйти в отставку [Алебастрова, 2000].

В Германии, как и в других демократических государствах, действует конституционная норма, согласно которой федеральный президент, канцлер и другие члены правительства не имеют права занимать иные оплачиваемые должности или заниматься любой коммерческой деятельностью. В исключительных случаях ст. 66 Конституции ФРГ позволяет им с обязательного согласия Бундестага входить в состав наблюдательных советов коммерческих предприятий на общественных началах [Алебастрова, 2000].

*Важнейшие положения Конституции ФРГ*

Статья 20.

1. Федеративная республика Германия есть демократическое и социальное федеративное государство.

2. Единственным источником государственной власти является народ. Народ осуществляет свою власть посредством выборов и голосований и через особые органы исполнительной судебной власти.

3. Органы законодательной власти не вправе выходить за пределы полномочий, установленных для них Конституцией, а исполнительная судебная власть должна действовать в пределах полномочий, установленных для них законом и правовыми нормами.

Ответственность канцлера и правительства перед парламентом закреплена достаточно жестко, что, в частности, выражается в сравни-

тельно просто реализуемой процедуре «конструктивного вотума недоверия» федеральному канцлеру. Бундестаг самостоятельно может принять решение о выражении вотума недоверия и представить федеральному президенту кандидатуру преемника, которую он обязан утвердить в течение 48 часов. Данная процедура уже дважды применялась в истории современной Германии в 1972 и 1982 г. Причем в 1982 г. она была успешно реализована, и канцлер Г. Шмидт вынужден был уйти в отставку.

Земельный и местный уровень управления Германии представлен на схеме 1 на примере административной системы земли Бавария.




*Схема 1.* Земельный и местный уровни управления (земля Бавария)

На земельном уровне структуры политико-административного управления могут различаться, однако в большинстве случаев они состоят из следующих основных элементов: земельного парламента — ландтага, правительства земли, министра-президента и канцелярии. Так, например, согласно конституции свободной земли Бавария, высшей административной властью земли является правительство, состоящее из министра-президента и до 17 министров земли. Члены правительства земли назначаются министром-президентом с согласия ландтага. Министр-президент определяет число сфер ответственности и полномочий членов правительства. Однако каждый министр земли действует самостоятельно в рамках своей компетенции и несет индивидуальную ответственность перед ландтагом. В структуре правительства земли особо выделяются министр–глава канцелярии, ответственный за обеспечение бесперебойной работы правительства и процесс делопроизводства, а также министр по связям с ЕС и федеральными властями. Последний представляет собой фигуру, по статусу и функциям схожую с министром иностранных дел на федеральном уровне. Важно подчеркнуть, что земли в Германии и Австрии являются самостоятельными субъектами взаимодействия в рамках ЕС, способными реализовывать собственную экономическую политику на общеевропейском уровне без участия федерального правительства.



Уровень местного самоуправления в Германии во многом определяется тем, «что субнациональные уровни управления (и прежде всего местное самоуправление. — *А.В.*) обладают широкой автономией и местные главы администраций имеют значительную власть» [Hulmes, 1991]. При этом отмечается, что автономия местных органов власти есть не результат формализации их статуса, а скорее результат исторически сложившейся системы отношений между федеральным, субфедеральным и местным уровнями власти, сформировавшихся под влиянием многих факторов: самоуправленческих традиций вольных городов, политического влияния англо-американских оккупационных властей и т.д.

Конституционные гарантии местного самоуправления имеют самый общий характер. Основной закон ФРГ лишь констатирует, что «в землях, уездах и общинах народ должен иметь представительство, созданное всеобщими, прямыми, свободными выборами» [ФРГ: Конституция и законодательные акты, 1991]. Ряд немецких авторов особо подчеркивает, что муниципалитеты являются естественными корпоративными единицами, и их автономность вытекает не столько из государственной власти и желания вышестоящих государственных органов предоставить муниципалитетам некую автономию, сколько из суверенитета народа, который должен уважаться и обеспечиваться государством на практике.

В современной Германии сложились два основных уровня местного самоуправления: общинный и районный. Общины делятся на сельские и небольшие городские общины (до 20 тыс. жителей), города (более 20 тыс.) и крупные города (более 100 тыс.). В то время как общины занимаются решением задач, непосредственно касающихся лишь их территории и проживающих на ней жителей, районы являются органами общественного управления более высокого уровня, объединяющими несколько общин. Всего в Германии насчитывается 13 854 общины (включая 82 крупных города) и 323 района. На организацию подобной двухуровневой системы местного самоуправления в условиях федеративного государства нацелена муниципальная реформа в Российской Федерации.

В Австрии на федеральном уровне существуют фактически те же самые элементы административной системы, что и в Германии, разница состоит лишь в порядке избрания некоторых высших должностных лиц и разделении компетенции между различными элементами административной системы. Так, федеральный президент Австрии избирается напрямую населением, а не парламентом. Согласно статье 60 Конституции Австрии: «...федеральный президент избирается народом

Федерации на основе равного, прямого избирательного права путем лично осуществляемого тайного голосования. Избранным считается кандидат, получивший более половины всех признанных действительными голосов. Если такое большинство не собрано, то проводится второй тур выборов... Срок полномочий федерального президента составляет шесть лет» [Австрийская республика, 1985, 7]. Федеральное правительство Австрии также возглавляется федеральным канцлером, но в отличие от Германии Конституция Австрии не предоставляет канцлеру самостоятельно определять политику правительства. Он осуществляет эту главную политическую функцию совместно с вице-канцлером, являющимся федеральным министром по делам государственной службы и спорта, десятью федеральными министрами и четырьмя государственными секретарями в ранге министров.

Законодательную власть в Австрии осуществляет двухпалатный парламент — Федеральное собрание. Как и в Германии, верхняя палата австрийского парламента называется бундесрат, депутаты которого представляют девять земель федерации. Всего бундесрат состоит из 64 членов, которые избираются земельными парламентами — ландтагами. Нижняя палата — национальрат состоит из 183 депутатов, избираемых населением страны по пропорциональной системе. Земельный уровень управления в Австрии в целом схож с германским.

В отличие от административных систем Германии и Австрии швейцарская административная система представляет собой особый случай, что позволяет нам говорить лишь о частичной ее близости к германской модели. Главная отличительная особенность Швейцарии заключается в том, что население страны обладает правом непосредственно участвовать в законодательстве страны, как на кантональном, так и общефедеральном уровне, что позволяет говорить о существовании в Швейцарии элементов прямой демократии. Конституция Швейцарии однозначно определяет статус парламента — Федерального собрания как органа, обладающего высшей политической властью в Конфедерации. Это еще одно ключевое отличие системы политико-административного управления Швейцарии, превращающее ее в т.н. суперпарламентскую республику. Вместе с тем помимо двухпалатного парламента в стране существует верховный федеральный исполнительный орган — Федеральный совет. Федеральный совет состоит из семи членов, опять же не назначаемых, а избираемых Национальным советом каждый раз после новых парламентских выборов. Федеральный совет является коллегиальным органом государственного управления, т.е. решения в нем принимаются посредством голосования. За Федеральным советом закрепляется компетенция, в целом традиционная для высшего органа исполнительной власти: разработка, представление и контроль за исполнением бюджета Конфедерации, отраслевое управление, безопасность государства, ведение иностранных дел и др. Глава Федерального совета меняется каждый год и стать им может любой из семи членов совета. Эта должность не предполагает особого статуса, схожего со статусом канцлера или президента. Занимающий его член Федерального совета продолжает руководить своим департаментом. В 2001–2002 гг. в Федеральном совете были пропорционально представлены четыре крупнейшие политические партии в стране: 2 представителя от Либеральной партии, 2 от Социал-демократической партии, 2 от Христианско-демократической партии и 1 представитель от Народной партии Швейцарии. Кантоны обладают значительными законодательными и распорядительными полномочиями. Их структура и порядок деятельности определяется конституциями и иными правовыми актами кантонов.



Каждая из современных административных систем претерпевает сегодня серьезные изменения, связанные с новым циклом административных реформ, инициированных в 80–90-е годы XX в. «Германские» страны не являются исключением. Причем основным уровнем реформирования стала не федеральная бюрократия, а региональный и муниципальный уровень управления. Активные реформы в Германии начались с 1990 г., когда крупнейшая ассоциация органов местного управления и самоуправления — KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) выдвинула лозунг: «От бюрократического регулирования к сервисной организации, посредством использования Новой модели регулирования (NSM)» [Banner, 1999, 24]. Новая модель регулирования была направлена на радикальную реорганизацию местных администраций с целью повышения их потенциала по обеспечению населения качественными услугами. Определяющими характеристиками этой модели стали: децентрализация административных структур, обеспечение подотчетности потребителям и мониторинг качества услуг. Одновременно с внутренними изменениями местных администраций происходили изменения в стиле и методах их работы с внешними организациями и клиентами. Речь идет об обеспечении прав потребителей путем разработки и реализации на местном уровне специальных постановлений, защищающих их права и предусматривающих специальные процедуры разрешения конфликтных ситуаций (обычно в пользу потребителя), регулярные опросы потребителей о степени их удовлетворенности предоставляемыми услугами и т.д. Немецкая лига городов, объединяющая муниципалитеты по всей Германии, опубликовала в 1998 г. данные о том, что около 90% немецких городов активно вовлечены в процесс реформирования с использованием новой модели регулирования. В том же 1998 г. для исследования и распространения лучшего опыта реформирования фондом Бертельсманна и фондом Ганс-Беклер была создана сеть «Германские города завтрашнего дня». Ведущие немецкие школы административно-государственного управления также принимают активное участие в активизации реформаторских усилий посредством популяризации новых методик управления и даже учреждения специальных наград за качество (Шпайер).

Таким образом, отличительными чертами реализации менеджериальной стратегии в Германии являются умеренные темпы реформ и широкое вовлечение различных ассоциаций и сетевых структур в процесс их разработки. Это предопределило консенсусный и в целом эволюционный характер немецких реформ.

## ЛИТЕРАТУРА


Австрийская республика. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1985.

*Алебастрова И.А.* Конституционное право зарубежных стран. М.: Юриспруденция, 2000.

*Бергман В.* Право и система государственной службы в Германии // Проблемы теории и практики управления. 1993. № 2.

*Василенко И.* Административно-государственное управление как наука // Социологические исследования. 1993. № 8.

*Василенко И.* Административно-государственное управление в странах Запада. М., 2000.

Государственная служба: теория и организация. Ростов-на-Дону, 1998.

Государство в меняющемся мире. Отчет Всемирного банка // Вопросы экономики. 1997. № 7.

*Зинченко Г.П., Игнатов В.Г.* Государственная и муниципальная служба: методология, теория, технология, зарубежный опыт. Ростов-на-Дону, 1997.

Конституционное право зарубежных стран. М.: БЭК, 1996.

*Сморгунов Л.В.* Административные реформы в западных странах: сравнительный анализ // Сравнительное государственное управление. Сб. ст. СПб.: СПбГУ, 2000.

ФРГ: Конституция и законодательные акты. М., 1991.

*Banner G.* From government to Governance: German Local Authorities between Regulation, Service Provision and Community Development // The Annals of Public Administration Research. 1999. Vol. 17.

*Hulmes S.* Local Governance and National Power. London: Harvester Wheatsheaf, 1991.


## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Бундестаг, бундесрат, ландтаг, федеральная земля, кантон, федеральный совет, федеральный канцлер.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Определите отличительные характеристики административной системы «германских» стран.
2. Какие государства входят в группу «германских» стран?
3. К каким типам государственного устройства относятся Германия, Австрия и Швейцария?
4. В чем заключается специфика отношений между центральной властью и регионами в Германии?
5. Каковы отличительные черты административной системы Австрии?
6. Каковы отличительные черты административной системы Швейцарии?
7. Определите основные направления административных реформ в «германских» странах.



## 36.4. Административные системы стран Северной Европы

В данной главе речь пойдет об административных системах стран Северной Европы: Дании (Королевство Дания), Исландии (Республика Исландия), Норвегии (Королевство Норвегия), Финляндии (Финляндская Республика), Швеции (Королевство Швеция).

Основные характеристики административных систем закреплены в действующих конституциях стран Северной Европы (с учетом вносимых конституционных изменений): Конституции Дании (1953 г.), Конституции Исландии (1944 г.), Конституции Норвегии (1814 г.), Конституции Финляндии (1999 г.), «Формы правления» Швеции (1974 г.).

Несмотря на то что в северных странах Европы понятие «скандинавизм» не пользуется популярностью (поскольку финны не являются скандинавами и региональная организация названа не Скандинавским, а Северным Советом (1952 г.), мы будем, исходя из геополитических, политических и культурных традиций, использовать термины «скандинавский корпоративизм», «скандинавский парламентаризм», «скандинавский этатизм», «политическая культура скандинавского корпоративного человека» как общие характеристики для стран Северной Европы.

Характеризуя в целом страны Северной Европы, мы считаем, что они представляют собой особую модель общества, экономики и государства, которая может быть названа «скандинавской». «Скандинавская модель... предполагает одну общую константу, применимую в разных социальных типах действия; сама модель достигает необходимого уровня обобщения и определяется как государство благоденствия с резко выраженными чертами институционализации всех сфер жизни человека. Человек при этом есть средство и цель» [Исаев, Чеканский, Шишкин, 2000, 135].

Отличительными особенностями стран Северной Европы являются: развитые демократические формы и методы государственного управления обществом, относительная экономическая и политическая стабильность, высокий уровень социального обеспечения граждан.

Рассматривая особенности функционирования административных систем северных стран Европы, остановимся на трех, на наш взгляд, основных: 1) Скандинавский парламентаризм как условие функционирования административной системы; 2) Влияние скандинавского корпоративизма на административную систему; 3) Политико-культурная составляющая административной системы.

Выделяя значимые элементы административной системы стран Северной Европы, мы рассмотрим структуру и уровни управления (центральный, региональный, местный) в административной системе, особенности скандинавской бюрократии.

**Скандинавский парламентаризм как условие функционирования административной системы.** Основной особенностью административных

## ЛИТЕРАТУРА


Австрийская республика. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1985.

*Алебастрова И.А.* Конституционное право зарубежных стран. М.: Юриспруденция, 2000.

*Бергман В.* Право и система государственной службы в Германии // Проблемы теории и практики управления. 1993. № 2.

*Василенко И.* Административно-государственное управление как наука // Социологические исследования. 1993. № 8.

*Василенко И.* Административно-государственное управление в странах Запада. М., 2000.

Государственная служба: теория и организация. Ростов-на-Дону, 1998.

Государство в меняющемся мире. Отчет Всемирного банка // Вопросы экономики. 1997. № 7.

*Зинченко Г.П., Игнатов В.Г.* Государственная и муниципальная служба: методология, теория, технология, зарубежный опыт. Ростов-на-Дону, 1997.

Конституционное право зарубежных стран. М.: БЭК, 1996.

*Сморгунов Л.В.* Административные реформы в западных странах: сравнительный анализ // Сравнительное государственное управление. Сб. ст. СПб.: СПбГУ, 2000.

ФРГ: Конституция и законодательные акты. М., 1991.

*Banner G.* From government to Governance: German Local Authorities between Regulation, Service Provision and Community Development // The Annals of Public Administration Research. 1999. Vol. 17.

*Hulmes S.* Local Governance and National Power. London: Harvester Wheatsheaf, 1991.


## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Бундестаг, бундесрат, ландтаг, федеральная земля, кантон, федеральный совет, федеральный канцлер.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Определите отличительные характеристики административной системы «германских» стран.
2. Какие государства входят в группу «германских» стран?
3. К каким типам государственного устройства относятся Германия, Австрия и Швейцария?
4. В чем заключается специфика отношений между центральной властью и регионами в Германии?
5. Каковы отличительные черты административной системы Австрии?
6. Каковы отличительные черты административной системы Швейцарии?
7. Определите основные направления административных реформ в «германских» странах.



## 36.4. Административные системы стран Северной Европы

В данной главе речь пойдет об административных системах стран Северной Европы: Дании (Королевство Дания), Исландии (Республика Исландия), Норвегии (Королевство Норвегия), Финляндии (Финляндская Республика), Швеции (Королевство Швеция).

Основные характеристики административных систем закреплены в действующих конституциях стран Северной Европы (с учетом вносимых конституционных изменений): Конституции Дании (1953 г.), Конституции Исландии (1944 г.), Конституции Норвегии (1814 г.), Конституции Финляндии (1999 г.), «Формы правления» Швеции (1974 г.).

Несмотря на то что в северных странах Европы понятие «скандинавизм» не пользуется популярностью (поскольку финны не являются скандинавами и региональная организация названа не Скандинавским, а Северным Советом (1952 г.), мы будем, исходя из геополитических, политических и культурных традиций, использовать термины «скандинавский корпоративизм», «скандинавский парламентаризм», «скандинавский этатизм», «политическая культура скандинавского корпоративного человека» как общие характеристики для стран Северной Европы.

Характеризуя в целом страны Северной Европы, мы считаем, что они представляют собой особую модель общества, экономики и государства, которая может быть названа «скандинавской». «Скандинавская модель... предполагает одну общую константу, применимую в разных социальных типах действия; сама модель достигает необходимого уровня обобщения и определяется как государство благоденствия с резко выраженными чертами институционализации всех сфер жизни человека. Человек при этом есть средство и цель» [Исаев, Чеканский, Шишкин, 2000, 135].

Отличительными особенностями стран Северной Европы являются: развитые демократические формы и методы государственного управления обществом, относительная экономическая и политическая стабильность, высокий уровень социального обеспечения граждан.

Рассматривая особенности функционирования административных систем северных стран Европы, остановимся на трех, на наш взгляд, основных: 1) Скандинавский парламентаризм как условие функционирования административной системы; 2) Влияние скандинавского корпоративизма на административную систему; 3) Политико-культурная составляющая административной системы.

Выделяя значимые элементы административной системы стран Северной Европы, мы рассмотрим структуру и уровни управления (центральный, региональный, местный) в административной системе, особенности скандинавской бюрократии.

**Скандинавский парламентаризм как условие функционирования административной системы.** Основной особенностью административных

систем стран Северной Европы является их функционирование в условиях парламентаризма.

Под парламентаризмом принято понимать парламентскую систему организации и функционирования верховной государственной власти при разделении законодательных и исполнительных функций, способность представительного органа власти свободно обсуждать и принимать политические решения в виде законов, ответственность правительства перед ним.

Аренд Лийпхарт, проведя сравнительный анализ демократических систем на основе эмпирических данных, обнаружил, «что везде, где между двумя группами демократических государств наблюдались различия, парламентские системы, основанные на пропорциональном представительстве, показывали свое превосходство».

Из восьми западноевропейских стран, имеющих однопалатный парламент, пять — страны Северной Европы (Фолькетинг — в Дании, Альтинг — в Исландии, стортинг — в Норвегии, парламент — в Финляндии, риксдаг — в Швеции). Как форма взаимодействия высших органов государственной власти, парламентаризм устанавливает ответственность правительства в целом или отдельного его министра перед большинством в парламенте. Этот порядок сложился в Дании в 1901 г., в Норвегии — в 1884 г., в Швеции — в 1917 г., в Финляндии — в 1919 г. Практика парламентаризма закреплена в объективном праве: § 15–16 Конституции Дании и закон о Государственном (Высшем) суде от 1986 г.; § 6 гл. 1 и § 5 гл. 6 «Формы правления» Швеции; § 3 Конституции Финляндии 1999 г. посвящены вопросам парламентаризма. Только Конституция Норвегии не признает этого института, но парламентаризм держится в форме конституционно-правового обычая этой страны.

Современные политологи и государствоведы, определяя права скандинавских парламентов по отношению к правительствам, выделяют пять групп таких прав:

*Формирование правительства в соответствии с волей парламентского большинства*. Наиболее полно принцип зависимости правительства от парламента реализован в Швеции, где избрание премьер-министра происходит в ходе консультаций председателя парламента с лидерами партийных групп риксдага, а предложенный премьер-министром состав правительства утверждается парламентом. В § 6 главы 6 «Формы правления» Швеции зафиксировано: «После того как риксдаг принял предложение о новом премьер-министре, последний в срочном порядке представляет риксдагу назначенных им министров. Затем происходит смена правительства на особом совещании перед главой государства...» [Могунова, 2001, 261].

*Увольнение правительства в отставку путем принятия резолюции недоверия (порицания)*. Вопрос о доверии правительству может быть поставлен парламентом, но если при этом парламент не желает отставки правительства, то начинается серия переговоров между парламентскими фракциями для стабилизации положения и предотвращения правительственного кризиса. Смена кабинетов не всегда приводит к смене социальной, экономической, финансовой политики государства.



*Применение процедуры импичмента в отношении членов правительства*. Юридическую ответственность правительства (в форме импичмента) перед парламентом за «негативную деятельность по управлению» устанавливает Конституция Дании; согласно конституциям Норвегии и Швеции может быть возбуждено дело об импичменте, если министры не протестовали против решений короля в Государственном совете, противоречивших Конституции, законам или интересам государства. Современные конституции скандинавских стран определяют основанием для импичмента принцип не юридической, а политической ответственности правительств перед парламентами Северных стран Европы.

*Контроль за правительственной деятельностью*: Регламент стортинга Норвегии (п. 7 § 12) вменяет контрольному и конституционному комитету в обязанность знакомиться с протоколами и другими документами Государственного совета (правительства), замечаниями ревизоров стортинга по финансовым делам правительства, докладами ревизоров и деятельностью Государственного ревизионного ведомства по финансовой проверке администрации и всего правительства, заявлениями в стортинг частных лиц по поводу незаконных действий администрации и т.п.

*Получение согласия на определенные действия правительства*. Как правило, правительства северных стран Европы не могут принимать самостоятельные решения без консультаций и согласия парламента в области внешней политики, обороны; проводить мероприятия в отношении государственной собственности; расходования бюджетных средств и заключения договоров о займах, получения налогов и сборов.

Принцип зависимости правительства от парламента выражается в формировании правительства в соответствии с соотношением политических сил в парламенте. Этот принцип установлен конституционной практикой в Норвегии (1884 г.), в Дании и Швеции (после 1914 г.) в Исландии (1944 г.), в Швеции закреплен в «Форме правления» (1974 г.). Особенность формирования правительств в северных странах Европы состоит в том, что парламентское правление может быть правлением как большинства, так и меньшинства при формировании однопартийного кабинета. Если в результате парламентских выборов ни одна из политических партий не получает абсолютного большинства мест, создание коалиций затруднено, с согласия руководителей фракций глава государства поручает формирование правительства лидеру большей парламентской фракции. Правительство меньшинства представляет собой структуру, опирающуюся на изменчивое парламентское большинство, вынужденную принимать компромиссные решения, которые устраивают большинство или отдельные фракции, поскольку само не имеет прочной базы в парламенте.

В северных странах Европы к середине XX в., по мнению известного исследователя М.А. Могуновой, «получили воплощение *все основные принципы парламентаризма*: верховенство парламентов в государственном механизме, формирование правительств на парламентской основе, ответственность и подотчетность их перед парламентами, переход основных прерогатив глав государств в законодательной области к парламентам, а в сфере исполнительной власти — к правительствам» [Могунова, 2001, 297].

**Скандинавский корпоративизм и административная система.** Слияние корпораций с государством и его органами является важной особенностью функционирования административной системы северных стран Европы. Скандинавский корпоративизм представляет собой форму представительства интересов, которая организует группы людей в организации-корпорации и представляет их интересы через институционализированную систему в органах государственной власти. Формальной власти у корпораций нет, поскольку легально власть является прерогативой государства. Но цель любой корпорации — применение государством власти в выгодном для нее направлении, достигается через институт организованных интересов — корпоративизм. К корпоративным организациям относятся профсоюзные объединения рабочих и служащих, союзы предпринимателей и работодателей, ассоциации и клубы представителей творческих и интеллектуальных профессий: юристов, экономистов, журналистов, врачей, кооперативы и фермерские организации, спортивные клубы, экологические и женские объединения, жилищно-строительные кооперативы. Положение той или иной корпорации определяется значимостью направления деятельности для населения и государства (рынок труда, экология, жилищное строительство), внутренняя структура организации, функциональные возможности, количество членов. Административные ресурсы корпораций (внутренняя структура и массовость) определяют степень их влияния на государственный аппарат.

Выделим самые значимые формы слияния и формы влияния корпораций на государство. Развитие институтов гражданского общества способствовало появлению целого слоя бюрократов, обслуживающих интересы корпораций, состоящих на службе и являющихся полномочными представителями гражданских организаций в государственных органах (например, институт «докладчиков»). Бюрократ-эксперт оценивается не только по профессиональным качествам; социальные связи, опыт работы на государственном посту, в политической партии, иной корпорации имеют не меньшее значение. Экономическая влиятельность, мобильность корпорации обеспечивается и легальными способами привлечения финансовых средств (членские взносы, добровольные пожертвования, самостоятельная экономическая деятельность) и возможностью привлекать средства экономических институтов (инвестиционные, благотворительные, пенсионные фонды), которая обеспечивается отставными руководителями корпораций, перешедшими в руководство этих институтов. Организации, выполняющие государственные задачи в гуманитарной сфере, получают финансовую поддержку государства (спортивные клубы, студенческие профсоюзы, Красный Крест и т.д.).



Методы взаимодействия корпораций с государством также свидетельствуют о заметном их слиянии. Если до недавнего времени отношения корпораций и государства носили неформальный характер, в последнее время проявляется тенденция к их формализации. На законодательном уровне происходит наделение общественных объединений определенными правами. Так, например, § 37 закона о разрешении административных дел Норвегии от 10 февраля 1967 г. устанавливает необходимость подготовки государственного решения консультативным путем с привлечением заинтересованных организаций. «Орган управления должен позаботиться о том, чтобы вопрос был надлежащим образом прояснен до того, как будет принято постановление. Общественным и частным организациям, которых коснется или касается постановление или же если затрагиваются их особые интересы, должна быть предоставлена возможность высказаться по рассматриваемому вопросу до того, как будет подготовлен (проект) постановления, его изменение или отмена» [Могунова, 2001, 66]. Формально законотворческие инициативы остаются у правительства, но неформальное лидерство гражданских, общественных организаций в выдвижении законопроектов, направленных на изменения каких-либо сфер жизнедеятельности общества, не оспаривает никто из исследователей.

Важной формой влияния корпораций на государство являются общественные исследования, слушания, проведение совещаний представителей корпораций и государственных чиновников в специально созданных государственных органах (комитетах, советах, комиссиях и пр.). Доклады готовятся экспертами на основе проведенных корпорациями исследований, результаты которых предварительно публикуются в СМИ для информирования населения и правительства. Правительство рискует получить вотум недоверия в парламенте в случае признания негативными результатов его деятельности, выявленных общественными исследованиями.

**Политико-культурная составляющая административной системы.** Scandinaviae homo politicus — главный субъект и цель политических процессов. Построение социальной модели включает и выработку шкалы предпочтений человека, и того вероятного набора действий в политике, которые будут предпочтительными. Тезис «все для блага, все во имя человека» является очень важным, хотя до его полного воплощения еще много работы. В Северной Европе понятие «человек» употребимо именно в качестве абстрактной категории, которая является критерием эффективности управления социально-политическим процессом. Политическая ситуация не только прогнозируема, но и управляема при знании предпочтений и готовности к определенным действиям масс людей. Человек рассматривается именно как интегральный набор предпочтений, интересов, целей, каналов управления составом этого набора и технологиями удовлетворения предпочте-

ний, реализации интересов, достижения целей. Целенаправленное формирование абстрактной шкалы сочетается с планированием социальных ресурсов, способных обеспечить социальные ожидания большинства.

В категории общего интереса как интереса государства находит выражение баланс интересов различных субъектов государственного общения. Примирение и реализация интересов осуществляется только государством, что составляет особенность скандинавского этатизма. Направления вмешательства государственной власти в общественные структуры либерального социал-демократического государства благоденствия на севере Европы определил экономист, председатель комиссии по Нобелевским премиям в сфере экономики А. Линдбек: «(1) проведение политики стабилизации экономики; (2) перераспределение доходов; (3) проведение антимонопольной политики; (4) осуществление действенных мер по созданию сферы общественных услуг» [Исаев, Чеканский, Шишкин, 2000, 130].

Главным элементом политической системы в странах Северной Европы считается государство. Человек как гражданин является объектом властвования государства, но и само государство может предстать объектом властных действий гражданина во время выборов и референдумов.

Основными характеристиками политической культуры скандинавского корпоративного человека являются: рационализм и прагматизм, коренящиеся в протестантизме; подчиненность нормам и предписаниям; сплоченность и чувство единения, подкрепленные этническим единством Северной Европы; уверенность каждого в достижимости собственных целей благодаря включенности в какую-либо корпорацию; склонность к общению и поиску компромиссных решений социальных, экономических и политических проблем; традиционная ориентированность на социал-демократические ценности.

**Структура административной системы северных стран Европы.** В административных системах североевропейских стран существуют три уровня административного управления: 1 — центральное (национальное) государственное управление; 2 — промежуточное региональное управление, представленное, с одной стороны, промежуточным региональным государственным управлением, с другой — промежуточным региональным муниципальным управлением (местное самоуправление на региональном уровне); 3 — местное муниципальное управление.

Формально главой государства в Дании, Норвегии и Швеции является монарх, согласно конституциям Дании и Норвегии он является и главой исполнительной власти. Фактически же король делегирует полномочия по осуществлению исполнительной власти правительству. Король неответственен за действия правительства в сфере отправления государственной власти.

Правительство осуществляет исполнительную власть в полном объеме только на заседаниях Государственного совета под председательством короля; этот орган считается конституционно значимым



правительством, являющимся отдельным видом источника права, решения которого имеют действенную силу. Государственный совет — собрание министров под председательством премьера, не обладает такими полномочиями, как правительство. На заседаниях правительства происходит официальное оформление принятых в ходе консультаций с заинтересованными сторонами и структурными подразделениями решений. На подготовительных заседаниях Государственного совета в неформальной обстановке выясняются мнения и достигается консенсус; заседания проходят под председательством премьер-министра.

Финляндия и Исландия являются полупрезидентскими республиками, полномочия исполнительной власти осуществляются президентами, которые наряду с министрами несут ответственность перед парламентами.

В Швеции избрание премьер-министра парламентом происходит после консультаций председателя парламента с лидерами политических фракций; парламентом утверждается состав Государственного совета, предлагаемый премьером. По датской, исландской и норвежской конституциям назначение и отставка премьер-министра и его кабинета, определение состава и распределение между ними функций находится в ведении короля.

Формирование кабинетов происходит в соответствии с определенными процедурами: депутаты парламентов Норвегии и Швеции, вошедшие в состав правительства, должны передать свои депутатские полномочия заместителям; в Дании и Исландии запрета на совмещение постов нет, как нет и ценза для будущих министров на обязательное членство в парламенте.

Правительство в странах Северной Европы конституционно определяется как один из важнейших органов государственной власти. Поскольку правительства североевропейских стран в условиях парламентских демократий трансформировались в исполнительные комитеты пришедших к власти политических партий, они фактически заняты реализацией программных партийных положений, поддержанных избирателями. Сила и политическое влияние правительства возрастают благодаря праву распределения благ в обществе; праву внесения на рассмотрение парламента законопроектов; конституционному праву вынесения вотума недоверия, роспуска парламента с назначением новых парламентских выборов (последнее — во всех странах, кроме Норвегии).

Специальные комиссии и комитеты правительства, действующие на постоянной основе, являются следующими по важности структурными подразделениями правительств. Примерами таких структур можно назвать Комитет по иностранным делам и Комитет по финансовым делам в Финляндии, правительственные комитеты и специальные комитеты экспертов в Норвегии, аналитические комитеты Швеции и Дании.

Для северных стран Европы характерна унитарная административная система, при которой основное управление осуществляется непо-

средственно из столицы. Министерства (департаменты) и ведомства как главные (центральные) отраслевые органы административного управления имеют двухуровневую систему организации. В Дании, единственной североевропейской стране, осуществлен последовательно именно министерский принцип управления с жесткой иерархической подчиненностью комитетов и ведомств определенному министерству. В Норвегии принцип централизации осуществлен в более размытых формах, в Швеции и Дании связь министерств с нижестоящими органами управления еще слабее.

Министерства (департаменты) возглавляют министры в соответствии с членством в Государственном совете. Министр (государственный советник), его заместители (государственный секретарь) образуют политический состав руководства министерством, который уходит в отставку со сменой правительства.

Административный состав министерств: советник министра, начальники отделов и экспедиций, бюро и т.д. не покидают своих постов в связи с изменениями в правительстве.

Вторым уровнем центрального управления являются директораты, которые имеют в некоторых случаях самостоятельность, а в других — входят в управленческую структуру соответствующих министерств (Дания и Норвегия). Возглавляют директорат директор и заместитель; управление генеральным директоратом осуществляется единолично, директоратом — коллегиально. В Швеции и Финляндии генеральные директораты возглавляются генеральным директором, входящим в коллегию наравне с начальниками структурных подразделений (отделов) директората. Директораты, в зависимости от подведомственной отрасли управления, имеют различную организационную структуру.

Органы местного самоуправления формально не входят в систему государственного управления. Однако процесс децентрализации государственного аппарата в странах Северной Европы в 70-х годах XX столетия привел к наделению органов местного самоуправления широкими полномочиями. Законодательство североевропейских стран гарантирует самостоятельность коммун в решении вопросов, отнесенных к их исключительной компетенции (в Дании закон 1984 г., Норвегии — 1992 г., Швеции — 1977 г., Финляндии — 1995 г.). Значимость органов местного самоуправления подкрепляется их экономической самостоятельностью (коммунальная собственность, налоги жителей и т.д.), что подкрепляется целенаправленными субсидиями государства.

**Особенности скандинавской бюрократии.** Государство «является» человеку и обществу в собственных действиях: деятельности государственных органов, т.е. отправлении бюрократических функций чиновниками этих государственных органов. Бюрократ олицетворяет государство и для граждан стран Северной Европы. В северных странах Европы бюрократия рассматривается как иерархия органов, исполняющих волю народа, вместе с тем и как специфический институт, без участия которого невозможен процесс принятия решений. Функция бюрократии состоит в точном и в соответствии с установленным порядком применения законов к конкретным ситуациям. Личные пристрастия, мнения, эмоции не должны влиять на исполнение прямой функции. Сведение роли бюрократа к техническому выполнению обязанностей, обеспечению равного отношения государства в его лице к гражданам, требование нейтрального отношения к исполнению закона и защите общественного блага — таковы основные принципы, ограничивающие своевластие чиновников.

Несмотря на высокий уровень доверия государственным институтам, население с недоверием и страхом относится к чиновникам. Во-первых, усложнение подлежащих администрированию общественных задач приводит к усилению роли чиновников как экспертов, т.е. специалистов в определенной отрасли. Во-вторых, как и во всем мире, меняется социально-политическая роль профессионального чиновничества. Возрастает роль бюрократической элиты в определении политического курса правительства. Принцип нейтральности и принцип подчиненности государственных чиновников правительству утрачивают свою значимость. «Высшие чиновники перестали ограничиваться "администрированием"», т.е. действовать лишь в соответствии с законами, правительственными декретами и инструкциями. Они все решительнее проникают в сферу «чистой политики, т.е. процесса выработки и принятия политических решений, а не только их осуществления» [Могунова, 2001, 288]. Эта тенденция в Норвегии ограничивается § 13 Закона о выборах 1985 г., который лишает чиновников активного избирательного права; но закон не мешает высшей бюрократии интегрироваться в политический процесс, поставляя кадры парламенту, органам регионального и местного самоуправления, политическим партиям. В Дании законом предоставлено пассивное и активное избирательное право чиновникам (ч. 2 § 30 Конституции), также Форма правления Швеции устанавливает аналогичные права (§ 2 и § 10 гл. 3). Однако же в Дании и Швеции путь в политическую элиту закрыт для профессионального чиновничества, так как высшие государственные чиновники не сменяемы, а смена главы министерства не влечет кадровых перемен при возможном несовпадении политической принадлежности руководителя и подчиненных. Вместе с тем политическая «лояльность» государственных служащих не мешает им готовить и проводить политические решения, подчиненные собственным политическим пристрастиям.

## ЛИТЕРАТУРА

*Исаев М.А., Чеканский А.Н., Шишкин В.Н.* Политические системы стран Скандинавии и Финляндии. М., 2000.

*Исаев М.А.* Государственный строй Норвегии. М., 1999.

*Исаев М.А.* Скандинавская модель правового государства. М., 1993.

*Могунова М.А.* Государственный строй Финляндии. М., 1978.

*Могунова М.А.* Скандинавские государства: центральные органы власти. М., 1975.

*Могунова М.А.* Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М., 2001.

*Могунова М.А.* Государственный строй Швеции. М., 1983.

*Похлебкин В.В.* Государственный строй Исландии. М., 1967.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть. Страны Европы. М., 1997.

*Рукавишников В., Халман Л., Эстер П.* Политические культуры и социальные изменения. Международные сравнения. М., 1998.

http: // |www.russ.ru/journal/predely/197–11–05/layphr.htm

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Административные системы северных стран, республиканские административные системы, административные системы монархий, скандинавизм.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем специфика политического устройства северных стран?
2. Каковы высшие органы государственной власти в Дании (Норвегии, Швеции, Финляндии, Исландии)?
3. В чем особенность исполнительной власти в этих странах?
4. Чем отличается положение правительства в Исландии и Финляндии?
5. Какую роль играют монархи северных стран в политике государства и в формировании исполнительной власти?
6. Назовите особенности скандинавской бюрократии.

## 36.5. Административные системы Японии и Южной Кореи

На специфику административных систем и практики государственного управления в Японии и Южной Корее решающее влияние оказали факторы культуры и религии. Божественное происхождение государства и государственной власти, декларируемое конфуцианством, определило особое отношение японцев и корейцев к этим феноменам. Это же предопределило высокий уровень патернализма и коллективизма в японском и южно-корейском обществах. В Корее коллективизм нашел отражение даже в языке. Корейцы практически не употребляют в общении местоимений единственного числа. При этом корейский коллективизм в значительной степени отличается от коллективизма, насаждавшегося в странах социалистического лагеря. Крупная корейская организация (будь то государственная или частная) строится не по принципу равноправного коллектива «советского» типа, а по принципу большой иерархизированной семьи, с доминированием отношений «отец–дети». Тот же принцип работает и в административной иерархии. Руководитель — это «отец» своих подчиненных, который, согласно конфуцианству, должен экономно расходовать средства и иметь скромный внешний облик.



В целом внутренняя политика Японии и Южной Кореи на протяжении послевоенного периода определялась высоким уровнем протекционизма в экономике (особенно в период 1960–1970-х годов). Государство предоставляло отечественным производителям дешевые кредиты. Особенно сильное позитивное влияние это оказало на мелких сельских производителей, семейные хозяйства, сумевшие благодаря этому в значительной мере повысить производительность. Рост совокупных государственных кредитов в Южной Корее составил с 15% от ВНП — 1962–1966 гг. до 46% от ВНП — 1977–1981 гг. Еще более внушительного размера в 30–40% от ВВП государственные и иные внутренние капиталовложения достигли в Японии. При этом японское правительство осуществляло практику согласованных действий, при которой экономическая стратегия вырабатывалась министерствами и крупными частными компаниями в тесном взаимодействии. В Южной Корее были предприняты более строгие меры по защите внутреннего рынка. В частности, был введен законодательный запрет на размещение частными лицами своих капиталов за рубежом. Другим обязательным элементом южнокорейской экономической политики является централизованное планирование с использованием среднесрочных и стратегических планов и целевых программ, для чего в 1962 г. была создана система государственного планирования, заключающаяся в разработке и реализации государственных пятилетних планов развития. В административной системе Кореи появился специальный орган — Совет экономического планирования, полномочия которого достаточно широки. Он определял основные принципы внешнеэкономической политики государства, а также те отрасли экономики, которые должны были развиваться более высокими темпами за счет государственных субвенций, кредитов и налоговых льгот. Дешевая рабочая сила была важным условием успехов южнокорейского бизнеса внутри страны и на международной арене. Эта дешевизна объяснялась рядом причин: низким уровнем жизни в начале процесса роста экономики; низкой долей заработной платы по отношению к получаемой прибыли; самой продолжительной в мире рабочей неделей (54 часа), терпеливостью перед лицом трудностей в 60-е и начале 70-х годов и, наконец, жесткой антирабочей политикой властей, отказавших рабочим в праве на организацию, коллективный договор, забастовку. Стачки решительно подавлялись полицией и подчас специальными частями. Таким образом, дешевый труд в первые десятилетия экономического подъема был единственным преимуществом южнокорейского бизнеса на мировых рынках.

Результатом такой политики стал значительный рост наукоемкого производства и развитие новых технологий, позволившее Японии, а позже и Южной Корее занять лидирующие позиции на мировом рынке

Специфика государственной политики Японии и Южной Кореи безусловно нашла свое отражение и в структуре административных систем этих государств.

*Могунова М.А.* Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М., 2001.

*Могунова М.А.* Государственный строй Швеции. М., 1983.

*Похлебкин В.В.* Государственный строй Исландии. М., 1967.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть. Страны Европы. М., 1997.

*Рукавишников В., Халман Л., Эстер П.* Политические культуры и социальные изменения. Международные сравнения. М., 1998.

http: // |www.russ.ru/journal/predely/197–11–05/layphr.htm

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Административные системы северных стран, республиканские административные системы, административные системы монархий, скандинавизм.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем специфика политического устройства северных стран?
2. Каковы высшие органы государственной власти в Дании (Норвегии, Швеции, Финляндии, Исландии)?
3. В чем особенность исполнительной власти в этих странах?
4. Чем отличается положение правительства в Исландии и Финляндии?
5. Какую роль играют монархи северных стран в политике государства и в формировании исполнительной власти?
6. Назовите особенности скандинавской бюрократии.

## 36.5. Административные системы Японии и Южной Кореи

На специфику административных систем и практики государственного управления в Японии и Южной Корее решающее влияние оказали факторы культуры и религии. Божественное происхождение государства и государственной власти, декларируемое конфуцианством, определило особое отношение японцев и корейцев к этим феноменам. Это же предопределило высокий уровень патернализма и коллективизма в японском и южно-корейском обществах. В Корее коллективизм нашел отражение даже в языке. Корейцы практически не употребляют в общении местоимений единственного числа. При этом корейский коллективизм в значительной степени отличается от коллективизма, насаждавшегося в странах социалистического лагеря. Крупная корейская организация (будь то государственная или частная) строится не по принципу равноправного коллектива «советского» типа, а по принципу большой иерархизированной семьи, с доминированием отношений «отец–дети». Тот же принцип работает и в административной иерархии. Руководитель — это «отец» своих подчиненных, который, согласно конфуцианству, должен экономно расходовать средства и иметь скромный внешний облик.



В целом внутренняя политика Японии и Южной Кореи на протяжении послевоенного периода определялась высоким уровнем протекционизма в экономике (особенно в период 1960–1970-х годов). Государство предоставляло отечественным производителям дешевые кредиты. Особенно сильное позитивное влияние это оказало на мелких сельских производителей, семейные хозяйства, сумевшие благодаря этому в значительной мере повысить производительность. Рост совокупных государственных кредитов в Южной Корее составил с 15% от ВНП — 1962–1966 гг. до 46% от ВНП — 1977–1981 гг. Еще более внушительного размера в 30–40% от ВВП государственные и иные внутренние капиталовложения достигли в Японии. При этом японское правительство осуществляло практику согласованных действий, при которой экономическая стратегия вырабатывалась министерствами и крупными частными компаниями в тесном взаимодействии. В Южной Корее были предприняты более строгие меры по защите внутреннего рынка. В частности, был введен законодательный запрет на размещение частными лицами своих капиталов за рубежом. Другим обязательным элементом южнокорейской экономической политики является централизованное планирование с использованием среднесрочных и стратегических планов и целевых программ, для чего в 1962 г. была создана система государственного планирования, заключающаяся в разработке и реализации государственных пятилетних планов развития. В административной системе Кореи появился специальный орган — Совет экономического планирования, полномочия которого достаточно широки. Он определял основные принципы внешнеэкономической политики государства, а также те отрасли экономики, которые должны были развиваться более высокими темпами за счет государственных субвенций, кредитов и налоговых льгот. Дешевая рабочая сила была важным условием успехов южнокорейского бизнеса внутри страны и на международной арене. Эта дешевизна объяснялась рядом причин: низким уровнем жизни в начале процесса роста экономики; низкой долей заработной платы по отношению к получаемой прибыли; самой продолжительной в мире рабочей неделей (54 часа), терпеливостью перед лицом трудностей в 60-е и начале 70-х годов и, наконец, жесткой антирабочей политикой властей, отказавших рабочим в праве на организацию, коллективный договор, забастовку. Стачки решительно подавлялись полицией и подчас специальными частями. Таким образом, дешевый труд в первые десятилетия экономического подъема был единственным преимуществом южнокорейского бизнеса на мировых рынках.

Результатом такой политики стал значительный рост наукоемкого производства и развитие новых технологий, позволившее Японии, а позже и Южной Корее занять лидирующие позиции на мировом рынке

Специфика государственной политики Японии и Южной Кореи безусловно нашла свое отражение и в структуре административных систем этих государств.

**Структура административных систем Японии и Южной Кореи.** Высшее должностное лицо исполнительной власти Японии — премьер-министр. Премьер-министр Японии избирается парламентом из числа депутатов. Решение об избрании принимается обеими палатами, затем происходит формальное утверждение кандидатуры императором. Обычно премьер-министр является лидером правящей партии и оказывает существенное влияние на принятие депутатами того или иного решения. На практике часто получается так, что не парламентское большинство руководит кабинетом, а кабинет в лице лидеров правящей партии (или коалиции) руководит парламентским большинством.

Согласно основному закону Японии, премьер-министр вносит на рассмотрение парламента проект государственного бюджета и иные законопроекты, он имеет право назначать и отстранять от должности по своему усмотрению министров кабинета, докладывать парламенту о состоянии дел внутренней политики страны и внешних сношениях. Премьер-министр, как высшее должностное лицо, руководит всеми звеньями системы исполнительной власти и контролирует их работу, именно ему принадлежит решающее слово при рассмотрении вопросов, связанных с определением компетенции любого министра кабинета.

Высшим коллегиальным органом государственного управления является возглавляемый премьер-министром кабинет министров. Согласно японской конституции (ст. 73), кабинету предписано ведение государственных дел, руководство внешней политикой, организация государственной службы, составление бюджета и внесение его в парламент.

Если должность премьер-министра становится вакантной, то кабинет, согласно Конституции, должен в полном составе уйти в отставку. В случаях, когда премьер-министр временно не может осуществлять своих функций или на время оставил свой пост, его обязанности берет на себя один из министров кабинета, при условии, что он заранее был уполномочен на это премьер-министром. Премьер-министр возлагает на себя обязанности любого из других министров либо поручает их другому министру, если кто-либо из министров оставил свой пост или не может осуществлять своих функций.

Среди всех японских министерств, составляющих административную систему, можно подробнее рассмотреть три, обладающие, как показала история страны, наибольшим влиянием на процесс формирования и реализации государственной политики. Это Министерство финансов, Министерство иностранных дел и Министерство внешней торговли и промышленности.

Министерство экономики и промышленной политики (Министерство внешней торговли и промышленности) было образовано после Второй мировой войны, в 1949 г. Основная задача министерства — разработка государственной политики в сфере торговли и экономики. По числу сотрудников это министерство сравнительно



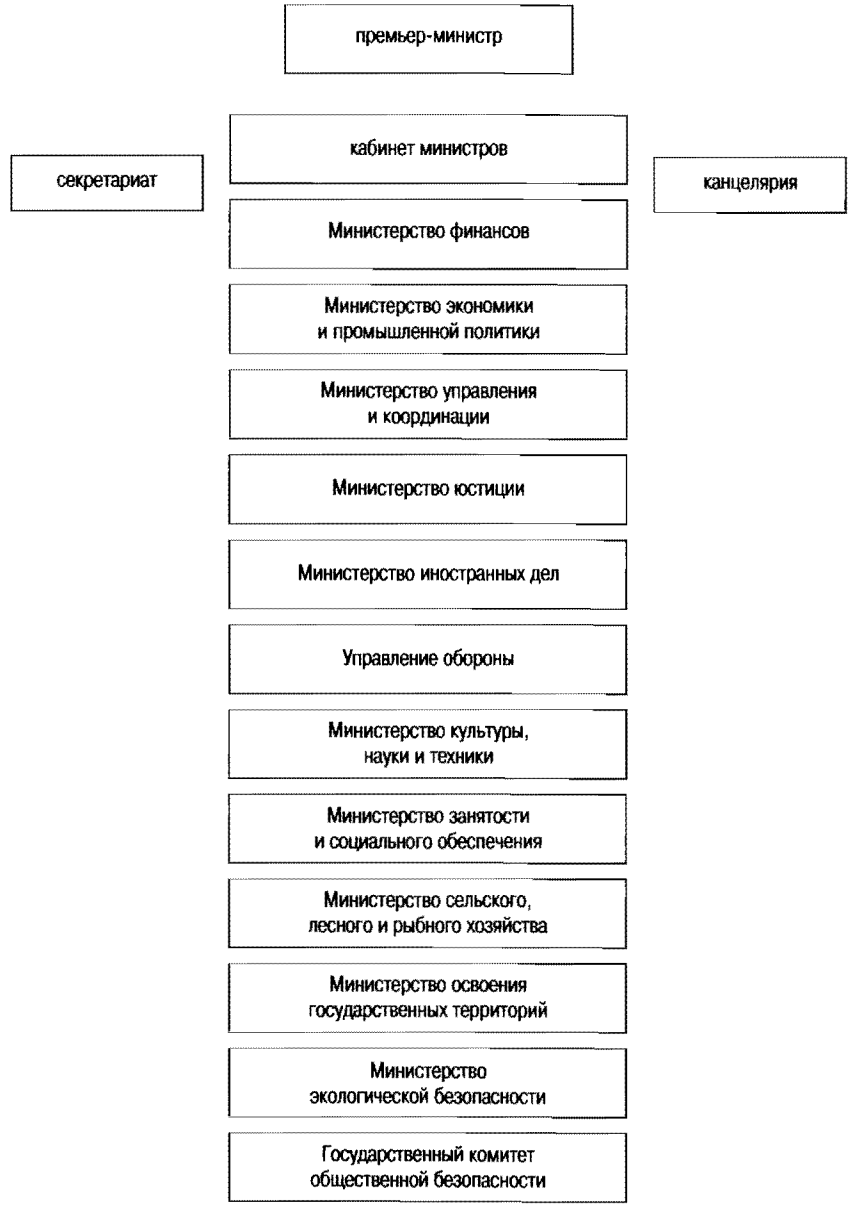



*Схема 1.* Административная система Японии

небольшое. На начало 90-х годов XX в. в штате насчитывалось 12,5 тысяч сотрудников, что в 6 раз меньше, чем в Министерстве финансов и почти в 10 раз меньше, нежели в Министерстве образования. Однако функционально Министерство экономики и про-

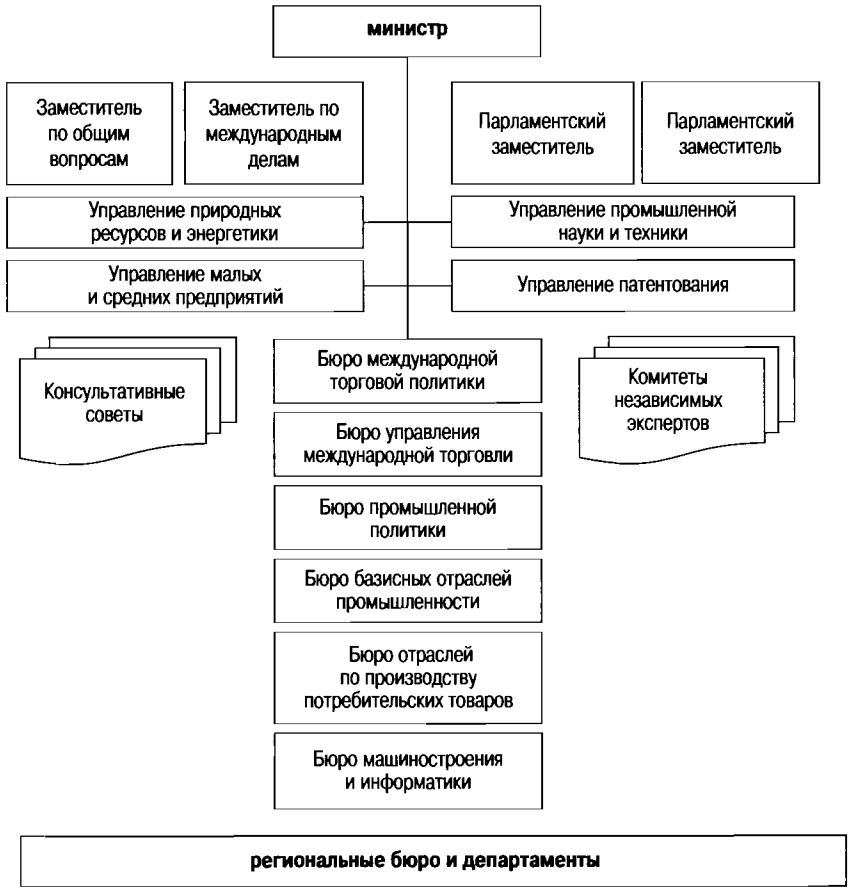



*Схема 2.* Структура Министерства экономики и промышленной политики Японии

мышленной политики относится к ключевым в системы исполнительной власти Японии.

Структура министерства включает министра, четырех заместителей, секретариат, выполняющий административные функции и функции контроля за статистической службой, бюро, управления, консультативные советы и комитеты независимых экспертов. Подробнее она представлена на схеме 2.

Министерство финансов также занимает достаточно весомое место в иерархии административных учреждений Японии. Под его непосредственным контролем находятся все государственные финансы: налоговые поступления, акции государственных предприятий, государственные обязательства. Ежегодно лишь 20–25 выпускников престижных японских вузов (прежде всего Токийского университета) становятся его сотрудниками. Попадание в это элитарное мини-



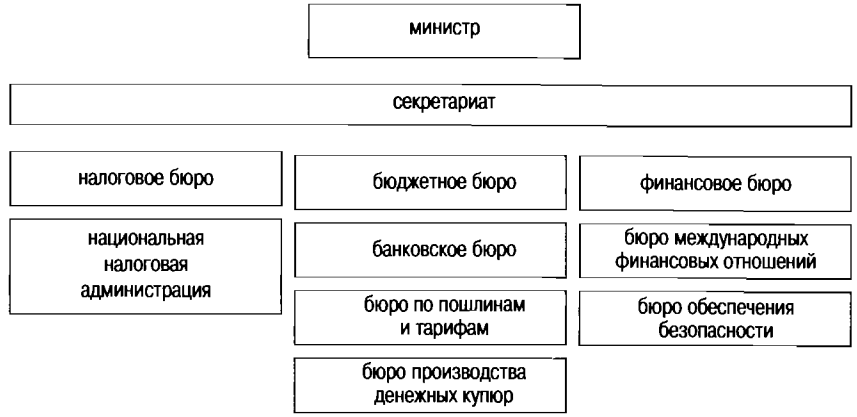



*Схема 3.* Структура Министерства финансов Японии

стерство гарантирует стабильно высокий заработок и карьерный рост. После ухода на пенсию сотрудники Министерства финансов как правило занимают ведущие места в бизнесе и политике, что обеспечивается их знаниями, опытом и связями среди политической и бизнес-элиты.

Общая структура Министерства финансов представлена на схеме 3.

В структуре министерства выделяются четыре основных элемента: секретариат, бюро бюджета, бюро по налогам и финансовое бюро, контролирующее банковскую и денежную системы страны. Каждое из них осуществляет управление конкретной сферой государственной финансовой политики. Отличительной чертой Министерства финансов Японии является тот факт, что практически все должности в нем, за исключением должности министра и вице-министров, карьерные, а не политические. Это свидетельствует о высоких профессиональных требованиях, предъявляемых к кандидатам на должность, которые обязаны иметь высшее экономическое или юридическое образование и опыт работы в соответствующей сфере.

Министерство иностранных дел Японии имеет традиционные для такого ведомства функции разработки внешней политики и ее реализации. Однако именно тот факт, что оно несет ответственность за политические отношения Японии с внешним миром, определил это министерство в число ведущих политических ведомств страны. На протяжении всей своей истории, с момента создания в 1869 г., Министерство иностранных дел устанавливало официальные отношения со странами Запада, «открывало» Японию для западных культурных, политических и экономических инвестиций. Лишь с возникновением в 1949 г. Министерства внешней торговли и промышленности и отказом от милитаристской внешней политики, влияние Министерства иностранных дел на внешнюю экономиче-

скую политику значительно ослабло. Это повлекло за собой снижение статуса министерства в рамках иерархии политических и административных ведомств Японии, что отразилось и на современной структуре министерства, внутри которой отсутствуют специальные подразделения, занимающиеся разработкой и реализацией внешней экономической и финансовой политики. Министерство состоит из секретариата, двух департаментов и десяти бюро. Каждое бюро или департамент возглавляется генеральным директором и имеет несколько подразделений.

Структура административной системы Южной Кореи отличается прежде всего наличием поста президента, являющегося главой государства и формирующего состав правительства (по согласованию с парламентом страны), а также наличием Государственного совета, который является высшим органом исполнительной власти Южной Кореи. Он состоит из президента (председатель), премьер-министра (заместитель председателя) и глав ключевых министерств (около 16). Кроме этого, в стране существует ряд ведомств по своему статусу приравненных к министерствам, но не входящих в состав кабинета и подчиняющихся напрямую президенту. К ним относятся, в частности, Национальная служба разведки и Комиссия по делам государственной службы.

**Государственная служба Японии.** Центральную роль в определении статуса государственных служащих Японии играет Закон о государственных служащих, принятый в 1947 г. и претерпевший за более чем пятидесятилетнюю историю значительные изменения. Категория «государственный служащий» понимается в нем достаточно широко, под нее подпадают не только сотрудники министерств и ведомств (государственные чиновники), но и работники государственного сектора в целом (учителя государственных и муниципальных школ, сотрудники полиции, налоговой и пожарной служб и т.д.) Конституция и законы Японии провозглашают деполитизированную государственную службу, представители которой являются слугами всего народа, а не отдельной политической партии или иной организации.

С конца XIX в. назначение на государственную службу происходит в соответствии с процедурой конкурсных экзаменов, носящих открытый, общедоступный характер. Единственным строгим ограничением является наличие у претендентов японского гражданства. Наличие специального высшего образования не обязательно, но предполагает возможность претендовать на более высокую должность и быть зачисленным в категорию квалифицированных государственных служащих. Такая практика исключает возможность назначения на средние и высокие административные посты (скажем, начальников отделов или департаментов) лиц, не имеющих высшего образования. Точно так же, посредством конкурсных экзаменов, происходит повышение по службе, общий контроль за процедурой которого осуществляет специальный государственный орган — Совет по делам персонала при Кабинете министров.



Все должности государственной службы систематизированы по восьми рангам (высшим является первый), каждый из которых в свою очередь подразделяется на пятнадцать разрядов (от самого низкого первого до пятнадцатого). Столь подробная систематизация дает возможность точного учета различий между государственными служащими в уровне образования, продолжительности службы, служебных характеристиках т.д. Так же как и во многих других государствах в Японии существует институт «политических назначенцев», определяемый здесь как «особая служба». К таковым традиционно относятся премьер-министр, министры кабинета, вице-министры и иные высшие должностные лица, не избираемые, а назначаемые на должность.

Отличительной особенностью японской государственной службы является практика пожизненного найма, предполагающая длительную, обычно до достижения пенсионного возраста работу в одном министерстве или учреждении и гарантированное, постепенное продвижение по службе. При такой системе каждый чиновник уверен в собственном будущем в условиях частой сменяемости кабинета и легко может прогнозировать свой карьерный рост, однако ее обратной стороной является крайне низкая межведомственная мобильность и инертность административной системы в целом.

**Реформы и перспективы развития административных систем Японии и Южной Кореи.** Факторами, определившими специфику реформирования государственного управления в Японии и Южной Корее, явились: сильное поликультурное влияние, оказываемое на протяжении их истории сначала со стороны конфуцианского Китая, затем со стороны Западной Европы и США, высокая интегрированность японского и южнокорейского обществ, а также исключительная роль государственной бюрократии в период послевоенного индустриального роста этих стран (именно государственные чиновники выступили здесь в роли ключевых агентов изменения).

В Южной Корее факторами неэффективности стали растущая напряженность между персоналом и менеджментом предприятий, неравномерное распределение доходов между регионами, отставание в развитии инфраструктуры, экологические проблемы и т.д. Уменьшение действия этих факторов оказалось связано не только с решением проблемы экономической эффективности государственного управления и повышения качества жизни, но также и с проблемой консолидации демократии. При этом решение второй проблемы представляется обязательным залогом решения первой, так как за основу принимается гипотеза о том, что «демократия может не быть необходимым условием для индустриализации, но она является таковым для социального и политического благополучия людей в постиндустриальную эпоху» [Конг, 1998, 61–62]. Исходя из этой гипотезы предлагаются следующие предпосылки эффективного государственного управления, применимые как к южнокорейской, так и к японской административной системе: административный профессионализм, административная автономия и политическая нейтраль-

ность, репрезентативный состав администрации, формирование инновационного климата, прозрачность административной деятельности и взаимодействие культур.

В целом направления административных реформ в этих станах совпадали с европейскими и американскими. Это — приватизация объектов государственной собственности, применение рыночных методов управления, делегирование широких полномочий и ответственности на нижние уровни управленческой иерархии и др. Однако адаптация опыта и образцов западных административных реформ носила и в Японии, и в Южной Корее постепенный, сбалансированный характер. Этот опыт не принимался безоглядно, а долго и подробно изучался. Изучался также и собственный опыт послевоенной модернизации экономики. В результате осуществлялась не практика навязывания целей административных реформ и способов их достижения (как, например, в США или Великобритании начала 80-х годов), а практика выработки компромиссных решений на всех уровнях, затронутых реформой.

Особенности политико-административного реформирования в Японии характеризуют следующие ключевые моменты:

- переговорный характер выработки особо значимых решений (разработка программы реформ проводилась на основе консенсуса потенциальных сторонников и противников рыночного характера реформ, участвовавших в работе комиссии Ринко);
- сравнительно медленные темпы осуществления программы реформ;
- широкое вовлечение общественности в обсуждение характера преобразований;
- преобладание личностного фактора над индустриальным в осуществлении реформ (например, залогом успеха реформ многие исследователи считают высокую степень доверия и популярности, которой обладал премьер-министр Японии С.Накасонэ, сумевший благодаря личным контактам собрать работоспособную команду единомышленников).

В Южной Корее серьезные административные реформы начались в 1997 г., когда президент Ким Дэгджун представил комплексную программу реформ, необходимых для преодоления экономического кризиса. Помимо чисто экономических преобразований (как-то увеличения государственного валютного фонда, реструктуризации экономики, ликвидации неэффективных коммерческих банков), были предложены меры, совершенствующие систему государственного управления. К ним можно отнести приватизацию и коммерциализацию государственных предприятий (к концу 1998 г. было приватизировано 5 крупных корпораций), а также децентрализацию и сокращение управленческого аппарата (всего около 60 000 служащих) [Курбанов, 2000].

Таким образом, можно сделать вывод, что административные реформы в Японии и Южной Корее носят более сбалансированный и умеренный характер, нежели в континентальной Европе и США. Его ключевой особенностью является стремление к общественному консенсусу относительно целей и способов реформирования административной системы. Достижение такого консенсуса, в свою очередь, является базовым условием эффективного государственного управления.



## ЛИТЕРАТУРА

*Акимов А.Е., Сухарьков И.А.* Методический материал к лекциям по проблемам современной Японии. М.: Знание, 1975.

Актуальные проблемы внешней и внутренней политики Японии / Редкол.: В.И. Акимов (гл. ред.) и др. М., 1981.

Актуальные проблемы политики и экономики современной Японии. АН СССР. Ин-т востоковедения / Отв. ред.: К.О. Саркисов, И.П. Лебедева. М.: Наука, 1991.

Актуальные проблемы Северо-Восточной Азии (Япония, Корея, НИС). Вып. 11. М., 1993.

*Арская Л.П.* Япония: наука и искусство управления / Об-во «Знание» России. М., 1992.

*Баскакова М.В.* Япония: государство и накопление основного капитала. АН СССР. Институт мировой экономики и международных отношений. М.: Наука, 1976.

*Богомолов В.А.* Экономическая политика: теория и практика антикризисного регулирования экономики [СССР, Германия, ФРГ, Китай, Япония, США]. Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. Экон. фак. М. : Диалог-МГУ, 1999.

*Бойко И.В.* Государство и рынок в структурной политике Японии и США. Владивосток, 1993.

*Бучкин В.Д.* Социальная эволюция современной Южной Кореи. М., 1987.

*Курбанов С.* Особенности южнокорейского чуда // Top manager. 2000. Май-июнь.

*Певзнер Я.А.* Государство в экономике Японии. М.: Наука, 1976.

*Пипия Г.Г.* Органы местного самоуправления в политической системе Японии: Автореф. дис... канд. ист. наук. 07.00.03. Ин-т востоковедения. М., 1991.

Постмодернизм и культурные ценности японского народа: Научно-аналитический обзор. Рос. АН, ИНИОН; [М.Н. Корнилов]. М.: ИНИОН, 1995.

*Прохожев А.А.* Организация управления экономикой и государством в Японии. М.: Наука, 1977.

*Пшенников В.В.* Японский менеджмент: 27 уроков для нас. М.: Япония сегодня, 1997.

*Хруцкий В.Н.* Южнокорейский парадокс. М., 1993.

Япония от А до Я — популярная иллюстрированная энциклопедия. М.: Япония сегодня, 2000.

Япония / Дийков С.А., Воронцов Д.В., Гнеушев С.Н. и др. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Междунар. отношения, 1991.

Япония / Н.М. Брагина, Б.Н. Добровинский, И.А. Латышев и др.; Отв. ред.: Я.А. Певзнер, Д.В. Петров. М.: Мысль, 1973.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Патернализм, коллективизм, культурно-религиозные факторы, административный профессионализм, административная автономия и политическая нейтральность, репрезентативный состав администрации.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие факторы определили специфику административных систем Японии и Южной Кореи?
2. Приведите факты, подтверждающие значительное влияние государства на экономику Южной Кореи и Японии после Второй мировой войны.
3. Перечислите основные элементы административной системы Японии.
4. Какие японские министерства традиционно относят к наиболее значимым элементам административной системы?
5. Чем определялась специфика реформ административных систем Японии и Южной Кореи?

## 36.6. Политическая и административная система Китайской Народной Республики

**Основные принципы политического и административного устройства Китая.** Китайская Народная Республика расположена в восточной части Азии. Площадь ее сухопутной территории составляет 9,6 млн кв. км, на которой проживают около 1,3 млрд. человек. Согласно Конституции КНР в стране принято трехступенчатое административное деление:

страна делится на провинции, автономные районы и города центрального подчинения;

провинции и автономные районы в свою очередь поделены на автономные округа, уезды, автономные уезды и города;

уезды и автономные уезды делятся на волости, национальные волости и поселки.

В настоящее время административно-территориальное деление выглядит следующим образом: 4 города центрального подчинения, 23 провинции, 5 автономных районов и 2 особых административных района.

По форме правления Китай — это республика советского типа. По форме политико-территориального устройства — это сложное унитарное государство с развитой национально-территориальной автономией.

Конституционное право Китая характеризуется несколькими особенностями, а именно:

значительным влиянием традиций на формирование и регулирование норм конституционного строительства;

многие общественные отношения регулируются актами правящей коммунистической партии, среди которых такие, как «коллективизм», вместо западного «индивидуализма», дисциплина;

конституционное право Китая носит отчетливо выраженный идеологический характер, обозначенный в Конституции такими постулатами, как «диктатура народной демократии»;

сочетание между сравнительно либеральной экономикой и директивным государственным планированием;



многие важные вопросы регулируются порой не законами, а постановлениями Центрального комитета Коммунистической партии Китая и Госсовета.

Провозглашению в 1949 г. Китайской Народной Республики предшествовал длительный революционный процесс. Объединение страны, которого добилась КПК после 1949 г., создало в целом благоприятные предпосылки для всесторонней модернизации общества.

За период провозглашения КНР было принято четыре Конституции, каждая из которых символизирует исторические повороты в развитии государства. До принятия Конституции 1954 г. функции основного закона выполняла Общая программа Народного политического консультативного совета Китая. Именно она провозгласила КНР «государством новой демократии» [История.., 1998, 464].

Новая переоценка курса преобразования и путей модернизации произошла после 1976 г., что было связано в том числе и с длительной болезнью и кончиной Мао Цзэдуна. Находившийся долгое время в опале бывший генеральный секретарь ЦК КПК Дэн Сяопин выдвинул новый, прагматический курс «четырех модернизаций». «Выдвинутая в 1977 г. программа "четырех модернизаций" (модернизация промышленности, сельского хозяйства, науки и техники, обороны) не только послужила основой радикальных преобразований в организации хозяйственной жизни, материально-технической базе и социальной структуре китайского общества, но и положила начало постепенной трансформации сложившейся в предыдущие десятилетия политической системы» [М. Титаренко, 2001, 17–18].

Основная задача реформы политической системы была определена следующим образом: «Цель этой реформы для нас заключается в создании политической системы социалистической демократии с учетом специфики Китая, а отнюдь не во введении у нас западной системы многопартийности и парламентаризма. В нашей Конституции определено, что государственные органы Китайской Народной Республики осуществляют принципы демократического централизма. Это основа нашего государственного строя. Народная демократия — коренное требование социализма и его имманентное свойство. Без демократии и законности нет социализма, а следовательно, нет и социалистической модернизации» [Селезнев, 1995, 242].

С конца 70-х годов проводились мероприятия по восстановлению и совершенствованию политической системы. Здесь можно отметить осуждение культа личности и практики пожизненного занятия должности, определенную демократизацию избирательной системы, совершенствование кадровой политики, механизма государственной власти и управления.

Был взят курс на «строительство более развитой и действенной, чем на Западе, демократической системы, имеющей китайскую специфику» [Политическая.., 1990, 5], который означал по существу отказ от многих устоявшихся догм и стереотипов, патриархальных, феодальных, псевдосоциалистических представлений о политической системе нового общества.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие факторы определили специфику административных систем Японии и Южной Кореи?
2. Приведите факты, подтверждающие значительное влияние государства на экономику Южной Кореи и Японии после Второй мировой войны.
3. Перечислите основные элементы административной системы Японии.
4. Какие японские министерства традиционно относят к наиболее значимым элементам административной системы?
5. Чем определялась специфика реформ административных систем Японии и Южной Кореи?

## 36.6. Политическая и административная система Китайской Народной Республики

**Основные принципы политического и административного устройства Китая.** Китайская Народная Республика расположена в восточной части Азии. Площадь ее сухопутной территории составляет 9,6 млн кв. км, на которой проживают около 1,3 млрд. человек. Согласно Конституции КНР в стране принято трехступенчатое административное деление:

страна делится на провинции, автономные районы и города центрального подчинения;

провинции и автономные районы в свою очередь поделены на автономные округа, уезды, автономные уезды и города;

уезды и автономные уезды делятся на волости, национальные волости и поселки.

В настоящее время административно-территориальное деление выглядит следующим образом: 4 города центрального подчинения, 23 провинции, 5 автономных районов и 2 особых административных района.

По форме правления Китай — это республика советского типа. По форме политико-территориального устройства — это сложное унитарное государство с развитой национально-территориальной автономией.

Конституционное право Китая характеризуется несколькими особенностями, а именно:

значительным влиянием традиций на формирование и регулирование норм конституционного строительства;

многие общественные отношения регулируются актами правящей коммунистической партии, среди которых такие, как «коллективизм», вместо западного «индивидуализма», дисциплина;

конституционное право Китая носит отчетливо выраженный идеологический характер, обозначенный в Конституции такими постулатами, как «диктатура народной демократии»;

сочетание между сравнительно либеральной экономикой и директивным государственным планированием;



многие важные вопросы регулируются порой не законами, а постановлениями Центрального комитета Коммунистической партии Китая и Госсовета.

Провозглашению в 1949 г. Китайской Народной Республики предшествовал длительный революционный процесс. Объединение страны, которого добилась КПК после 1949 г., создало в целом благоприятные предпосылки для всесторонней модернизации общества.

За период провозглашения КНР было принято четыре Конституции, каждая из которых символизирует исторические повороты в развитии государства. До принятия Конституции 1954 г. функции основного закона выполняла Общая программа Народного политического консультативного совета Китая. Именно она провозгласила КНР «государством новой демократии» [История.., 1998, 464].

Новая переоценка курса преобразования и путей модернизации произошла после 1976 г., что было связано в том числе и с длительной болезнью и кончиной Мао Цзэдуна. Находившийся долгое время в опале бывший генеральный секретарь ЦК КПК Дэн Сяопин выдвинул новый, прагматический курс «четырех модернизаций». «Выдвинутая в 1977 г. программа "четырех модернизаций" (модернизация промышленности, сельского хозяйства, науки и техники, обороны) не только послужила основой радикальных преобразований в организации хозяйственной жизни, материально-технической базе и социальной структуре китайского общества, но и положила начало постепенной трансформации сложившейся в предыдущие десятилетия политической системы» [М. Титаренко, 2001, 17–18].

Основная задача реформы политической системы была определена следующим образом: «Цель этой реформы для нас заключается в создании политической системы социалистической демократии с учетом специфики Китая, а отнюдь не во введении у нас западной системы многопартийности и парламентаризма. В нашей Конституции определено, что государственные органы Китайской Народной Республики осуществляют принципы демократического централизма. Это основа нашего государственного строя. Народная демократия — коренное требование социализма и его имманентное свойство. Без демократии и законности нет социализма, а следовательно, нет и социалистической модернизации» [Селезнев, 1995, 242].

С конца 70-х годов проводились мероприятия по восстановлению и совершенствованию политической системы. Здесь можно отметить осуждение культа личности и практики пожизненного занятия должности, определенную демократизацию избирательной системы, совершенствование кадровой политики, механизма государственной власти и управления.

Был взят курс на «строительство более развитой и действенной, чем на Западе, демократической системы, имеющей китайскую специфику» [Политическая.., 1990, 5], который означал по существу отказ от многих устоявшихся догм и стереотипов, патриархальных, феодальных, псевдосоциалистических представлений о политической системе нового общества.

Концепция реформ не предусматривала создание новой модели общественного устройства, а декларировала установку на самосовершенствование и саморазвитие с опорой на политический строй социализма с сохранением сильной роли партии, государства, сложившихся общественных структур.

Во введении в Конституцию КНР в декабре 1982 г. дается следующая оценка произошедших в стране перемен: «После образования Китайской Народной Республики китайское общество постепенно осуществило переход к новой демократии и социализму. Было завершено социалистическое преобразование частной собственности на средства производства... утвердился социалистический строй» [Конституции.., 2000, 80].

Характеризуя общественно-политический строй этой страны, исследователи употребляют такие понятия, как «феодальный социализм», «государственный социализм», «партийно-бюрократический коммунизм», «государство тоталитарного социализма, находящегося на стадии длительной модернизации» [Чиркин, 2002, 495]. Следует отметить прежде всего, что это общество социалистическое (коммунистическое), главными признаками которого являются господство общественной собственности и политическое руководство коммунистической партии. Но как показывают годы реформ и почти пятнадцатилетний опыт осуществления программы «четырех модернизаций», исходным для реформаторов была, по-видимому, установка на то, чтобы умеренная политическая реформа, не меняя структуры и сущности госаппарата, сделала его работу по обеспечению экономического развития более эффективной. И это подтверждается тем фактом, что модернизация в Китае именно при существующей системе получила широкий размах, привела к движению огромную страну и сейчас движется такими темпами, которых она не знала в своей многовековой истории, вызывая удивление и уважение других народов и государств.

К современной системе органов власти государства предъявляется важнейшее требование — обеспечение устойчивости власти, недопущение имевших место в прошлом эксцессов, приведших к разрушению всей сложившейся государственной структуры. Именно стабильности конституционно-правового регулирования порядка организации и деятельности государственного аппарата должна служить Конституция 1982 г., которая действует и по сей день, а также четыре законодательных акта — Закон о выборах во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных степеней, Закон об организации ВСНП, Закон об организации Государственного совета и Закон об организации местных собраний народных представителей и местных народных правительств.

Согласно действующей Конституции, к основным формам деятельности государства относятся: осуществление государственной власти, государственного управления, судебной работы, надзора за законностью.

**Законодательные органы Китая и их организация.** Государственное устройство КНР следует рассматривать как составную часть партийно-государственной системы. Принятая 4 декабря 1982 г. Конституция устанавливает, что «Китайская Народная Республика есть социалистическое государство демократической диктатуры народа, руководимое рабочим классом и основанное на союзе рабочих и крестьян. Социалистический строй есть основной строй Китайской Народной Республики» [Селезнев, 1995, 224]. Вся власть в КНР принадлежит народу, который осуществляет ее через Всекитайское собрание народных представителей. Все государственные административные органы, судебные органы и органы прокуратуры формируются собраниями народных представителей, ответственны перед ними и подконтрольны им.

Основу всей системы государственных органов КНР составляют представительные органы государственной власти — Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП) и местные собрания народных представителей (СНП). Кроме ВСНП и СНП различных ступеней к органам государственной власти в КНР относятся также образуемые и им подотчетные постоянные комитеты (ПК), выполняющие в период между сессиями собраний практически все их функции.

ВСНП — высший орган государственной власти, возглавляющий всю систему собраний народных представителей, которые составляют политическую основу государства, прерогативой которого является правомочность издавать законы и другие нормативные акты.

Выборы в ВСНП, срок полномочий которого установлен в 5 лет, непрямые. Этот орган образуется из представителей, избранных советами народных представителей провинции, автономных регионов и городов центрального подчинения, а также делегированных от вооруженных сил. Всего в состав ВСНП избирается до 3–3,5 тыс. делегатов, в состав Постоянного комитета ВСНП — до 150 членов [Селезнев, 1995, 245]. В соответствии с законом 1982 г. о выборах в ВСНП и в местные СНП, нормы представительства при избрании депутатов в ВСНП устанавливались таким образом, чтобы число сельских жителей, приходящееся на одного депутата, было в 8 раз больше числа городских жителей, представленного одним депутатом. Сессии ВСНП созываются его ПК один раз в год.

В КНР нет закона о статусе депутата представительного органа государственной власти. Однако правовое регулирование прав и обязанностей депутатов ВСНП содержится в Конституции 1982 г. в статьях 72–77. Права депутатов прежде всего определяются положением ВСНП как верховного представительного органа государственной власти, правомочного принимать акты высшей юридической силы. В рамках компетенции ВСНП его депутаты «имеют право в порядке, установленном законом, вносить предложения о принятии тех или иных законодательных актов или решений, в период сессий ВСНП обращаться с запросами в Государственный совет, министерства или центральные ведомства. На органы, к которым обращен запрос, налагается обязанность дать ответ» [Смирнова, 2000, 167].

Для обеспечения статуса депутатов как представителей определенных слоев народа в высшем органе государственной власти известное

значение имеет освобождение их «от какой-либо юридической ответственности за выступления и голосование на заседаниях ВСНП» [Смирнова, 2000, 168]. Кроме того, депутаты ВСНП имеют несколько более широкое право на неприкосновенность личности, чем остальные граждане КНР: «они не могут быть арестованы или привлечены к уголовной ответственности без разрешения президиума сессии ВСНП, а в период между сессиями ВСНП — без санкции ПК ВСНП» [Чиркин, 1999, 352].

Приведенные положения направлены на превращение ВСНП в авторитетный и полномочный орган государственной власти, обладающий рядом исключительных полномочий. К ним относится прежде всего исключительное право внесения изменений в Конституцию страны. К исключительным полномочиям ВСНП Конституция также относит принятие ряда важных законодательных актов: Уголовного и Уголовно-процессуального, Гражданского и Гражданско-процессуального кодексов, законов об организации высших и местных органов государственной власти и управления, и ряда других. Исключительным правом ВСНП является избрание Председателя КНР и его заместителя. Только ВСНП правомочно утверждать представленную Председателем КНР кандидатуру премьера Государственного совета, его заместителей, членов Государственного совета министров, председателей госкомитетов, главного ревизора, начальника секретариата. Лишь ВСНП избирает председателя Верховного народного суда и Генерального прокурора Верховной народной прокуратуры.

Помимо указанных выше полномочий ВСНП наделено правом отмены ненадлежащих решений ПК ВСНП и внесения в них изменений. Это право непосредственно проистекает из положения ВСНП «как высшего органа государственной власти, образующего все другие органы государства и осуществляющего над ним руководство и контроль» [Гудошников, 1988, 171]. Лишь в компетенции ВСНП находится право учреждать провинции, автономные регионы и города центрального подчинения, а также «создавать особые административные районы и определять их режим» [Гудошников, 1988, 171]. Под контроль ВСНП поставлено решение практически всех важнейших вопросов внешней политики, а наиболее кардинальные из них — вопросы войны и мира решаются исключительно ВСНП. В период между сессиями решение об объявлении войны может быть принято и Постоянным комитетом ВСНП при условии вооруженного нападения на страну и при необходимости выполнения международных договорных обязательств. Кроме того, ВСНП рассматривает и утверждает планы экономического и социального развития, а также государственный бюджет и отчет о его выполнении. Все это подчеркивает роль ВСНП как верховного органа государственной власти.

Специалисты отмечают усиление роли Постоянного комитета ВСНП, который, согласно Конституции КНР, является «постоянно действующим органом» [Конституции.., 2000, 94]. В его состав входят: председатель, заместители председателя, ответственный секретарь, члены. В состав ПК ВСНП должно входить соответствующее



число представителей малочисленных национальностей. Являясь органом, производным от ВСНП, ПК имеет такой же срок полномочий, как и ВСНП, то есть 5 лет. Согласно Основному закону, он осуществляет свои полномочия до избрания ВСНП следующего созыва нового Постоянного комитета. Руководящие должностные лица ПК (председатель и заместитель председателя) не могут занимать свои должности более двух сроков подряд, то есть 10 лет.

Конституционные полномочия ПК можно разделить на две основные группы: осуществляемые постоянно и осуществляемые вместо ВСНП в период между его сессиями. Конституция, не давая перечня министерств и госкомитетов, оставляет вопрос о структурных изменениях в системе высших органов государственного управления на собственное усмотрение ПК ВСНП, что, по мнению китайских юристов, правомерно, так как, во-первых, по своему правовому положению ПК представляет собой постоянный орган ВСНП и усиление его полномочий способствует повышению роли высшего органа государственной власти; во-вторых, состав ПК ВСНП не превышает 200 человек, что удобно для более частого созыва его заседаний — один раз в два месяца; в-третьих, ПК состоит из лиц, способных на постоянной основе представлять ВСНП в различных областях деятельности.

В связи с расширением сферы компетенции ПК ВСНП перестроена его структура: учреждены комиссии, призванные рассматривать соответствующие вопросы и разрабатывать предложения, и образован Совет председателя ПК в составе председателя и ответственного секретаря ПК, который занимается рассмотрением важных текущих вопросов, относящихся к сфере деятельности ПК.

Согласно Закону об организации ВСНП, Совет председателя ПК занимается решением важных текущих вопросов, относящихся к компетенции ПК ВСНП, в частности, о сроках созыва заседаний ПК, об ответах на обращенные к нему предложения и запросы, о деятельности различных специальных комиссий. Важным направлением деятельности ПК является его работа по толкованию законов государства. Работа по толкованию и разъяснению положений законов ведется комиссией ПК по правовой работе и канцелярией ПК. Одновременно ПК ведет работу по правовому воспитанию населения КНР.

Выполняя внешнеполитические функции, ПК ВСНП, следуя Конституции, «принимает решение о ратификации и денонсации договоров и важных соглашений, заключенных с иностранными государствами» [Конституции, 2000, 98]. По своему конституционно-правовому статусу ПК ВСНП осуществляет руководство и контролирует всю систему местных органов власти. Даваемые им толкования и разъяснения общегосударственных законов обязательны для исполнения всеми местными организациями.

В целом можно говорить о том, что с принятием Конституции и новых законов в Китае создана более стабильная и эффективная, чем прежде, база для оперативной правотворческой деятельности, об устойчивой тенденции к упорядочению организации и деятельности Постоянного комитета.

Конституция КНР не предусматривает поста главы государства, однако фактически его функции выполняет Председатель Китайской Народной Республики. Этот пост, существовавший в КНР с сентября 1954 г., был фактически ликвидирован во время «культурной революции». В последующих Конституциях КНР (1975 г., 1978 г.) пост Председателя не предусматривался, а некоторые функции главы государства, связанные главным образом с представительством КНР внутри страны и на международной арене, возлагались на ПК ВСНП и его председателя. Действуя как представитель главы государства (ПК ВСНП) в области международных отношений, он принимал дипломатических представителей иностранных государств, скреплял своей подписью ратифицированные ПК ВСНП договоры с другими государствами. В его полномочиях было издание законов и указов, принятых верховным представительным или высшим коллегиальным органом государственной власти.

С принятием ныне действующей Конституции КНР в 1982 г. пост Председателя КНР был восстановлен. Специалисты видят причину восстановления такого института в Китае необходимостью осуществлять координацию высших органов государства с целью укрепления всей государственной системы и представительство государства с миллиардным населением на международной арене. Можно говорить, что в настоящее время в Китае существует коллегиальный глава государства, включающий Постоянный комитет ВСНП и Председателя КНР. В то же время Конституция устанавливает четкое разграничение функций между ними. Председатель КНР не правомочен созывать под своим председательством Верховное государственное совещание для выработки предложений по важным государственным вопросам. Он также не возглавляет вооруженные силы страны и не является председателем Государственного комитета обороны, который теперь упразднен.

Возрастной ценз для занятия должности Председателя КНР — не должен быть ниже 45 лет. Срок полномочий Председателя КНР, по Конституции, установлен таким же, как и для ВСНП каждого созыва (5 лет), при этом указывается, что его полномочия могут продлеваться лишь еще на один срок. Статья 64 Конституции говорит, что для их избрания требуется простое большинство голосов всех депутатов ВСНП. Пост Председателя КНР может совмещаться с функциями депутата представительного органа и члена правительства. В КНР отсутствует законодательно регламентируемый обычай принесения присяги Председателем КНР, как и другими высшими государственными должностными лицами.

Учитывая политический опыт КНР прошлых лет, подчеркивается, что теперь Председатель КНР поставлен законом под контроль ВСНП, а его деятельность должна вестись на основе Конституции и законов государства, принятых ВСНП и его ПК. По Конституции Председатель КНР выполняет полномочия двоякого рода. В порядке осуществления единоличной президентуры «он принимает иностранных дипломатических представителей, выступает в качестве представителя, коллегиального главы государства» [Конституции.., 2000, 101]. На основе решений, принятых ВСНП и его ПК, «он опубликовывает законы; назначает и смещает высших государственных должностных лиц — премьера, заместителей премьера, членов Госсовета, министров, председателей госкомитетов, главного ревизора, начальника секретариата; награждает государственными орденами и присваивает государственные почетные звания; публикует указы о помиловании, публикует указы о введении чрезвычайного положения, объявляет о состоянии войны и публикует указы о мобилизации» [Конституции.., 2000, 101].

Очевидно, что Председатель КНР по своему юридическому статусу является одной из ключевых фигур в государстве. В то же время упразднение ряда его важных полномочий, ограничение срока занятия должности одним лицом свидетельствует фактически о стремлении не допустить возвышения какой-либо личности в высшем эшелоне руководства.

Практика деятельности Председателя КНР показывает, что она определена положениями Конституции КНР и носит преимущественно представительский характер. «Вводя в действие законы и иные нормативные акты, принимаемые ВСНП и его ПК, Председатель КНР издает декреты, не носящие нормативного характера. Он выступает в международных отношениях от имени КНР как глава государства, вступая в контакты с иностранными контрагентами на паритетных началах. Практической формой осуществления указанной прерогативы Председателя КНР являются его визиты в другие государства в качестве главы государства, прием глав зарубежных государств или их представителей в своей стране, направление телеграмм или других документов от имени главы государства в адрес соответствующих должностных лиц либо государственных органов других стран» [Егоров, 1993, 190].

**Правительство Китая, порядок его формирования, структура и полномочия.** Конституцией КНР выполнение функции исполнительно-распорядительного органа (правительства) возлагается на Государственный совет КНР, который определяется как центральное народное правительство и является высшим государственным административным органом. Из чего следует, что, с одной стороны, Госсовет является высшим органом государственного управления общей компетенции, а с другой стороны, представляет собой исполнительно-распорядительный орган высшего органа государственной власти. Статус правительства определяет его задачи по руководству различными отраслями государственного управления.

Согласно ст. 62 Конституции КНР, «формируется верховным представительным органом государственной власти — ВСНП. Частичные изменения в его составе могут в период между сессиями ВСНП вноситься органом государственной власти — ПК ВСНП. За всю свою деятельность Государственный совет несет ответственность перед ВСНП, которому также подотчетен» [Конституции.., 2000, 100]. В состав Госсовета в должностном отношении входят премьер и его

заместители, члены Государственного совета, министры, председатели комитетов, начальник секретариата, главный ревизор.

В сферу компетенции Ревизионного управления КНР входит осуществление контроля за состоянием финансовых дел министерств и центральных ведомств, а также местных народных правительств. Его контроль распространяется и на использование инвалютных средств. При образовании ревизионного управления (в сентябре 1983 г.) указывалось, что оно «призвано обеспечить улучшение системы хозяйствования, повышение экономической эффективности, снижение непроизводительных расходов» [Селезнев, 1995, 246]. Для обеспечения финансового контроля соответствующие органы учреждены и при местных народных правительствах различных ступеней.

Определяя состав Госсовета, действующая Конституция вводит систему персональной ответственности премьера Государственного совета, министров, председателей госкомитетов.

Госсовет определяет задачи всех министерств и госкомитетов, осуществляет централизованное руководство их деятельностью. Кроме того, он руководит административной работой, имеющей общегосударственный характер, но не входящей в компетенцию министерств и госкомитетов. Центральное правительство не только осуществляет руководство деятельностью всех государственных административных органов на местах, но и устанавливает конкретное разграничение полномочий между центральными государственными административными органами и соответствующими органами провинции, автономных районов и городов центрального подчинения.

Госсовет правомочен изменять или отменять ненадлежащие приказы, инструкции, положения, принимаемые министерствами и госкомитетами, плюс ненадлежащие постановления и распоряжения местных административных органов различных ступеней. В его компетенцию также входит определение административно-территориального деления в пределах провинции, автономных районов, городов центрального подчинения, принятие решения о введении военного положения в части районов, входящих в провинции, автономные районы, города центрального подчинения.

Основные принципы структурной реформы государственных институтов — упрощение аппарата, сокращение штатов, повышение квалификации работников и эффективности деятельности административных учреждений — закреплены в действующей Конституции (ст. 27) и Законе об организации Госсовета (ст. 9). В соответствии с этим в Законе об организации Госсовета конкретно указывалось, что каждое министерство возглавляется министром и двумя-четырьмя его заместителями, а каждый госкомитет — председателем, двумя-четырьмя его заместителями и пятью-десятью членами комитета. Что касается центральных ведомств непосредственного подчинения Госсовету, то в руководстве каждого из них должно быть от двух до пяти должностных лиц.

Закон не ограничивает число членов Госсовета и перечень министерств и государственных комитетов, тем самым сохраняя возможность для дальнейших структурных изменений, связанных с проведением экономической реформы и широким экспериментированием в процессе модернизации.



В деятельности Госсовета существует практика временного нормотворчества, которая оговорена постановлением 1985 г., предоставившим «...Госсовету полномочия принимать временные правовые акты и опубликовывать их для исполнения (с уведомлением об этом ПК ВСНП)» [Егоров, 1993, 183].

Таким образом, Государственный совет (центральное правительство) занимает ключевое место в системе государственных органов, обеспечивающих практическое проведение в жизнь курса социалистической модернизации в Китае.

**Судебная система КНР и ее роль в государственном управлении.** В политико-административной системе Китайской Народной Республики правоохранительные и правоприменительные органы КНР играют весьма важную роль в обеспечении работы всего государственного аппарата.

Актами, определяющими состав, правовое положение и формы деятельности органов суда и прокуратуры, являются Конституция КНР, Закон об организации народных судов и Закон об организации народной прокуратуры.

Народные суды различных ступеней по закону являются государственными судебными органами, но единственными, правомочными осуществлять правосудие в Китае. Систему судебных органов составляют Верховный народный суд, местные народные суды, военные трибуналы и другие специальные суды. Известно существование судов железнодорожного, водного транспорта, лесных судов, а также морских портовых судов.

Местные народные суды делятся на три ступени: низовые (на уровне уездов), средней ступени (в автономных округах, городах провинциального подчинения или подчинения автономным районам, а также на территории единиц центрального подчинения); высшей ступени (в городах центрального подчинения, провинциях и автономных районах).

Верховный народный суд несет ответственность непосредственно перед ВСНП и его Постоянным комитетом. Под его надзором находится судебная деятельность местных и специальных судов. Вышестоящие суды контролируют деятельность нижестоящих, что обеспечивает местным органам двойное подчинение. Верховный народный суд «дает толкование законов и указов в конкретных случаях применения их в судопроизводстве, занимается отбором судебных прецедентов из практики местных судов для уточнения мер наказания за преступления, не предусмотренные Уголовным кодексом» [Гудошников, 1988, 208].

Формулируя задачи судебных органов, закон особое внимание уделяет обеспечению модернизации страны. В него специально включено положение, согласно которому суд является орудием ее осуществления.

Отмечая общие особенности органов государственного управления КНР в целом, следует говорить о том, что их главной характерной чертой является централизованная система руководства, определяемая введением персональной ответственности премьера Госсовета, руководителей министерств и центральных ведомств, а также положение о том, что ни одно высшее государственное должностное лицо КНР не может занимать свою должность более двух пятилетних сроков подряд. Все недостатки административно-управленческого аппарата КНР должны преодолеваться путем реорганизации системы органов государственного управления. В законодательных актах, определяющих структуру административного аппарата, и в Конституции КНР это закреплено требованием ко всем органам осуществлять принцип управления аппарата и сокращения штатов, систему служебной ответственности, повышения квалификации кадров и их аттестации, неуклонно повышая качество и эффективность работы, бороться с бюрократизмом.

## ЛИТЕРАТУРА


*Гудошников Л.М.* (ред.) Государственный строй КНР / Под ред. Л.М. Гудошникова. М.: Наука, 1988.

*Егоров С.А.* Китайская Народная Республика. Политическая система. М., 1993.

Конституции зарубежных государств. М., 2000.

Политическая система КНР: 100 вопросов и ответов. М.: Политиздат, 1990.

*Селезнев Л.И.* Политические системы современности: сравнительный анализ. СПб.: Петрополис, 1995.

*Смирнова Н.Н.* Конституционное право зарубежных стран. СПб.: Альфа, 2000.

*Титаренко М.* Модернизация Китая. Вызовы времени // Азия и Африка сегодня. 2001.

*Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. М.: Юристъ, 1999.

*Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. М.: Юристъ, 2002.


## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Китайская Народная Республика, народный суд, народная прокуратура КНР, Всекитайское собрание народных представителей, Председатель КНР, Госсовет КНР.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каковы особенности конституционного строительства Китайской Народной Республики?
2. Перечислите основные государственные органы власти КНР.
3. Правительство Китая, порядок его формирования, структура и полномочия.
4. Какие ограничения накладывает Конституция КНР на пост Председателя КНР?



## 36.7. Административные системы стран Латинской Америки

Административные системы стран Латинской Америки, которые, как и в других частях мира, обусловлены формами государственной власти и типом политического режима, весьма многообразны. Определенное влияние на систему власти и управления, как известно, оказывают также исторические, национальные и иные традиции народов. Народы Латинской Америки обрели независимость под влиянием Американской, Французской революций XVIII в. и войн Наполеона с европейскими монархами. Боровшиеся за свою независимость латиноамериканцы, испытав горечь обиды на США за их отношение к ним в критическое для себя время[1], не захотели заимствовать североамериканскую форму правления[2]. Но другого выбора не было. Почти все молодые государства, за исключением Гаити, Бразилии и Мексики, сразу же избрали республиканскую форму правления. Мексика стала республикой в 1824 г. а Бразилия — в 1889 г. Доминирующим типом республики постепенно стала президентская республика.

Длительное колониальное господство Англии, Испании, Португалии и Франции (последняя была изгнана из ее колоний в Северной Америке и сохранила за собой только Гаити, Мартинику, Сен-Пьер и Микелон и часть Гвианы) на континенте определило не только политическую, но и более или менее однородную национально-этническую структуру его населения. Коренное население континента в большинстве своем погибло или было истреблено в годы колониального господства, особенно в Северной Америке и на островах Карибского моря[3]. Местные народы (кечуа, аймара, гуарани — всего около 400 этнических групп) сохранились в странах континента южнее Рио-Гранде. Доля их в разных странах различна, за исключением Кубы и Уругвая, где их не осталось вообще. Национальной или административной автономией в своих странах абсолютное большинство этих народов не обладают, а потому и на административные системы своих стран почти не влияют [4].

В Латинской Америке сегодня существуют почти все типы современных республик: федеративные, унитарные и сочетающие в себе элементы и того и другого типов. Федеративные государства Латин-

[1] Государственный секретарь США Д.К. Адамс (будущий 6-й президент США), выступая против вмешательства европейских стран (кроме Испании) в дела Западного полушария, заявил во время этой войны, что Южная Америка должна стать для США тем же, «чем Азия и Африка являются для Европы». Эта идея позже легла в основу «доктрины Монро».

[2] Латинской Америке лучше принять Коран, чем североамериканскую форму правления, считал С. Боливар.

[3] На международной конференции против расизма и расовой дискриминации, созванной решением ГА ООН в г. Дурбан (ЮАР, 31 августа — 7 сентября 2001 г.), говорилось о 70 млн коренных американцах, ставших жертвой колонизации континента.

[4] Два автономных района были созданы в Никарагуа после Сандинистской революции. В Бразилии предпринимаются попытки создания так называемых национальных парков (резерваций) для обеспечения самобытных условий жизни индейских племен.

Отмечая общие особенности органов государственного управления КНР в целом, следует говорить о том, что их главной характерной чертой является централизованная система руководства, определяемая введением персональной ответственности премьера Госсовета, руководителей министерств и центральных ведомств, а также положение о том, что ни одно высшее государственное должностное лицо КНР не может занимать свою должность более двух пятилетних сроков подряд. Все недостатки административно-управленческого аппарата КНР должны преодолеваться путем реорганизации системы органов государственного управления. В законодательных актах, определяющих структуру административного аппарата, и в Конституции КНР это закреплено требованием ко всем органам осуществлять принцип управления аппарата и сокращения штатов, систему служебной ответственности, повышения квалификации кадров и их аттестации, неуклонно повышая качество и эффективность работы, бороться с бюрократизмом.

## ЛИТЕРАТУРА


*Гудошников Л.М.* (ред.) Государственный строй КНР / Под ред. Л.М. Гудошникова. М.: Наука, 1988.

*Егоров С.А.* Китайская Народная Республика. Политическая система. М., 1993.

Конституции зарубежных государств. М., 2000.

Политическая система КНР: 100 вопросов и ответов. М.: Политиздат, 1990.

*Селезнев Л.И.* Политические системы современности: сравнительный анализ. СПб.: Петрополис, 1995.

*Смирнова Н.Н.* Конституционное право зарубежных стран. СПб.: Альфа, 2000.

*Титаренко М.* Модернизация Китая. Вызовы времени // Азия и Африка сегодня. 2001.

*Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. М.: Юристъ, 1999.

*Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. М.: Юристъ, 2002.


## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Китайская Народная Республика, народный суд, народная прокуратура КНР, Всекитайское собрание народных представителей, Председатель КНР, Госсовет КНР.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каковы особенности конституционного строительства Китайской Народной Республики?
2. Перечислите основные государственные органы власти КНР.
3. Правительство Китая, порядок его формирования, структура и полномочия.
4. Какие ограничения накладывает Конституция КНР на пост Председателя КНР?



## 36.7. Административные системы стран Латинской Америки

Административные системы стран Латинской Америки, которые, как и в других частях мира, обусловлены формами государственной власти и типом политического режима, весьма многообразны. Определенное влияние на систему власти и управления, как известно, оказывают также исторические, национальные и иные традиции народов. Народы Латинской Америки обрели независимость под влиянием Американской, Французской революций XVIII в. и войн Наполеона с европейскими монархами. Боровшиеся за свою независимость латиноамериканцы, испытав горечь обиды на США за их отношение к ним в критическое для себя время[1], не захотели заимствовать североамериканскую форму правления[2]. Но другого выбора не было. Почти все молодые государства, за исключением Гаити, Бразилии и Мексики, сразу же избрали республиканскую форму правления. Мексика стала республикой в 1824 г. а Бразилия — в 1889 г. Доминирующим типом республики постепенно стала президентская республика.

Длительное колониальное господство Англии, Испании, Португалии и Франции (последняя была изгнана из ее колоний в Северной Америке и сохранила за собой только Гаити, Мартинику, Сен-Пьер и Микелон и часть Гвианы) на континенте определило не только политическую, но и более или менее однородную национально-этническую структуру его населения. Коренное население континента в большинстве своем погибло или было истреблено в годы колониального господства, особенно в Северной Америке и на островах Карибского моря[3]. Местные народы (кечуа, аймара, гуарани — всего около 400 этнических групп) сохранились в странах континента южнее Рио-Гранде. Доля их в разных странах различна, за исключением Кубы и Уругвая, где их не осталось вообще. Национальной или административной автономией в своих странах абсолютное большинство этих народов не обладают, а потому и на административные системы своих стран почти не влияют [4].

В Латинской Америке сегодня существуют почти все типы современных республик: федеративные, унитарные и сочетающие в себе элементы и того и другого типов. Федеративные государства Латин-

[1] Государственный секретарь США Д.К. Адамс (будущий 6-й президент США), выступая против вмешательства европейских стран (кроме Испании) в дела Западного полушария, заявил во время этой войны, что Южная Америка должна стать для США тем же, «чем Азия и Африка являются для Европы». Эта идея позже легла в основу «доктрины Монро».

[2] Латинской Америке лучше принять Коран, чем североамериканскую форму правления, считал С. Боливар.

[3] На международной конференции против расизма и расовой дискриминации, созванной решением ГА ООН в г. Дурбан (ЮАР, 31 августа — 7 сентября 2001 г.), говорилось о 70 млн коренных американцах, ставших жертвой колонизации континента.

[4] Два автономных района были созданы в Никарагуа после Сандинистской революции. В Бразилии предпринимаются попытки создания так называемых национальных парков (резерваций) для обеспечения самобытных условий жизни индейских племен.

ской Америки заимствовали систему власти и управления США, близкую к децентрализованной системе, а унитарные государства — преимущественно французскую систему правления с тяготеющей к центру «вертикалью власти». Она известна еще и как контролирующая все уровни власти система. Имеется также и административная система, сочетающая в себе элементы федерализма, унитаризма и регионализма.

Некоторые латиноамериканские исследователи считают, что североамериканская и западноевропейская модели власти и управления были импортированы в страны континента извне без учета местных условий, являлись для них чужеродными и не могли здесь утвердиться. Поэтому эти страны пошли по собственному, третьему пути. Он определяется ими как путь постоянного воспроизводства авторитарно-корпоративистской модели развития. По их мнению, такая модель более соответствует иберо-латинским традициям и политической культуре народов континента, где корпоративистские интересы преобладают над индивидуалистскими [см.: Authoritarianism, 1977; Cardozo F.,1972; The new Authoritarianism, 1979].

Конституции Бразилии (26 федеральных штатов и один федеральный округ), Мексики (31 штат и один федеральный округ), Аргентины (23 провинции и столичный округ) и Венесуэлы (22 штата и федеральный округ) внешне придерживаются принципов федерализма. Согласно классической модели соотношения властей центра и субъектов федерации, каждый штат независим во всем, что касается его самого, и объединен в союз относительно всего, что касается других стран и народов[1]. Взаимодействие уровней властей и граждан федеративных государств необходимо организовать таким образом, считал

[1] В сжатом виде джефферсоновское понимание соотношения властей разных уровней изложено им в письме Э. Джерри в 1799 г.: «Я стою за сохранение за отдельными штатами всей власти, которая не передана ими союзу, а за законодательной властью — ее конституционной доли разделения властей. Я не за передачу всех прав и полномочий штатов общему правительству и не за передачу всей этой власти ее исполнительной ветви. Я — за правительство строго умеренное, экономное и простое...» [Джефферсон, 1992, 58]. «Правительство становится хорошим не в результате консолидации или концентрации власти, а в результате ее распределения, — напишет он много лет спустя, уже с опытом президента США. — Если бы наша большая страна не была уже разделена на штаты, ее следовало бы разделить, с тем чтобы каждый штат мог делать сам для себя все, что касается его непосредственно и что он может сделать сам гораздо лучше, чем власть, находящаяся вдалеке. Каждый штат разделен далее на графства с тем, чтобы каждое из них позаботилось о том, что находится в пределах его границ. Каждое графство в свою очередь делится на округ или "сотню", для управления повседневными делами, а каждая "сотня" — на фермы, управляемые своими индивидуальными владельцами. Если бы указания о том, когда сеять и когда жать, поступали к нам из Вашингтона, то мы вскоре остались бы без хлеба. Именно благодаря последовательному разделению ответственности, нисходящей от общей к частному, можно наилучшим образом обеспечить руководство выполнением массы людских дел для всеобщего блага и процветания» [См.: Джефферсон, 1990, 78].



один из теоретиков федерализма Т. Джефферсон, чтобы самими близкими к людям были местные органы власти, затем — штатные правительства, и меньше всего — федеральные правительства. Однако на практике подобное соотношение властей ни в одной из латиноамериканских стран не соблюдалось и не соблюдается.

В соответствии с концепцией федерализма, образующие ее субъекты (штаты или провинции) делегируют центральному правительству ограниченное количество фиксированных полномочий. Почти во всех президентских республиках континента глава государства долгое время являлся одновременно и главой правительства. Собственно, в этом и состоит причина сильного президентства — он объединяет в своем лице всю исполнительную власть нации, а соответственно, и множество функций. Президент является главнокомандующим вооруженными силами своей страны, он назначает, с согласия высшего законодательного органа страны, всех гражданских, военных и федеральных судебных чиновников. Президент «политически ответствен за общую администрацию страны», — гласит ст. 99 Конституции Аргентины. В Мексике президент, избираемый сроком в 6 лет без права переизбрания, является еще и руководителем правящей партии и как таковой контролирует процесс отбора кандидатов на все административные должности в стране и воспринимается как самостоятельный институт.

Естественно, что существование наряду с президентом и премьер-министра не может не привести к ослаблению власти первого, поскольку многие из функций исполнительной власти переходят к главе правительства. Не случайно поэтому, что должность самостоятельного главы правительства вводилась иногда специально для ограничения власти президента путем передачи части его полномочий премьер-министру. Это было сделано в Бразилии в 1961 г. после отставки президента Ж. Куадроса, как условие вступления вице-президента Ж. Гуларта, являвшегося соратником Ж. Варгаса и лидером Трабальистской (рабочей) партии, в должность президента. Но позже Гуларт вынес этот вопрос на национальный референдум, на котором большинство бразильцев отклонило нововведение и вернуло президенту страны все полномочия главы исполнительной власти. В других случаях глава правительства рассматривается как помощник президента, и эта должность вводится по инициативе самого главы государства. В одних странах этот помощник именуется премьер-министром или главой правительства (Перу), в других — главой кабинета министров (Аргентина с 8 июля 1995 г.). В тех странах, где наряду с президентом существует и глава правительства или кабинета, последний считается политически ответственным перед Национальным Конгрессом. Он исполняет те полномочия, которые делегирует ему президент. Как правило, он осуществляет общую администрацию страны по линии правительства, назначает правительственных служащих, отвечает на запросы палат Конгресса.

Большая часть властных полномочий, затрагивающих повседневные интересы народа и определяющих, соответственно, функции

административных органов всех уровней, формально сохраняются за субъектами Федераций (штатами и провинциями). Так, согласно ст. 122–123 Конституции Аргентины, провинции сами определяют структуру собственных местных учреждений, которые осуществляют функции местных правительств, и управляют ими. Они выбирают своих губернаторов, законодателей и других провинциальных чиновников без вмешательства федерального правительства. Каждая провинция разрабатывает ее собственную Конституцию, в которых гарантируется автономия муниципалитетов, определяются полномочия местного правительства в политических, административных, экономических и финансовых областях жизни провинции.

Глава исполнительной власти провинции или штата (губернатор) на уровне субъекта исполняет почти все функции, какие исполняет президент республики в масштабах федерации. Губернатор исполняет функции верховного главнокомандующего вооруженными силами провинции, он может с согласия законодательного органа субъекта Федерации мобилизовать полицейские силы провинции на устранение угрозы внутреннему миру провинции (Конституция провинции Буэнос-Айрес, ст. 144, п. 11). За провинциями признается доминирующая роль в вопросах использования расположенных на их территории природных ресурсов. Они свободны в решении вопросов развития их промышленности, в строительстве железных дорог и судоходных каналов, инвестировании иностранных капиталов, в решении вопросов иммиграции и освоения находящихся в собственности провинций природных ресурсов и т.д.

Федеральное правительство может вмешиваться в дела субъектов только для того, чтобы гарантировать республиканскую форму правления, отражать иностранную агрессию и, по просьбе законных властей провинций, — поддержать или восстановить конституционный порядок, нарушенный в результате мятежа или вторжения извне. Но в то же время «губернаторы областей — естественные агенты федерального правительства для осуществления Конституции и законов Нации» (ст. 128 Конституции Аргентины). В Венесуэле губернаторы назначаются президентом республики. Законодательные и административные полномочия штатных и провинциальных властей частично или полностью могут быть отменены центральными властями, что считается невозможным и недопустимым в классических федерациях. Многое здесь зависит от отношения к ним центрального правительства.

Постепенно, по мере развития латиноамериканских обществ, здесь происходил заметный сдвиг полномочий в пользу центральной исполнительной власти во главе с «сильным» президентом[1]. В Латинской Америке, как, впрочем, и в других частях мира, утвердилась практика, когда социальные программы, связанные с правами и свободами человека, реализуются не путем принятия парламентами соответствующих законов, а через административные акты исполнительной власти. Это ведет к усилению административных рычагов за счет законодательной и судебной властей.

Конституции многих стран континента провозглашают, что исполнительная власть ни в коем случае не должна издавать актов законодательного характера, а если это будет сделано, то они не должны иметь законной силы. Но в то же время они допускают такую возможность при исключительных обстоятельствах с ординарными процедурами, если это не относится к проблемам преступности, налогообложения, вопросам выборов, системы политических партий. Исполнительная власть может и должна издавать необходимые декреты при единогласии всех министров. Например, руководитель кабинета министров Аргентины должен в течение десяти дней лично представить такое решение на рассмотрение Объединенной постоянной комиссии Конгресса, которая, обсудив его, выносит на рассмотрение палат Конгресса, где оно должно одобряться большинством депутатов.

Для усиления исполнительной власти на континенте имелись как объективные, так и субъективные причины. К числу первых относятся: активизация государственного вмешательства в социально-экономическую жизнь страны, расширение и совершенствование политики социального обеспечения, превращение государства в планировщика всех общественных процессов и партнера в них[1]. Это связано с происшедшими в середине XX в. изменениями в понимании самой роли государства не только как инструмента по поддержанию порядка, но и как института утверждения социальной и политической демократии. С государством люди связывают не только справедливость закона, но и социальную справедливость, не только политическое равенство и справедливость, но и социальное равенство и справедливость. Все это рассматривается ими как результат не только государственного управления, но и прежде всего самоуправления. Решающее слово везде здесь принадлежит центральной и, как правило, исполнительной власти. В Конституции Перу 1993 г. прямо сказано, что государство должно направлять средства на укрепление общественного порядка, совершенствование правосудия, развитие образования, здравоохранения и инфраструктуры в стране.

Решение этих задач значительно облегчается, когда нация осуществляет контроль над ведущими отраслями экономики, а государство принимает законопроекты, направленные на социальную защиту населения обществом и государством. Понимая это, правительством

[1] Подробнее об этом см.: *Золотарева И.П.* Президентская республика? Парламентаризм? Монархия? // Латинская Америка. 1996. № 10; *Лаптев Е.Г.* Президентская республика: Латиноамериканский вариант // Латинская Америка. 1994. № 4; Линц Х. Опасности президентства // Век XX и Мир. 1994. № 2–3; Santiago Nino. Presidencialismo y reforma constitucional en America Latina // Contribuciones. Buenos Aires. 1993. № 10.

[1] «Слабое государство», характерное для эпохи господства индивидуальной частной собственности и либеральных идей, по мере социализации общественных отношений постепенно превращается в «государство-планировщика, в государство-партнера» (См.: *Lodge G.C.* The New American Ideology. New York University Press, 1986. P. 157–158).

Л. Карденаса в Мексике были национализированы нефтяная промышленность, железные и автодороги, ряд предприятий обрабатывающей промышленности. Сегодня через нефтяную компанию Пемэкс правительство Мексики контролирует добычу и продажу нефти. Мексиканскому государству принадлежит также большинство акций Национального банка, являющегося важнейшим каналом ведения переговоров по всем финансовым вопросам, управления ссудами, получаемыми из-за границы, и основным источником финансирования индустриального развития страны.

В Бразилии правительство президента Ж. Варгаса национализировало нефтяную, энергетическую отрасли экономики и создало государственные компании «Петробраз» и «Электробраз». При Варгасе установлены минимальная заработная плата, оплачиваемые отпуска, пенсии по старости, страхование от несчастных случаев, организованы страховые банки и строительство дешевого жилья. В настоящее время государство здесь является собственником одного из самых крупных в Латинской Америке металлургических заводов и владельцем многочисленных электростанций. При правительстве Х. Перона в Аргентине создан сильный государственный сектор экономики путем национализации одних предприятий и выкупа других. Сейчас правительство Аргентины управляет железными дорогами и нефтяной промышленностью страны. В Чили под национальный контроль были взяты предприятия по добыче меди, добыче и продаже нитратов, некоторые сталелитейные заводы. Еще сильнее влияние правительства на экономику в Уругвае. Здесь оно контролирует производство электроэнергии, телефонную связь, железные дороги, порт Монтевидео, страховые банки, мясоперерабатывающую промышленность. Оно же импортирует и распределяет уголь, производит весь цемент, используемый в строительстве общественных зданий, алкогольные напитки. В Боливии центральная администрация контролирует добычу большей части олова страны и торговлю ею. Государственный сектор экономики существует и в других странах континента. Одним из важных последствий вмешательства государств Латинской Америки в экономическую и социальную жизнь стала их решающая роль в определении государственных и местных расходов.

Круг социально-политических функций, исполняемых институтами центральной власти и управления, в наше время еще более расширяется (многие программы социального обеспечения, перераспределения национального дохода через налоговую политику, сельскохозяйственные субсидии и т.д.). Естественно, что в связи с этим возникает необходимость в создании и постепенном расширении соответствующих административных структур по управлению государственным сектором экономики и решению социальных задач.

К числу субъективных факторов усиления исполнительной власти и влияния на административные системы следует отнести многочисленные государственные перевороты, сопровождавшиеся отменой конституций, установлением жестких диктатур с максимально возможной концентрацией власти в руках военных хунт



[см.: The Military, 1964] и нулификацией полномочий штатных и муниципальных органов. По подсчетам исследователей политической истории Латинской Америки, в 20 странах континента в период с 1810 г. по 1980 г. было совершено более 600 таких переворотов [Palmer, 1987, 258]. Но начиная с 1980-х годов континент живет без военных переворотов и диктатур. Во многих странах с учетом опыта прошлого и реалий нового времени приняты новые конституции (Аргентина, Бразилия, Никарагуа, Чили и др.) или пересмотрены старые (Перу 1993 г.), восстановлены гражданское правление и конституционный порядок.

В унитарных государствах степень централизации административного управления еще выше, а автономии местной (провинциальной) власти — значительно меньше. Административная вертикаль в унитарных, а иногда и в федеративных, государствах Латинской Америки выглядит следующим образом: чиновник из центра контролирует деятельность нескольких своих подчиненных в провинциях, каждый из которых в свою очередь контролирует деятельность своих подчиненных на низовом уровне. Так организуется и контролируется деятельность соответствующих административных органов и их отделов. Так, в Боливии во главе департамента стоит префект, а во главе провинций, на которые разделены департаменты, субпрефект. И те, и другие назначаются президентом республики и ответственны перед ним.

В административных органах всех уровней существует разделение труда и специализация по решаемым вопросам. Все они работают по своим собственным правилам процедур, имеют в деталях сформулированные официальные инструкции, нормы взаимоотношений друг с другом и связей с общественностью.

Как уже отмечалось, административные системы стран континента испытали на себе сильное влияние английской, американской и французской систем. Как и в Великобритании, административная служба многих стран имеет три степени должностей: администраторы, исполнители и клерки. Администраторы отбираются путем экспертизы из числа специалистов с университетскими дипломами. Многие из них, как правило, проходят все ступени административной службы, начиная от исполнителей и даже клерков (до или во время учебы). Каждая категория государственных служащих внутренне ранжирована по рангам, приближается к американской системе рангов (18 степеней), а возможно, даже и превосходит ее количественно. Сроки пребывания в должности, как и в США, устанавливаются законом, и если человек не совершил должностного прегрешения, он остается на своем посту независимо от изменений в правительстве.

Самим низшим уровнем гражданского административного подразделения в Латинской Америке выступает муниципалитет (муниципио). Он может состоять как из одной сельской общины, объединяющей несколько деревень, так и из множества соседних общин (например, в Мексике). Муниципио, включающий в себя несколько деревень, всегда имеет центральную деревню — «столицу» (кабесера),

в которой располагаются муниципальные органы. Как правило, кабесерой считается центр церковного прихода. Муниципалитеты имеют свои, избираемые их жителями, советы, функции которых ограничены исключительно местными проблемами (школьное образование, муниципальное жилье и т.д.).

Административные системы латиноамериканских стран, как, впрочем, и всех стран мира, претерпевают определенные изменения и в связи с урбанизацией и образованием мегаполисов, что порождает чрезвычайно сложные политические и административные проблемы, выходящие за рамки провинций и муниципий. Почти во всех государствах образовались столичные округа и своего рода «мегасообщества» со своими советами и правительствами, которые наряду с социально-политическими задачами решают и такие, как архитектурное планирование, дороги, дорожное движение и многое другое.

Городское управление почти во всем мире имеет много общего. Это поддержание общественного порядка в мегаполисе, обеспечение безопасности, упорядочение строительства зданий и предприятий; предотвращение пожаров и организация систем образования и медицинской помощи, снабжение горожан водой, газом, электричеством, наведение чистоты; обеспечение благосостояния пожилых лиц, инвалидов, детей-сирот, безработных и многое другое. Естественно также, что городские органы власти и управления призваны уделять внимание экономическому развитию своего города, благополучию его жителей, а в последние годы — даже развитию туризма, ибо связанные с ними налоговые поступления являются главным источником их финансов. И чем крупнее мегаполис, тем сложнее решаемые их советами задачи и структура административных органов.

Власть в городах и управление ими осуществляют городской совет и избираемый им или всем населением полиса мэр. Отношения между мэром и советом постоянно менялись в пользу мэра, власть которого неуклонно расширяется. Мэр председательствует в совете, во многих странах он имеет право налагать вето на его правовые акты. Причем вето может быть как абсолютным, так и суспенсорным (задерживающим), которое может быть преодолено советом таким же большинством голосов, каким закон был принят. Мэр готовит проект бюджета и представляет его совету; созывает специальные сессии совета для рассмотрения неотложных вопросов; назначает и увольняет глав отделов совета и может давать им указания; назначает или участвует в назначении других городских служащих (полицейских, пожарников, клерков и т.д).

В городах центрального подчинения, а их в странах Латинской Америки достаточно много, мэры назначаются президентом или префектом от его имени. Это происходит в таких странах, как Боливия и Колумбия. В Мексике и советы городов, и их мэры избираются населением, а потому обладают более высокой степенью местной автономии. Административная система Чили заимствовала некоторые черты французской системы. Муниципальные советы здесь, избираемые прямым всеобщим голосованием, назначают своих мэров. Однако в



крупных городах, как Сантьяго, Вальпараисо и др., мэры, как правило, назначаются и меняются президентом республики.

В унитарных государствах континента существуют и другие формы контроля деятельности региональных властей центральными правительствами или, как говорят в России, обеспечения «властной вертикали». На каждом уровне администрации — провинциальном и муниципальном — имеется представитель президента. Как и в некоторых европейских странах (Италия), на места направляются государственные служащие в качестве префектов для осуществления контроля над местными властями. Так, в Эквадоре прямым всеобщим голосованием избираются муниципальные советы и косвенно — мэры, исполняющие функции местного органа власти. Но они контролируются назначаемыми из центра «политическими руководителями» муниципалитетов, подчиненными непосредственно губернаторам провинций, которые в свою очередь назначаются президентом республики. «Политические руководители» исполняют множество государственных функций в муниципалитете и кроме того — роль глаз и ушей губернаторов провинций на местах.

Административные системы стран Латинской Америки постоянно реформируются. В период военных диктатур избранные муниципалитеты заменялись консультативными комитетами, назначаемыми сверху. В унитарных государствах континента наблюдается тенденция к упрощению административных систем путем укрупнения провинций (округов) и устранения лишних звеньев. Так, на Кубе в ходе административной реформы, проводившейся в 1970-х годах, было устранено районное звено, увеличено количество провинций с 8 до 14 и установлено трехзвенное управление: муниципия, провинция и республика. Это позволило сократить аппарат власти и управления более чем на 35%. В Перу, традиционно разделенной на 24 департамента и одну конституционную провинцию, в 1987 г. был принят закон о преобразовании департаментов в 12 регионов. В Чили, напротив, 13 административных регионов страны разделены на 51 провинцию, которые в свою очередь делятся на муниципии. И губернаторы регионов, и чиновники, управляющие провинциями, назначаются президентом республики. Аналогичные или близкие к этим процессы наблюдаются и в других странах Латинской Америки.

## ЛИТЕРАТУРА

*Джефферсон Т.* О демократии. СПб., 1992.

*Джефферсон Т.* Автобиография. Заметки о штате Виргиния. Л., 1990.

*Золотарева И.П.* Президентская республика? Парламентаризм? Монархия? // Латинская Америка. 1996. № 10.

Конституция провинции Буэнос-Айрес, ст. 144, п. 11.

*Лаптев Е.Г.* Президентская республика: Латиноамериканский вариант // Латинская Америка. 1994. № 4.

*Линц Х.* Опасности президентства // Век XX и Мир. 1994. № 2–3.

Authoritarianism and Corporativism in Latin America. Pittsburgh, 1977.

*Cardozo F.* O modelo politico brazileio. San Paulo, 1972.

*Santiago Nino.* Presidencialismo y reforma constitucional en America Latina // Contribuciones. Buenos Aires. 1993. № 10.

*Palmer L. C.* The Military in Latin America. Perspectives in a Region. New York, 1987.

*Larry Diamond, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset* (eds.). Democracy in Developing Countries // Latin America. 1989. Vol. 4.

The Military and Society in Latin America. Stanford, 1964.

The new Authoritarianism in Latin America. Princeton, 1979.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Административные системы Латинской Америки, административные системы в федеральных государствах, административные системы в унитарных государствах.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каковы особенности административных систем стран Латинской Америки?
2. Каковы факторы влияния на административные системы?
3. Раскройте специфику административных систем латиноамериканских федераций.
4. В чем особенность административных систем унитарных государств стран Латинской Америки?

## 36.8. Административные системы арабских стран Ближнего Востока

Ближний Восток, представляя собой многообразие неоднородных в государственно-правовом и административном отношении стран, играет в настоящее время значительную роль в мировой политике. Это объясняется прежде всего наличием огромного потенциала природных энергетических ресурсов, а также важным геополитическим положением.

Вместе с тем арабские страны Ближнего Востока во многом уникальны с точки зрения развития правовых и государственно-административных институтов. В этом регионе представлены оригинальные политические системы, сочетающие как республиканские, так и монархические формы правления. В ряде стран реализуется мусульманская концепция государства. Конституции в арабских странах, являясь Основным законом, закрепляют принципы государственного строя, систему органов власти, основы правового положения граждан. В то же время некоторые формы общественных отношений в арабских странах регулируется не конституциями, а нормами мусульманского права, нормами шариата. В этих странах ислам провозглашен основой законодательства. Конституции арабских стран, в отличие от европейских, не стали неким выражением развития основ



конституционализма из норм естественного права. Их появление было обусловлено иными мотивами, среди которых не в последнюю очередь можно указать несоответствие между традиционной системой мусульманского права и потребностью в управлении государством на иных, соответствующих духу времени, принципах. Поэтому принятие конституций в арабских странах в XX в. стало прогрессивным явлением, повлекшим за собой создание определенной юридической основы государственности и институциализации административных органов.

По своему содержанию арабские конституции имеют достаточно много общих черт. Многие из них строятся по принципу разделения властей, хотя открыто этот принцип не провозглашается. Так, в тексте конституций выделяются отдельные главы, посвященные соответственно законодательным, исполнительным и судебным органам. В конституциях монархических стран обычно присутствует отдельная глава, где характеризуются полномочия монарха; в республиканских же конституциях о полномочиях главы государства говорится в разделе об исполнительных органах власти. Однако в силу ряда причин не все конституционные принципы реально осуществляются на практике. Их реализация зависит от расстановки внутриполитических сил, характера взаимоотношений светских и религиозных институтов, а также от политической направленности правящих элит. Рассмотрим административные системы некоторых стран этого региона.

### Сирия

Политико-административные аспекты государственного строя Сирийской Арабской Республики (САР) закреплены прежде всего в Конституции этой страны, которая была принята в результате плебисцита и вступила в силу 13 марта 1973 г. Согласно ее статьям 2 и 10, верховным суверенитетом в Республике обладает народ, который осуществляет свои права по управлению государством и руководству обществом через избираемые народные советы. Государство, говорится в 12-й статье, служит народу, а его органы заботятся об охране основных прав граждан и способствуют их материальному и духовному развитию. Статья 8 Конституции провозглашает Партию арабского социалистического возрождения (ПАСВ) как руководящую и направляющую силу сирийского общества.

Во 2-й статье Конституции форма правления государства определена как республиканская. Народному совету отводится роль высшего представительного органа государственной власти, депутаты которого избираются сроком на четыре года всеобщими, прямыми и равными выборами (статьи 50, 51). Конституция и закон № 26 от 1973 г. о выборах предусматривает право голосовать на выборах всем гражданам по достижении 18-летнего возраста. Исключением являются военнослужащие и полицейские на период прохождения службы, если только они не выдвигаются в качестве кандидатов в депутаты Народного совета. Правом быть избранными в высшие органы государственной власти обладают граждане, достигшие 25-летнего возраста,

*Santiago Nino.* Presidencialismo y reforma constitucional en America Latina // Contribuciones. Buenos Aires. 1993. № 10.

*Palmer L. C.* The Military in Latin America. Perspectives in a Region. New York, 1987.

*Larry Diamond, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset* (eds.). Democracy in Developing Countries // Latin America. 1989. Vol. 4.

The Military and Society in Latin America. Stanford, 1964.

The new Authoritarianism in Latin America. Princeton, 1979.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Административные системы Латинской Америки, административные системы в федеральных государствах, административные системы в унитарных государствах.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каковы особенности административных систем стран Латинской Америки?
2. Каковы факторы влияния на административные системы?
3. Раскройте специфику административных систем латиноамериканских федераций.
4. В чем особенность административных систем унитарных государств стран Латинской Америки?

## 36.8. Административные системы арабских стран Ближнего Востока

Ближний Восток, представляя собой многообразие неоднородных в государственно-правовом и административном отношении стран, играет в настоящее время значительную роль в мировой политике. Это объясняется прежде всего наличием огромного потенциала природных энергетических ресурсов, а также важным геополитическим положением.

Вместе с тем арабские страны Ближнего Востока во многом уникальны с точки зрения развития правовых и государственно-административных институтов. В этом регионе представлены оригинальные политические системы, сочетающие как республиканские, так и монархические формы правления. В ряде стран реализуется мусульманская концепция государства. Конституции в арабских странах, являясь Основным законом, закрепляют принципы государственного строя, систему органов власти, основы правового положения граждан. В то же время некоторые формы общественных отношений в арабских странах регулируется не конституциями, а нормами мусульманского права, нормами шариата. В этих странах ислам провозглашен основой законодательства. Конституции арабских стран, в отличие от европейских, не стали неким выражением развития основ



конституционализма из норм естественного права. Их появление было обусловлено иными мотивами, среди которых не в последнюю очередь можно указать несоответствие между традиционной системой мусульманского права и потребностью в управлении государством на иных, соответствующих духу времени, принципах. Поэтому принятие конституций в арабских странах в XX в. стало прогрессивным явлением, повлекшим за собой создание определенной юридической основы государственности и институциализации административных органов.

По своему содержанию арабские конституции имеют достаточно много общих черт. Многие из них строятся по принципу разделения властей, хотя открыто этот принцип не провозглашается. Так, в тексте конституций выделяются отдельные главы, посвященные соответственно законодательным, исполнительным и судебным органам. В конституциях монархических стран обычно присутствует отдельная глава, где характеризуются полномочия монарха; в республиканских же конституциях о полномочиях главы государства говорится в разделе об исполнительных органах власти. Однако в силу ряда причин не все конституционные принципы реально осуществляются на практике. Их реализация зависит от расстановки внутриполитических сил, характера взаимоотношений светских и религиозных институтов, а также от политической направленности правящих элит. Рассмотрим административные системы некоторых стран этого региона.

### Сирия

Политико-административные аспекты государственного строя Сирийской Арабской Республики (САР) закреплены прежде всего в Конституции этой страны, которая была принята в результате плебисцита и вступила в силу 13 марта 1973 г. Согласно ее статьям 2 и 10, верховным суверенитетом в Республике обладает народ, который осуществляет свои права по управлению государством и руководству обществом через избираемые народные советы. Государство, говорится в 12-й статье, служит народу, а его органы заботятся об охране основных прав граждан и способствуют их материальному и духовному развитию. Статья 8 Конституции провозглашает Партию арабского социалистического возрождения (ПАСВ) как руководящую и направляющую силу сирийского общества.

Во 2-й статье Конституции форма правления государства определена как республиканская. Народному совету отводится роль высшего представительного органа государственной власти, депутаты которого избираются сроком на четыре года всеобщими, прямыми и равными выборами (статьи 50, 51). Конституция и закон № 26 от 1973 г. о выборах предусматривает право голосовать на выборах всем гражданам по достижении 18-летнего возраста. Исключением являются военнослужащие и полицейские на период прохождения службы, если только они не выдвигаются в качестве кандидатов в депутаты Народного совета. Правом быть избранными в высшие органы государственной власти обладают граждане, достигшие 25-летнего возраста,

умеющие хорошо читать и писать и проживающие непрерывно не менее пяти лет на территории САР.

В соответствии с 71-й статьей Конституции, Народный совет полномочен обсуждать и принимать законы, формировать государственный бюджет, давать политическую оценку работе правительства, утверждать планы социально-экономического развития страны, ратифицировать международные договоры и соглашения, проводить всеобщую амнистию и т.д. Однако основным видом деятельности Народного совета является законотворчество. Конституция предоставляет право законодательной инициативы как членам Народного совета, так и, согласно статьям 70 и 110, Президенту Республики.

Главное место в государственно-административной системе САР принадлежит президенту. Кандидата на этот пост выдвигает Народный совет по предложению Партии арабского социалистического возрождения — ведущей сирийской партии и выносится на общенародный референдум. Претендент, получивший поддержку на референдуме, становится главой государства сроком на семь лет (статьи 84 и 85), но, в отличие от практики демократических государств, количество этих сроков не регламентировано.

По конституции САР, президент определяет политику всего государства. Так, статья 93 предусматривает, что президент надзирает за соблюдением Конституции в целом, а также гарантирует стабильность и функционирование государственных институтов. В качестве главы государства он, согласно статье 94, по согласованию с Советом министров определяет общегосударственную политику и контролирует ее реализацию. В его прерогативы входят: назначение на высшие гражданские и военные посты, принятие аккредитации иностранных дипломатов, принятие решений о помиловании и реабилитации осужденных (статьи 102, 105 и 109) и т.д. Президент является верховным главнокомандующим, он полномочен объявлять войну и всеобщую мобилизацию, вводить и отменять чрезвычайное положение в стране. В функции главы государства входят вопросы заключения мирных соглашений при условии ратификации их Народным советом и денонсирование международных договоров (статьи 100, 101 и 104).

Основной закон предусматривает совместные усилия исполнительной и законодательной властей в случае необходимости его изменения. Инициатива в этом принадлежит президенту и одной трети депутатов Народного совета, которая для изучения предложений формирует специальную комиссию. Если они принимаются большинством в три четверти голосов, то поступают на рассмотрение президента и становятся окончательными при условии их одобрения. Президент, кроме того, наделен полномочиями выносить на общенациональный референдум вопросы, связанные с высшими государственными интересами. Результаты референдума имеют обязательную силу. Они вступают в действие со дня их обнародования главой государства. На референдум могут выноситься также законы, которые при их принятии не нуждаются в последующем утверждении Народным советом и даже не могут отменяться Верховным конституционным судом. В случае возникновения угрозы для государства президенту предоставляются исключительные полномочия для ее устранения (статьи 112, 113 и 146).



В статье 107 Конституция предоставляет президенту право роспуска Народного совета, ограничивая, впрочем, конкретное основание такого решения одним разом. Сам же он может быть привлечен Народным советом к ответственности только в случае совершения государственной измены. В соответствии со статьей 93, глава государства является еще и главой исполнительной власти, осуществляя ее от имени народа и в рамках Конституции. Так, он назначает председателя Совета министров, всех министров и их заместителей, а также освобождает их от должности. Президент созывает заседания Совета министров, которые проводятся под его председательством (статьи 95 и 97). Глава правительства и министры несут персональную ответственность перед президентом, а также, в некоторых случаях, перед Народным советом.

Совет министров является, по Конституции, высшим исполнительным и административным органом государства, в состав которого входят председатель, его заместители и министры. Члены Совета министров могут совмещать свой пост с депутатством в Народном совете. Контролирует работу министров, согласно статьям 115 и 125, глава правительства. Правительство осуществляет общее управление и контроль над работой государственных органов исполнительной власти. Полномочия Совета министров предусматривают следующее: разработку и претворение в жизнь общегосударственной политики; координацию деятельности министерств, а также всего исполнительного аппарата, его подразделений и структур; принятие правительственных постановлений и проведение их в жизнь; работу над государственным бюджетом и планом развития страны; внесение законодательных инициатив; контроль над соблюдением законов, обеспечение безопасности, охрану прав граждан и т.д.

Органы местного самоуправления оформлены в виде народных советов, обладающих компетенцией только в границах своих административно-территориальных округов. Они избираются прямым голосованием проживающих в округах жителей сроком на четыре года. Постановления, принимаемые советом, претворяются в жизнь исполнительным комитетом, члены которого избираются на двухлетний срок. Задачи, возлагаемые на советы, сводятся к решению местных проблем, таких, как вопросы здравоохранения, благоустройства, осуществление функций социальной опеки и содействия в экономическом и культурном развитии.

## Иордания

Основным законом Иорданского Хашимитского Королевства является конституция, принятая обеими палатами Национального

собрания и введенная в действие в январе 1952 г. указом короля Талала I. По своему государственному устройству Иордания является конституционной монархией, законодательная власть в которой принадлежит Национальному собранию, состоящему из сената и палаты депутатов, и королю (статья 25), а исполнительная власть находится в руках короля и Кабинета министров (статья 26).

Статья 28 Конституции гласит: «Престол Иорданского Хашимитского Королевства наследуется династией короля Абдаллы ибн ал-Хусейна по прямой мужской линии. Королевский титул должен переходить от владельца престола к его старшему сыну, а затем к старшему сыну того сына и далее прямым наследованием по указанной схеме. Если старший сын не доживает до восшествия на престол, его наследует старший сын умершего, несмотря на наличие у последнего братьев. Король, однако, может избирать наследником одного из своих братьев. <...> На престол может взойти только мусульманин, в здравом рассудке, рожденный от законной жены и имеющий обоих родителей, исповедующих ислам».

Несмотря на то что Иордания является ограниченной монархией, король обладает достаточно широким спектром полномочий. Так, согласно статье 30, «Король является главой государства и свободен от какого-либо подчинения и отчетности». Он ратифицирует законы и вводит их в действие (статья 31), а также является верховным главнокомандующим сухопутными, военно-морскими и военно-воздушными силами (статья 32). Статьи Конституции 33–40 наделяют короля следующими полномочиями: объявление войны и заключение мира; ратифицирование договоров и соглашений; назначение выборов в палату депутатов; созыв Национального собрания; роспуск палаты депутатов; роспуск сената и освобождение от членства в нем любого сенатора; назначение премьер-министра, снятие его с поста и принятие его отставки; по рекомендации премьер-министра назначение, снятие с поста или принятие отставки министров; назначение членов сената, его спикера и принятие его отставки; введение, присваивание и лишение гражданских и военных рангов, званий и почетных титулов, награждение орденами и медалями; право помилования и отмены приговора суда; подтверждение вынесенного судом смертного приговора.

В статье 41 Конституции говорится: «Совет министров состоит из премьер-министра, который председательствует в нем, и такого числа министров, которое необходимо и требуется в интересах общества». Согласно статье 48, решения, принятые Советом министров, подписываются сначала премьер-министром и министрами, а затем представляются для ратификации королю. Статья 51 устанавливает коллективную ответственность премьер-министра и министров перед палатой депутатов в том, что касается государственной политики страны, и личную в том, что касается дел его министерства. Король может по своему усмотрению отстранить премьер-министра или любого министра от должности. В случае отстранения премьер-министра все министры автоматически уходят в отставку. Палата депутатов



может поставить вопрос о недоверии премьер-министру или отдельным министрам. Если решение принимается абсолютным большинством голосов палаты депутатов в отношении премьер-министра, все правительство уходит в отставку, если в отношении одного министра — этот министр должен уйти в отставку. Заседание по рассмотрению вопроса о недоверии правительству или отдельному министру может быть созвано только по требованию премьер-министра или по требованию депутатов, подписанному не менее чем 10 членами палаты депутатов. Голосование по вопросу о доверии правительству или отдельному министру по их просьбе может быть отложено, но не более чем на 10 дней. В этот период палата депутатов не может быть распущена.

Каждый вновь сформированный Совет министров должен в течение месяца с момента своего формирования представить в палату депутатов правительственное заявление и на основе этого заявления потребовать голосования о доверии правительству. Если палата депутатов в этот период находится на каникулах или распущена, в качестве заявления о политике правительства будет обнародована специальная тронная речь короля, что соответствует статье Конституции о получении доверия правительством. Министры могут быть привлечены к ответственности за преступления, совершенные в период нахождения в должности и осужденные Высшим трибуналом, который состоит из спикера сената в качестве председателя и 8 членов, трое из которых должны быть избраны путем голосования из состава сената, а 5 членов назначены из судей гражданского Верховного суда в порядке старшинства. Высший трибунал применяет при осуждении министров положения Уголовного кодекса или специального закона, касающегося обвинения министра, если Уголовный кодекс не предусматривает подобного случая. Обвинения выносятся большинством не менее шести судей Высшего трибунала.

Статья 62 гласит: «Национальное собрание состоит из двух палат — Сената и Палаты депутатов». В соответствии со статьей 75, членами обеих палат не могут быть: не иорданцы, имеющие иностранное гражданство или защиту; признанные банкротом по суду и юридически не оправданные; осужденные на срок более одного года за неполитическое правонарушение и не амнистированные; имеющие материальный интерес в каком-либо контракте с любым правительственным органом, кроме аренды земли или имущества и если речь не идет об акционере компании с более чем десятью участниками; находящиеся не в здравом уме и недееспособные; родственники короля в степени, определенной специальным законом. Статья 76 указывает, что никто не может быть членом обеих палат одновременно, а также, что ни один сенатор или депутат не может совмещать членство в Национальном собрании и действительную государственную службу.

Состав сената, включая спикера, устанавливает 63 статья Конституции, не должен превышать половины числа членов палаты депутатов. Член сената должен быть не моложе 40 лет. Согласно ста-

тье 64: кандидатами в сенат могут быть действующие или бывшие премьер-министры; бывшие послы или посланники; спикеры палаты депутатов; президенты или судьи кассационного или гражданского или шариатского апелляционного судов; офицеры в отставке, начиная со звания генерал-лейтенанта; бывшие депутаты, более одного раза избиравшиеся в парламент; лица, имеющие доверие народа в силу заслуг перед нацией или страной. Срок полномочий сената — четыре года. Члены сената могут снова назначаться в следующий состав (статья 65). Эта же статья устанавливает срок полномочий спикера в два года с правом быть переизбранным. При роспуске палаты депутатов сессии сената приостанавливаются (статья 66). На своем первом после назначения заседании сенат избирает комитеты: по иностранным делам, административный, финансовый, юридический, по просвещению и высшему образованию, по социальному развитию и здравоохранению. Главой всех комитетов автоматически становится спикер сената. В случае смерти сенатора король назначает на его место нового члена.

«Палата депутатов, — говорится в 67 статье Конституции, — состоит из членов, избранных тайным голосованием на всеобщих выборах в соответствии с положениями Закона о выборах». Выборы проводятся по округам по принципу «один человек — один голос». «Срок деятельности палаты депутатов составляет четыре календарных года, отсчитываемых от даты объявления результатов всеобщих выборов в официальной газете». Король, со своей стороны, может продлить своим указом срок полномочий депутатов на период не менее одного года и не более двух лет (статья 68). За четыре года палата депутатов проводит четыре очередные сессии, каждая из которых официально длится один год. В начале каждой сессии палата избирает спикера, двух его заместителей и членов парламентских комитетов. Их полномочия длятся 12 месяцев, но все они могут быть переизбраны. Чтобы баллотироваться в палату депутатов, кандидат должен быть не моложе 30 лет. В случае смерти депутата, в соответствии со статьей 88, в течение двух месяцев с момента извещения правительства о его кончине проводятся выборы для замещения вакансии.

## Кувейт

В соответствии с Конституцией этой страны, принятой в ноябре 1962 г., государство Кувейт является ограниченной монархией. Согласно Основному закону, главой государства, носящим официальный титул «Его величество эмир Государства Кувейт», может быть лишь прямой потомок Мубарака ибн ас-Сабаха. Принадлежность роду ас-Сабах является обязательной и для наследного принца, который назначается указом эмира и с одобрения Национального собрания. Эмир осуществляет свою власть через Совет министров. Он назначает премьер-министра и членов его кабинета, которые несут перед главой государства коллективную и личную ответственность за



политику государства и работу министров. Формально правительство также подотчетно Национальному собранию.

В соответствии с Конституцией, права эмира ограничены Национальным собранием, без одобрения которого ни один закон не может вступить в силу, однако на практике глава государства пользуется очень широкими полномочиями. Так, эмир утверждает все законы, принимаемые Национальным собранием, в случае несогласия он имеет право требовать пересмотра уже одобренного закона. В этом случае закон вторично обсуждается в Национальном собрании, а затем снова поступает на рассмотрение к эмиру, который обязан утвердить и опубликовать его в 30-дневный срок. В соответствии с Основным законом конституционные изменения возможны лишь в двух случаях: либо по инициативе эмира, либо по инициативе не менее одной трети депутатов Национального собрания, после чего эти изменения должны быть одобрены его большинством. Окончательное решение по изменению Конституции вступает в силу только после его утверждения эмиром.

В соответствии с положениями Конституции, закрепленными в главах III и IV, эмир является верховным главнокомандующим вооруженными силами страны и обладает правом специальным декретом объявлять войну. Поскольку Конституция запрещает вести захватнические войны, в декрете обязательно должен быть оговорен оборонительный характер войны. В прерогативу эмира входит, кроме того, контроль за деятельностью государственного аппарата, кувейтских представительств за рубежом, ратификация международных соглашений и договоров, которые, однако, приобретают законную силу лишь после одобрения их Национальным собранием.

Национальное собрание Кувейта является верховным законодательным органом, состоящим из 50 депутатов, избираемых путем всеобщих, прямых и тайных выборов. В соответствии с законом депутатами также являются министры в силу занимаемых ими постов. Избирательным правом обладают жители страны, родившиеся в Кувейте, чьи семьи проживали в этой стране до 1920 г. С 1996 г. натурализовавшиеся граждане Кувейта, проживающие в стране более 30 лет, также обладают избирательными правами.

Срок полномочий Национального собрания составляет четыре года, однако он может быть продлен в законодательном порядке. Кворум для проведения его заседаний составляет не менее половины депутатов. Решения принимаются абсолютным большинством присутствующих. В соответствии с Конституцией Национальное собрание имеет право обсуждать работу Совета министров, вырабатывать рекомендации правительству, утверждать бюджет страны и т.д. В случае чрезвычайной ситуации эмир обладает правом распустить Национальное собрание. В этом случае глава государства возлагает на себя всю законодательную власть.

Главным исполнительным органом власти является Совет министров. Правительство определяет приоритеты внутренней и внешней политики страны и обеспечивает реализацию политического курса.

Глава правительства и министры несут непосредственную ответственность перед эмиром и Национальным собранием. Отстранение главы правительства осуществляется декретом эмира и влечет за собой отставку всего кабинета министров. Персональная отставка члена правительства возможна по его личной просьбе или по требованию не менее десяти депутатов Национального собрания. Наиболее важные посты в исполнительной власти Кувейта, включая пост премьер-министра (эту должность, как правило, занимает наследный эмир), министра иностранных дел, обороны — находятся в руках правящей династии ас-Сабах.

### Объединенные Арабские Эмираты

Основным законом федерации Объединенных Арабских Эмиратов (ОАЭ) является Конституция (до июля 1996 г. называвшаяся «Временной»), принятая 2 декабря 1971 г. правителями шести эмиратов — Абу Даби, Дубая, Шарджи, Аджмана, Умм ал-Кайвайна и Фуджайры, а также официально присоединившегося к ним в 1972 г. эмирата Рас ал-Хайм. Конституция закрепляет консенсус в форме государства, которое Эмираты согласились основать, и уступок, которые они согласились сделать, передав часть своего суверенитета федеральному центру. В статье 45 она провозглашает следующие органы власти: Верховный Совет Федерации (Союза), Совет министров Союза, Национальное собрание.

Высшим органом ОАЭ является Верховный Совет Федерации, состоящий из семи правителей эмиратов. Он, согласно 46 статье конституции, обладает исполнительной и законодательной властью. Верховный Совет Федерации осуществляет следующие функции: определяет и утверждает политический курс страны; принимает законы; ратифицирует договора и международные соглашения путем издания декретов; формирует и смещает правительство; назначает председателя и судей Верховного суда Союза, принимает их отставки и смещение с должностей при обстоятельствах, указанных в Конституции; осуществляет высший контроль в отношении всех дел Союза. Правители эмиратов Абу Даби и Дубай в Верховном Совете Федерации обладают эффективным правом вето.

Верховный Совет Федерации избирает руководителем Совета на пятилетний срок одного из эмиров — членов Совета, который получает полномочия главы ОАЭ. Данный срок, в соответствии со статьей 52, может продлеваться. В отсутствии главы государства его обязанности исполняет заместитель. Согласно статье 54 Конституции, председатель Совета осуществляет следующие функции: руководит деятельностью Верховного Совета Федерации; созывает Совет на заседания четыре раза в год либо по первому требованию любого из членов этого органа; созывает Верховный Совет Федерации и Совет министров на объединенное заседание, если это необходимо; подписывает законы и декреты; назначает премьер-министра, принимает его отставку и смещает его с согласия Верховного Совета; наблюдает за



осуществлением законов, декретов, решений Советом министров и соответствующими министрами.

Наряду с Верховным Советом Федерации Конституция предусматривает функционирование однопалатного Федерального национального собрания, состоящего из 40 депутатов. Собрание является консультативным органом, в котором каждый эмират представлен несколькими депутатами. Эта структура обладает функциями контроля за деятельностью исполнительных органов в области бюджетных расходов, налогообложения и финансовой политики в целом. В соответствии с Конституцией, правительство обязано предоставлять Федеральному национальному собранию ежегодные финансовые отчеты не позднее, чем за четыре месяца до истечения финансового года, прежде чем выносить их на окончательное утверждение Верховного Совета Федерации. Национальное собрание вправе обсуждать весь спектр государственных вопросов, за исключением случаев, когда Совет министров информирует Собрание, что обсуждение противоречит высшим интересам Союза (статья 92).

### Оман

Основной закон этого государства, введенный в действие в 1996 г., определяет «систему правления как султанат» (статья 5). Административная система государства, во главе которого стоит Его Величество Султан, включает в себя Диван Королевского двора, Министерство дворцового ведомства, Кабинет министров и Секретариат Кабинета, специализированные советы, Губернаторский совет Маската, Губернаторский совет Дофара и Совет Омана. Статья 41 предусматривает, что личность султана неприкосновенна, а также, что «уважение к нему есть долг. Его приказы должны исполняться».

В султанате Оман парламент до сих пор отсутствует, и вся полнота законодательной власти принадлежит султану. В качестве основополагающих государственных принципов законодательство Омана закрепляет принцип справедливости и равенства, реализуемый на основе консультативных решений. Этот шариатский принцип совещательности является определяющим и обязывает главу государства консультироваться с другими высшими государственными органами. Государственный консультативный совет, существовавший с 1981 г. по 1991 г., в настоящее время преобразован в Совет шуры. Новая структура имеет право давать рекомендации султану в законотворческой сфере. Все 59 членов шуры отбираются и утверждаются султаном из кандидатов от каждой провинции. Срок полномочий Совета установлен в три года с правом переназначения его членов.

До настоящего времени процедура принятия законов в Омане конституционно не урегулирована, однако некоторые основные механизмы, связанные с действующим законодательством, намечены. Так, в соответствии с принципом верховенства Основного закона, никакой орган государства не может издавать инструкции, правила или принимать решения, противоречащие действующим законам

или международным договорам и соглашениям. В свою очередь, международные договоры и соглашения, подписанные Оманом, не могут вступить в силу до тех пор, пока они не будут ратифицированы султаном.

В 1996 г. в Омане была проведена законодательная реформа — образован Совет Омана, состоящий из Консультативного совета (82 члена) и Государственного совета (41 член). По сути, был создан прообраз двухпалатного парламента. Члены Государственного совета подлежат назначению султаном. Согласно декрету, их количество не должно превышать половины численности Консультативного совета. Состав комплектуется из числа наиболее опытных и авторитетных специалистов: обычно это бывшие министры, замминистров, послы, судьи, высшие офицерские чины, а также представители творческой и научной интеллигенции, бизнесмены и т.д. В соответствии с регламентом, Госсовет проводит четыре сессии в год, созданные им комитеты по правовым, социальным и экономическим вопросам работают на постоянной основе. Госсовет является исключительно совещательным органом власти, занимается разработкой рекомендаций для султана и правительства при тесном взаимодействии с Консультативным советом. Последний формируется на выборной основе, однако за султаном остается законодательное право аннулировать выборы.

По своим функциям оманский представительный орган во многом схож с консультативными советами других монархий. Среди его главных задач — рассмотрение проектов законов в социальной и экономической областях. В статье 28 положения о Государственном и Консультативном советах говорится: «Консультативный совет оказывает помощь правительству во всех важных вопросах оманского общества и высказывает то, что считает необходимым для упрочения устоев и коренных ценностей». Поправки, замечания и предложения по проектам рассматриваемых законов Консультативный совет передает в Госсовет, который вносит свои предложения и направляет обобщенный проект султану и правительству.

Кабинет министров Омана формируется и возглавляется султаном, который является одновременно и главой правительства. Оно включает в себя специального представителя султана, трех заместителей премьер-министра, секретаря кабинета и более 20 министров. Заместителями премьер-министра обычно являются ближайшие родственники султана; многие министры, а также губернаторы провинций, также принадлежат к правящей семье. Султан является, кроме того, верховным главнокомандующим вооруженными силами и совмещает посты министра иностранных дел, обороны и финансов.

Глава государства председательствует на заседаниях правительства, он имеет право поручить председательствовать одному из своих заместителей или другому лицу. Заседания Совета министров, как правило, закрыты, а его постановления считаются одобренными при условии голосования за них большинства присутствующих членов правительства. Если султан пожелает назначить премьер-министра, в своем декрете он должен определить его компетенцию и условия



осуществления им своих полномочий. Лицо, которое может быть назначено премьер-министром, его заместителем или министром, должно отвечать всего двум требованиям: быть урожденным оманцем и быть не моложе 30 лет.

## Саудовская Аравия

Основным законом Королевства Саудовская Аравия является Священный Коран. По форме правления данное государство является абсолютной монархией, однако в феврале 1992 г. король Фахд инициировал ряд правительственных реформ. В основу этих реформ легли следующие три указа: «Основы системы власти» (83 статьи), «Положение о Консультативном совете» (30 статей) и «Система территориального устройства» (39 статей), которые сегодня составляют стержень административной системы Саудовской Аравии.

Институт монархии и механизм передачи власти также были официально закреплены только в 1992 г. Престолонаследник назначается королем, однако это назначение должно получить формальную поддержку со стороны высших религиозных авторитетов страны. По сложившейся традиции трон наследует «наиболее достойный» из сыновей или внуков основателя государства Саудовская Аравия. Так, статья 5 конституционного документа декларирует: «Система власти в Королевстве Саудовская Аравия — монархическая. Власть принадлежит сыновьям короля-основателя Абд ал-Азиза ибн Абд ар-Рахмана ал-Фейсала ас-Сауда и сыновьям его сыновей. И присягает наиболее благочестивый из них, принимая власть на Книге Всевышнего Аллаха и сунне Его Пророка Мухаммада, да благословит его Аллах». Кроме того, в дополнение к политическим полномочиям главы государства, король Саудовской Аравии обладает и религиозной властью; в его обязанности входят функции хранителя главных святынь мусульманского мира.

Король Саудовской Аравии не только является главой государства, но и следит за тем, чтобы общественно-политическое развитие страны соответствовало принципам ислама. Таким образом, король совмещает прерогативы главы высших государственных институтов власти с функциями религиозного надзора за их деятельностью, а также фактического контроля над шариатскими судами, в которых судьи назначаются и освобождаются согласно королевскому указу.

В 1993 г. королем был принят новый декрет «Акт учреждения Консультативного Совета», который был призван играть роль законосовещательного органа при короле. Члены Совета, говорилось в Акте, должны служить общественным интересам, защищать единство мусульманского населения и целостность государства. В настоящее время Консультативный Совет состоит из 90 членов, избираемых королем из числа наиболее авторитетных представителей общества сроком на четыре года. Права, обязанности и порядок деятельности членов этого органа определяются королевским декретом. Член Консультативного Совета должен отвечать следующим требованиям: являться

подданным Саудовской Аравии и проживать в ней; быть известным своим профессионализмом, а также добропорядочностью; быть не моложе 30 лет. Если член Совета недостаточно компетентен и не исполняет должным образом возложенные на него обязанности, он может быть отстранен от занимаемой должности. Член Совета не может использовать свои полномочия в личных интересах. Ему запрещено совмещать свою основную работу с иными государственными постами или с деятельностью в сфере бизнеса без надлежащей санкции главы государства.

Председатель Конституционного совета, его заместитель, а также секретарь могут назначаться или отстраняться от своих постов только королевским декретом; их права, обязанности, материальное обеспечение и другие вопросы также определяются декретом короля. Все члены Совета при вступлении в свою должность приносят присягу. Новый Консультативный совет обычно формируется не позднее, чем за два месяца до окончания срока полномочий предыдущего состава. При формировании нового состава Совета количество новых его членов не должно превышать половины от общего состава. Король или по его поручению другое лицо ежегодно обращается к Совету со специальным посланием по вопросам внутренней и внешней политики государства.

Общие задачи Консультативного совета заключаются в выражении своего мнения по основным направлениям государственной политики. В частности, Совет уполномочен: обсуждать генеральный план социально-экономического развития; изучать, обсуждать и вносить свои предложения в области международных отношений; давать разъяснения в сфере законодательства; обсуждать ежегодные правительственные доклады и вносить соответствующие предложения по этим вопросам. Заседания Совета не могут считаться полномочными без соответствующего кворума в две трети всего состава его членов, включая председателя. Решения считаются принятыми, если они одобрены большинством членов Совета. Решения Консультативного совета вносятся на рассмотрение Совета министров. Если позиции двух советов совпадают, решение принимается с согласия короля; если они расходятся, то король оставляет за собой право принятия окончательного решения.

Для своей более эффективной работы Консультативный совет формирует из своих членов профильные комитеты. Комитеты могут привлекать к своей работе специалистов, не входящих в Совет. Консультативный Совет имеет свой руководящий орган, в состав которого входят председатель Совета, его два заместителя и главы профильных комитетов. Руководители Консультативного совета имеют право законодательной инициативы. Они могут предложить новый законопроект или дополнения к уже действующему закону, направив их председателю Совета, который в свою очередь обязан представить предложения главе государства. Кроме того, председатель Совета вправе запрашивать у правительства необходимые документы, находящиеся в его распоряжении.



Король председательствует в Совете министров и определяет основные направления деятельности этого органа власти. Он назначает и освобождает с должности заместителей премьер-министра и министров правительства. Глава государства имеет право в любой момент распустить или реорганизовать Совет министров. Министры и главы правительственных департаментов несут перед премьер-министром ответственность за оперативную работу своих ведомств. Порядок деятельности Совета министров довольно подробно регулируется специальным статутом, принятым в 1993 г. В соответствии с этим документом член правительства должен отвечать следующим требованиям: быть саудидом по рождению, обладать необходимыми знаниями и компетенцией, не иметь судимости.

Заседания Совета министров проходят под председательством его главы — короля или одного из заместителей председателя. Решения правительства принимают окончательный характер после их одобрения королем. Срок деятельности правительства не должен превышать четырех лет. Заседание Совета министров считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего состава. Решение считается принятым, если за него высказалось большинство присутствующих на заседании членов; если же голоса разделились поровну, то за председателем остается право решающего голоса. Заседания правительства проходят в закрытом режиме, что же касается его решений, то они должны носить открытый характер, за исключением тех, которые сам Совет сочтет секретными.

## Катар

Конституция Катара, последняя редакция которой была принята в 1996 г. под названием «Исправленный временный основной закон Катара», провозглашает его как суверенное и независимое арабское государство, в котором ислам является официальной религией, а шариат — главным источником законодательства. В 90-е гг. эмиром Хамадом б. халифа ат-Тани были проведены некоторые конституционные преобразования. Согласно Конституции, вся полнота законодательной и исполнительной власти в государстве Катар принадлежит эмирам из рода ат-Тани. Личность эмира неприкосновенна, а уважение к нему является обязанностью каждого подданного (статья 20). «Власть в государстве — наследственная по линии ат-Тани. Она переходит от отца к одному из сыновей. Если же их нет, то передается по выбору эмира одному из членов семейства ат-Тани. Эмир назначает наследника престола своим указом». При этом в соответствии с нормами шариата назначение может считаться законным «после консультаций с влиятельными людьми, обладающими властью в стране, и при согласии большинства из них» (статья 21).

Конституция Катара не предусматривает высших выборных представительных органов. Отчасти их функции выполняет назначаемый эмиром Консультативный совет, который может лишь доводить до

эмира и правительства страны свое мнение по тем или иным вопросам. В соответствии с законодательством Катара, эмир утверждает и обнародует законы только после обсуждения их в Консультативном совете. На практике законодательный процесс сводится к тому, что эмир как глава исполнительной власти непосредственно руководит разработкой законопроекта, согласовывает его с Консультативным Советом, а затем как глава государства принимает его. Аналогичная процедура сохраняется и при заключении международных договоров. В случае чрезвычайной обстановки в стране, требующей принятия экстренных мер, эмир вправе издавать указы, имеющие силу закона, без соблюдения формальной процедуры совещания с Консультативным советом.

В функции Консультативного совета входит рассмотрение всех законов и постановлений, связанных с организацией и ведением государственных и гражданских дел. Совет вырабатывает свои рекомендации по вопросам законодательной и исполнительной власти и вносит их на рассмотрение Совета министров и главы государства. После одобрения их эмиром Консультативный совет утверждает новые законы и постановления. Совет не наделен правом вмешиваться в действия исполнительных и судебных властей. Он состоит из 35 членов, назначаемых эмиром. Срок его полномочий составляет четыре года. Совет возглавляет спикер, который, так же как и его заместитель, выбирается тайным голосованием членами Консультативного совета. Спикер руководит деятельностью совета один год, после чего назначаются новые выборы. Мнение Консультативного совета носит характер компетентного заключения, которое глава государства и правительство, как правило, принимают в расчет. Наконец, Консультативный совет может обращаться с запросом по любому внутреннему вопросу, касающемуся общей политики правительства, а также направлять запрос любому министру.

Эмир Катара формирует Совет министров и назначает его председателя (статьи 29, 30). Этот государственный орган призван помогать эмиру в осуществлении им его исполнительных функций (статьи 23, 28). Вся деятельность Совета министров реализуется под непосредственным контролем главы государства. Правительство имеет достаточно широкие полномочия. Оно обладает правом законодательной инициативы; разрабатывает проекты законов, указов, которые передаются в Консультативный совет, а затем утверждается эмиром. Согласно статье 34, правительство руководит всеми внутренними и внешними политическими делами, которые входят в его компетенцию. Совет министров контролирует работу всей структуры правительственного аппарата: утверждает уставы и постановления отдельных министерств; назначает и смещает государственных служащих, если это не входит в функции эмира; создает новые государственные органы; занимается вопросом бюджета страны.

Компетенция Совета министров регламентируется эмиром, который «направляет работу министров, намечает директивы для правительства, подписывает постановления, принимаемые Советом» (статья 33). Министры несут коллективную ответственность перед эмиром за проведение государственной политики и индивидуальную — за исполнение своих обязанностей. В качестве главы государства эмир представляет Катар в международных делах; является верховным главнокомандующим вооруженными силами страны; назначает и смещает высших гражданских и военных служащих; формирует Совет обороны, в компетенцию которого входит выработка рекомендаций по всем вопросам обороны и безопасности. Своим указом эмир вправе аннулировать любое судебное решение в старне (статьи 23, 25, 26).



## ЛИТЕРАТУРА

*Александров И.А.* Монархии Персидского залива. Этап модернизации. М., 2000.

Ближний Восток: проблемы региональной безопасности. М., 2000.

*Бодянский В.Л.* Современный Бахрейн. М., 1976.

*Васильев А.М.* История Саудовской Аравии. М., 1999.

Государство Кувейт. М., 1990.

*Джаварне Салех.* Иордания: опыт общественно-политического развития. М., 1997.

*Егорин А.З., Исаев В.А.* Объединенные Арабские Эмираты. М., 1997.

*Закария М.Г., Яковлев А.И.* Нефтяные монархи Аравии на пороге XXI века. М., 1998.

*Исаев В.А., Филоник А.О.* Государство Катар: проблемы развития. М., 1999.

*Каминский С.А.* Институт монархии в странах арабского Востока. М., 1981.

*Сапронова М.А.* Арабский Восток: власть и конституции. М., 2001.

Сирийская Арабская Республика. М., 1997.

*Сюкияйнен Л.Р.* Шариат и мусульманско-правовая культура. М., 1997.

*Сюкияйнен Л.Р.* Мусульманское право. М., 1986.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Конституции арабских стран, административные системы арабских стран, государственный строй арабских стран.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каковы общие черты конституций арабских стран Ближнего Востока?
2. Кто занимает центральное место в политико-административной системе Сирии?
3. Каковы функции короля Иордании в политико-административной системе?
4. Перед кем ответственны премьер-министр и министры Кувейта?
5. Каковы функции Верховного Совета Федерации Объединенных Арабских Эмиратов?
6. Кем возглавляется правительство Омана?
7. Предусматривает ли конституция Катара формирование выборных представительных органов?

## 36.9. Административные системы африканских государств

Первые концепции, провозглашавшие государство решающим инструментом перехода от традиционного общества к современному, опирались на западную модель организации власти, подчеркивали, что основная тяжесть преодоления отсталости и зависимости ложится на плечи государства, государственного аппарата и государственно-правовых институтов.

Сегодняшняя политическая палитра африканского континента отличается разнообразием государственного устройства, политических режимов, территориальными особенностями. Заимствованные у стран Запада государственные формы в течение последних десятилетий адаптировались к местному обществу с низким уровнем и специфическим характером, авторитарной политической культурой и традициями. Значительно углубилась дифференциация африканских стран по параметрам социально-экономического роста. Страны Северной Африки отличаются от стран тропической Африки. Существуют группы наименее развитых стран с разрушенной и криминализированной экономикой, оказавшиеся на грани разрухи в результате многолетних гражданских войн, как-то: Либерия, Сьерра-Леоне, Чад, бывший Заир, республика Конго, Сомали. Другой полюс образует ЮАР и страны, обладающие развитым промышленным сектором (Кения, Ботсвана, Кот-д'Ивуар, Габон, Нигерия, Зимбабве, Гана, Сенегал, Уганда и др.).

Поэтому, говоря о странах Африки, следует иметь в виду региональный аспект, колониально-управленческий аспект (т.е. под чьим управлением (британским, французским, бельгийским, португальским) находились страны до независимости); по какому пути следовали после провозглашения независимости (т.е. на кого опирались — на страны Запада или страны социалистического лагеря). Под административной системой в африканских странах следует рассматривать правительство, исполнительную власть, т.е. государственное управление и местное самоуправление. Кроме того административные системы развивающихся африканских стран — это система управляющих и управляемых органов, включающих исполнительную власть, местное самоуправление со спецификой и особенностями, присущими той или иной стране на конкретном этапе политического развития.

Говоря о «правительстве» как ведущем элементе административной системы, предпочтительно рассматривать роль элиты и роль лидера. Западная социология подразумевает под элитой общность людей, характеризующуюся господствующей позицией ко всем остальным, известной замкнутостью и корпоративностью, сознанием своего превосходства и признанием со стороны большинства их общего превосходства [Smythe, Smythe, 1960, 8]. В Африке на протяжении веков в роли элиты выступали правители и вожди, и лишь с приходом на континент европейцев стал формироваться социальный слой людей, опирающихся на товарно-денежные отношения и правовые нормы буржуазного общества. Этот слой, получивший название «новая элита», составил



конкуренцию элите традиционной и стал важной силой в африканском обществе. Новая элита в Африке отличается от элиты на других континентах, потому что это не промышленная аристократия как в буржуазном обществе, не земельная как в Латинской Америке, а преимущественно бюрократы и политики, чья власть и доходы зависят почти исключительно от занимаемых постов. Новая элита — переходный социальный слой. Высокие должностные оклады, различные привилегии, льготы, вытекающие из ее руководящего положения в обществе, коррупция и непотизм — все это стало для нее специфической формой накопления капитала. Разбогатев, новая элита приобщается к бизнесу и становится важным компонентом формирующийся национальной буржуазии. Другая ее часть, которая не преуспеет в накоплении капитала, со временем станет костяком африканской интеллигенции в классическом понимании этого слова [Френкель, 2001].

Роль национального лидера в политической жизни и руководстве государственными делами исключительно высока. В годы, непосредственно следующие за провозглашением независимости, лидеры вновь возникших государств выступали в ореоле героев освобождения от колониального ига. При объяснении феномена личной власти используется понятие харизматического лидера. В отличие от рационально-бюрократического общества, господствующего на Западе, в котором власть основана на рационально-правовых началах, в отсталом и слаборазвитом обществе она базируется на иррациональных верованиях и представлениях об особом мистическом даре, мессианской роли конкретного лица, обладающего сверхъестественными и необычными качествами и возможностями. В роли харизматического лидера могут выступать борцы за национальное освобождение, лица, преуспевшие в междуусобной борьбе за власть, руководители военных переворотов, революционные деятели. Всеобщая и почти неограниченная власть национального лидера — порождение сложного и многообразного комплекса причин. Это и уровень общественного развития, характер и расстановка противоборствующих политических сил. В качестве примера можно привести Х. Банду. Утверждение его единоличной власти в Малави было связано с упразднением и ликвидацией оппозиции. К своему образу «освободителя», «мессии», «малавийского льва» добавлялись названия «патриарха», «мудреца», «сурового, но справедливого правителя». Аналогичные приемы использовались и в других странах. Персональное лидерство закреплялось в названии официальной идеологии (нкрумаизм, мобутизм), производимом от имени лидера-главы государства. Во многих африканских странах национальный лидер был объявлен пожизненным президентом, а иногда и пожизненным руководителем правящей партии.

Специфические черты отличали групповое лидерство. Характерное на местном уровне (в деревнях), оно связано с ролью племенных вождей. Формы этого лидерства различны. Например, у племени тсвана существовал единоличный вождь, у зулу — коллегия вождей, у лобеду и сотхо — женщина возглавляла племя. С течением времени прежняя роль вождей в политической структуре снизилась, но во многих

странах они назначены старостами деревень. В парламентах отдельных стран существовали палаты вождей с совещательными функциями.

Основными источниками для изучения административно-политических систем здесь являются конституции стран Африки с добавлениями и поправками (со сменой ли курса, с военным переворотом и т.д.) и исследования по этим вопросам, а также монографические исследования зарубежных и отечественных авторов и публикации в журналах, справочных изданиях и др.

На начальном этапе деколонизации в 50–80-е годы XX в. в развитии государства основным инструментом социально-экономических политических преобразований общества становится государственный аппарат, с помощью которого государство осуществляет свои функции. Через государственные органы, учреждения и должностных лиц государство оказывает воздействие на социально-экономические и политические процессы, происходящие в обществе, обеспечивая, таким образом, его развитие в определенном направлении.

Факт усиления исполнительной власти находит свое выражение в возрастании роли как ее главы, так и профессиональной бюрократии. Веберовская идеальная модель легально-рациональной бюрократии, включающая нейтральность администратора и его профессиональную компетентность, для африканских стран, где бюрократия становится исключительно важной и активной политической силой оказалась несостоятельной. Коррупция — один из 8 главных параметров государственной администрации. В странах Африки она имеет глубокие исторические и социокультурные формы как общепринятая модель поведения в рамках системы патронажа. Этатизация общественной жизни и доминирующее положение бюрократического аппарата способствует ее расцвету. Большинство ценностей и структурных характеристик слаборазвитых стран предрасполагают политическую систему к высокому уровню коррупции. Во всех странах и во всех эпохах государственный аппарат, реализующий политические предписания в конкретном управленческом действии, обладает собственным политическим потенциалом. Но в странах Африки он является ведущей политической силой по отношению к обществу.

Положение о государственном аппарате отражается в большинстве конституций освободившихся стран. Конституционные основы организации и деятельности государственного аппарата определяются в соответствии с приоритетными целями государственного управления, такими как национально-политическая самостоятельность, стабильность и эффективность.

К моменту достижения независимости для всех развивающихся стран была характерна острейшая нехватка национальных специалистов. В Бурунди, Конго на момент получения независимости не было ни одного местного специалиста с высшим образованием. Достижение политической независимости и задачи ее укрепления требовали провозглашения национальных принципов формирования государственного аппарата. Необходимо было создавать собственные кадры государственного аппарата, этому способствовала политика ускоренной



подготовки для него национальных кадров. На практике в деятельности освободившихся государств наблюдался отход от принципа национализации государственного аппарата. Так, например, чтобы лишить возможных политических противников доступа к государственной власти, руководители военного переворота в Гвинее, последовавшего в 1984 г. за смертью Секу Туре, стали набирать государственных служащих из числа иностранных граждан.

Во многих конституциях декларируется, что государственный аппарат служит народу. «Государственный служащий не должен ставить себя в положение, при котором его личные интересы противоречат его служебному долгу и обязанностям» (кодекс поведения служащих в конституции Нигерии), функционирование государственных институтов «не может быть ни источником обогащения, ни средством служения частным интересам» (конституция Алжира 1989 г.). Эти и подобные конституционные формулы наполняются конкретным содержанием в зависимости от политической обстановки в стране. Службой народу на практике признается поддержка политической линии находящихся у власти социальных лиц.

Обеспечение национальной консолидации в обществе предполагает единство государственной власти в центре и на местах. Этой цели служит централизация аппарата государства и прежде всего его административных органов, призванных точно и быстро проводить в жизнь правительственные решения.

Что представляет собой централизация государственного аппарата? Это такой метод управления, при котором все исполнительно-распорядительные органы подчиняются центральным, имеющим право не только принимать важнейшие управленческие решения, но и рассматривать любые административные вопросы.

Централизации государственного аппарата в африканских государствах свойственны некоторые характерные черты, среди которых необычайно широкие юридические и фактические полномочия высшего уровня государственного управления, как-то: главы правительства, революционного совета или военного комитета.

Формулирование политики и конкретных задач управления входит в функции правительства; фактически этим занимаются органы исполнительного аппарата главы государства — кабинет, секретариат, канцелярия, которые являются ведущим звеном управленческого механизма в развивающихся странах и осуществляют функции координации, выработки и руководства основных направлений правительственных программ. Например, в Малави аппарат президента ответственен за национальную оборону, национальную безопасность, обеспечение правопорядка, законности, контроль и координацию вопросов национального развития. Таким образом, централизация государственного аппарата дополняется его концентрацией, когда основные властные полномочия сосредоточиваются в руках главы исполнительной власти и осуществляются с помощью его аппарата. Централизация государственного аппарата в странах Африки имеет однобокий характер.

Конституции многих стран в качестве ведущего принципа государственного управления называют децентрализацию — передачу части функций центральных органов местным. На формирование концепций децентрализации в развивающихся странах оказали влияние английская и французская государственно-правовые доктрины. Реформы по децентрализации государственного аппарата проводились во многих странах Африки — Кении, Сенегале, Танзании. В Замбии, например, программа децентрализации осуществлялась как одно из важнейших направлений концепции замбийского гуманизма. В высших звеньях территориальной администрации были учреждены посты министров по делам провинции, в их распоряжение передавались административные органы, руководившие правительственными учреждениями на местах. Ликвидировались некоторые министерства, а функции управления передавались местным органам власти. Министры провинции назначались центром, входили в состав правительства и подчинялись лично президенту республики. Провозглашенная децентрализация на деле была подменена деконцентрацией государственного аппарата. Опыт Замбии, Кот-д'Ивуара и других выявил, что организационные перестройки государственного аппарата не влекут за собой обязательную демократизацию управления и не гарантируют участие народных масс в принятии и исполнении государственных решений. Наибольшие сложности для выполнения программ децентрализации создает атмосфера политической нестабильности, неготовность к компромиссам, авторитарный характер действий правительства, низкий уровень политической активности и сознательности широких масс населения, который наблюдается в подавляющем большинстве в развивающихся странах. В странах Африки функции централизованного контроля за местными административными органами обычно брали на себя правящие партии; в условиях военных режимов эту роль играют представители вооруженных сил.

При построении управляемой публичной администрации ведущими признаются отраслевые функциональные принципы. Центральные отраслевые органы — министерства — создаются в административно-политической сфере государственного правления и обычно представлены министерствами обороны, иностранных и внутренних дел. В целом аппарат управляемой администрации строится на основе принципов строгой бюрократической централизации, для которой характерна обязательность указаний центра. Следующим важным звеном государственного аппарата являются системы органов контролируемой администрации — автономных и полуавтономных децентрализованных органов, учреждений и организаций. Для структуры государственного аппарата в странах Африки характерны незавершенность, отсутствие целостности, множественность элементов при недостаточно развитых связях между ними. Громоздкость и нескоординированность — главные проблемы, которые приходится решать каждому правительству при построении государственного аппарата. Деятельность государства по решению задач развития предопределяется не только структурой государственного аппарата, но и работой с кадрами служащих.



Государственная служба представляет собой наиболее стабильный государственно-правовой институт, который десятилетиями складывался в качестве замкнутой привилегированной корпорации. В развивающихся странах выделяются две основные системы государственной службы: континтальная и англосаксонская. Страны, воспринявшие принципы континентальной системы права, — бывшие французские и португальские колонии в Африке. Они применяют понятие публичной службы, объединяя всех профессиональных работников госаппарата, независимо от того, в какой сфере они работают. Понятие публичной службы объединяет работников различных сфер государственного управления. Кроме того, это создает возможность разграничить функции политического руководства и политического управления.

В бывших английских колониях, воспринявших принципы англосаксонской системы права, нет единого понятия публичной службы, а выделяются ее различные виды в зависимости от сферы деятельности служащих. Во всех странах этой группы закрепляется существование военной, гражданской и судебной служб. Конституции закрепляют самостоятельный правовой статус полицейской, тюремной, дипломатической, пожарной служб. В отличие от государств континентальной системы права, в станах англосаксонской системы правовое положение различных категорий служащих определяют отдельные законы о каждом виде служб. При этом опорой правительства, ведущим звеном государственного аппарата считается гражданская служба. В Кении понятие гражданской службы употребляется в классическом варианте, заимствованном у английской правовой доктрины: к гражданской службе не относится деятельность военнослужащих, судебных и дипломатических служащих, а также работников местных властей. В Гане, Уганде, Танзании понятие гражданской службы применяется в более широком значении и включает в себя деятельность служащих не только центральных министерств и ведомств, но и местных органов управления.

Высшее руководство государственной службой в большинстве стран осуществляется главой государства. В станах англосаксонской правовой системы каждым видом публичных служб руководит особая комиссия, статус которой определен конституцией. Комиссиям предоставляются полномочия по контролю, назначению, перемещению, увольнению и дисциплинарному контролю служащих определенных звеньев государственного аппарата. В случаях изменения социально-политической ориентации, перегруппировки социальных сил внутри правящего блока или военных переворотов происходят массовые чистки государственного аппарата. Так, в Нигерии после очередного военного переворота 1983–1984 гг. были подвергнуты проверке 200 тыс. служащих государственного аппарата, причем в соответствии с декретом 1984 г. служащие были лишены права обращаться с жалобами на действия новой администрации в судебные органы.

Англосаксонская и континентальная системы права предполагают карьерный принцип организации государственной службы: работник принимается в замкнутую корпоративную структуру, имеющую

многочисленные горизонтальные подразделения и вертикальные связи, и по мере продолжительности службы постепенно продвигается вверх по служебной лестнице. При этом большое значение имеет стаж работы в одной карьерной службе, а не в той или иной должности; такие подходы преобладают в определении состава служащих в странах Африки. В последнее десятилетие многие страны ориентируются на позиционный принцип организации государственной службы, разработанный и применяющийся в США: если от служащего требуется выполнение новой работы, он должен доказать свою компетенцию на конкурсных экзаменах, открытых для всех претендентов. Ценится не закрепление служащих на одном месте работы, не знание рутинных вопросов управления, а поощряется мобильность и предприимчивость, неординарность мышления государственных служб.

Стремясь разграничить правовой статус государственных служащих и политиков, конституции многих стран закрепляют принцип нейтральности государственной службы, воспринятый из государственно-правовой системы западных государств. В соответствии с этим принципом профессиональным работникам запрещается принимать участие в политической деятельности и предписывается быть нейтральным к любым политическим событиям своего государства. В то же время частые кризисные ситуации требуют отказа большинства освободившихся стран от идеи нейтральности государственных служащих. Другой принцип лояльности либо провозглашен законодательно, либо осуществляется на практике. Это касается бывших стран с однопартийной системой и в условиях военных режимов. Работники государственного аппарата не только могут, но и должны принимать активное участие в политической жизни общества, реализуя основные принципы политики правительства. Происходит постепенное размывание границ англосаксонской и континентальной систем. Связано это с попытками создать собственную государственную службу и неспособностью старых институтов эффективно функционировать в новых условиях.

В большинстве развивающихся стран Африки отсутствуют сложившиеся стабильные системы управления на местах. Процесс их становления не закончен. Однако некоторые тенденции и основные черты определились. Формирование систем местного управления началось еще в условиях колониального режима и связано это с включением в аппарат местного управления традиционных институтов — туземных властей. После обретения независимости традиционные институты как часть аппарата местного управления либо были ликвидированы, либо вошли в систему местного управления на низовом уровне. Лишенный официально административных полномочий институт вождей сохраняется как социальный институт и в этом качестве оказывает влияние на деятельность местной администрации, как в Гане, Нигерии и др. Устранение архаичных институтов сопровождалось формированием новых систем. Значительное влияние оказали зарубежные модели и схемы. Выбор той или иной модели определялся колониальным прошлым страны и ее социально-политической ориентацией. К компетенции местных органов относятся финансово-экономические полномочия, принятие местного бюджета, регулирование деятельности в сфере местного хозяйства. Местные органы отвечают за коммунальное обслуживание, охрану окружающей среды и др.



В политологической литературе функционирование местных органов государства, как правило, рассматривается через понятия децентрализация и деконцентрация [Basu, 1986, 103]. Под децентрализацией обычно понимается передача центром отдельных полномочий местным выборным органам, в то время как деконцентрация представляет собой передачу полномочий назначаемым из центра органам местной администрации. Необходимость децентрализации и деконцентрации власти определяется тем, что ни одной страной невозможно управлять исключительно из центра.

Системы местного самоуправления в африканских странах начали складываться еще в период колониального господства, когда метрополией насаждалась система прямого или косвенного управления своими владениями. При прямом управлении, получившем распространение во французских колониях, властные полномочия на местах сосредоточивались в руках европейцев–чиновников аппарата колониальной администрации. Система косвенного управления, применявшаяся в английских колониях, предусматривала использование метрополией местной феодальной элиты, а также традиционных институтов. В первые годы после завоевания независимости правящие круги многих стран пытались просто копировать систему местного управления бывшей метрополии [Tordoff, 1988].

Подавляющее большинство африканских стран имеет двух-трех или четырехзвенную систему административно-территориального деления. Низовое звено административно-территориальной структуры образует, как правило, отдельные населенные пункты (город, деревня, поселок). Своеобразной низовой единицей является племя или род. Среднее звено составляют провинции и округа. Соотношение различных форм местного управления в рамках административно-территориальных единиц во многом определяется историческими, географическими, демографическими особенностями той или иной страны, политическим режимом.

В ряде африканских стран организация местного самоуправления имела свои особенности. В городах действовали ассоциации городских жителей (как, например, кэбеле в Эфиопии до 1991 г.). В деревнях основу их организации составляла традиционная община, в которой при сохранении всех ее традиционных функций были предоставлены новые полномочия (уджамаа — в Танзании, фукунулуна — на Мадагаскаре). В деревнях отсутствуют представительные органы. Высшим органом местного самоуправления являлось общее собрание жителей, достигших 18-летнего возраста. Деревенское собрание — высшая власть, определяющая общую политику в отношении деревни (бюджет, ремесла, организация школ и медпунктов, общественный порядок и др.).

В управлении местными делами принимали участие и традиционные вожди или представители родоплеменной феодальной знати. В

странах, где применялась система косвенного управления, традиционные вожди использовались еще до завоевания независимости. Система местного традиционного управления в Свазиленде, известная как система правления местных вождей (сикхулу), стала составной частью государственной администрации еще в колониальный период. Вожди обычно представляли собой наиболее крупные родовые кланы Свазиленда, неся ответственность за развитие деревень. При каждом вожде действовал совет из наиболее видных представителей деревни, имевший совещательные функции. Деятельностью нескольких вождей руководил специальный представитель короля, выполнявший своеобразную роль традиционного префекта. Данная система служила как бы противовесом колониальной административной структуре, в рамках которой действовали комиссары и их заместители. Подобное сохранялось и в период независимости, порождая постоянные противоречия между гражданской администрацией и традиционной элитой [Picard, 1986–1987]. Некоторые функции в местном управлении продолжали сохраняться за вождями и в таких странах, как Гана, Мали, Нигер, Сьерра-Леоне, Чад. В Сьерра-Леоне низшим звеном административно-территориального деления являлся чифдом, управляемый советом во главе с верховным вождем. Членами совета избирались представители верховных вождей. Особый режим управления был установлен в северных пустынных районах с кочевым населением и в Мали, находящимся под значительным влиянием традиционных вождей.

В странах Африки существуют различные, часто противоречивые системы обычаев разных племен. Многие из них официально признаны государством. В некоторых странах неодинаковое участие в управлении делами племени связано также с возрастными различиями. У нуэров полное участие в делах племени совпадало с посвящением юноши в мужчину. Наиболее детально это было развито у аруша. Здесь каждая из старших и младших возрастных ступеней делится еще на две. Первая младшая ступень привлекается только к простым видам работ и не дает права участвовать в публичных собраниях и ритуалах. Лица, относящиеся ко второй младшей ступени, могут жениться, иметь дом, вправе посещать собрания, но не могут говорить, если их не спросят. Вторая старшая ступень — это главная сила в решении всех дел, касающихся племени и поселения. Лиц, относящихся ко второй старшей ступени, приглашают лишь для советов, ценя их жизненный опыт. Кроме того, в племени есть еще очень старые люди, которые на деле исключены из системы, они могут владеть собственностью, но уже не принимают участие в обсуждении общественных дел. С возрастными различиями связано участие в управление делами племени у оромо в Эфиопии. Здесь существовало пять градаций по возрастному признаку. Только достигая пятой ступени, каждая возрастная группа осуществляет управление племенными делами в течение восьми лет, а затем уходит в отставку. Из этой группы в период ее пребывания у власти избираются специальные должностные лица племени. Эта система не только характеризовала структуру управления. Она регулировала каждую фазу жизни мужчины от детства до старости [Markaris, 1974, 55].



К концу XX столетия, на втором периоде деколонизации в 90-е годы, окончательно ушли в прошлое эйфория, вызванная завоеванием политической независимости, мобилизационный потенциал антиколониального национализма и антиимпериализма, социалистических концепций различного толка, государство утратило роль гаранта выживаемости масс [Лебедева, 1999; Лебедева, Эльянов, 2001]. Африка, особенно тропическая, продемонстрировала результаты социально-экономического развития, прямо противоположные тем, которые намечались в теоретических построениях и практической помощи ООН, ОАЕ, МБРР. На сегодняшний день из 41 государства, которые МБРР определил как бедные страны с огромной задолженностью, 32 находятся в субсахарском регионе. Серьезны отставания африканских государств в сфере питания, школьного образования, здравоохранения. Отсутствие доступа к питьевой воде, элементарным средствам санитарии для половины населения, его плохое питание объясняют очень высокий уровень заболеваемости, детской смертности и самый низкий порог продолжительности жизни. Страшным бичом является СПИД; из 15–5 млн ВИЧ-инфицированных в мире 11 приходилось на субсахарский регион [Africa, 1996, 94]. В 90-е годы каждую из африканских стран затронул процесс демократизации, появилось множество партий в рамках каждой отдельно взятой страны, отказывались от следования социалистически ориентированному пути развития; многочисленные денежные влияния и инвестиции, однако, разграблялись правящей верхушкой и чиновничеством. Коррупция, непотизм как в странах капиталистических, так и в социалистических достигла угрожающих размеров, хронические кризисы в экономике и окружающей среде — все это привело к государственному коллапсу, и отбросило африканские страны на несколько десятилетий назад.

## ЛИТЕРАТУРА

*Болотин Б.* Неоднородность современного мира // Мировая экономика и международные отношения. 2000. № 8.

*Лебедева Э.* Тропическая Африка на пороге XXI века // Мировая экономика и международные отношения. 1999. № 9.

*Лебедева Э., Эльянов А.* Тропическая Африка: вечный маргинал? // Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 6.

*Френкель М.* Африка: взаимодействие цивилизаций // Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 5.

Africa South of the Sahara. L., 1996.

*Basu R.* Public Administration: Coucept and Theories. New Delhi, 1986.

*Markaris J.* Ethiopia. Anatomy of Traditional Policy. Oxford, 1974.

*Picard L.* Traditionalism, the Bureaucracy and Local Administration: Coutinuity and Change in Swaziland // Journal of African studies. Wash. 1986–1987. Vol. 14. № 4.

*Smythe N.N., Smythe M.M.* The New Nigerian Elite. Stanford (California), 1960.

*Stockwell E.G., Laidlow K.A.* Third World Development: Problems and Prospects. Chicago, 1982.

The Politics of the Developing Areas / Ed. by G.A. Almond, J.S. Coleman. Princeton, 1960.

*Tordoff W.* Local Administration in Botswana. Public Administration and Development // Chichester. 1988. Vol. 8. № 2.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Административные системы африканских государств, «новая элита», групповое лидерство, централизация, децентрализация, государственная служба, системы местного самоуправления.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Определите место административных систем африканских стран в системе политической власти.
2. Раскройте особенности и своеобразие административных систем различных регионов континента.
3. Назовите ключевые понятия административной системы.
4. Расскажите о структуре административных систем.
5. В чем заключается культурно-региональная специфика административных систем?
6. Каковы органы исполнительной власти африканских государств?
7. Особенности формирования элиты в постколониальный период.
8. Принципы государственного управления в африканских странах.
9. Становление национальной элиты в африканских странах.

## 36.10. Административные системы стран Центральной и Восточной Европы

Действующие в настоящее время системы административного управления в странах Восточной Европы сложились в значительной мере под влиянием процессов политических и экономических трансформаций 90-х годов XX в. Всем странам в принципе была присуща однотипная советская модель политического и государственного управления, которая базировалась на принципах: единства всей системы государственной власти и управления, демократического централизма, руководящей и направляющей роли правящей коммунистической партии, конституционного признания только социалистических форм собственности. Поэтому несмотря на имевшие место различия между странами Восточной Европы в целом реформы политического и административного управления имели общие принципы и направления. Все государства Восточной Европы являются унитарными государствами, и им присущи все те признаки унитарной системы управления, которые характерны для стран Западной Европы. Вместе с тем между отдельными государствами региона есть свои различия в системах управления, связанные как с историческими, так и политическими причинами.



Практическая работа государственных органов по реформе публичной администрации идет с переменной интенсивностью с 1989–1990 гг. Первые шаги по реформированию административной системы в постсоциалистических государствах были осуществлены еще в начале 90-х годов. Именно в период 1990–1992 гг. принимаются законы, которые отражают новую демократическую концепцию государственной власти и управления, закрепляют изменения в политической системе общества и создают правовую базу осуществления административных реформ. Реформы разрушили три главные монополии коммунистического государства: политическую монополию одной партии; принцип унитарности государственной власти; принцип единства государственной собственности.

***Разделение правительственной власти в странах Восточной Европы.*** Одним из основополагающих принципов современных демократических государств Восточной Европы является принцип разделения властей. По своему содержанию он имеет функциональный и организационный аспекты. Функциональный аспект означает разделение властей «по горизонтали», т.е. строгое определение границ компетенции каждого органа государственной власти одного уровня, недопустимость подмены функций одного органа другим или прямого вмешательства одного в компетенцию другого. Организационный аспект означает разграничение «по вертикали» сфер деятельности и полномочий между аналогичными органами одного вида, действующими на различных уровнях территориальной организации государства, и устанавливает определенные правила и нормы взаимоотношений между ними. Функциональный аспект проявляет себя в четком разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, и конституционном закреплении статуса правительства в качестве высшего исполнительного органа государственной власти.

Организационный аспект проявляется, во-первых, в дифференциации функций управления на национальный, локальный и местный уровни, и во-вторых, в определении субъекта политической ответственности правительства как высшего государственного органа исполнительной власти. В этом качестве могут выступать либо парламент, либо президент. В первом случае образуется парламентская республика, во втором — президентская. Подходя с этих позиций к анализу опыта создания административно-государственных систем в странах Восточной Европы, можно отметить, что в странах данного региона в основном утвердились парламентские и полупрезидентские системы.

Общим свойством этих систем являются ограниченные прерогативы президентской власти и конституционное закрепление статуса правительства в качестве высшего исполнительного органа государственной власти. Полупрезидентская модель предполагает, что президент является всенародно избранным главой государства и обладает самостоятельными полномочиями. Но он не является главой правительства и не занимает пост премьер-министра. В то же время он наделен рядом полномочий и прав, позволяющих ему воздействовать на политику правительства (см. табл. 1).

The Politics of the Developing Areas / Ed. by G.A. Almond, J.S. Coleman. Princeton, 1960.

*Tordoff W.* Local Administration in Botswana. Public Administration and Development // Chichester. 1988. Vol. 8. № 2.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Административные системы африканских государств, «новая элита», групповое лидерство, централизация, децентрализация, государственная служба, системы местного самоуправления.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Определите место административных систем африканских стран в системе политической власти.
2. Раскройте особенности и своеобразие административных систем различных регионов континента.
3. Назовите ключевые понятия административной системы.
4. Расскажите о структуре административных систем.
5. В чем заключается культурно-региональная специфика административных систем?
6. Каковы органы исполнительной власти африканских государств?
7. Особенности формирования элиты в постколониальный период.
8. Принципы государственного управления в африканских странах.
9. Становление национальной элиты в африканских странах.

## 36.10. Административные системы стран Центральной и Восточной Европы

Действующие в настоящее время системы административного управления в странах Восточной Европы сложились в значительной мере под влиянием процессов политических и экономических трансформаций 90-х годов XX в. Всем странам в принципе была присуща однотипная советская модель политического и государственного управления, которая базировалась на принципах: единства всей системы государственной власти и управления, демократического централизма, руководящей и направляющей роли правящей коммунистической партии, конституционного признания только социалистических форм собственности. Поэтому несмотря на имевшие место различия между странами Восточной Европы в целом реформы политического и административного управления имели общие принципы и направления. Все государства Восточной Европы являются унитарными государствами, и им присущи все те признаки унитарной системы управления, которые характерны для стран Западной Европы. Вместе с тем между отдельными государствами региона есть свои различия в системах управления, связанные как с историческими, так и политическими причинами.



Практическая работа государственных органов по реформе публичной администрации идет с переменной интенсивностью с 1989–1990 гг. Первые шаги по реформированию административной системы в постсоциалистических государствах были осуществлены еще в начале 90-х годов. Именно в период 1990–1992 гг. принимаются законы, которые отражают новую демократическую концепцию государственной власти и управления, закрепляют изменения в политической системе общества и создают правовую базу осуществления административных реформ. Реформы разрушили три главные монополии коммунистического государства: политическую монополию одной партии; принцип унитарности государственной власти; принцип единства государственной собственности.

***Разделение правительственной власти в странах Восточной Европы.*** Одним из основополагающих принципов современных демократических государств Восточной Европы является принцип разделения властей. По своему содержанию он имеет функциональный и организационный аспекты. Функциональный аспект означает разделение властей «по горизонтали», т.е. строгое определение границ компетенции каждого органа государственной власти одного уровня, недопустимость подмены функций одного органа другим или прямого вмешательства одного в компетенцию другого. Организационный аспект означает разграничение «по вертикали» сфер деятельности и полномочий между аналогичными органами одного вида, действующими на различных уровнях территориальной организации государства, и устанавливает определенные правила и нормы взаимоотношений между ними. Функциональный аспект проявляет себя в четком разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, и конституционном закреплении статуса правительства в качестве высшего исполнительного органа государственной власти.

Организационный аспект проявляется, во-первых, в дифференциации функций управления на национальный, локальный и местный уровни, и во-вторых, в определении субъекта политической ответственности правительства как высшего государственного органа исполнительной власти. В этом качестве могут выступать либо парламент, либо президент. В первом случае образуется парламентская республика, во втором — президентская. Подходя с этих позиций к анализу опыта создания административно-государственных систем в странах Восточной Европы, можно отметить, что в странах данного региона в основном утвердились парламентские и полупрезидентские системы.

Общим свойством этих систем являются ограниченные прерогативы президентской власти и конституционное закрепление статуса правительства в качестве высшего исполнительного органа государственной власти. Полупрезидентская модель предполагает, что президент является всенародно избранным главой государства и обладает самостоятельными полномочиями. Но он не является главой правительства и не занимает пост премьер-министра. В то же время он наделен рядом полномочий и прав, позволяющих ему воздействовать на политику правительства (см. табл. 1).

*Таблица 1*

**Конституционные нормы взаимоотношений основных ветвей государственной власти в странах Восточной Европы**

| Конституционная норма | Венгрия | Болгария | Словакия | Чехия | Польша |
|---|---|---|---|---|---|
| Отставка правительства | Только по решению парламента (конструктивный вотум недоверия) (ч. 3 § 39 А) | Только по решению парламента (ст. 89) | Только по решению парламента (ст. 88, ч. 1. ст. 114, 115) | Только по решению парламента (ст. 72, 73) | Только по решению сейма (ст. 158) |
| Право роспуска парламента | Принадлежит главе государства (ч. 3. § 28) | Принадлежит главе государства (ч. 5 ст. 99) | Принадлежит главе государства (п. «d» ст. 102) | Принадлежит главе государства (ст. 35) | Принадлежит главе государства (ч. 4 ст. 98) |
| Совместимость министерского портфеля и депутатского мандата | Совместимы (ч. 5 § 20) | На время нахождения в должности министр прерывает свои депутатские полномочия (ч. 2. ст. 68) | Во время выполнения функции министра депутатский мандат не осуществляется (ч. 2. ст. 77) | Совместимы (ст. 32) | Совместимы (ч. 1. ст. 103) |
| Правило контрасигнатуры | Ряд полномочий Президента осуществляется при наличии контрасигнатуры министра-председателя или соответствующего министра (ч. 2. § 30 А) | Ряд указов Президента скрепляется подписью министра-председателя или соответствующего министра (ч. 2. ст. 102) | Отсутствует | Ряд декретов Президента должен быть подписан председателем правительства или уполномоченным министром | Акты Президента действительны при наличии подписи председателя Совета министров (ч. 2. ст. 144) |
| Выборы Президента | Избирается Парламентом (ч. 1. ст. § 29 А) | Всеобщие выборы (ч. 1. ст. 93) | Всеобщие выборы (поправка к ст. 101 Конституции от 14 января 1999 г.) | Избирается парламентом на совместном заседании палат (ч. 2. ст. 54) | Всеобщие выборы (ч. 1. ст. 127) |
| Взаимоотношения Президента и правительства | Президент не принимает участия в заседаниях правительства | Президент не принимает участия в заседаниях правительства | Президент может присутствовать на заседаниях правительства только с целью обращения к нации о положении государства (поправка к ст. 102 Конституции 14 января 1999 г.) | Президент может принимать участие в заседаниях правительства, запрашивать у правительства информацию (ч. 2. ст. 64) | Президент может вести заседания Совета Кабинета, который образуется Советом министров, заседающим под председательством Президента, и не обладает полномочиями Совета министров (ст. 141) |
| Право вето главы государства | Имеется, преодолимо простым большинством голосов (ч. 2, 3 § 26) | Имеется, преодолимо простым большинством голосов (ч. 2. ст. 101) | Имеется, преодолимо простым большинством голосов (п.«n» ст. 102) | Имеется, преодолимо простым большинством голосов (ст. 50) | Имеется, преодолимо Сеймом тремя пятыми голосов (ч. 5. ст. 122) |
| Право законодательной инициативы | Обладает (ч. 1. ст. § 25) | Не обладает (ст. 87) | Не обладает (ч. 1 ст. 87) | Обладает (ч. 1. ст. 104) | Обладает (ст. 118) |

В качестве таких процедур можно указать на возможность председательствовать на заседании правительства (Польша), рекомендовать правительству рассмотреть в первоочередном порядке интересующий его вопрос (Чехия). Президент наделяется правом утверждать постановления, принятые правительством, или (в случае несогласия с ними) вернуть их в правительство, он налагает вето на законы, принятые парламентом и поддержанные правительством. Наконец, при определенных условиях он имеет право роспуска парламента и назначения новых парламентских выборов. В соответствии с европейской традицией президент не обладает всей полнотой власти.

Важным ограничением его власти является то, что правительство ответственно не перед президентом, а перед парламентом. Отставка правительства возможна только по решению парламента. В то же время в конституциях большинства государств Восточной Европы существуют статьи, определяющие, что президент обладает правом назначать премьер-министра и поручать ему формирование правительства. Парламентарная система правления, предусматривающая наличие поста президента, предполагает более ограниченные его функции. Президент является прежде всего конституционным главой государства, которого выбирают либо на всеобщих выборах, либо парламентом. Он является гарантом государства, конституции, своеобразным арбитром в системе органов государственной власти, резервным элементом системы управления государством.

В отличие от полупрезидентской системы правления, правительство практически выведено из-под прерогатив президента, хотя он наделен такими важными полномочиями, как назначение главы правительства, но последнее ответственно перед парламентом. Кроме того, в некоторых странах (например, Венгрия, Чехия, Польша) существует институт контрасигнатуры, нейтрализующий любые попытки главы государства осуществить какие-либо дискреционные действия.

Например, в Болгарии значительная часть актов президента обязательно скрепляется подписью министра-председателя или соответствующего министра (ст. 102 Конституции). Исключение составляют акты о назначении «служебного» правительства, о возложении мандата на образование правительства, определении организации и порядка деятельности служб при президенте, назначении выборов (ст. 102 п. 3 Конституции).

В большинстве стран Восточной и Центральной Европы правительство формируется под воздействием парламентских факторов, что считается многими зарубежными учеными важным показателем демократизации системы государственного управления. Парламент не только формирует правительство, но и осуществляет контроль за его деятельностью в объеме, определенном предписаниями конституции и законов. На практике это означает, что президент поручает формирование правительства лидеру победившей на выборах партии или коалиции партий. Более того, в Конституции некоторых стран, например в Болгарии, прямо указано, что она является республикой с парламентарной системой управления. Правда, Президент в Болгарии имеет право



назначить служебное правительство, распустить Народное собрание и назначить новые выборы только после использования парламентских процедур и отсутствия согласия на образование правительства. Так, в соответствии с Конституцией Болгарии 1991 г. президент имеет право сам назначить служебное правительство и распустить Народное собрание после трех неудачных последовательных поручений кандидатам на пост главы правительства, предложенным парламентскими фракциям (первой, второй и третьей по численности соответственно) сформировать правительство [Сотрудничество, 1993, 97].

В практике Болгарии уже имели место такие ситуации: в частности, после того как все попытки сформировать правительство оказались безуспешными и 12 октября 1994 г. Народное собрание не избрало министром-председателем Д. Луджева, президент распустил Народное собрание, назначил новые выборы и «служебное» правительство во главе с Р. Инджовой [Административное право зарубежных стран, 1996, 202].

В Венгрии нет ограничений на количество попыток формирования правительства, но есть предельный срок, в течение которого Государственное собрание обязано это сделать. Этот срок — 40 дней. Если в течение этого срока никто не будет избран на пост председателя правительства, то президент обязан распустить парламент и назначить новые выборы [Президент и парламент, 1993, 97–98].

В Польше президент имеет по Конституционному закону от 17 октября 1992 г. более широкие возможности влиять на деятельность не только исполнительной, но и законодательной власти. Так, он имеет право распустить Сейм в определенных законом случаях. В качестве оснований для роспуска парламента в Польше могут выступать: неспособность Сейма сформировать в установленном порядке новое правительство, принятие постановления о вотуме недоверия правительству, непринятие в течение трех месяцев Закона о бюджете. В том случае, если Сейм не смог сформировать правительство, президент Польши сам может назначить его на период не более шести месяцев. В остальных случаях действуют парламентские факторы формирования правительства. Президент назначает Председателя Совета министров и по его предложению весь состав правительства. Председатель Совета министров обязан в течение 14 дней представить Сейму программу деятельности правительства с предложением о вынесении вотума доверия. Если этого не произойдет, то сам Сейм избирает Председателя правительства и по его предложению весь его состав абсолютным большинством голосов. Если правительство вновь оказывается несформированным, то повторяются вышеописанные процедуры.

В Чехии и Словакии глава государства может распустить парламент, если последний три раза отклонит программу, представленную правительством [Зиркак, 1995, 39].

Как уже было отмечено, во всех государствах Восточной Европы парламент играет ведущую роль в процессе формирования правительства, хотя инициатива в этом вопросе принадлежит президенту. Фак-

тически президент либо поручает формирование правительства лидеру победившей партии (Болгария), либо назначает главу правительства и министров (Чехия, Словакия, Польша), либо представляет парламенту кандидатуру, выдвинутую партий парламентского большинства (Румыния). Но в любом варианте он, как правило, является одновременно депутатом парламента. Именно парламент избирает (Болгария, Венгрия) членов правительства либо выражает доверие сформированному президентом правительству (Польша). В некоторых государствах парламент не только утверждает персональный состав правительства, но и обязан сформулировать свое отношение к программе его деятельности (Польша). Фактически это означает, что он должен либо ее одобрить, выразив доверие, либо отклонить, выразив недоверие.

Кроме этого в ряде стран парламент наделен правом делегирования правительству отдельных законодательных полномочий. Так, в соответствии с малой Конституцией Польши Совет министров получил право издавать распоряжения, имеющие силу закона, а Государственное собрание Венгрии в случае необходимости может уполномочить правительство на принятие решений и мер, отступающих от закона. Но одновременно конституции этих стран содержат ограничения предмета делегирования законодательных полномочий. Из него исключены вопросы изменения конституции, выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления, основных прав и свобод граждан.

В целом усиление влияния законодательной власти над процессами формирования и функционирования правительства является важным показателем процессов демократизации административно-государственного управления. В результате реформ парламент в целом и фракции политических партий в парламентах государств Восточной Европы получили широкие возможности по контролю над деятельностью всех государственных органов исполнительной власти. Процессы демократизации государственного управления находят также свое выражение в усилении самостоятельности министров в осуществлении текущей политики, в наделении их правом самостоятельно определять структуру собственного министерства и объем распределения полномочий между его подразделениями, в передаче части управленческих функций на более низкие уровни государственного управления, в частности, на уровни территориального государственного управления и государственного городского управления.

***Структура и функции правительства.*** Структура и функции правительств в странах Восточной Европы во многом совпадают. Все эти государства имеют общую унитарную модель административно-государственного управления, которой присуще закрепление основных функций управления за правительством и центральным административным аппаратом. В то же время среди общей унитарной модели управления есть различия, связанные с особенностями политических режимов, в рамках которых функционируют административные



структуры, характером разделения полномочий между президентом и правительством.

Руководство внутренней и внешней политикой в странах Восточной Европы, как правило, возлагается на правительство. Так, например, в Польше, стране со смешанным типом политического режима, правительство страны — Совет министров — в соответствии с Конституцией 1997 г. и законами в сфере своей компетенции:

1) обеспечивает исполнение законов,

2) издает распоряжения,

3) координирует и контролирует работу органов правительственной администрации,

4) охраняет интересы Государственной казны,

5) одобряет проект государственного бюджета,

6) руководит исполнением государственного бюджета, а также принимает постановления о закрытии государственных счетов и отчете об исполнении бюджета,

7) обеспечивает внутреннюю безопасность государства, а также общественный порядок,

8) обеспечивает внешнюю безопасность государства,

9) осуществляет общее руководство в области отношений с другими государствами и международными организациями,

10) заключает международные договоры, требующие ратификации, а также утверждает и денонсирует иные международные договоры,

11) осуществляет общее руководство в области обороноспособности страны, а также ежегодно определяет число граждан, призываемых на действительную военную службу,

12) определяет организацию и порядок своей работы.

Структура и численный состав правительства государств Восточной Европы на протяжении всего периода реформ постоянно изменяются [Administrative, 1993, 21,78–81]. Как правило, в правительство входят Председатель правительства, его заместители и министры. Председатель правительства координирует его общую политику, руководит ею и несет за нее ответственность. Заместителями Председателя правительства, как правило, являются министры, которые одновременно руководят отдельными министерствами.

Структуру и штатное расписание министерств в пределах общей численности, определенной правительством, обычно утверждает соответствующий министр. Министру в его деятельности помогают заместители министра. Министр определяет количество своих заместителей и распределяет работу между ними. В ряде стран министр имеет право передать заместителям свои отдельные полномочия за исключением прав, предоставленных ему законом, и права на издание нормативных актов.

В Польше, согласно ст. 147 Конституции:

*«Совет Министров состоит из Председателя Совета министров и министров. В состав Совета министров могут быть назначены вице-председатели Совета министров. Председатель и вице-председатель Совета министров могут выполнять также функцию министра. В со-*

*став Совета министров, кроме того, могут быть назначены председатели определенных в законах комитетов».*

Председатель Совета министров представляет Совет министров, руководит работами Совета министров, издает распоряжения, обеспечивает осуществление политики Совета министров и определяет способы ее осуществления, координирует и контролирует работу членов Совета министров, осуществляет надзор за территориальным самоуправлением в пределах и формах, определенных Конституцией и законами.

Министры руководят определенными отраслями правительственной администрации или выполняют задачи, установленные для них Председателем Совета министров. Сферу деятельности министра, руководящего отраслью правительственной администрации, определяют законы. В целях обеспечения профессионального, добросовестного, беспристрастного и политически нейтрального выполнения задач государства в учреждениях правительственной администрации действует корпус гражданской службы. Председатель Совета министров является начальником корпуса гражданской службы.

Председатель Совета министров, вице-председатели Совета министров и министры приносят перед президентом Республики присягу.

Члены Совета министров несут ответственность перед Государственным трибуналом за нарушение Конституции или законов, а также за преступления, совершенные в связи с занимаемой должностью. Постановление о привлечении члена Совета министров к ответственности перед Государственным трибуналом Сейм принимает по предложению Президента Республики или не менее 115 депутатов большинством 3/5 законного числа депутатов.

Члены Совета министров несут перед Сеймом солидарную ответственность за деятельность Совета министров. Члены Совета министров несут перед Сеймом также индивидуальную ответственность за деятельность, относящуюся к их компетенции или порученную им Председателем Совета министров.

В Словакии, согласно Конституции ст. 109:

*«Правительство состоит из председателя, заместителей председателя и министров. Член Правительства не может осуществлять мандат депутата или быть судьей. Член Правительства не имеет права осуществлять иную оплачиваемую функцию, профессию или заниматься предпринимательской деятельностью, а также быть членом органа юридического лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность».*

Председатель правительства назначается и отзывается президентом Словацкой Республики. Председателем правительства может быть назначен любой гражданин Словацкой Республики, который отвечает требованиям, предъявленным для избрания в Национальный совет Словацкой Республики. По предложению председателя правительства президент Словацкой Республики назначает и отзывает членов Правительства и уполномочивает их руководить министерствами. Заместителем председателя правительства и министром может быть назначен гражданин, который отвечает требованиям, предъявляемым



для избрания в Национальный совет Словацкой Республики. Члены правительства приносят президенту Словацкой Республики присягу.

Правительство за осуществление своей функции ответственно перед Национальным советом Словацкой Республики. Национальный совет Словацкой Республики может в любое время выразить ему недоверие. Правительство может в любое время просить Национальный совет Словацкой Республики о выражении доверия.

Согласно ст. 116 Конституции:

*«Член Правительства за осуществление своей функции ответственен перед Национальным советом Словацкой Республики. Член Правительства может подать заявление об отставке президенту Словацкой Республики. Национальный совет Словацкой Республики может выразить недоверие отдельному члену Правительства; в этом случае президент Словацкой Республики отзывает члена Правительства. Если председатель Правительства подает в отставку, то в отставку подает Правительство в целом. Если Национальный совет Словацкой Республики выразит недоверие председателю Правительства, президент Словацкой Республики отзывает его. Отзыв председателя Правительства влечет за собой отставку Правительства. Если президент Словацкой Республики принимает отставку или отзывает члена Правительства, он определяет, кто из членов Правительства будет временно исполнять обязанности того члена Правительства, чью отставку он принял».*

В Болгарии ст. 2. Положения о структуре и организации Совета министров и его администрации, утвержденного Постановлением № 45 Совета министров от 5 марта 1993 г., устанавливает, что Совет министров руководит исполнительной властью. Этот же документ устанавливает, что основными принципами деятельности данного органа являются: законность, коллегиальность, иерархичность и децентрализация оперативных функций и полномочий.

Министерства являются специализированными органами государственного управления в соответствующей сфере. Их правовой статус регулируется правилами организации и деятельности каждого конкретного министерства. Так, в Болгарии Министерство здравоохранения с помощью областной администрации и кметств осуществляет функции организации, руководства и непосредственного контроля деятельности государственных учреждений здравоохранения; планирования развития национального здравоохранения; организации и осуществления государственного санитарного контроля и т.д.

Структурно министерства обычно состоят из управлений, отделов и секретариата. Управления и отделы создаются в соответствии с функциями и задачами министерства. Секретариат осуществляет взаимодействие между управлениями в министерстве, организует согласование нормативных актов министерства с другими ведомствами. Кроме министерств в систему центральных исполнительных органов государственной власти стран Восточной Европы входят национальные комитеты, национальные управления, национальные агентства, национальные надзоры, национальные комиссии, национальные службы [Administrative, 1993, 82]. Если в компетенцию национальных мини-

стерств входит, как правило, проведение государственной политики, осуществление управления в установленной сфере деятельности и координация работы других исполнительных органов в данной сфере, то национальные комитеты, национальные комиссии и национальные надзоры осуществляют специализированные (исполнительные, контролирующие и разрешительные) действия в установленной сфере.

***Структура и функции региональных и местных органов государственного управления.*** Региональный уровень управления в странах Восточной Европы составляют: округ в Чехии и Словакии; воеводство в Польше; регионы и области в Венгрии. Все региональные единицы административного управления имеют одинаковый статус, который определяется общим национальным законом. Местный уровень составляют органы местного управления.

В большинстве стран Восточной Европы территориальное распределение компетенции и функций между различными уровнями власти еще не четко обозначено. Несмотря на процессы децентрализации, местные власти нередко имеют мало автономных функций. Районные власти юридически наделены многими обязанностями. Но они большей частью делят их либо с республиканскими, либо с местными органами власти.

Так, например, в Чехии в результате административной реформы было упразднено деление территории государства на области и большая часть функций областной администрации была передана на районный уровень. Промежуточный административный уровень — округ (okres). Округ имеет около 120 тыс. жителей и около 1000 км кв. Окружные правительства подотчетны государственной администрации и их главы назначаются правительством. Округа не имеют самоуправления. Окружное правительство следит за деятельностью муниципальных правительств. Окружное собрание избирается муниципальными советами в каждом соответствующем округе, чтобы наблюдать за деятельностью окружного правительства, одобрять бюджет, а также чтобы влиять на распределение государственных субсидий среди муниципалитетов. Муниципалитеты представлены в собрании пропорционально, по величине их населения.

Ниже окружного уровня есть 6196 сельских и городских муниципалитетов, около 6% из которых имеют статус городов. Тринадцать крупных городов имеют административный статус «уставных городов». Особое положение Праги отражается в том, что внутренняя территориальная организация и администрация столицы регулируются отдельным законом. Муниципальные советы избираются на локальных выборах по пропорциональной системе. Окружные собрания не могут считаться органами самоуправления, но являются временными учреждениями, которые функционируют, пока местное самоуправление не действует. Создание местного самоуправления властей, как самый высший уровень территориального правительства, намечалось в Конституции Чешской Республики 1992 г. В 1997 г., после длинной дискуссии о рациональности местной реформы и местного самоуправления, парламент Чешской Республики решил установить 14 областей с местным самоуправлением.



Районы, унаследованные от прежней государственной системы, представляют собой промежуточный уровень между местными органами власти и правительством республики. Республика состоит из 75 районов. Они играют важную роль в процессах распределения государственных дотаций между местными органами власти. На районном уровне действует районная ассамблея, состоящая из представителей от каждого из органов местной власти этого района. Район также считается подразделением децентрализованного государственного управления. На территории республики действуют свыше 4000 местных органов власти. Их число постоянно растет, что вызвано тенденцией к максимальному приближению органов власти к населению. В то же время следует отметить, что прежде в республики существовало около 5800 местных органов власти [Administrative, 1993, 52].

Уменьшение общего числа местных органов власти свидетельствует о стремлении чешского правительства к повышению эффективности деятельности территориального и местного управления, что вписывается и в современные мировые тенденции развития местных органов власти.

Таким образом, административно-территориальные единицы стран Восточной Европы можно подразделить на самоуправляющиеся и управляемые центральной властью. В Венгрии и Румынии самоуправляющимися являются все местные территориальные коллективы — от высших до низших звеньев административно-территориального деления. В Болгарии и Польше самоуправление осуществляется лишь на общинном уровне. «Области и воеводства служат административно-территориальной единицей для проведения региональной политики, осуществления государственного управления на местах и обеспечения соответствия между национальными и местными интересами» [Алебастрова, 1994, 18].

## ЛИТЕРАТУРА

Административное право зарубежных стран. М., 1996.

*Алебастрова И.А.* Муниципальные системы в странах Восточной Европы: конституционные аспекты. М.: ИНИОН, 1994.

Государственная служба. Местное самоуправление. Зарубежный опыт. М., 1996.

*Зиркак С.* Президентская власть в Словакии // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1995. № 3.

Конституции государств Центральной и Восточной Европы. М.: МОНФ, 1997.

Конституционный мониторинг. Обзор конституционных новостей (октябрь — декабрь 1998 г.) // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 4.

Конституционный мониторинг. Обзор конституционных новостей (октябрь — декабрь 1998 г.) // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 1.

Конституционный мониторинг. Обзор конституционных новостей (осень 1998 — зима 1999 г.) // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3.

*Кулеш М.* Польская реформа публичной администрации // Местное самоуправление. 2000. № 9; Информацинный бюллетень по муниципальной политике Бюро ЦС Объединения «Яблоко». М., 2000.

*Мачкув Е.* Конституционный процесс и демократия при посттоталитаризме // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 4.

Президент и парламент. Сотрудничество и конфликты. М., 1993.

Реформа местных финансов в Центральной и Восточной Европе. М., 1995.

Administrative Transformation in Central and Eastern Europe. Towards Public Sector Reform in Post-Communist Societies / Ed. by. J.J.Hesse. Oxford, 1993.

Central and Eastern Europe on the Way into the European Union: Regional Policy-Making in Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia / Brusis M. (ed.). Münich: CAP Working Paper, 1999.

*Gorzelak G.* Regional and Local Potential for Transformation in Poland. Warsawa: European Institute for Regional and Local Development, 1998.

Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe. Boulder: Baldersheim H. Westview Press, 1996.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Правительство, разделение правительственных полномочий, политические режимы, парламентский режим, смешанный демократический режим, структура и функции региональных органов государственного управления, структура и функции местных органов государственного управления

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. К какому типу можно отнести системы административно-государственного управления в странах Восточной Европы?
2. В чем выразилось совершенствование функции административного управления в странах Восточной Европы в 90-е годы XX в.?
3. Какова роль правительства в системах государственного управления стран Восточной Европы?
4. Каковы региональные особенности административного управления в странах Восточной Европы?
5. Каковы полномочия и компетенции региональных органов государственной власти в странах Восточной Европы?

## ТЕМЫ ДОКЛАДОВ И РЕФЕРАТОВ

Общие принципы систем государственного управления стран Восточной Европы.

Особенности систем государственного управления стран Центральной Европы.

Компетенции национального уровня управления стран Восточной Европы. Сравнительный анализ.



Компетенции регионального уровня управления стран Восточной Европы. Сравнительный анализ.

Структура и функции правительства в странах Восточной Европы.

## 36.11. Административные системы стран СНГ

Компаративные исследования административных систем в разных странах выявляют 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, некоторые — от политических режимов, в которых функционируют административные органы, а также от типов государственного управления.

Осуществляя сравнительный анализ систем административно-государственного управления стран Содружества, необходимо учитывать, с одной стороны, тот факт, что главный вектор их общественного развития находится в русле глобальных мировых тенденций. Но, с другой стороны, нельзя не учитывать специфику исторического пути, своеобразие культуры и духовного склада каждого народа. Именно с этим связано это растущее многообразие социально-экономических и социально-культурных моделей, которым присущ и общецивилизованный характер.

Составной частью проводимых во многих странах современных административных реформ являются меры по повышению эффективности работы госаппарата и его отдельных структур. Эффективный госаппарат предполагает, что каждое министерство, ведомство или учреждение использует свою власть и ресурсы для достижения целей и стандартов наиболее экономным путем.

Таким образом, государственные структуры целенаправленно и последовательно ведут в теоретическом и практическом направлении поиск адекватных форм и методов управления.

Можно также говорить о том, что не менее важным направлением движения является формирование развитого гражданского общества. Это очень емкое понятие, состоящее из многих слагаемых. Но смысл здесь вполне определенный: в каждом отдельном случае это будет гражданское общество с национальной спецификой и в разумных пределах аккумулирующее опыт других стран.

В контексте обозначенных тенденций могут быть определены основные задачи правительства, парламента, исполнительных и распорядительных органов, руководителей всех уровней, а именно:

- обеспечение и развитие социально ориентированной рыночной экономики;
- создание эффективного правового государства, обеспечивающего активную поддержку крупномасштабных мер по достижению указанных ориентиров.

Современное состояние административных систем бывших союзных республик определяется тем опытом, который был накоплен на

Конституционный мониторинг. Обзор конституционных новостей (осень 1998 — зима 1999 г.) // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3.

*Кулеш М.* Польская реформа публичной администрации // Местное самоуправление. 2000. № 9; Информацинный бюллетень по муниципальной политике Бюро ЦС Объединения «Яблоко». М., 2000.

*Мачкув Е.* Конституционный процесс и демократия при посттоталитаризме // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 4.

Президент и парламент. Сотрудничество и конфликты. М., 1993.

Реформа местных финансов в Центральной и Восточной Европе. М., 1995.

Administrative Transformation in Central and Eastern Europe. Towards Public Sector Reform in Post-Communist Societies / Ed. by. J.J.Hesse. Oxford, 1993.

Central and Eastern Europe on the Way into the European Union: Regional Policy-Making in Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia / Brusis M. (ed.). Münich: CAP Working Paper, 1999.

*Gorzelak G.* Regional and Local Potential for Transformation in Poland. Warsawa: European Institute for Regional and Local Development, 1998.

Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe. Boulder: Baldersheim H. Westview Press, 1996.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Правительство, разделение правительственных полномочий, политические режимы, парламентский режим, смешанный демократический режим, структура и функции региональных органов государственного управления, структура и функции местных органов государственного управления

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. К какому типу можно отнести системы административно-государственного управления в странах Восточной Европы?
2. В чем выразилось совершенствование функции административного управления в странах Восточной Европы в 90-е годы XX в.?
3. Какова роль правительства в системах государственного управления стран Восточной Европы?
4. Каковы региональные особенности административного управления в странах Восточной Европы?
5. Каковы полномочия и компетенции региональных органов государственной власти в странах Восточной Европы?

## ТЕМЫ ДОКЛАДОВ И РЕФЕРАТОВ

Общие принципы систем государственного управления стран Восточной Европы.

Особенности систем государственного управления стран Центральной Европы.

Компетенции национального уровня управления стран Восточной Европы. Сравнительный анализ.



Компетенции регионального уровня управления стран Восточной Европы. Сравнительный анализ.

Структура и функции правительства в странах Восточной Европы.

## 36.11. Административные системы стран СНГ

Компаративные исследования административных систем в разных странах выявляют 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, некоторые — от политических режимов, в которых функционируют административные органы, а также от типов государственного управления.

Осуществляя сравнительный анализ систем административно-государственного управления стран Содружества, необходимо учитывать, с одной стороны, тот факт, что главный вектор их общественного развития находится в русле глобальных мировых тенденций. Но, с другой стороны, нельзя не учитывать специфику исторического пути, своеобразие культуры и духовного склада каждого народа. Именно с этим связано это растущее многообразие социально-экономических и социально-культурных моделей, которым присущ и общецивилизованный характер.

Составной частью проводимых во многих странах современных административных реформ являются меры по повышению эффективности работы госаппарата и его отдельных структур. Эффективный госаппарат предполагает, что каждое министерство, ведомство или учреждение использует свою власть и ресурсы для достижения целей и стандартов наиболее экономным путем.

Таким образом, государственные структуры целенаправленно и последовательно ведут в теоретическом и практическом направлении поиск адекватных форм и методов управления.

Можно также говорить о том, что не менее важным направлением движения является формирование развитого гражданского общества. Это очень емкое понятие, состоящее из многих слагаемых. Но смысл здесь вполне определенный: в каждом отдельном случае это будет гражданское общество с национальной спецификой и в разумных пределах аккумулирующее опыт других стран.

В контексте обозначенных тенденций могут быть определены основные задачи правительства, парламента, исполнительных и распорядительных органов, руководителей всех уровней, а именно:

- обеспечение и развитие социально ориентированной рыночной экономики;
- создание эффективного правового государства, обеспечивающего активную поддержку крупномасштабных мер по достижению указанных ориентиров.

Современное состояние административных систем бывших союзных республик определяется тем опытом, который был накоплен на

протяжении всего советского периода, и спецификой реформаторского процесса последнего десятилетия.

Следует отметить, что конституционное развитие бывших советских республик довольно динамично. Все эти государства прошли период внесения изменений в «старые» социалистические конституции и приняли новые постсоциалистические (в Казахстане — две: 1993 г. и 1995 г.). В ряд конституций были внесены изменения, например, Конституция Беларуси 1994 г. действует с изменениями и дополнениями 1996 г. Эти конституции могут быть отнесены к «постсоциалистической» конституционной модели. Они входят в ту же группу, что и постсоциалистические конституции европейских стран и Монголии, обладают целым рядом общих с ними черт, таких как: акцент на общечеловеческих ценностях, наличие антитоталитарных конституционных норм.

Однако в рамках единой постсоциалистической модели они составляют на настоящий момент особую подгруппу, которую объединяет общность исходной позиции (бывшие советские республики) и в силу этого значительное сходство задач, которые им приходится решать, а также способов их решения. С усложнением, после распада СССР, мировой системы, с формированием «многополярной» системы страна ищет свое собственное место в мире, и в том числе — свою модель системы административно-государственного управления.

Бывшие советские республики формируют свои административные системы, широко используя опыт государственного строительства как западных демократий, так и других моделей. Но известно, что заимствования никогда не проходят в чистом виде, и в результате процесса адаптации, приспособления заимствованных моделей формируются оригинальные системы, представляющие интерес для сравнительных исследований.

Если говорить о перспективах развития систем административно-государственного управления, то, с одной стороны, существуют стремления к гармонизации и сближению законодательств государств–участников Содружества, а с другой стороны, прослеживаются тенденции к значительному усилению различий в системе государственного управления, в том числе и под влиянием внешнеполитических факторов.

В конституционном праве этих стран–участниц Содружества прослеживаются разные конституционные предпочтения — ориентации на разные регионы мира и разные конституционные модели. Так, Конституция Украины 1996 г. подчеркнуто тяготеет с точки зрения построения конституционного материала к западноевропейской конституционной модели, а Конституция Туркменистана 1992 г. обнаруживает целый ряд черт, характерных для восточных монархий.

Эти тенденции являются значимыми в силу отсутствия привлекательного примера внутри самой группы. Исторически традиционный лидер, Россия, в настоящее время не готова исполнять эту роль, прежде всего в силу воспринимаемого ныне с негативной стороны положения центра бывшего СССР, благодаря чему она до сих пор ассо-



циируется для остальных стран с возможностью централизации, а кроме того, в силу сравнительно небольшого и небесспорного собственного конституционного опыта.

Анализируя современное состояние систем административно-государственного управления государств — участников Содружества, можно проследить влияние нескольких значимых и общих факторов, которые и определяют общее и специфическое для каждой системы:

1) обращение к идеям западноевропейского конституционализма;

2) использование собственного конституционного опыта, традиций национальной государственности;

3) включение конституционных норм, призванных препятствовать возрождению тоталитарного общества и государства.

Что касается собственного конституционного опыта, то для некоторых из бывших советских республик создание конституций — это прежде всего возвращение к собственному опыту, парламентским традициям и конституционным идеям досоциалистического периода. К примеру, для Грузии — это опыт, выраженный в Конституции Грузии 1921 г.

Историческая преемственность особо подчеркивалась при подготовке новых конституций, причем даже в нормативных актах, например, в Законе Республики Грузия от 6 ноября 1992 г. «О государственной власти» говорилось, что он определяет полномочия высших органов Грузии «до принятия новой Конституции, которая будет осуществляться на основе преемственности Конституции Грузии 1921 г.». Эта идея была реализована в Конституции Грузии 1995 г., преамбула которой гласит: «Граждане Грузии... опираясь на многовековые традиции грузинской национальной государственности и основные принципы Конституции Грузии 1921 г., провозглашают настоящую Конституцию» [Конституции, 1999].

Но в конституциях постсоветских государств вполне очевидно и обращение к идеям европейского конституционализма (свобода, гуманизм, права личности, народный суверенитет, разделение властей, представительное правление и т.д.), которые не использовались или критиковались как «буржуазные» в советский период. Встречается и прямое текстуальное заимствование. Однако в целом конституционное оформление этих идей отличается значительным своеобразием по сравнению с западноевропейскими конституциями. Таким образом, несмотря на то что в основу административно-политических реформ государств–участников Содружества были положены общие демократические принципы, пути их конституционного развития и созданные административные системы различаются между собой и существенно отличаются от западноевропейских аналогов.

В конституциях большинства названных государств используется характерная для современных западных конституций характеристика государства как демократического и правового. Встречаются и другие, также широко распространенные в западных конституциях характеристики (светское, социальное и т.д.). Между тем построение и демократического и правового государства для постсоветских госу-

дарств — все еще перспективная задача, а не реалии современности. Отсюда своеобразная ситуация в конституционном регулировании, когда в преамбуле конституции ставится задача построить такое государство, а в самом тексте государство характеризуется как уже правовое. Например, в преамбуле Конституции Азербайджана 1995 г. говорится о «намерениях» народа Азербайджана «построить правовое, светское государство, обеспечивающее верховенство законов как выражение воли народа», а в ст. 7 содержится следующее положение: «Азербайджанское государство — демократическая, правовая, светская, унитарная республика» [Конституции, 1999]. В конституциях других постсоветских государств прослеживается та же ситуация. Так, в преамбуле Конституции Кыргызстана говорится о решимости развивать экономику, политические и правовые институты, культуру для обеспечения достойного уровня жизни для всех, а в ст. 1 Кыргызстан характеризуется как демократическая республика, построенная на началах правового светского государства. Различие с западными государствами, у которых заимствованы данные характеристики, состоит прежде всего в том, что в них сначала сформировалась правовая и демократическая государственность, а уже затем это нашло отражение на конституционном уровне. В постсоветских республиках процесс противоположный: предполагается, что включение данных характеристик государства будет способствовать их формированию и одновременно будет являться целью функционирования системы государственного управления.

Система административно-государственного управления каждой из анализируемых стран тесно связана с такими формами правления в государстве, как президентская или парламентская республика. Если в начале становления государств — членов СНГ преобладающей и предпочтительной формой правления была смешанная (президентско-парламентская (республика), то со временем явно обозначилась тенденция к расширению президентской формы правления при усилении роли президента как главы государства. Эта тенденция, в частности, наиболее характерно прослеживается на примере развития Беларуси и Казахстана. Это связано не только с потребностями модернизирующихся государств в переходный период, но и имеет значительные политико-культурные основания.

Однако если обратиться к опыту Армении, то следует говорить о сохранении и укреплении данных принципов. При существующей системе разделения властей сочетаются сильный профессиональный парламент и президент как глава государства, обладающий значительными полномочиями. Конституционно регламентирована вся президентская вертикаль, с целью гарантировать невозможность абсолютизации президентской власти, но и исключить возможность давления на нее. Концепция формирования в Армении полупрезидентской республики явилась определяющей при конституционном закреплении полномочий правительства, осуществляющего исполнительную власть, и для его функционирования [Шмавонян, 2000, 87–90].



Еще большим своеобразием отличается закрепление принципа разделения властей, а именно он и специфика его реализации в наибольшей степени определяют систему государственного управления. Все постсоциалистические государства восприняли данный принцип. Например, ст. 5 Конституции Армении 1995 г. гласит: «Государственная власть осуществляется в соответствии с Конституцией и законами — на основе принципа разделения законодательной, исполнительной и судебной властей». Аналогичные нормы содержатся в ст. 6 Конституции Беларуси, ч. 4 ст. 3 Конституции Казахстана, ст. 9 Конституции Таджикистана и др.

Здесь также мы имеем дело с заимствованием, но в своеобразной форме. Для западных демократий характерно использование принципа разделения властей без прямого упоминания о нем в конституциях. Сам термин на конституционном уровне и ранее встречался в конституциях некоторых латиноамериканских стран, которые заимствовали идею вместе с термином. Этот же подход характерен для постсоветских республик, причем нередко в «усиленном» варианте с упоминанием системы «сдержек и противовесов». Например, п. 4 ст. 3 Конституции Казахстана гласит: «Государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов и в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов» [Конституции, 1999]. Упомянутая в данной статье система сдержек и противовесов — один из наиболее широко известных вариантов реализации системы разделения властей.

Данная система, классический вариант которой сложился в США, предполагает такое взаимодействие в верхнем эшелоне власти, при котором они взаимно уравновешивают и сдерживают друг друга от попыток узурпировать власть. Американский вариант системы сдержек и противовесов построен на независимости властей друг от друга. Парламент не может отправить правительство в отставку, а исполнительная власть — распустить парламент, независима и судебная ветвь власти, поскольку судьи назначаются пожизненно. Существует достаточно четкое разграничение сфер деятельности каждой из властей, а также используются сдерживающие меры, при этом в Конституции США термин «система сдержек и противовесов» не употребляется, хотя ее механизм довольно подробно урегулирован в ряде разделов.

Национальные системы разделения властей других западных демократий существенно отличаются от американской, но принцип подхода к конституционному регулированию тот же: создание на конституционном уровне механизма, препятствующего «узурпации» власти одной из ветвей, без упоминания о системе разделения властей и описания ее составляющих.

В постсоветских государствах мы встречаем обратное, как уже указывалось, определение системы разделения властей, в то время как реальные механизмы, в том числе и установленные в Конституции,

свидетельствуют скорее о концентрации власти, чем о ее разделении. Например, согласно ст. 4 Конституции Туркменистана 1992 г., «государство основывается на принципе разделения властей — законодательной, исполнительной и судебной, которые действуют самостоятельно, сдерживая и уравновешивая друг друга». Согласно ст. 45, «высшим представительным органом народной власти является Халк Маслахаты Туркменистана», высшую государственную власть и управление осуществляют Президент, Меджлис, Верховный суд, Высший хозяйственный суд, Кабинет министров (ст. 46 перечисляет органы именно в таком порядке). Решения по важнейшим вопросам государственной жизни принимаются созываемым «по мере необходимости», но не реже одного раза в год Халк Маслахаты, в состав которого входят Президент, депутаты меджлиса, халк векиллери, избираемые по 1 от каждого этрапа (административно-территориальная единица), Председатель Верховного суда, Председатель Высшего хозяйственного суда. Решения Халк Маслахаты реализуются Президентом, меджлисом и другими государственными органами в соответствии с их полномочиями. Парламентом является меджлис, состоящий из 50 депутатов. Избираемый путем прямых выборов Президент возглавляет Кабинет министров и руководит работой Халк Маслахаты. Судьи назначаются Президентом при предварительном согласовании с меджлисом. В случае нарушения Президентом Конституции и законов Халк Маслахаты может выразить недоверие Президенту и вынести вопрос о его смещении на народное голосование. Меджлис может быть распущен по решению референдума, Президентом в установленных Конституцией случаях и в результате самороспуска. Меджлис может выразить недоверие Кабинету министров, отказаться одобрить программу деятельности Кабинета министров, отклонить кандидатов на должности Председателя Верховного суда, Председателя Высшего хозяйственного суда.

Кроме Российской Федерации все остальные участники СНГ являются унитарными государствами. Однако в шести из них имеются автономии. Это Азербайджан, в составе которого имеется Нахичеванская автономная республика; Грузия, в составе которой — Абхазия; Молдавия с особым территориальным образованием — территорией гагаузов; Таджикистан — с Горно-Бадахшанской автономной областью; Казахстан, в составе которого находится Республика Каракалпакстан; Украина — с автономной республикой Крым. Необходимость учитывать сложный состав государственного образования отразилась как на системе органов государственной власти, так и на формировании и функционировании административных систем этих государств. В системе административно-государственного управления Азербайджана, Украины, Таджикистана предусмотрена система органов административного управления для автономий. Однако с целью сохранения единой исполнительной вертикали в Нахичеванской автономной республике главы местной исполнительной власти назначаются Президентом Азебайджана по представлению Али меджлиса Нахичеванской автономной республики.



В Молдове и Грузии на конституционном уровне эта проблема не нашла своего отражения. В Грузии, несмотря на попытки использовать федеративную идею в качестве основы урегулирования конфликтов, парламент отказался от внесения главы о государственно-территориальном устройстве и местном самоуправлении и занял «позицию умолчания».

Все постсоветские государства столкнулись с серьезными проблемами при реформировании советской системы организации государственной власти, и далеко не всем удалось удовлетворительно (в демократическом ключе) с ними справиться. В конечном итоге эволюция, формально провозглашаемая как переход к разделению властей, нередко приводит к такому перераспределению властных полномочий, при котором наибольшими инструментами воздействия на жизнь общества обладают органы, выведенные за рамки системы разделения властей, как, например, в Казахстане.

Новым государственным органом, занимающим особое место в системе административно-государственного управления Казахстана является Конституционный совет. Хотя принцип его верховенства не закреплен конституционно, однако это следует из его законных полномочий и практики управления. Полномочия и порядок образования и деятельности Конституционного совета определяются Конституцией и Указом Президента, имеющим силу конституционного закона «О Конституционном Совете» от 29 декабря 1995 г. Совет состоит из семи членов, полномочия которых длятся шесть лет. Председатель Конституционного совета назначается Президентом Республики и в случае разделения голосов поровну его голос является решающим. Кроме того, еще два члена Совета назначаются Президентом. Если учесть действительно значительные полномочия этого конституционного органа, и то, что члены Конституционного совета при выполнении своих обязанностей независимы и подчиняются только Конституции и соответствующему указу Президента, то можно сделать вывод о том, что эта структура, вынесенная за рамки системы разделения властей, находится под влиянием Президента, обеспечивает дополнительную легитимность его решений и укрепляет исполнительную вертикаль.

При таком подходе можно говорить о частичной или даже полной утрате смысла конституционного закрепления принципа разделения властей, поскольку он уже не создает механизма демократического функционирования государства. Дополнительные структуры и полномочия способствуют усилению исполнительной вертикали, что при определенных условиях может способствовать повышению эффективности системы административно-государственного управления, но в то же время, безусловно, создает угрозу существованию принципа разделения властей как основы демократического государства.

Важным моментом для анализа системы административно-государственного управления является вопрос о государственном регулировании экономических процессов. Так, Казахстан закрепляет два вида собственности: государственную и частную. Определяются ос-

новные объекты государственной собственности (земля и недра, растительный и животный мир, природные ресурсы), которые в первую очередь являются объектом управления государствено-административной системы.

В отличие от социалистического периода, когда предпринимательская деятельность была запрещена, действующие конституции по западному образцу регулируют ее как позитивное явление. В конституциях присутствует два подхода к регулированию предпринимательской деятельности: во-первых, она определяется как субъективное право человека; во-вторых, в конституции определяется отношение государства к данному явлению.

Что касается права на предпринимательскую деятельность, то встречается как его безусловное закрепление (например, согласно ч. 4 ст. 26 Конституции Казахстана 1995 г. «Каждый имеет право на свободу предпринимательской деятельности»), так и закрепление с указанием ограничительного характера («Каждый имеет право на предпринимательскую деятельность, не запрещенную законом», — гласит ст. 42 Конституции Украины 1996 г.). Иногда уже на конституционном уровне встречаются указания на ограничение данного права для определенных категорий лиц, так, ст. 42 Конституции Украины 1996 г. гласит: «Предпринимательская деятельность депутатов, должностных и служебных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления ограничивается законом».

Отношение государства к предпринимательской деятельности в целом положительное имеет некоторые оттенки: в одних конституциях законодатель предпочел решительную формулировку, говоря об обязанности государства в отношении предпринимательской деятельности (так, согласно ч. 2 ст. 30 Конституции Грузии 1995 г., «Государство обязано содействовать развитию свободного предпринимательства и конкуренции»), в других — более спокойный подход, и используется термин гарантии (например, согласно ст. 53 Конституции Узбекистана 1991 г. «Государство гарантирует свободу экономической деятельности, предпринимательства и труда с учетом приоритетности прав потребителя, равноправие и правовую защиту всех форм собственности»).

Единодушны законодатели в отношении конкуренции, которой государство «обеспечивает защиту» (ст. 42 Конституции Украины 1996 г.), «обязано содействовать» (ч. 2 ст. 30 Конституции Грузии 1995 г.), а недобросовестная конкуренция запрещается (ч. 4 ст. 26 Конституции Казахстана 1995 г.) или не допускается (ч. 2 ст. 34 Конституции России 1993 г).

Республика Беларусь, пожалуй, в наибольшей степени не допустила ухода государства из сферы экономики, поскольку государство, особенно в переходных условиях, должно регулировать экономическую деятельность, исходя из интересов общества, бизнеса и отдельного потребителя.

В процессе сравнительного анализа систем административно-государственного управления стран–участниц Содружества вопрос об



институте государственной службы также представляется актуальным. Создание собственных систем государственной службы активно осуществлялось на протяжении последнего десятилетия каждой из республик, и в большинстве процесс еще далек от завершения.

Переход общества к устойчивому и динамичному развитию предъявляет повышенные требования к кадрам государственного управления. Можно говорить о том, что приоритетными направлениями кадровой политики каждого из государств Содружества в настоящее время являются:

формирование единой системы работы с руководящими кадрами всех уровней управления и сфер деятельности;

обеспечение потребностей органов управления в кадрах профессионалов-управленцев, формирование резерва руководящих кадров;

повышение эффективности использования руководящих кадров, ответственности руководителей за решение стоящих проблем;

создание условий для профессионального роста управленческих кадров, обеспечение непрерывной переподготовки и повышения квалификации.

В качестве устойчивой тенденции, прослеживающейся во всех системах административно-государственного управления государств Содружества, можно отметить обновление кадрового корпуса. В настоящее время удельный вес руководителей органов государственного управления в возрасте до 40 лет составляет в среднем 26%. И по мнению большинства национальных исследователей, такая тенденция является оправданной, соответствует духу времени.

Ранее, в силу высокой степени централизации процесса выработки и принятия организационно-управленческих решений, от руководителей требовались не столько инициатива и самостоятельность, сколько элементарная исполнительность, умение выполнять данное сверху задание. Если говорить о намечающейся тенденции децентрализации руководства и управления как общеевропейской тенденции, актуальность которой для стран Содружества возросла в последнее время, то существенно возрастают требования к уровню теоретической и практической подготовки управленческих кадров, которым приходится самостоятельно принимать и реализовывать решения в условиях быстро меняющейся ситуации на рынке.

Современные требования к управленческим кадрам заставили перестроить систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров. Главное место в этой системе занимают специализированные высшие учебные заведения, к примеру, Академия управления при Президенте Республики Беларусь, которая является ведущим научным, учебно-методическим и информационно-аналитическим центром. Академия осуществляет дополнительную переподготовку и повышение квалификации кадров различных отраслей народно-хозяйственного комплекса республики, ведет подготовку специалистов (на базе среднего и высшего образования) в области экономики, управления и права.

В процессе системной реализации государственной кадровой политики в числе важнейших направлений могут быть названы:

создание организационных основ реализации государственной кадровой политики в области последипломного образования, обеспечение дальнейшего взаимодействия в этой области республиканских и местных органов государственного управления;

осуществление целенаправленных мер по усилению мотивации в постоянном повышении профессионально-квалификационного уровня кадров, что должно найти отражение в соответствующих нормативных актах;

организация изучения реального спроса на дополнительные образовательные услуги, разработка государственного регулирования рынка образовательных услуг в сфере последипломного образования;

расширение масштабов международного сотрудничества в области переподготовки и повышения квалификации кадров.

Особое значение в профессиональной подготовке современных руководителей имеет овладение ими современными политическими, социальными и информационными технологиями, т.е. совокупностью форм, методов и средств, позволяющих своевременно получать и всесторонне анализировать необходимую информацию, принимать на этой основе эффективные решения, обеспечивать их реализацию. Сегодня здесь есть определенный дисбаланс между профессиональной, управленческо-экономической и правовой подготовкой.

Для более эффективного решения всего комплекса назревших кадровых вопросов необходима разработка национальной концепции государственной кадровой политики. Ее реализация может найти отражение в общегосударственных программах, таких как программа Беларуси «Кадры».

Изменения в административных системах стран СНГ, целью которых являлось повышение эффективности государственного управления. Основными проблемами здесь являются:

1. Отсутствие четко закрепленных функций между различными уровнями управления. Системы административно-государственного управления остаются достаточно централизованными.

2. Необходимость укрепления регионального уровня управления и развитие местных органов управления.

3. Развитие новых форм государственного правления (например, парламентской республики на Украине).

## ЛИТЕРАТУРА

Конституции государств–участников СНГ / Ред. кол. Л.А. Окуньков, В.В. Оксамытный, М.Я. Булошников. М., 1999.

Конституционные реформы в государствах Содружества / Под ред. Ю.А. Тихомирова. СПб., 1993.

Законодательство о службе в государственном аппарате. Минск, 1994.

*Шмавонян* Г.А. Президентская власть и разделение властей в полупрезидентской республике: Опыт Армении // Государство и право. 2000. № 1.

Информационные материалы сети Интернет: Официальные сайты государственных структур стран СНГ.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Административные системы стран СНГ, конституционное развитие, национальные системы разделения властей, государственное регулирование экономических процессов в СНГ, кадры государственного управления в СНГ.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какую роль играет зарубежный опыт в построении административных систем стран СНГ?
2. В чем выражаются основные направления конституционного развития стран СНГ в 90-е гг. XX в.?
3. Каковы особенности национальных систем разделения властей в странах СНГ?
4. Каковы перспективы развития административных систем стран СНГ?

*Глава 37*

# СОВРЕМЕННЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ

## 37.1. Административные реформы в западных странах

Общими основаниями административных реформ в 80–90-е годы XX в. были кризис государства всеобщего благосостояния и растущий объем публичного сектора, неустойчивость экономического и социального развития, интернационализация и глобализация процессов развития, рост информационных потоков и технологий, резкое падение доверия со стороны населения к государству и бюрократии, переход к постматериальным ценностям в культуре и образе жизни. Вместе с практическими шагами по реформированию государственной администрации в это время растет понимание необходимости подкрепить их новыми теоретическими подходами и анализом интернациональной практики административных переходных процессов; проявляется все большее внимание к изменению отношения практиков к административной науке и к включению потенциала науки в реформаторский процесс. Изменяется также отношение к эмпирическим исследованиям административного процесса и к использованию сравнительного метода. Особое влияние на этот процесс интернационализации исследований и практики реформирования государственного управления оказывают такие международные организации, как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Международный валютный фонд, Всемирный банк.

Хотя опыт различных стран в сфере административных реформ отличается по ряду признаков, но тем не менее он дает возможность сформулировать некоторые общие (в определенной степени необходимые) характеристики проводимых изменений, а значит, он позволяет четче обозначить реформаторские принципы и тенденции.

**Основные направления современных административных реформ.** Есть ли некоторые общие показатели административных реформ в западных странах? Различия между четырьмя группами стран и внутригрупповые дифференциации заставляют искать своеобразие в стиле и структурах изменений в государственном управлении. Ряд исследователей свидетельствует о том, что при общей направленности административных реформ между группами стран и между странами есть много различий в отношении к реформам, степени их глубины и способах осуществления. Следует, наверное, согласиться с отсутствием некоторой общей и одновременной волны в проведении административных реформ, вместе с тем некоторый общий знаменатель может



быть найден, и об этом говорят исследовательские результаты многих ученых из различных стран. Уже тот факт, что практически все правительства пошли на частичную или более радикальную перестройку системы управления публичным сектором, говорит о том, что административные реформы явились общей потребностью, хотя и в разное время и с разной интенсивностью. Они осуществлялись правительствами, формируемыми политическими силами различной направленности: консерваторами, либералами, социалистами. Везде они находились под воздействием двух основных факторов — рынка и демократии. Административные реформы еще не завершились ни в одной стране, хотя уже заканчивается второй десяток лет с тех пор, как о них заговорили, что свидетельствует об их основательности. Более того, есть убедительные доводы, что административные реформы превращаются в постоянный элемент государственного управления в условиях нестабильного постиндустриального общества.

Потребность в проведении административных реформ становилась все более настоятельной в конце 70–80-х годов в связи с рядом экономических, социальных и политических обстоятельств. Наиболее очевидно она выявилась в англосаксонских странах, откуда в дальнейшем были заимствованы многие теоретические идеи и практический опыт. Прежде всего потребность административных перемен определялась экономическими и социальными причинами, которые были поняты консервативными правительствами, пришедшими к власти в это время в ряде западных стран. Пожалуй, основной причиной выступало растущее давление на государственные расходы комбинации факторов социального порядка, вызванных увеличением числа пенсионеров при катастрофическом снижении экономически активного населения, ростом безработицы и постоянным ростом потребительских ожиданий населения не только относительно общих стандартов жизни, но и относительно стандартов общественных услуг, оказываемых государством [Butler, 1993, 398]. Хотя эти суждения касаются прежде всего Великобритании, но и в других странах вопросы экономические и социальные, связанные с потребностями населения и финансовыми, организационными возможностями государства по их удовлетворению, были выдвинуты на первый план. Растущий дефицит государственного бюджета в этих условиях заставлял правительства идти на решительные меры по реформированию государственного управления в целях более рационального расходования ресурсов и повышения эффективности их использования. Экономический подход к государственному управлению и государственной службе стал доминантой политики их реформирования. В центр реформ была поставлена проблема эффективности во всех ее формах — экономической, социальной, организационной.

Экономический подход к административным реформам выразился в понятии *перехода от государственного администрирования к государственному менеджменту*, что повлекло за собой серьезные изменения в теории и практике государственного управления. Хотя реформы по пути государственного менеджмента не всеми принимаются и,

по оценкам некоторых исследователей, например Джеймса Томпсона, «не работают» в США [Thompson, 1999, 283], тем не менее в целом в западных странах менеджериальная риторика и менеджериальные средства управления в публичной сфере явно доминируют.

Каковы же основные цели и направления административных реформ в западных странах? В целом следует отметить, что они концентрируются вокруг следующих основных тем, или «вечных дилемм» [Boston, Martin, Pallot, Walsh, 1996, 7–8]:

- Где должны пролегать границы между общественным и частным секторами?
- Где находятся границы между политикой и управлением?
- Каковы собственно ограничения на административную свободу?
- Как должны быть спроектированы общественные институты, чтобы они могли отвечать на особые потребности и интересы культурных меньшинств?
- Каков по сути баланс между централизацией и децентрализацией?
- Является ли наилучшей организация, когда один исполнитель служит одному начальнику?
- Как можно эффективно скоординировать работу множества формально автономных и функционально независимых организаций, которые составляют общественный сектор?
- Как можно измерять эффективность деятельности исполнительных органов власти?
- В чем заключается долг и ответственность государственных служащих?

Эти «вечные проблемы» теории и практики государственного управления действительно вновь выступили на первый план и породили серьезную дискуссию среди специалистов. Было выдвинуто множество конкурирующих концептуальных схем, но в центре все же оставался менеджериальный подход: глобальное давление эффективности и производительности в общественном секторе является, возможно, наиболее выраженным в литературе по государственному управлению, говорят Эрик Вельш и Вильсон Вонг [Welsh, Wong, 1998, 45]. Этот подход получил наименование нового государственного менеджмента (new public management), в основе которого лежат предпосылки теории рационального выбора и рыночных установок в целом. Хотя имеются различные менеджериальные подходы, но каждый из них находится под влиянием «менеджеристской идеологии», или «менеджеризма», основанного на экономической науке.

Если охарактеризовать направления общих перемен в государственном управлении, которые нашли выражение в менеджериальной его реформе в различных странах, то все они могут быть сведены к попыткам введения рыночных механизмов, институтов и установок в организацию и деятельность современного государства. Кризис административного государства, выразившийся в потере управляемости общественными делами, неэффективном использовании денег налогоплательщиков, понижении качества предоставляемых населению услуг, росте бюрократизма и неповоротливости при принятии решений, резком падении доверия со стороны населения к органам государственной власти и государственной службе, усилении дисфункциональности в управлении, коррупции и т.д., привел к пересмотру идеологии государственного управления и концепции государства. Концепция административного государства стала замещаться концепцией эффективного государства. Общие менеджериальные установки на государственное управление привели к изменению ряда традиционных постулатов, лежащих в основе этой сферы деятельности и организации.

*Во-первых*, резко возросло внимание к финансовому менеджменту в государственной сфере. Административные реформы были направлены на повышение *ценности общественных денег*, экономию государственных финансов и повышение заинтересованности государственных служащих и структур в их зарабатывании, а не просто трате. То положение, когда каждая бюрократическая организация стремилась получить как можно больше денег при формировании государственного бюджета, должно было быть заменено, по смыслу нового государственного менеджмента, на стремление к экономии государственных ресурсов и их росту за счет повышения эффективности и продуктивности деятельности государственных организаций и органов.

*Во-вторых*, реформа была направлена на повышение значимости оценки деятельности государственных служащих, организаций и органов *по результатам*, а не по активности или количеству действий. Результативность, продуктивность управленческой деятельности направляются против пустой траты времени, формальной активности, любования программами. При этом результат включает в себя не только экономию средств достижения целей, но и качество оказываемых населению услуг.

*В-третьих*, реформа пытается изменить отношение между государственным служащим и человеком, обращающимся за чем-то к государству и пользующимся его услугами. Прежде всего отмечается стремление повысить *служебную роль государства*, его исполнительных структур. Оказание услуг населению, развитие системы услуг, повышение их качества становится целью административных реформ. Следует отметить, что экономический подход к этой проблеме ставит вопрос об уровне эффективности оказания услуг государством по сравнению с частным сектором и о необходимости определения границ экспансии государства в сферу услуг. Далее, из-за ориентации на услуги и их качество важное значение придается отношению к потребителю этих услуг как к *клиенту*, интересы которого должны стоять на первом месте.

*В-четвертых*, серьезной критике подвергается традиционный принцип монополии в организации и деятельности государственных органов и организаций по оказанию ряда услуг и выполнению ряда функций. Эта критика сопровождается пересмотром отношения как частного и публичного секторов, так и самой структуры государственных органов и организаций. Административная реформа направляется на внедрение в систему государственного управления *принципа*

*конкуренции*. Этот принцип используется и при формировании государственной службы. Наряду с этим в государственное управление вводятся и другие рыночные элементы, такие как контрактная система, тендер, маркетинг, реклама и др.

*В-пятых*, рыночный подход к государственному управлению был направлен против бюрократической иерархичности в его организации. Поэтому реформирование государственной организации управления включало в себя тенденции *децентрализации* и *деконцентрации* структур и функций. Плюрализация входит составным элементом в административные реформы и предполагает создание множества новых агентств с относительно большей свободой, чем прежние структурные элементы государственной организации. В связи с этим изменяется отношение между различными уровнями управления: национальным, средним и местным. Значительное внимание уделяется развитию местного самоуправления.

*В-шестых*, немаловажное значение в процессе реформы государственного управления придается усовершенствованию *подотчетности* и *контроля* за деятельностью государственных структур, организаций и государственных служащих притом, что реформа направляется на повышение свободы в их деятельности. В широком смысле проблема решается как формирование новых отношений между государством и гражданским обществом. Отношения с общественностью превращаются по смыслу реформы в постоянную функцию государства, его органов, организаций и служащих.

*В-седьмых*, административная реформа включает в себя также перестройку механизма принятия управленческих решений и проведения политики государства путем повышения степени *подвижности* структур и функций, развития их адаптивной способности реагировать на постоянно изменяющуюся среду, возникновения *инновативной культуры* и формирования ориентации на *развивающую стратегию и политику*. В целом реформа направлена на изменение характера и стиля управленческой деятельности в соответствии с проблемами неустойчивого развития, конкурентных отношений, рыночных ориентиров и оценок.

**Особенности административных реформ по группам стран.** Выше уже отмечалось, что группировка стран на основе некоторых общих характеристик культур и исторических особенностей может быть использована при изучении черт проводимых административных реформ. Несмотря на внутригрупповую дифференциацию, реформы в группе стран обладают некоторым единством относительно времени возникновения, интенсивности и направленности. В целом можно проводить различия между этими группами стран по следующим показателям: степени приватизации общественных услуг и функций; уровню внедрения рыночных элементов в государственное управление; особенностям реорганизации структуры государственного управления; уровню децентрализации и деконцентрации властных полномочий и функций; изменениям в положении государственных служащих.



***Модели административных реформ в англосаксонских странах.*** Административные реформы в англосаксонских странах проводятся консервативными — по крайней мере в первый период (Великобритания, США; в Соединенных Штатах — наиболее активно с 1993 г. реформы проводятся демократами) — или лейбористскими (Австралия, Новая Зеландия) правительствами с начала 80-х годов.

В *Великобритании* «менеджериальная революция» начинается с 1979 г. серьезными изменениями в общественном секторе, направленными пришедшим к власти консервативным правительством на экономию и повышение эффективности. Исследовательская программа (1979), руководимая сэром Дереком Райнером, была направлена на формирование модели эффективного государственного управления. Был принят ряд программ, определяющих основные направления реформы: «Действенность и эффективность гражданской службы» (1982), «Инициатива следующих шагов» (1988), «Гражданская хартия» (1993). Административная реформа проходит здесь три этапа [Pollitt, 1996, 82–84] и включает следующие основные направления: приватизация, внедрение менеджериальных элементов (сокращение численности государственных служащих, проверка эффективности, различие между покупателем и провайдером при поставке услуг государством, делегирование функций, финансовое делегирование), конкуренция, открытость государственной службы [Butler, 1993, 398–403]. На первом этапе реформы (1979–1982) акцент ставится на экономии государственных расходов, сокращении государственных служащих и государственных программ. Однако уже к концу этого этапа стало ясно, что не столько экономия, сколько повышение эффективности является главной задачей реформы. Второй этап реформы (1983–1986) проходит под лозунгом «трех 'E'» (economy, efficiency, effectiveness — экономия, производительность, эффективность). На этом этапе политическая программа правительства включает в себя широкую приватизацию предприятий государственного сектора, развитие финансового менеджмента в государственном управлении, совершенствование оценочной функции центральных министерств и высшего управленческого персонала. На третьем этапе реформы (1987–1993) основные изменения касаются культурных и структурных компонентов государственного управления. Ставятся задачи широкого развития рыночно ориентированных механизмов управления, углубления организационной и пространственной децентрализации управления и производства услуг (но не обязательно их финансирования и выработки политики), повышения качества услуг, ориентации при оказании услуг на нужды потребителя. В настоящее время с формированием правительства Тони Блэра административные реформы продолжаются, но они приобретают новые краски и направления. Если ранее основное внимание уделялось экономическому подходу к государственному управлению, то сейчас не только рынок, но и демократия рассматриваются в качестве пересекающихся факторов административных реформ; учитываются не только экономические, но и политические

издержки. Здесь одними из центральных вопросов становятся возрождение и развитие местного управления и парламентская модернизация [Gray, Jenkins, 1998].

В *Соединенных Штатах* реформа государственного управления проводится сначала республиканским правительством Рональда Рейгана, а затем правительством демократов во главе с Биллом Клинтоном. Консервативное правительство берет курс на сокращение государственных расходов и проводит широкую приватизацию государственных предприятий и услуг. В целом, однако, изменения в государственном управлении определяются в первой половине 80-х годов законом о реформе государственной службы 1978 г. и идут под знаменем «нового государственного управления». В 1986 г. создается комиссия Пола Уолкера для анализа состояния дел в государственной службе, результаты деятельности которой свидетельствуют о падении ее авторитета. Радикальные изменения в государственном управлении происходят в начале 90-х годов, когда под руководством вице-президента Альберта Гора определяется стратегия реформирования государственного управления на менеджериальной основе, используя идеи книги Д. Осборна и Т. Гэблера «Обновленное управление» (Reinventing Government) [Osborne, Gaebler, 1992]. Административная реформа базируется на таких теоретических традициях, как теория публичного выбора, концепция приватизации, идеи реинжиниринга, теория общего управления качеством. В целом программа административной реформы была изложена в докладе А. Гора «Национальный обзор эффективности исполнения» (National Performance Review) 1993 г.

Как подчеркивает Джеймс Томпсон, среди важных отличий этой реформы от предыдущих изменений в государственном управлении нужно отметить то, что, во-первых, она нацелена скорее не на «реорганизацию», а на перемены в методах предоставления услуг; во-вторых, главной «мишенью» перемен являются не политические назначенцы или высокопоставленные члены карьерной службы, а рядовые федеральные наемные работники; в-третьих, внедрение реформистских рекомендаций не зависит в целом даже по содержанию от одобрения конгрессом; многие перемены осуществляются под контролем чиновников исполнительной ветви власти [Thompson, 1999, 283–284]. Некоторые исследователи подчеркивают, что новая реформа направлена против государственного управления, основанного на публичном праве, и продолжает тенденцию понижения роли администрации президента, которая проявилась в последние десятилетия [Moe, 1994, 117]. Уже к середине 90-х годов большинство штатов провели реформы, которые можно было бы обозначить как «обновление» особенно тех компонентов, которые связаны с общим управлением качеством, приватизацией, налаживанием партнерства между общественным и частным секторами. Правда, как свидетельствуют специальные исследования, реформы под флагом «обновления» прошли с разной степенью глубины и затронули не все сферы управления в штатах. Так, при оценке 44 штатов, которая характеризует весь объем программы



«обновления», специальное обследование показало, что высшая оценка для штатов была 28,3 балла, а низшая оценка — 17,8 [Brudney (et al.), 1999, 28].

Модель государственного менеджмента в *Новой Зеландии* отличается явным радикализмом при внедрении рыночных элементов в управление общественными делами. Вместе с тем, как подчеркивают авторы книги «Государственный менеджмент: новозеландская модель», было бы ошибкой рассматривать новозеландскую модель как просто радикальную, несопоставимую или крайнюю версию менеджеризма. Ведь, с одной стороны, менеджеристская доктрина была применена путем относительно новых способов. С другой стороны, реформы основывались на ряде теоретических традиций, политических императивов или прагматических суждений министров. Менеджеризм был, следовательно, только одним из интеллектуальных ингредиентов [Boston (et al.), 1996, 3]. Наряду с менеджеризмом на реформу государственного управления в Новой Зеландии оказали влияние теория рационального выбора, теория соглашения (agency theory), экономика трансакционных издержек. Законодательно административная реформа была оформлена такими законами, как Акт о предприятиях государственной собственности 1986 г., Акт о государственном секторе 1988 г., Акт об общественных финансах 1989 г., Акт о фискальной ответственности 1994 г. Эти законы внесли существенные изменения в структуру и методы осуществления государственного управления и государственной службы [Boston (et al.), 1996; Maor, 1999]. К основным направлениям политики административной реформы и особенностям новозеландской модели государственного менеджмента можно отнести следующие элементы [Boston (et al.), 1996, 5–6]:

- оставление за центральным правительственным уровнем ключевых полномочий и обязанностей с ограниченной их передачей субгосударственным уровням, несмотря на значительную риторику по вопросу делегирования полномочий в 80-е годы;
- сильный акцент на использование установок повышения эффективности исполнения как на институциональном, так и на индивидуальном уровнях (кратковременные контракты найма на работу, системы оценок на основе эффективности исполнения, системы продвижения по службе и т.д.);
- широкое использование ясных, в целом написанных «контрактов» различного рода с определением сущности требуемых действий и соответствующих обязанностей агентов и руководителей (т.е. соглашения об исполнении между министрами и главами исполнительных отделов, соглашения о покупках между министрами и отделами, контракты между держателями фондов и покупателями и между покупателями и поставщиками); в придачу к акценту на определение преимущественно эффективности исполнения вводится более точный мониторинг и системы обзоров;
- развитие интегрированного и относительно изощренного стратегического планирования и систем управления эффективностью ис-

полнения во всем общественном секторе. Ключевыми элементами являются определение министрами стратегических и главных результатов, а также и включение их в соглашение об исполнении с главами отделов и соглашений о покупках;

• устранение, где это возможно, двойной или множественной отчетности в государственном секторе и отмена объединения центрального и местного демократического контроля над государственной службой;

• институциональное размежевание коммерческих и некоммерческих функций; разделение консультативных, снабженческих и регуляторных функций; связанное с этим разделение ролей держателя фондов, покупателя и поставщика;

• максимальная децентрализация производства и управления принятием решения, особенно в отношении к выбору и покупке вводимых ресурсов и управления человеческими ресурсами;

• внедрение системы финансового менеджмента, основанной на учете доходов и издержек в конце деятельности и амортизационных отчислений, различии между собственностью короны и интересами покупателя, между результатом и производительностью, на системе ассигнований с учетом доходов и издержек, а также на законодательстве, требующем экономической политики, которая считается «фискально ответственной»;

• сильная поддержка и расширенное использование конкурентного тендера и контрактной системы при слабом обязательном требовании рыночного испытания.

В *Австралии* реформа государственного управления и государственной службы также ведется под флагом менеджеризма и эффективности. Вместе с тем, как подчеркивает Джон Хэллигэн, Австралия следовала более прагматическому смешению принципов и практики в процессе проведения реформы в противоположность теоретически направляемой реформе в Новой Зеландии [Halligan, 1996, 79]. В 1984 г. лейбористское правительство провело реформу законодательства, рассчитанную на развитие финансового контроля, подвижности государственной службы и ее открытости конкурентной борьбе. Большое внимание уделяется здесь взаимоотношению центра и составляющих австралийскую федерацию штатов. Притом, что большинство таких социальных отраслей, как образование, здравоохранение, находится в ведении штатов, тем не менее отмечается рост вмешательства центра в управление ими [Managing, 1997, 27]. Реформа государственной службы включала в себя три стратегии: (1) повысить степень сменяемости, облегчить передвижение руководителей отделов и всех высших чиновников, сделать их положение менее защищенным; (2) увеличить степень зависимости чиновников от правительства, облегчить назначение сторонников правительства в министерские отделы; (3) передать функции Совета государственной службы Министерству финансов [Lucy, 1993]. В 1995 г. впервые был опубликован ежегодный доклад Руководящего комитета по проверке предоставления услуг в сообществе и штатах с множеством данных о производительности и эффективности для основных социальных услуг.



***Модели административных реформ в «наполеоновских» странах.*** В данной группе стран административные преобразования не характеризовались той степенью интенсивности внедрения рыночных технологий в государственную деятельность, как это было в англосаксонских странах. Тем не менее и они были затронуты общим движением за качество и эффективность в государственном управлении. Пожалуй, центром проводимых здесь реформ было централизованное государство и иерархически построенная государственная служба. Следует отметить также, что на реформы здесь, как впрочем и в других европейских странах, оказала влияние европейская интеграция.

Во *Франции* административные реформы начинаются в 80-е годы под влиянием ряда факторов: консервативной критики государства, идеологии победивших на выборах социалистов, финансового кризиса, недовольства населения французской бюрократией и др. Николь Монтрише выделяет три основных этапа реформ, которые свидетельствуют о сочетании двух основных тенденций в этом процессе: стремления демократизировать государственное управление и повысить его эффективность [Montricher, 1996]. В 1981 г., когда левые пришли к власти, их стремление к реформам определялось, во-первых, убеждением, что государственный сектор способен служить обществу, а следовательно, рост числа наемных работников в нем и национализация должны лечь в основу модернизации; во-вторых, потребностью развития местного управления, что вылилось в программу децентрализации управления 1982 г. В соответствии с этой программой повышалась роль региональных и коммунальных управленческих структур и реформировалась система префектов как представителей центра. Второй этап начинается в 1986 г. с формированием системы раздельного правления, когда президентская власть принадлежала социалистам, а правительство было сформировано правыми партиями. Официально идеология реформ стала базироваться на суждении «назад от государства». Приватизация предприятий государственного сектора и понижение числа работников в нем стали отличительной чертой этого периода. В 1988 г. (начало третьего этапа) левые вновь стали правительственной партией, и административная реформа начинает строиться на необходимости объединения установок общественного и частного секторов, управления и общества, систематической модернизации государственной службы и управления, постоянной связи с рынком. Децентрализация управления была дополнена темами деконцентрации полномочий и обязанностей, повышения производительности, совершенствованием планирования, конкуренции и т.д. В 1992 г. «Хартия деконцентрации» ставила задачи повысить роль отделов так, чтобы они могли представлять национальные интересы перед усилившимися местными властями, а также усовершенствовать работу по повышению эффективности общественного сектора путем передачи менеджериаль-

ных обязанностей на местный уровень и закрепления за центром функции формирования политики, оценки и контроля. Наряду с такими традиционными оценочными и контрольными институтами, как Министерство экономики и финансов, были созданы межминистерские оценочные комитеты (1990 г.). Совершенствуется система планирования, согласования (формальная процедура консультации, используемая администраторами для координации активности частного и публичного сектора экономики, особенно в отношении инвестиций); осуществляется реорганизация центральных ведомств и развиваются новые виды государственных и полугосударственных структур [Montricher, 1996, 244–248; Coombes, 1998, 29–30; Managing, 1997, 20, 31].

Реформа государственного управления в *Нидерландах* начиналась в 80-е годы в условиях выросшего государственного сектора и большой централизации управления. Все это явилось результатом развития в предыдущие десятилетия государства всеобщего благосостояния и подкреплялось законами, а также системой планирования и бюджетной политикой [Kickert, 1996, 89]. В 80–90-е годы в государственном управлении начинаются изменения, смысл которых прежде всего связан с децентрализацией управления и стремлением более рационально расходовать государственные средства. С 1980 г. проводится реорганизация государственной службы, которая сходна по идеям с докладом Фултона 1968 г. в Великобритании: акцент на ответственности и подотчетности, ценности денег и более профессиональном подходе к менеджменту. В это же время начинается движение за регионализацию управления. Оно началось с формирования новых региональных администраций в больших городах — Амстердам, Роттердам, Гаага, Утрехт и прилегающих к ним территориях. В дальнейшем была повышена компетенция и предоставлены полномочия принимать решения по вопросам местного значения местным органам управления; они же стали принимать участие в назначении представителя центра на местах. Все это получило наименование «соуправления». Для финансирования муниципалитетов и провинций был сформирован Муниципальный и провинциальный фонд, руководимый и финансируемый центральным правительством частично за счет государственных налогов. Гранты, предоставляемые им, стали важным источником местных ресурсов. Одновременно с этим решалась задача понизить финансовую зависимость местных органов власти от центра. В 90-е годы в административную реформу вошла идея реорганизации правительственных отделов на основе разделения между ключевыми отделами, ответственными за выработку политики, и исполнительными агентствами [Kickert, 1996, 89–92; Managing, 1997, 24–43].

***Модели административных реформ в германских странах.*** В данной группе стран — Германия, Австрия, включая частично и Швейцарию, — административные реформы были в целом более скромными, чем в предыдущих группах. Это обстоятельство объясняется, во-первых, более укорененными традициями правового государства



и веберовской модели бюрократии, особенно что касается центрального управления, во-вторых, развитым местным управлением, что снимало проблемы децентрализации и дерегуляции, в-третьих, относительно более стабильным развитием общества в 80–90-е годы. Однако нельзя сказать, что реформы государственного управления этого периода под знаками рынка и эффективности вовсе не затронули данную группу стран. В Германии эти реформы более всего были заметны на уровне местного самоуправления, в Австрии — в сфере государственной службы, в Швейцарии — на уровне кантональной и коммунальной администрации в некоторых отраслях управления. Они в значительной мере определялись внешними обстоятельствами (европейской интеграцией, например), прагматическими условиями (миграция) или появлением новых областей политики (экология, молодежь).

Административные реформы в *Германии* проходят три основных этапа: 1968–1975, 1974–1990 и 90-е годы [Derlien, 1996, 149–165]. Первый этап проходит под знаком рационализации механизма управления на всех уровнях — федеральном, земельном и местном. Основными составляющими здесь выступают территориальная реформа, связанная с укрупнением самоуправляемых территориальных единиц (число муниципалитетов понизилось к 1977 г. с 24 тыс. до 8,5 тыс); функциональная реформа — передача части земельных функций на местный уровень; бюджетная реформа, направленная на повышение роли бюджета, координацию бюджетной политики, развитие финансового планирования среднего уровня, создание совместных федерально-земельных программ и централизацию политики оплаты государственной службы; реформа федерального правительства, связанная с повышением инновативности управленческой деятельности, повышение кооперации в деятельности канцлера и министров, улучшение внутреннего планирования, введение системы научных консультантов; реформа государственной службы, включающая в себя повышение вертикальной мобильности государственных служащих, развитие императивов эффективности и личных достижений на службе, преодоление разрыва между оплатой и требованиями к работе, расширение системы подготовки и переподготовки государственных служащих. Следует заметить, что в 70-е годы проходит приватизация части общественного сектора и развивается финансовая автономия земель. Это дало право ряду исследователей говорить о том, что некоторые вопросы государственного менеджмента 80–90-х годов были решены в Германии ранее [Ibid, 158; Klages, Luffler, 1998, 167]. Второй этап реформ по основным направлениям пересекается с первым; отличием здесь выступает то, что проблемы переносятся на уровень земель и местного самоуправления. Конечно, происходят и новые подвижки в системе государственного управления, и они связаны с переходом от «планирования» к «регулированию»; с созданием таких новых управленческих структур, как прогнозирование, анализ соотношения затрат и результатов, оценки деятельности, подготовки государственных служащих; с созданием равных возможностей для

женщин и др. Третий этап реформ начинается после объединения Германии и направлен на создание новой системы государственного управления в восточных землях, на повышение роли земель в международных делах в связи с европейской интеграцией, совершенствование механизма перераспределительной политики доходов между федерацией и землями по горизонтали и вертикали. Не будем здесь касаться оценки административных реформ в Германии. Отметим лишь то, что в целом менеджериальные модернизационные процессы затронули только нижние уровни управления и не коснулись федеральной и земельной администраций.

В *Австрии* проект административной реформы 1988–1994 гг. известен под названием «Менеджмент государственной администрации» (Verwaltungsmanagement, 1988–1994). Основными задачами реформы были «рост производительности, реорганизация задач и структур менеджмента, снижение издержек административных процедур и совершенствование функций обслуживания граждан» [Strehl, Hugl, 1996, 173]. В 1989, 1993 и 1995 гг. был принят ряд законодательных актов, регулирующих вопросы нового государственного менеджмента. Закон о публичной конкуренции 1989 г. создал систему открытого соревнования за должности в исполнительных органах власти и распространил ее на особые должности. Он установил, что информация о всех вакансиях должна быть открытой, и ввел обязательный тест проверки способностей для всех кандидатов. Ряд норм закона были направлены на повышение мобильности передвижения чиновников между отделами с их согласия и по запросу министра. Однако переводы могли производиться и без согласия служащего в случае особой важности вопроса. Следует заметить, что административная реформа в Австрии проходила под активным воздействием парламента и представленных в нем партий, которые пытались усилить влияние на бюрократию. Политические партии склонялись к тому, чтобы увеличить влияние на администрацию не только легитимными способами через своих политических представителей на высших постах, но и через интенсивную деятельность, направленную на административную кадровую политику [Maor, 1999, 12–13]. В процессе реформы произошли некоторые изменения в отношениях между уровнями управления — федеральным, земельным и местным. Отмечается, что передача части федеральных полномочий землям ограничила свободу действий местных властей. В целом Австрия по сравнению с другими странами является менее децентрализованной страной с высоким уровнем гомогенности структуры управления.

Наименьшее влияние менеджериальная реформа оказала на *Швейцарию*. Исследователи отмечают, что даже термин «менеджериализм» оставался здесь в целом неизвестным, и до сих пор нет широко принятого немецкого или французского перевода этого понятия, который бы использовался в общественных дебатах [Klöti, 1996, 286]. Конечно, общественный сектор и управление им не остались неизменными, но масштаб реформ был значительно меньшим. В силу конкуренции с частным сектором идея повышения производительности и эффективности общественного сектора и государственного управления была принята, но она приобрела форму «рационализации» управления на федеральном, кантональном и городском уровнях. Вместе с тем, как отмечается, результаты «рационализации» в 80-е годы были очень небольшими из-за оппозиции со стороны бюрократии [Ibid, 289].

***Административные реформы в северных странах.*** Трудно найти единственный общий знаменатель проводимых в последние десятилетия административных реформ в этой группе стран, но они проводились, и было довольно много различных проектов. Уже говорилось о том, что по странам имеются существенные различия, связанные с культурными, историческими и прагматическими факторами принятия той или иной модели административных реформ. Но их менеджериальная составляющая может быть обнаружена практически во всех странах.

В 1981 г. в *Норвегии* консервативное правительство, пришедшее к власти, стало проводить некоторые «кампании» по повышению продуктивности и качества службы в общественном секторе. В 1986 г. консервативно-центристское правительство представило всеобъемлющую программу административной реформы под названием «Современное государство». Эта программа частично была принята под влиянием реформ в других странах. В ней констатировалось, что общественный сектор был слишком большим и дорогим. Подвергался критике и «корпоратистский» аспект государственного управления, слишком большое влияние на процесс принятия политических решений заинтересованных групп. Ставилась также задача повышения автономии местных органов управления, что нашло выражение в программе «Эксперимент по организации свободной коммуны» в 1986 г. В 1989 г. был представлен доклад по административной реформе «Государство, организованное лучше», а в 1992 г. был принят закон о роли эксперимента в государственном управлении. Вместе с тем, как подчеркивает Йохан Олсен, множество реформистских докладов и проектов реализовалось в весьма скромных результатах [Olsen, 1996a, 190]. В 80-е годы была поддержана система управления, основанная на критериях качества услуг и результативности государственной службы; в обиход административных перемен входили понятия лучшего менеджмента, производительности, экономической эффективности, сокращения формализма, большей автономии для исполнительной власти, денежной экономии. При реформировании государственной службы акцент был сделан на оплате высших менеджеров государственного управления. Речь шла в первую очередь о повышении роли материальных стимулов. Если старая система оплаты базировалась на принципах солидарности, стандартизации, сильном влиянии профсоюзов и на государственных соглашениях, то новая система оплаты — на понятиях рынка, децентрализации, индивидуальных контрактов, связи с эффективностью исполнительских функций [Ibid, 192–193]. Следует заметить, что в Норвегии, как и в других странах этого региона, менеджериальная реформа приводила к

преобразованию правительственных агентств в государственные предприятия, действующие по рыночным правилам.

В *Швеции* административная реформа 80–90-х годов затрагивает в основном следующие группы вопросов: (1) введение рыночных механизмов в деятельность государственных предприятий, поставляющих услуги населению; превращение их в корпорации по типу корпораций бизнеса; (2) изменение в системе деятельности государственных агентств, усиление их самостоятельности и повышение роли показателей эффективности; (3) децентрализация в управлении и изменение функций организаций, представляющих центральное правительство на местах (государственная региональная администрация): переход от реактивного и судейского контроля над местными коммунами к роли активного и направляющего органа, защищающего местные интересы перед правительством; (4) повышение роли местного управления, расширение их полномочий и свободы действия. Хотя не все изменения, происходящие в этот период в государственном управлении и шире — в государственном секторе трактуются как реформы (помимо реформы выделяют «организационное формирование» и «функциональную адаптацию») [Lind, 1998, 27–37], тем не менее все они вписываются в общую стратегию менеджериальных преобразований.

**Оценка эффективности проведения реформ и их проблемы.** Административные реформы в западных странах 80–90-х годов оцениваются в литературе неоднозначно. Выше уже отмечались некоторые оценочные суждения. Подчеркнем, что существует влиятельное направление в западной административной и политической теории, сторонники которого критикуют положенную в основу этих реформ теорию государственного менеджмента за узко либералистскую направленность основных ее положений. Часть исследователей считает, что эта теория является ограниченной не только в отношении ее применения к другим странам, но и для самих западных стран.

Реформы под флагом государственного менеджмента идут по всем странам с переменным успехом и с различной степенью глубины. Из обзора, представленного здесь по группам стран, ясно, что государственный менеджмент является доминирующей тенденцией. Тем не менее его идеология и реформистская практика должны оцениваться с точки зрения реальной проблемы, разрешить которую он пытается. И здесь, прежде всего, нужно вспомнить дисфункции бюрократического управления и иерархизацию традиционного административного государства, против которых и направлен государственный менеджмент. Предложив альтернативу, государственный менеджмент отнюдь не претендует на монополию. Другой вопрос, что он оказался наиболее технологичным для решения проблемы повышения эффективности государственного управления и борьбы с недостатками бюрократии. Собственно, приватизация и рынок позволили сделать государственное управление и общественный сектор более чувствительными к экономической конъюнктуре, более конкурентоспособными и экономными. Вместе с тем, государственный менеджмент не решил



проблемы контроля за соответствием деятельности государства общественным нуждам и ценностям. В связи с этим все настойчивее звучит идея совмещения рыночных и демократических механизмов в государственном управлении. Вновь на первый план выходит проблема соотношения администрирования и политики, политического контроля над государственным управлением. Актуальной проблемой остается ответственность и подотчетность государства его гражданам, участие последних в процессе выработки и осуществления политики. Кризис государства всеобщего благосостояния, который, в частности, стимулировал административные реформы под флагом рынка и эффективности, поставил проблему, так и неразрешенную государственным менеджментом. Речь идет об обеспечении не только экономической эффективности, но и справедливости в деятельности государства. Не до конца удалось решить и проблему открытости и профессионализма государственной службы. Опять обостряются вопросы о соотношении количественных и качественных критериев в оценке государственной деятельности, о вертикальных и горизонтальных связях в государственном управлении, о единстве управления и др. Но все же подчеркнем, что государственный менеджмент — это не идеология, а способ решения возникших в 80–90-е годы в государственном управлении на Западе задач. Что же касается эффективности и оправданности этого способа, то их нужно оценивать, исходя из опыта проведенных реформ и степени пригодности государственного менеджмента к конкретной ситуации и культуре.

## 37.2. Административные реформы в Восточной Европе

Демократические революции в Восточной Европе на рубеже 80–90-х годов поставили на повестку дня вопрос не только о необходимости осуществления экономических и политических реформ, но и о проведении реформы административно-государственного управления. В период господства коммунистических режимов административно-государственное управление, по существу, сводилось к обеспечению реализации партийных программ и решений правящей коммунистической партии, что, по сути, приводило к исключению из его компетенции вопросов, связанных со стратегическим планированием, разработкой и оценкой планов общественного развития, принятия управленческих решений. Административная система стран Восточной Европы была крайне централизованной и базировалась на принципе превосходства ведомственных структур. Такое положение делало невозможным рациональное проведение социальной и экономической политики в масштабе страны, а также на региональном и локальном уровне, затрудняя правильную иерархизацию и выбор общественных целей, а затем — их достижение. Сфера администрации не была институционально отделена от управления государственным имуществом, что, как правило, приводило к воспроизводству бюрократических, причем неэффективных форм управления обществен-

ным имуществом и национальной экономикой. В итоге социалистическое государство «перегрелось» от огромного числа возложенных на него задач и функций, дополняемых все новыми проблемами, решить которые оно оказалось не в состоянии. Это привело к делегитимации государственной власти, отчуждению ее от общества и усилению недоверия различных социальных слоев. Разрешить эти и другие проблемы призваны административные реформы, начавшиеся в большинстве стран Восточной Европы в начале 90-х годов. Задача реформирования системы административного управления с самого начала была определена как составная часть общего плана укрепления национальной государственности и трансформации авторитарной системы политической власти в демократическую.

***Принципы и основные направления административных реформ.*** Основные принципы и направления реформы административного управления были сформулированы, исходя из общей стратегической задачи стран Восточной Европы по построению демократического правового государства, признающего и гарантирующего права и свободы человека, создающего экономические, политические, социальные и правовые условия для их реализации. Реформы, проводимые одновременно с изменением политической системы, когда они являются следствием смены общественного строя, требуют создания новой системы государственного управления, адекватной экономическим и социальным отношениям. Реформы такого типа проводятся во всех бывших социалистических странах и включают разработку законодательства, реорганизацию госаппарата, формирование государственной службы, развитие местного самоуправления.

Главные цели, принципы и направления административных реформ в странах Восточной Европы можно сформулировать следующим образом:

- создание гибкой и эффективной системы административно-государственного управления;
- приватизация значительной части государственной собственности как средство повышения эффективности административно-государственного управления, в этом смысле приватизация означает действия по уменьшению роли правительства и соответственно увеличению значения частного сектора в управлении или владении собственностью;
- внедрение новых информационных технологий, способствующих повышению эффективности работы госаппарата в целом и его отдельных звеньев;
- исключение из действующей Конституции положения о руководящей роли коммунистической партии и одновременное осуществление департизации государственного аппарата;
- провозглашение и правовое закрепление в действующих Конституциях принципа разделения властей;
- демократизация и децентрализация системы государственного административного управления, она проходила в двух формах — в форме передачи отдельных полномочий (функций) на более низкий



уровень управления при сохранении централизованной власти и в форме создания автономных структур (коммун, общин, муниципалитетов), располагающих собственными ресурсами для выполнения возложенных на них задач;

- создание конституционных гарантий равного правового статуса всех форм собственности;
- проведение реформы административно-территориального управления;
- реабилитация идеи местного самоуправления и создание правовых гарантий развитию института местного самоуправления;
- реформирование государственной службы, включающее в себя изменение системы оплаты труда и стимулирования госслужащих; создание новой системы обучения, повышения квалификации и развития персонала, методов отбора и найма работников, форм аттестации и оценки выполнения обязанностей, проведение на практике политики равных возможностей для женщин и национальных меньшинств, формирование службы высших чиновников.

***Реформа административно-государственного управления.*** Проведение серьезных социальных и экономических преобразований невозможно без резкого повышения **качества государственного управления.** Непременным условием этого является предоставление большей свободы действий руководителям государственных учреждений в распоряжении государственными ресурсами, определении тактических и оперативных целей, проведении кадровой политики и т.д.

На смену бюрократической зависимости и иерархической подчиненности приходит принцип автономии и ответственности за выполнение основной миссии, возложенной на государственные структуры. В связи с этим на первый план выходят организационная гибкость, управление инновациями, децентрализация, значительная свобода действий персонала, создание гибких систем управления.

Гибкие и эффективные системы управления способны эффективнее адаптироваться к быстро меняющейся внешней среде. Они предоставляют звеньям управления и их руководителям большую свободу действий.

Качество государственного управления в условиях становления демократии и рыночной экономики во многом зависит от деятельности высших руководителей, недооценка работы с которыми всегда приводила к негативным последствиям.

С этой же целью в странах Центральной Европы вводятся новые стандарты профессиональной компетенции высших чиновников в области менеджмента, от которых сейчас требуются не только знания, но и новые качества государственных лидеров. Речь идет об их способности определять стратегические задачи и приоритеты; понимать политический контекст и институциональные факторы, присущие любой ситуации; учитывать позиции и интересы различных групп и изменять баланс сил в нужную сторону; оценивать этические аспекты и социальные последствия решений; обеспечивать соблюдение демократических норм и ценностей; управлять политическими и

организационными изменениями с учетом культурных, национальных, институциональных факторов.

*Таблица 1*

**Традиционные и новые ценности административных трансформаций**

| Традиционные ценности | Новые ценности |
|---|---|
| • сложность структур | • простота структур и процессов |
| • централизация и зависимость | • гибкость и автономия |
| • оценка по затратам | • оценка по результатам |
| • управление с помощью правил и директив | • управление с упором на организационную культуру и ценности |
| • акцент на финансовые и материальные ресурсы | • акцент на человеческие ресурсы |
| • ориентация на внутренние процессы | • учет внешних факторов и ориентация на потребителей |

Важное значение в реформе административного управления в странах Восточной Европы сыграли новые Конституции. Они не только укрепили позиции законодательной и исполнительной власти, но и позволили четче провести разделение между ними функций государственного управления и контроля.

Так, например, новая Конституция Польши, принятая Национальным Собранием 2 апреля 1997 г. (Конституция Польской Республики), ограничила роль сейма, который в 1998–1997 гг. имел слишком широкие права, затруднявшие формирование правительственного большинства и правительства, парализовавшие законодательный процесс. Ограничено было также влияние нижней палаты парламента на состав правительства, оно теперь формируется премьером. Кандидаты в министры уже не заслушиваются на заседаниях комитетов сейма, они назначаются президентом по предложению премьера. Правительство может быть отозвано лишь тогда, когда сформируется новое парламентское большинство. Была сохранена депутатская неприкосновенность.

Новая Конституция ограничила также полномочия президента. Ранее он имел свои, так называемые «президентские ведомства» (это касалось силовых структур — Министерства обороны, внутренних дел. Управления охраны государства, а также Министерства иностранных дел), назначение руководителей которых премьер согласовывал с главой государства. По новой Конституции он эти права утратил. Президент потерял и «общее руководство» в области внешних сношений, а также внешней и внутренней безопасности государства. При преодолении президентского вето сеймом в отношении принятых законов теперь необходимо не 2/3, а только 3/5 голосов депутатов. После наложения вето на закон президент не имеет права направлять его в Конституционный суд для проверки соответствия его



Основному закону. На закон о государственном бюджете он вообще не имеет права накладывать вето. Однако президент остается главнокомандующим вооруженных сил, предлагает сейму кандидата в премьеры, формально назначает правительство и др.

Конституция укрепила позицию правительства в системе законодательной и исполнительной власти. По мнению ряда польских экспертов, теперь его роль ближе к канцлерской системе, существующей в ФРГ и Австрии. Совет министров является главным институтом исполнительной власти. В третьей Речи Посполитой правит правительство. Система власти в Польше определяется как парламентско-правительственная. Председателя Совета министров назначает президент, но его программа должна получить вотум доверия парламентского большинства, что означает одобрение и предложенного им состава правительства. Смену министра и назначение нового производит президент по предложению премьера. Отзыв главы правительства и кабинета министров возможен только через конструктивный вотум недоверия, т.е. парламентское большинство должно предложить нового премьера. Сейм может отозвать также отдельного министра.

***Реформа административно-территориального устройства и управления.*** Возвращение к принципу разделения властей и отказ от социалистического принципа единства системы государственной власти сделали неизбежным реформу организации власти на местном уровне. В настоящее время организация территориального и местного управления и самоуправления в странах Восточной Европы строится в соответствии с системой административно-территориального деления. Последняя в большинстве из стран не претерпела серьезных трансформаций, хотя в нее и были внесены определенные изменения. В большинстве постсоциалистических стран система административно-территориального деления сегодня является двухзвенной и включает в себя следующие уровни: высший — области в Болгарии и Венгрии, уезды в Румынии, воеводства в Польше, районы в Чехии и Словакии и низший — общины в Болгарии и Чехии, коммуны в Румынии, гмины в Польше, села в Венгрии [Алебастрова, 1994, 17]. Города в зависимости от численности проживающего населения и их значения приравниваются к одной из ступеней. Столицы стран Восточной Европы, как правило, имеют особый статус. Так, в Румынии столица Бухарест приравнивается к уезду.

В Болгарии вся территория делится на 252 общины и 8 областей. На уровне областей осуществляется местное управление, которое носит чисто административный характер. Область является административно-территориальной единицей для проведения региональной политики по осуществлению государственного управления на местах и обеспечению соответствия национальных и местных интересов. Управление в области осуществляет областной управляющий, назначаемый Советом министров, которому помогает областная администрация. Областной управляющий обеспечивает проведение государственной политики, отвечает за защиту национальных интересов, законность и общественный порядок, осуществляет административный

контроль. Органом местного самоуправления в общине является общинный совет, который избирается населением сроком на четыре года. Органом исполнительной власти в общине является кмет. Он выбирается населением или общинным советом также сроком на четыре года. В своей деятельности он руководствуется законами, актами общинного совета и решением населения.

В Венгрии существование местного управления имело место даже в период социалистического развития. Первые законы о местных советах были утверждены в 1950 г., а последующие были приняты в 1954 и 1974 г. Основополагающий Акт о местном самоуправлении и местных выборах был утвержден в августе 1990 г. Он предусматривал выборы 3182 местных органов власти, которые можно квалифицировать следующим образом:

- 3000 деревень;
- 140 городов, из которых 21 по своим функциям равен областям (согласно Акту города с численностью свыше 50 000 должны иметь права областей);
- 22 района и 1 метрополия с правом области.

От прежней административной системы остался только один уровень децентрализованного административного органа контроля над местными органами власти. Этот уровень состоит из восьми регионов, в которых Комиссар Республики «осуществляет контроль за соблюдением законов местными органами власти». Согласно ст. 98 Акта о местном самоуправлении и местных выборах члены представительного органа избираются сроком на четыре года. Их количество зависит от числа жителей территории и колеблется от 3 до 88 человек. Мэр выбирается прямыми выборами на территории менее 10 000 жителей и назначается советом там, где жителей больше этого количества. Мэры административных округов в Венгрии имеют большую автономию и отвечают в первую очередь за принятие и исполнение бюджета. Административная деятельность местных органов власти осуществляется под наблюдением районного нотариуса. Центральное правительство выполняет некоторые функции, имеющие важное значение для местных органов власти, через подчиняющиеся им местные органы. Например, информационный отдел по государственным финансам помогает местным властям в управлении финансами, организации местного налогообложения, ведении отчетности о выплате зарплаты. Комиссар Республики осуществляет юридический контроль над местными органами власти. Однако последние с трудом соглашаются на такую особую форму контроля.

В Польше до последнего времени вся территория страны делилась на 2383 коммуны (гмины), 49 воеводств и 267 областей. (Повяты и крупные воеводства были ликвидированы в 1975 г. с целью укрепления тогдашней системы централизованного руководства партией, администрацией и экономикой.) В 1998 г. в систему местного самоуправления были внесены изменения. 20 июня 1998 г. Президент Польши А. Квасневский подписал законопроект о реорганизации системы местного самоуправления, имеющий целью переложить решение вопросов управления на местную администрацию и сэкономить государственные расходы. Воеводства были сокращены с 49 до 16 [Конституционное право, 1999, № 1, 119].



Закон предусматривает переход на трехзвенную систему управления посредством возрождения повятов (районов) как промежуточного звена между воеводствами (регионом) и гминой (общиной), а также существенное уменьшение числа воеводств. Децентрализация государственной власти, т.е. перенесение части ответственности правительства на местный и региональный уровень, по мнению разработчиков Закона, должна освободить центр исполнительной власти от обязанностей текущего администрирования и управления, давая ему возможность ответственного управления страной в целом.

*Таблица 2*

**Административно-территориальное деление Польши**

| Звенья административно-территориального деления | Название | Количество |
|---|---|---|
| Низшее | Гмины (общины) | 2383 |
| локальное | Повяты (районы) | 267 |
| региональное | Воеводства (регионы) | 16 |

Воеводства по-прежнему являются основной административно-территориальной единицей для проведения региональной политики по осуществлению государственного управления на местах и обеспечению соответствия национальных и местных интересов. Управление в воеводстве осуществляет областной управляющий — воевода, которому помогает местная администрация. Воевода является представителем Совета министров в воеводстве. Порядок его назначения и отзыва, а также сферу деятельности определяет специальный закон.

Децентрализация системы управления в Польше привела к перераспределению обязанностей и ответственности между центральным правительством и местными властями. Последние имеют право брать на себя широкий круг обязанностей по планированию, территориальному развитию, водо-, электро- и газоснабжению, социальному обеспечению, муниципальному жилищному строительству и управлению жилищным фондом, здравоохранению, образованию и т.д. Однако местные власти автономны в своем праве выбрать те обязанности, которые они будут выполнять в интересах населения, проживающего на подвластной им территории. В то же время ряд услуг являются обязательными для исполнения местными властями. К ним относятся: образование, искусство и культура, социальное обеспечение, муниципальное жилищное строительство, городское обслуживание, защита окружающей среды. За неудовлетворительное выполнение местными властями своих функций законодательство Польши предусматривает

ряд санкций: отстранение от должности глав местной администрации или отдельных муниципальных служащих, наложение на них взысканий, передачу части полномочий местной власти правительственным агентам на местах. Отстранение от должности глав местной администрации осуществляется Председателем Совета министров по предложению соответствующего воеводы.

В Словацкой республике после образования суверенного государства и проведения реформы территориального управления были упразднены промежуточные уровни власти между центральным правительством и местными властями. Вначале республика территориально делилась на 38 районов и 2834 местных органов власти [Administrative, 1993, 52]. Функции районных властей не были четко определены. Поэтому местные органы по всем вопросам имели прямой контакт с правительством республики. Такая система управления служила большой нагрузкой для центрального правительства. Поэтому было решено вернуться к созданию промежуточного уровня управления в лице органов областной власти. Функции местных органов в Словацкой Республике, по оценке европейских экспертов, довольно ограниченны. Они относятся главным образом к сферам жилищного строительства, городского развития, городского транспорта, туризма и развития малых предприятий. Большинство функций в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения берет на себя центральное правительство, которое их финансирует из республиканского бюджета. Часть функций центральное правительство делегирует местным органам власти. Но в случае исполнения местными властями делегированных функций правительство активно вмешивается в дела местной администрации [Реформа, 1995, 67]. Центральная исполнительная власть обосновывает такую политику необходимостью обеспечения контроля за органами местной власти на время проведения экономических реформ и обещает в будущем предоставить большую самостоятельность этим органам власти.

## 37.3. Административная реформа 1996–1999 гг. в Японии

Одной из центральных проблем внутриполитической жизни Японии на протяжении всего послевоенного периода является рационализация системы государственного управления и связанная с этим реализация административных реформ, которая провозглашалась важнейшей задачей деятельности многих кабинетов. В конце XX в. остро встал вопрос о структурной реорганизации экономической, политической, социальной и других сторон жизни японского общества. Однако без реорганизации всей административной системы, т.е. административной реформы, невозможно осуществить планируемую структурную перестройку. Либерализация розничной торговли, дерегуляция в сфере телекоммуникаций, развитие творческого потенциала у молодежи — все эти и другие конкретные задачи, которые



ставят перед собой реформы, связаны между собой необходимостью снятия или частичного ослабления бюрократического регулирования и регламентирования.

Еще в январе 1997 г. правительство во главе с премьер-министром Р. Хасимото выступило с предложением о проведении курса на глубокие структурные преобразования, основные направления которых нашли отражение в программе «шести больших реформ» и суть которых сводилась к передаче рычагов управления страной от бюрократов политикам. Однако бюрократы, занимавшиеся ее конкретным выполнением, опасались пойти на кардинальные преобразования, так как это потенциально ограничивало возможность каждого министерства действовать «по своему усмотрению» в подведомственной ему сфере.

Как известно, традиционно министерства в Японии находятся в тесных корпоративных связях с политиками и представителями делового мира. Такие связи сложились в условиях послевоенной политико-административной системы и значительно укрепились в годы высоких темпов экономического роста (1960–1970-х годов), когда действовало негласное соглашение между политиками и бюрократами о поддержке развития промышленности. Это привело к ситуации, когда фактически формирование политики происходило не на основе решения кабинета, а в результате так называемой практики «сделок и соглашений» между политиками, бюрократами и представителями делового мира. Если такая форма управления страной и действовала эффективно в процессе становления Японии как мировой экономической супердержавы, то на нынешнем этапе развития мировой экономики она стала основным препятствием на пути проведения политики дерегуляции и либерализации, необходимых с точки зрения глобализации и интернационализации хозяйственных связей [McCormack, 1998, 35].

В таком контексте проведение административной реформы, нацеленной на реорганизацию центральных министерств и управлений, приобретало особенную актуальность. Успех реформ позволил бы ликвидировать послевоенное наследие политико-административной системы и создать базу для легитимного и демократического управления, столь необходимого для поступательного развития страны в XXI в.

***Краткая история реформы 1996–1999 гг.*** Административные реформы, проводимые в Японии во второй половине XX в., можно разделить на три периода. Первый период продолжался с окончания Второй мировой войны до конца 1960-х годов; второй период — с начала 1970-х годов до начала 1990-х годов. Третий период пришелся на середину и конец 1990-х годов.

В основе реформы первого периода лежала традиционная концепция административного управления и контроля, поэтому ее содержание сводилось к повышению эффективности госуправления на основе совершенствования организационной структуры правительства. Второй период пришелся на годы высоких темпов эконо-

мического роста и так называемый период «экономики мыльного пузыря». Понимание реформы было расширено за счет осознания необходимости параллельного оздоровления государственных финансов, что потребовало не только упрощения и повышения эффективности административной организации, но и пересмотра государственной политики в области общественного предпринимательства, благосостояния, образования и т.д. При этом необходимо было четко определить сферы деятельности и границы ответственности администрации, поэтому основное внимание было уделено вопросу разграничения функций и полномочий между частным и государственным секторами.

Важной особенностью всего послевоенного периода стала непрерывность процесса реформирования сферы госуправления, преемственность задач, стоявших на первом этапе реформы. Многие проблемы, не находившие своего разрешения, наследовались последующими кабинетами. При этом представления политического руководства о приоритетах, очередности и темпах проведения реформ различались в зависимости от степени реформаторской воли и конкретной социально-экономической и политической ситуации в стране.

Настоящий параграф познакомит читателей с административной реформой третьего периода и ее основным аспектом — усилением политической власти премьер-министра.

***Суть реформы.*** Административная реформа 1996–1999 гг. направлена на создание комплексной, прозрачной, эффективной системы управления. Для реализации этой цели необходимо ограничить бюрократическое вмешательство в процесс принятия решений, усилить политическое руководство за счет укрепления функций секретариата премьер-министра и создания нового органа — канцелярии кабинета министров, делегирования личного права на инициативу по выработке принципиального политического курса премьер-министру [Мо, 1999, 56]. Однако на практике это непростая задача. Статья 3 Закона о кабинете, согласно которой министры осуществляют руководство министерствами и управлениями, надзор за работой персонала, препятствует формированию централизованной политики кабинета. В силу укоренившихся корпоративных связей и тесных контактов функционирует вторая система принятия решений в обход официального пути «кабинет — министерства» через накатанную дорогу — «партия — клановые политики — каждое министерство». Несмотря на право премьера «назначать и снимать с должности государственных министров и определять компетенции любого министра», согласно 68 статье конституции, фактически действует принцип традиционного равенства членов кабинета [Конституция, 1973, 756–773]. Более того, за счет свободы действий министры могут защищать корпоративные интересы. В силу этих специфических особенностей японской системы управления премьер не обладает силой контроля в кабинете, которой он снабжен по конституции, а следовательно, и ответственностью [Оиси, 1999, 18]. Другими словами, для усиления политического руководства необходимо демонтировать систему управления, предоставляющую столь большие возможности министрам, бюрократам и клановым политикам.



Для усиления функций премьер-министра и кабинета приняты поправки к Закону о кабинете, предоставляющие премьеру право инициативы по выработке основного курса политики кабинета и других принципиальных вопросов [Central Gov...]. Конкретным шагом по созданию аппарата помощников премьера, фактически его «мозгового центра», стало снятие ограничений с количества его личных секретарей и увеличение числа помошников. Введены новые должности чиновников, отвечающих за общественные связи, информацию и внутренние вопросы. Создана Канцелярия кабинета, которая ставится на одну ступень выше остальных министерств и управлений. Согласно Закону о создании Канцелярии кабинета, организован специальный штат министров без портфеля, находящихся в прямом подчинении у премьера, а также должности министров по специальным поручениям для решения актуальных проблем [Central Gov...].

Создание «мозгового центра» премьер-министра является особенностью нынешней реформы. Это важный шаг на пути общего регулирования и контроля за выработкой принципиального политического курса, обеспечения оперативности принятия ответственных решений, придания динамичности системе управления в целом. Для осуществления контроля за работой административного аппарата Канцелярии кабинета и Секретариата делегируются функции строгого контроля за расходованием денежных средств, осуществления административного и кадрового надзора и контроля за законодательством. Таким образом, политики смогут контролировать деятельность бюрократического аппарата, но именно это и вызывает активное недовольство со стороны министерств и управлений.

До настоящего времени в Японии на основе принципа «распределения обязанностей» каждое министерство осуществляло монопольный контроль в подведомственной области государственного управления и не допускало вмешательства в свои дела со стороны канцелярии премьер-министра и секретариата кабинета. Реформа направлена на усиление функции общего регулирования за счет соединения трех видов регулирования: общего регулирования со стороны секретариата кабинета принципиальных вопросов, относящихся ко всем сферам государственной деятельности; общего регулирования со стороны канцелярии кабинета и регулирования на горизонтальном уровне между министерствами. Последнее активизирует процесс формирования политики всем правительством, а не отдельными министерствами в каждой отдельной области. Это необходимо для выполнения административных задач, выходящих за рамки компетенции отдельного министерства или управленеия. Такая система становится одним из важных факторов, содействующих укреплению функций кабинета, и придает его деятельности большую гибкость.

Важным шагом на пути упрощения и повышения эффективности работы администрации стало административное «похудение». По мнению ряда политологов, это не просто сокращение административных организаций, включая их внутренние органы и чиновников, а комплексный процесс децентрализации, идущий в широком контексте вертикальной и горизонтальной реорганизации государственного аппарата, передачи решения разнообразных дел «от чиновников к гражданам», «от центра на места», ревизии особых юридических лиц, ликвидации неэффективно работающих учреждений или передачи их функций частному сектору. В последнее время были предприняты значительные усилия и шаги, направленные на ограничение вмешательства центральных органов управления в дела местной администрации, в результате происходит изменение внутригосударственных отношений «вассала и слуги» на более равные партнерские отношения и муниципалии становятся более независимыми от центральной власти и ответственными за местное развитие.

Кроме того, правительство признало необходимым сделать административный процесс прозрачным уже на начальном этапе. Например, статья 3 Закона о раскрытии информации, находящейся у административных органов, указывает на придание гласности протоколам и заседаниям коллегиальных органов (совещательных комитетов, совещаний, консультаций, советов), занимающихся сбором информации, формированием политического курса, включая выработку программ реформ. Это улучшает возможности контроля со стороны неправительственных и общественных организаций, простых граждан за административным процессом.

Важным шагом на пути демократизации становится развитие системы «высказывания комментариев» со стороны общества в отношении основных принципов и сути опубликованных законопроектов [Тюо сете...]. Разработчики реформ обязываются учитывать высказанные комментарии и мнения, производить поправки. Таким образом улучшается обратная связь и косвенным образом открывается возможность для высказывания противоположных взглядов во время дискуссий коллегиальных органов, сладывается качественно новая обстановка, открывающая возможности для выработки политики на демократических началах [Охаси, 1999, 72–74]. Именно усиление демократических принципов в управлении становится наглядным свидетельством процесса по созданию новой системы управления Японией.

Еще одним важным элементом реформы является внедрение законодательной системы, закрепляющей «ответственность по разъяснению своей деятельности» за органами государственного управления и должностными лицами. Этот принцип должен стать базой, на основании которой возможно требовать раскрытие информации, находящейся у административных органов, и он будет гарантировать ответственность правительства за свои действия перед народом, способствовать развитию справедливой и демократичной администрации,



деятельность которой будет понятна населению и может подвергаться критике с его стороны [Law Concerning Access...]. Кабинет К. Обути 23 марта 1999 г. принял решение об установлении правил по процедуре принятия «комментариев со стороны народа» [Кисэй-но сэттэй...]. Новая программа заложила лишь основу для дальнейшего прогресса, для более энергичного участия граждан в местном самоуправлении, но этот потенциал не может быть реализован без развития инициативы и активного вовлечения в процесс самого населения, поэтому в настоящее время наибольшее внимание уделяется реализации реформ на местном уровне.

***Сложности на пути реформы.*** Несмотря на большую подготовительную работу и благоприятную политическую и общественную атмосферу, осуществить реформы на практике довольно-таки сложно, поскольку они затрагивают основу основ бюрократической системы, а именно возможность министерств «действовать по своему усмотрению» и стремление административного аппарата «соблюсти баланс социальных интересов».

Начиная с революции Мэйдзи вплоть до конца 1980-х годов Япония проводила реформы «догоняющего» характера. Сначала они были направлены на модернизацию и создание современного государства, а после окончания Второй мировой войны — на восстановление экономики и индустриализацию с целью не только достичь уровня Европы и США, но и перегнать их. Для этого была создана система сильной централизованной власти чиновников, концентрирующих в своих руках всю информацию и принимающих решения. После того как это было успешно достигнуто, формирование политики, включая проведение реформ, шло под контролем бюрократического аппарата и в направлениях, продиктованных им.

Несменяемость власти ЛДП в качестве правящей партии в течение нескольких десятилетий привела к тесному сращиванию политиков этой партии с бюрократией и представителями большого бизнеса и, как следствие, породила так называемый «железный треугольник», т.е. систему глубоко укоренившихся корпоративных связей между политиками, бюрократами и предпринимателями. В нем каждая группа имела право вето в отношении других. Все решения по принятию новой политики или изменению старой проводились на основе консенсуса [Кусано, 1999, 65][1].

[1] В такой системе предприниматели и компании, защищенные правительственной системой регулирования, мобилизуют влияние политиков для поддержания своих корыстных интересов. Административные органы управления, в свою очередь, опасаются перестройки системы, поскольку она сократит их полномочия, например по выдаче лицензий и разрешений, и тем самым сократит их доступ к бюджетным средствам. Зависимость политиков, с одной стороны, от финансовой и моральной поддержки, которую им предоставляет бизнес во время предвыборных компаний и в их рутинной политической деятельности, а с другой стороны, от электората, заставляет их задумываться о целях проводимой реформы.

Именно такая система управления во многом способствовала становлению Японии как мировой супердержавы, поддерживала экономический рост и социальную стабильность за счет того, что одновременно защищала и представляла крайне противоположные интересы, с одной стороны, супергигантов мировой экономики, компаний, заинтересованных в либерализации и дерегуляции, с другой стороны, неконкурентоспособных малых предприятий, производство услуг и крестьянства, выживавших за счет протекционизма.

Поэтому отношение политиков и бюрократов в Японии к проводимым структурным реформам неоднозначно. Они одновременно выступают за и против реформ. В целом они поддерживают проведение реформ, за исключением той сферы, которая находится в их конкретной компетенции. Интересно, что министерства не выступают общим фронтом против реформ, а наоборот, стараются по возможности возглавить их и руководить процессом в целом, начиная с формирования основных направлений и сути реформ. До сих пор это, как правило, достигалось на основе манипуляций министерствами расстановкой сил в советах и комитетах по выработке политики путем определения количества представителей, которые часто защищали корпоративные интересы.

Такие действия являлись отражением специфики японской системы управления. Как правило, после выработки политического курса политики уже не могли вмешиваться в прерогативы министерств и управлений и тем самым теряли всякую возможность контролировать дальнейший процесс. Законодательно министерства в достаточной степени были защищены в своих действиях от политиков, независимых комитетов, комиссий, а также судов. Компетенция министерства за порученный сектор экономики или социальной сферы практически никогда не переходила к другому министерству. При такой ситуации министерство успешно выполняло дирижерские функции в отведенном ему секторе, т.е. выступало в роли посредника между производителями и компаниями при заключении необходимых сделок и соглашений и тем самым имело возможность контролировать любые процессы, происходящие в сфере своей компетенции[1]. По этим причинам министерства и не хотят терять бюрократическое самоуправление, персональные выгоды, значимость и полномочия, которые они получили за счет возможности контроля за проведением в жизнь решений политиков, исключения демократических принципов управления, ослабления законов административного управления.

[1] Очевидно, что в других развитых странах такую ситуацию, когда правительственные министерства или департаменты занимаются дирижированием сделок и соглашений в порученном им экономическом или социальном секторе, невозможно представить. Например, в США формирование политики постоянно переходит от департаментов к конгрессу, к независимым агентствам, судам, штатам.



В то же время многие отмечают, что бюрократия «отягощена грузом инерции прежних обстоятельств» и старается по старинке найти выгодный компромисс при решении насущных вопросов, т.е. сохранить необходимый баланс между теми, кто может потенциально выиграть или проиграть в результате реформы для поддержания общественного спокойствия. Интересы тех, кто может потенциально пострадать, учитываются уже на стадии формирования проектов реформ. По мнению С. Фогеля, министерства вынуждены это делать потому, что потенциальные жертвы, хотя и не могут полностью препятствовать проведению реформы, но могут значительно повлиять на ее суть и характер. Для предотвращения негативных последствий потенциальные жертвы получают определенную компенсацию, которая заключается в откладывании реформы на неопределенное время, или же они получают определенную поддержку от правительства с тем, чтобы подготовиться к более жесткой конкуренции [Фогель, 1999, 14].

В 1990-е годы в связи с бурным развитием обслуживающего сектора и особенно инфокоммуникационной промышленности появилась необходимость быстрого и эффективного реагирования на изменение политико-экономической ситуации. Это в свою очередь потребовало гибкой системы административного управления, которая, например, была создана в США и Англии. В них активно поощряется развитие конкуренции, искусственно не ограничиваются возможности по выходу на рынок новых участников, не препятствуется уходу с рынка влиятельных старых компаний. Правительства этих стран смогли отделить функции регулирования от поддержки предпринимателей. Это было достигнуто на основе передачи функций регулирования независимым правительственным учреждениям, кодификации актов и правил регулирования, формализации процесса регулирования и ограничения полномочий министерств. В результате таких мер бюрократический аппарат вынужден действовать, основываясь на законе, что способствует быстрому и эффективному проведению структурных реформ, успешному развитию экономики.

Бюрократический аппарат, который, по мнению многих японских ученых и комментаторов, концентрирует в себе «лучшие мозги нации», не может не осознавать необходимость глубоких перемен в XXI в. Однако бюрократы, как часто показывает история Японии, не хотят идти сразу на коренные преобразования. Они стараются проводить перемены шаг за шагом, создавая гибридную систему, которая бы усиливала конкуренцию, но при этом сохраняла бы элитную бюрократическую систему руководства «догоняющего периода» с ее фокусом на максимализации благосостояния производителей и использовании регулируемых рынков для обеспечения политической, экономической и социальной стабильности.

Реформа административного управления является обобщением и систематизацией назревших политических и административных пе-

ремен в японском обществе. Многие политологи считают нынешние преобразования третьими по важности после реформ революции Мэйдзи и послевоенного периода. Историческое значение административной реформы конца 1990-х годов состоит в том, что, несмотря на многие существующие трудности и недостатки, в ней отчетливо наметился переход к более гибкому и демократическому управлению государством.

В ходе реформы произошла определенная перестройка административной системы управления. К апрелю 2001 г. 22 министерства и управления были сокращены до 12. С целью максимального усиления власти премьер-министра и кабинета создана Канцелярия кабинета, приняты законодательные поправки, расширяющие возможности премьер-министра в инициативах по выработке «принципиальных политических решений» и стратегического курса, учреждены новые административные посты.

Важным составным элементом административной реформы стало принятие Закона о раскрытии информации (введен в действие в апреле 2001 г.), который повышает не только уровень «открытости», но и должен поднять доверие общества к правительству, значительно понизившееся в 1990-х годах. Принятие этого Закона непосредственно связано с реализацией концепции «электронной системы управления, адекватной XXI в.». Нынешний глава правительства Д. Коидзуми на 156 сессии Парламента 31 января 2002 г. подчеркнул, что введение электронного компонента в административные процедуры способствует скорейшей реализации планов реформы, развитию информационно-технологической инфраструктуры и созданию социально-экономической системы, функционирующей в режиме on-line. Именно реорганизация системы управления на основе демократических принципов «прозрачности» и «открытости» и введения достижений инфокоммуникационных технологий должна способствовать выходу из затянувшейся экономической рецессии и создания предпосылок для успешного существования страны в XXI в.

## ЛИТЕРАТУРА


Административное право зарубежных стран. М., 1996.

*Алебастрова И.А.* Муниципальные системы в странах Восточной Европы: конституционные аспекты. М.: ИНИОН, 1994.

Государственная служба. Местное самоуправление. Зарубежный опыт. М., 1996.

*Зиркак С.* Президентская власть в Словакии / Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1995. № 3.

Конституции государств Центральной и Восточной Европы. М.: МОНФ, 1997.

Конституционный мониторинг. Обзор конституционных новостей (октябрь — декабрь 1998 г.) // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 4.





Конституционный мониторинг. Обзор конституционных новостей (октябрь — декабрь 1998 г.) // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 1.

Конституционный мониторинг. Обзор конституционных новостей (осень 1998 — зима 1999 г.) // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3.

Конституция Польской Республики // http: www. ilpp.ru/publications/index.html.

*Кулеш М.* Польская реформа публичной администрации // Местное самоуправление. 2000. № 9. Информационный бюллетень по муниципальной политике Бюро ЦС Объединения «Яблоко» М., 2000.

*Мачкув Е.* Конституционный процесс и демократия при посттоталитаризме // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 4.

Президент и парламент. Сотрудничество и конфликты. М., 1993.

Реформа местных финансов в Центральной и Восточной Европе. М., 1995.

*Асахи симбун.* «Коно куни-но "тися" ва даре ка» (Кто управляет этой страной). Токио, 1997. 4 января.

*Като К.* Найкаку кино-но кека (Укрепление функций кабинета министров) // Дзюрисуто. 1999. № 1161.

Конституции Японии. Современная Япония. М.: Наука, 1973.

*Мо К.* Нихон-но гесэй кайкаку-но рэкиси то рирон (История и теоретические аспекты японских административных реформ) // Дзюрисуто. 1999. № 1161.

Нихон кэйдзай синбун, 2020 нэн кара-но кэйсе: нихон га киэру (Набат из 2020 г.: Япония исчезнет). 1997. 1 января.

*Певзнер Я.А.* Кризис государственно-монополистического регулирования в Японии и административно-финансовая реформа // Япония 1983. Ежегодник. Москва, 1984.

*Сенаторов А.И.* Структурные реформы: идеология и политическая борьба. Япония 1998–1999. Ежегодник. Москва: Ассоциация японоведов, 1999.

*Цветова И.А.* История партии новых рубежей — один из фрагментов «реорганизации политических сил» Японии // Япония 1998–1999. Ежегодник. Москва: Ассоциация японоведов, 1999.

*Оиси М., Исобэ Ц., Морита А., и др.* Гесэй кайкаку-но ринэн то корэ кара (Понятие административной реформы и будущее) // Дзюрисуто. 1999. № 1161.

*Охаси Е.* Тюо гесэй кайкаку — Сэйсаку кэйсэй кино-но кодока. (Реформа центральных министерств и управлений — улучшение механизма формирования политики) // Дзюрисуто. 1999. № 1161.

Кисэй-но сэттэй мата ва кайхай-ни какавару икэн тэйсюцу тэцудзуки-но сэйтэй (Установление процедуры высказывания мнения в отношении установления или реорганизации правил) // http://www.somucho.go.jp/gyoukan/kanri/a07.htm

*Boston J., Martin J., Pallot J., Walsh P.* Public Management: The New Zealand Model. Melbourne; New York; Toronto: Oxford University Press, 1996.

*Brudney J., Hebert F., Wright D.* Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Reform // Public Administration Review. 1999. Vol. 59. № 1.

*Butler R.* The Evolution of the Civil Service — A Progress Report // Public Administration. 1993. Vol. 71.

*Coombes D.* The Place of Public Management in the Modern European State // Innovations in Public Management Perspective from East and West Europe / Ed. by T. Verheijen and D. Coombes. Cheltenham; UK; Northampton; MA; USA: Edward Elgar, 1998.

*Derlien H.-U.* Germany: The Intellingence of Bureaucracy in a Decentralized Polity // Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies / Ed. by J. Olsen and G. Peters. Oslo [et al.]: Scandinavian University Press, 1996.

*Gray A., Jenkins B.* New Labour, New Government? Change and Continuity in Public Administration and Government 1997 // Parliamentary Affairs. A Journal of Comparative Politics. 1998. Vol. 51. № 2.

*Halligan J.* Australia: Balancing Principles and Pragmatism // Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies / Ed. by J. Olsen and G. Peters. Oslo [et al.]: Scandinavian University Press, 1996.

*Kickert W.* Expansion and Diversification of Public Administration in the Postwar Welfare State: The Case of The Netherlands // Public Administration Review. 1996. Vol. 56. № 1.

*Klages H., Luffler E.* Obstacles to the Administrative Modernization Process in Germany // International Public Management Journal. 1998. Vol. 1. № 2.

*Kluti U.* Switzerland: Adapting a Working System // Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies / Ed. by J. Olsen and G. Peters. Oslo [et al.], 1996.

*Lind R.* Processes of Change in Swedish Public Administration. St. Petersburg: St. Petersburg State University, 1998.

*Lucy R.* The Australian Form of Government: Models in Dispute. Melbourne: Macmillan, 1993.

Managing across Levels of Government. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 1997.

*Maor M.* The Paradox of Managerialism // Public Administration Review. 1999. Vol. 59. № 1.

*Moe R.* The «Reinventing Government» Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences // Public Administration Review. 1994. Vol. 54. № 2.

*Montricher N.* France: In Search of Relevant Change // Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies / Ed. by J. Olsen and G. Peters. Oslo [et al.]: Scandinavian University Press, 1996.

*Olsen J.* Norway: Slow Learner — or Another Triumph of the Tortoise? // Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies / Ed. by J. Olsen and G. Peters. Oslo [et al.]: Scandinavian University Press, 1996.

*Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

*Pollitt C.* Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom // Public Administration Review. 1996. Vol. 56. № 1.

*Strehl F., Hugl U.* Austrian // Public Sector Management in Europe / Ed. by N. Flynn and F. Strehl. London: Prentice Hall, 1996.

*Thompson J.* Devising Administrative Reform That Works: The Example of the Reinvention Lab Program // Public Administration Review. 1999. Vol. 59. № 4.



*Welsh E., Wong W.* Public Administration in Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations // Public Administration Review. 1998. Vol. 58. № 1.

Administrative Transformation in Central and Eastern Europe. Towards Public Sector Reform in Post-Communist Societies / Ed. by J.J. Hesse. Oxford, 1993.

Central and Eastern Europe on the Way into the European Union: Regional Policy-Making in Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia / Münich: CAP Working Paper, 1999.

*Gorzelak* G. Regional and Local Potential for Transformation in Poland. Warsaw: European Institute for Regional and Local Development, 1998.

Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe. Boulder: Baldersheim H. Westview Press, 1996.

Central Government Reform of Japan (Реформа центрального правительства Японии) // http: // www.kantei.go.jp/foreign/central_government/index.html

Тюо сете надо кайкаку *кихон* хоан (Рамочный закон о реорганизации центральных министерств и управлений) // http://www2.kantei.go.jp/jp/gyokaku/980303houan.htm

Law Concerning Access to Information Held by Administrative Organs (Закон о раскрытии информации, находящейся у административных органов) // http: // www.somucho.go.jp/gyoukan/kanri/translation2.htm#chap1.

*Kusano A.* Deregulation in Japan and the Role of Naiatsu (Domestic Pressure) // Social Science Japan Journal. 1999. April. Vol. 2. № 1.

*Masujima, T.* Evaluating Administrative Reform: An Insider's Report // Social Science Japan Journal. 1999. October. Vol. 2. № 2.

*McCormack, G.* From Number One to Number Nothing: Japan's Fin de Siecl Blues // Japanese Studies. 1998. Vol. 18. № 1.

The Daily Yomiuri. 1997. 30. 06.

*Vogel S.* Can Japan Disengage? Winners and Losers in Japan's Political Economy, and the Ties that Bind Them // Social Science Japan Journal. 1999. April. Vol. 2. № 1.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Аминистративная реформа, новый государственный менеджмент, англосаксонские страны, «наполеоновские» страны, германские страны, северные страны, этапы административных реформ, системы административно-государственного управления, администратривно-территоральное устройство, качество государственного управления, структура и функции региональных органов государственного управления, структура и функции местных органов государственного управления, административные реформы в Японии, бюрократическое регулирование, корпоративные связи, дерегуляция, «железный треугольник».

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие причины привели к административным реформам в западных странах?
2. Какая концепция в целом определяла характер административных реформ в 80–90-е годы на Западе?

3. Укажите основные принципы и направления реформы административно-государственного управления в странах Восточной Европы.

4. Какие изменения произошли в центральных органах власти государств Восточной Европы?

5. Какие изменения были внесены в распределение функций между центральными и местными органами власти?

6. Каковы особенности административной системы управления в период «догоняющего развития»?

7. Какие меры были предприняты для рационализации системы госуправления Японии в конце 90-х годов?

8. Как влияет Закон о раскрытии информации, находящейся у административных органов, на процесс проведения административной реформы?

9. Как изменилась структура исполнительной ветви государственной власти Японии в ходе административной реформы конца 1990-х годов?

*Глава 38*

# АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ В РОССИИ

## 38.1. История государственно-административных идей в России

История государственно-административных идей в России отражает сложный процесс становления государствоведения и формирования смежной для правоведения, политологии и социологии области знания. На протяжении XVIII–XIX вв. происходило изменение научных парадигм: философско-метафизическое обоснование власти постепенно сменилось социологическим объяснением сущности государственности. Политическая философия трансформировалась в политическую науку и обратилась к социологическому анализу принципов и технологии государственного управления. При этом институциональное и методологическое оформление административно-государственной науки проходило в условиях идейной борьбы между либеральной и консервативной доктринами, во многом предопределившей общий вектор развития науки о политике. В развернувшейся идейной полемике принимали участие народники и марксисты, ставившие актуальные проблемы формирования политического самоуправления и этики политики.

Следует отметить важность идей европейских ученых для развития русского государствоведения. Работы Монтескье, Гоббса, Локка, Бентама, Канта, Блюнчли, Л. Штейна, Моля, Иеринга, Еллинека, Дюги издавались в России, а их концепции активно обсуждались в научной печати и становились методологической предпосылкой отдельных направлений политической науки. Отечественная политология развивалась в творческом контакте с европейской научной культурой, демонстрируя свою зрелость и творческие возможности. При этом становление отечественной государственно-административной науки было тесно связано с правоведением, которое с самого начала приобретает в России характер университетской науки. Уже в Петербургском академическом университете читается публичное право, а в Московском университете кафедру правоведения занимают первые русские профессора С.Е. Десницкий и И.А. Третьяков. В последующем курсы права читаются и в других российских университетах — Казанском, Харьковском, Дерптском, Киевском. У идейных истоков государственной науки в России находится философия естественного права, которую официально изучают во всех университетах страны. Наиболее известны в начале XIX в. лекционные курсы Е.Г. Чиляева,

3. Укажите основные принципы и направления реформы административно-государственного управления в странах Восточной Европы.

4. Какие изменения произошли в центральных органах власти государств Восточной Европы?

5. Какие изменения были внесены в распределение функций между центральными и местными органами власти?

6. Каковы особенности административной системы управления в период «догоняющего развития»?

7. Какие меры были предприняты для рационализации системы госуправления Японии в конце 90-х годов?

8. Как влияет Закон о раскрытии информации, находящейся у административных органов, на процесс проведения административной реформы?

9. Как изменилась структура исполнительной ветви государственной власти Японии в ходе административной реформы конца 1990-х годов?

*Глава 38*

# АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ В РОССИИ

## 38.1. История государственно-административных идей в России

История государственно-административных идей в России отражает сложный процесс становления государствоведения и формирования смежной для правоведения, политологии и социологии области знания. На протяжении XVIII–XIX вв. происходило изменение научных парадигм: философско-метафизическое обоснование власти постепенно сменилось социологическим объяснением сущности государственности. Политическая философия трансформировалась в политическую науку и обратилась к социологическому анализу принципов и технологии государственного управления. При этом институциональное и методологическое оформление административно-государственной науки проходило в условиях идейной борьбы между либеральной и консервативной доктринами, во многом предопределившей общий вектор развития науки о политике. В развернувшейся идейной полемике принимали участие народники и марксисты, ставившие актуальные проблемы формирования политического самоуправления и этики политики.

Следует отметить важность идей европейских ученых для развития русского государствоведения. Работы Монтескье, Гоббса, Локка, Бентама, Канта, Блюнчли, Л. Штейна, Моля, Иеринга, Еллинека, Дюги издавались в России, а их концепции активно обсуждались в научной печати и становились методологической предпосылкой отдельных направлений политической науки. Отечественная политология развивалась в творческом контакте с европейской научной культурой, демонстрируя свою зрелость и творческие возможности. При этом становление отечественной государственно-административной науки было тесно связано с правоведением, которое с самого начала приобретает в России характер университетской науки. Уже в Петербургском академическом университете читается публичное право, а в Московском университете кафедру правоведения занимают первые русские профессора С.Е. Десницкий и И.А. Третьяков. В последующем курсы права читаются и в других российских университетах — Казанском, Харьковском, Дерптском, Киевском. У идейных истоков государственной науки в России находится философия естественного права, которую официально изучают во всех университетах страны. Наиболее известны в начале XIX в. лекционные курсы Е.Г. Чиляева,

А.П. Куницына, П.Д. Лодия. Научное значение естественно-правовой философии состояло в том, что она, тесно связанная с концепцией общественного договора, открывала широкие возможности для изучения проблем легитимности власти, конституционализма, юридической основы самодержавия. Специфика концепции естественного права выразилась в методологическом универсализме и в определенной мере в игнорировании исторической стороны развития социальных отношений. Очевидно, что принцип неотчуждаемости естественных прав человека не соответствовал политико-правовым реалиям феодального сословного строя. Недовольство властей либеральными выводами из философии естественного права предопределило то, что по университетскому Уставу 1835 г. кафедры естественного права окончательно упраздняются.

Наряду с естественным правом в России появляется и практическое толкование государственных законов — законоискусство, и в конце XVIII в. издаются сборники действующих законов. В ряду важнейших административно-государственных документов эпохи Просвещения следует назвать «Наказ, данный комиссии для составления нового Уложения» (1766) Екатерины II, в котором выделяются такие сферы государственного управления, как благочиние-полиция, обеспечивающая государственный порядок, и государственное строительство, которое занимается финансово-организационной частью государственного управления.

Определенной реакцией на универсализм естественно-правовой философии выступила историческая школа права, видным представителем которой был профессор петербургского университета К.А. Неволин (1806–1855). Ученый полагал, что в основе процесса правообразования всех народов находится обычное право, и каждый народ имеет особую форму законодательства, детерминированную исторически сложившимися обычаями. Общий идеал законодательства получает своеобразную форму, применяясь к местным историческим и культурным условиям и развитию гражданского общества, представляющего собой «совокупность лиц самостоятельных, соединенных между собой общими нуждами и общими усилиями для удовлетворения их» [Неволин, 1997, 61]. Высшей формой социального союза является государство, строящееся не на отдельных частных целях, а на «совокупности всех видов целей человеческого духа». «Союз лиц, которые при всех своих особенных целях признают целью своей деятельности еще цель нравственно-всеобщую-совокупность всех высших целей человеческого духа» [там же, 63]. Заслугой Неволина было введение в научный оборот редчайших источников по истории русского права, включенных им в «Историю российских гражданских законов» (1851). Эти источники стали основой ряда работ по истории русского права. Важность исторической школы права состоит в том, что она способствовала изучению исторических особенностей законов, обратила внимание на связь права, политики и языка.

Несомненный интерес представляет магистерская диссертация И.И. Срезневского (1812–1889) «Опыт о сущности и содержании



теории в науке политики», написанная под влиянием исторической школы права и защищенная в 1837 г. Предметом политической науки, по мнению Срезневского, является исследование «государства как живой органической сущности». В его работе впервые в отечественной науке выделяется «философско-административная» сторона политики, которая изучает вопрос о том, «каким образом государство и все в государстве могут достичь благоустройства общества, частного лица или семьи» [Срезневский, 1837, 3]. Предметом политической теории является изучение идеи государства в нормальном его бытии и в ее отношении к себе и ко всему роду человеческому как природным явлениям. Особо значима критика Срезневским европоцентризма в политической науке и отстаивание им историко-культурного подхода к анализу государственных форм, требование изучения духовных сил народа, его традиций, психологии и языка.

Дальнейшее изучение форм и методов административно-государственного управления в России осуществлялось в рамках государственного и полицейского права. Важнейшим сочинением по государственному праву является, опубликованное в 1845 г. «Руководство к познанию законов» великого реформатора и политического мыслителя М.М. Сперанского (1772–1839). Оно теоретически синтезирует идеи естественно-правовой и исторической школы права. Первые четыре главы этого труда посвящены изложению естественных и «общежительных» законов. Исследуется существо законов и выявляется их содержание, раскрываются исторические формы правления и показано место, занимаемое Россией как «чистой монархией». Специфика политической концепции Сперанского заключается в том, что он не сомневается в неограниченности самодержавного правления, и вместе с тем выступает за фактическое самоограничение власти самодержца, которое исходит из правды. Сперанский пишет: «Слово "неограниченность власти" означает то, что никакая власть на земле, власть правильная и законная, ни вне, ни внутри Империи не может положить пределов верховной власти российского самодержца. Но пределы власти, им самим поставленные, извне — государственными договорами, внутри — словом императорским, суть и должны быть для него непреложны и священны. Всякое право, а, следовательно, и право самодержавное, потолику есть право, поколику оно основано на правде» [Сперанский, 2002, 61]. В связи с этим Сперанский различает указ императора и закон, показывая, что первый определяет, как следует поступать в конкретном случае, а второй определяет правило поведения для всех аналогичных случаев. Подробно останавливается Сперанский на характеристике смешанной конституционной монархии и скептически относится к всеобщему избирательному праву, считая, что при нем законодателем будет чернь. Он пишет: «Если бы цель общежития состояла в том, чтобы оградить и возвысить материальные выгоды некоторых сословий, как-то: класса родовитой именитости, класса промышленного, класса наук и знания, тогда нет сомнения, что, допустив сии классы к участию в державном праве посредством их представителей, цель государства была бы достигнута. Но мы видели выше, что она

состоит не в том, чтобы некоторые отдельные сословия одни преуспевали, скопляли бы или расточали большие богатства, но в том, чтобы весь народ постепенно подвигался к добру, к нравственному совершенству, находя в законах равную защиту и покровительство в произведениях своего труда и собственности» [Там же, 77]. Ценной стороной труда мыслителя является принципиальная разработка идеи организации высших, средних (губернских) и уездных органов власти и выделение особой области государственного управления — административной власти учреждений. На основе органических законов устанавливаются власти как орудия верховного правления. Существуют семь установлений административной власти: для законодательных соображений, для законов правительственных сил, законов благоустройства и о состояниях, а также для законов полиции, исправительных, уголовных и гражданских законов. До начала 60-х годов «Руководство» остается важнейшим трудом по государственному праву.

Сперанский без всякого преувеличения может быть назван организатором бюрократии в России. Создав централизованную систему государственного управления, он сделал государственную службу привлекательной. «Сперанский был своего рода Пушкиным для бюрократии: как великий поэт, точно чародей, владел думами и чувствами поколений, так точно над развивавшимся бюрократизмом долго царил образ Сперанского» (С.М. Середонин). В Сперанском выявились такие специфические черты отечественной бюрократии, как универсализм и энциклопедизм познаний, гибкость характера и огромная работоспособность.

В 60-е годы появляются книги русских юристов по полицейскому праву. Ученик К.А. Неволина И.Е. Андреевский (1831–1891) читал курс государственного права в Петербургском университете и был автором первого труда по полицейскому праву в России. В курсе представлено два раздела: учение о безопасности и учение о благосостоянии. В первом разделе исследуются основные политические, экономические и другие условия, способствующие сохранению власти. Во втором разделе изучаются основные моменты сохранения благосостояния и народного здравия. Это деление сохранилось в последующих курсах полицейского права.

Особое значение для развития русской политической науки имеет государственная школа историографии, созданная усилиями Б.Н. Чичерина, В.И. Сергеевича, К.Д. Кавелина, С.М. Соловьева. Ее значение заключается в предпринятом творческом синтезе методологии исторической школы права с философским изучением государства и права и обосновании концепции правовой монархии. Главные теоретические предпосылки государственной школы следующие.

1. Сущность государства — самодержавие. Признаками государства являются централизация и разграничение частного и публичного права.

2. Государственное право отличается тем, что в государстве подданный подчиняется правительству, выражающему общую волю, не на основе договора, а согласно закону.



3. В Средние века в Европе государство отсутствует, так как в этот период господствуют частный интерес и частное право.

Специфика русского государственного быта заключается в закономерном развитии от родовых отношений к государственным формам и в активной роли государства в создании общественных элементов. Особенностью России также является сравнительно большее, нежели в Западной Европе, развитие абсолютизма и слабое проявление личной самодеятельности.

Данная теория вылилась в ряд концепций: закрепощения и раскрепощения, государственного происхождения сельской общины, культурно-созидательной роли самодержавия. Следует отметить, что теоретики юридической школы успешно разрабатывали также и концепции политического управления и местного самоуправления.

Научные труды профессора Московского университета Б.Н. Чичерина (1828–1904) «История политических учений», «О народном представительстве», «Курс государственной науки», «Собственность и государство», «Философия права» заложили основы политической науки, строящейся как на философской методологии, так и на анализе эмпирических фактов, отражающих процесс развития государства. Политология должна, по его мнению, изучая проявления жизни и истории, показать, какими средствами и при каких условиях образуются и живут государства, чем определяются различия образов правления и совершающиеся в государстве перемены, в чем состоят выгоды и невыгоды тех или других политических форм, что они могут дать и чего нельзя требовать от них, наконец, какими средствами может пользоваться государство для достижения своих целей. Чичерин писал: «Теория политики, основанная на всестороннем изучении философии права и истории народов, составляет лучшее руководство для практики. Это — венец науки о государстве» [Чичерин, 1998, 382]. Целью политологии является, по Чичерину, выявление основных условий сохранения государственного порядка и развития общества. Разделение гражданского общества и государства, экономической и политической сфер создает необходимое равновесие между личностью и обществом, гражданином и государством, позволяя беспрепятственно развивать промышленность, науку и искусство, предоставленные свободной человеческой деятельности. Политическим идеалом ученого было сильное централизованное государство, способное сдерживать противоборствующие стороны и частные силы в обществе при господстве правды, распределяющей согласно способностям и заслугам лиц. В основе общественного здания лежат права и свободы личности: право действовать по своему усмотрению, не нарушая при этом чужих прав, право свободного перемещения, свобода труда, мысли, совести и частной собственности. Важно то, что все эти права и свободы рассматривались в единстве с обязанностями человека перед государством и другими людьми. Труды Чичерина стали концептуальной основой правового государства с российской спецификой.

В пореформенный период начинается позитивистский этап развития отечественного государствоведения. Он ознаменован появлением

фундаментальных работ А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, А.И. Стронина, Г.Ф. Шершеневича, посвященных исследованию социологических аспектов формирования и функционирования государственной политики. Профессор Петербургского университета А.Д. Градовский (1841–1889), основатель административного отделения юридического общества при университете, стремился создать новую науку управления — «общественно-государственную науку». Ее задача — «выследить истинно-сильное, живое начало в ряду умственных и экономических элементов страны, определить степень участия, который этот элемент должен принять в политической жизни, показать истинное соотношение между правительственной организацией и экономическим элементом страны, исследовать истинную связь и действительную иерархию этих элементов как основу будущей организации» [Градовский, 1871, 49]. Ученый изучил историческую связь государства с отношениями собственности и показал, что государство возникает из понятий собственности, церкви, семьи, общины. Каждая эпоха имеет свое государство, исследование которого предполагает рассмотрение законодательства и существенных признаков прав государственной власти. Градовский писал: «Государственное единство зависит от совокупного действия системы однообразных установлений, действующих на твердой основе общих законов» [Там же, 423]. Согласно Градовскому, в правовом государстве закон выражает отношения власти и личности, опыт выработанных убеждений и общественных представлений о социальной справедливости. Традиции законодательной и высшей исполнительной власти в России заключаются в их нераздельности. «Когда закон молчит, а дело требует разрешения, нужно обратиться к верховной власти — вот формула самодержавия». Градовский разработал теорию национально-прогрессивного государства, в котором государственная идея выступает высшим выражением национального самосознания, а право оказывается средством решения политических вопросов. Спецификой концепции ученого было углубленное исследование сущности администрации и организованной природы государственной власти. Решение вопросов демократии, централизации и децентрализации увязано с характером администрации и степенью развития разных социальных элементов, в частности, собственности и просвещения. Задача государственной власти — в обеспечении прогресса общества и охранения порядка, а отношение государства к обществу — это отношение единства к множеству. Градовский писал: «Корень вопроса в том, чтобы ни один элемент общества, достигший значительной и действительной силы, не остался вне правительственной сферы и участия в политической жизни страны» [там же, 25]. В связи с этим Градовский высказал новую для отечественной политической науки мысль о бюрократической деятельности как «лучшей школе» управления для различных социальных сил.

Примером социологического анализа политики являются работы профессора Петербургского университета Н.М. Коркунова (1853–1904) по общей теории права. В них развивается психологическая



концепция власти, в основе которой лежит идея личности как «продукта совместного воздействия разнородных союзов». Природа общества, согласно Коркунову, определяется тем, что на него серьезное влияние оказывают идеалы, «образующиеся на основании прошедшего опыта человечества». Наличие идеальной, психической связи позволяет человеку принадлежать одновременно к разным союзам, реализует социальную дифференциацию — интеграцию, обеспечивает прогресс общества. Коркунов выделил сферу права как область разграничения индивидуальных интересов, связанную с субъективными представлениями личности о должном порядке общественных отношений. Он подчеркивал, что социальное развитие является равнодействующей сознательных и активных стремлений людей и исторически установившегося «инертного» общественного строя. Концепция Коркунова стала теоретическим основанием психологической школы политики и права Л.И. Петражицкого, С.Л. Франка.

Социологический анализ политики представлен в работе А.И. Стронина (1826–1889) «Политика как наука» (1872). Стронин был убежден в возможности научного руководства политикой государства. Политический деятель должен облегчать последовательность социального развития, устранять задержки и препятствия в осуществлении требований общества. Искусство политика требует тонкого такта, умения «не передержать волну», а его ошибкой является «упреждение» естественного общественного развития. В политической науке должны быть учтены социальные законы и экономические факторы. Строниным была поставлена проблема общественной роли интеллигенции, в которой он видел силу, способную сознательно вести общество по пути прогресса. По его мнению, требования народа воспринимаются новаторами, пропагандистами: идеи превращаются в проекты новых законов. Правительство же служит посредником между идеей и правом. Право осуществляется судом и администрацией и посредством «инкорпорации». Новые политические понятия входят в право и в общественные нравы. Идеалом Стронина была абсолютная демократия с общечеловеческим правом и общественным мнением, общественной совестью и свободной прессой. Средством создания этой демократии являются международные формы организации, а также воздействие интеллигенции на правительство. Стронин писал о «законе скрещивания», смешивающим различные социальные слои и нации для прогресса человечества.

В своей совокупности социологические исследования политики и права позволили конкретизировать политическое знание, включить в методологию политического анализа зарождающиеся методы социологического и социально-психологического анализа. В связи с этим конкретизируется и сфера административного управления. Важное место в пореформенной административно-государственной науке заняли работы по полицейскому и административному праву Н.Х. Бунге, Н.Л. Гривцова, В.Ф. Дерюжинского, А.И. Елистратова, В.В. Ивановского. Ценной является также фундаментальная работа К.П. Победоносцева «Курс гражданского права» (1873). Классическим трудом

была работа Н.Х. Бунге (1823–1895) «Полицейское право» (1873–1877), где различаются учение о безопасности и учение о благоустройстве. В первом разделе исследуются проблемы развития промышленности и земледелия в государстве. Во втором разделе рассматриваются следующие вопросы: финансовая деятельность государства, средства сообщения, народное образование, страхование, сберегательные кассы, благотворительность. Важной особенностью «Полицейского права» Бунге было использование экономического метода анализа политических проблем.

В начале XX столетия публикуются исследования М.М. Ковалевского, Н.И. Кареева, С.А. Муромцева, Б.А. Кистяковского, П.И. Новгородцева, В.М. Гессена по проблемам конституционализма и правового государства. Профессор Петербургского университета М.М. Ковалевский (1851–1916) читал лекционные курсы «Общего конституционного права», «Общего учения о государстве», в которых развивал идеи социально-правового государства. Ученый писал о конкретных формах государства в рамках нормальной эволюции общества, поскольку народы проходят одни и те же стадии развития, но со своей спецификой. Развитие общества возможно только при условии признания общественной солидарности, и государство является союзом людей, объединенных единством власти и права, созданным в интересах подданных. При этом отношения государства и личности опосредованы социальными союзами, которые служат интересам отдельного индивида. Расширение сферы государства имело своим следствием сокращение вмешательства социальных союзов в индивидуальную свободу. Совершенную политическую систему Ковалевский связывает с общественной солидарностью, политической культурой и образованностью людей. Он отстаивает ценности свободы личности, равенства людей перед законом, пишет о взаимосвязи конституционных соглашений и демократии, допуская вмешательство государства для обеспечения общественной справедливости, физического и умственного развития людей. Политический идеал Ковалевского определялся ценностями социального либерализма.

В разработке теоретических основ политической социологии важную роль сыграли исследования М.Я. Острогорского (1853–1919). Его работа «Демократия и политические партии» была опубликована в 1898 г. Основная тема этого, несомненно, выдающегося труда — новые механизмы управления и власти, возникшие в связи с развитием демократии. Острогорский сосредоточился на изучении процесса образования и структуры политических партий, на проблеме институционализации политических сил, которая, по его мнению, с необходимостью ведет к образованию особого центра организационной ячейки — кокуса. Кокус представляет собой механизм, позволяющий небольшому числу людей контролировать и направлять поведение масс, управлять политической деятельностью и работой партии. Острогорский использует системный подход и показывает взаимосвязь консолидации власти на основе кокуса с развитием средств сообщения и информации. Он выявляет



принципиальный недостаток парламентской демократии, который заключен в отчуждении общества от управления, в бюрократизации и схематизации партийной деятельности. Ученый рекомендует заменить прежние жестко организованные партии свободными общественными объединениями, которые преодолеют возникший разрыв между гражданским обществом и государством.

Важнейшей для русской политической науки была проблема самоуправления. Следует принять во внимание то обстоятельство, что политика царского правительства в отношении самоуправления в XIX в. колебалась от оказания поддержки земскому самоуправлению до прямых попыток его подчинения государственным чиновникам. Но в целом все же преобладал прагматический подход официальных лиц к общественному самоуправлению: они стремились использовать местные органы власти для решения государственных задач. В этих условиях вырабатываются главные концепции самоуправления в русской политической мысли: общественная и государственная.

Общественная теория самоуправления создавалась К.С. и И.С. Аксаковыми, А.И. Васильчиковым, К.Д. Кавелиным. В ней доказывалось, что самоуправление является негосударственной формой организации общества, основанной в России на традициях общинного самоуправления. Важным отличием данной теории было то, что в ней присутствовало «усеченное» понимание самоуправления, ограничивающее его решением местных задач, жизненных проблем региона. Славянофилы предлагали сохранить традиционную для России самодержавную власть, основанную на особых взаимоотношениях царя и народа. К.С. Аксаков писал в 1855 г. Александру II: «Правительству — неограниченная власть; народу — полная свобода нравственная, свобода жизни и духа. Правительству — право действия и, следовательно, закона; народу — право мнения и, следовательно, слова» [Аксаков, 1898, 47]. Сильная и единодержавная власть должна опираться на земства как органы местного самоуправления. Монарх заботится о нуждах народа, собирает налоги для укрепления обороны страны, а народ трудится на благо своего отечества, высказывая государю назревшие жалобы и просьбы. «Самоуправляемые местные земли с Самодержавным царем во главе — вот русский политический идеал», — писал И.С. Аксаков. Славянофилы полагали, что воссоздание и укрепление национальной культуры и быта позволит соединить соборно-общинное и демократическое начала в практике управления. Следуя своей концепции, славянофилы отказывались видеть в бюрократических формах земских органов власти подлинное самоуправление и выступали за последовательное проведение в земстве начал всесословности.

Теория общественного самоуправления получила свое всестороннее обоснование в трехтомном труде А.И. Васильчикова (1818–1881) «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений» (1866–1871). Он считал, что самоуправление означает «участие народа в местном внутреннем

управлении своего отечества, которое в известном размере допускается во всех государственных организациях и при самых централизованных правлениях, когда местным жителям предоставляется весьма широкий круг действия преимущественно по тем предметам, ведомство которых могло бы обременить центральную администрацию чрезмерными расходами и заботами управления» [Васильчиков, 1870, 1]. Данное определение явилось основой выявления учеными специфики российского самоуправления. Согласно Васильчикову, характерный признак российской социальной культуры заключен в тесной связи народа с землей. В России личный элемент уступает земельному, все люди приписаны к земле, и от нее они получают свое «общественное и государственное значение». Таким образом, земства не являются административными учреждениями, а выступают представителями всей «земли», входящей в данную территорию, что обеспечивается выборным характером земских учреждений. При выборах устанавливается имущественный ценз, равный как для частных владельцев, так и для сельской общины. В волостное управление депутаты выбираются всеми жителями данной местности без различия состояний. Общественным идеалом Васильчикова было постепенное слияние всех сословий и сохранение теснейшей связи образованных и необразованных классов общества. Целью общественного самоуправления является работа в следующих направлениях: устройство путей сообщения, общественное призрение, народное образование, общественное благоустройство, управление тюрьмами, составление смет и расходов на нужды данной местности, суд присяжных — «мировое разбирательство».

Общественная концепция самоуправления развивалась профессором Петербургского университета К.Д. Кавелиным (1818–1885). Его политическим идеалом была неограниченная монархия, в основании которой заложены широкие местные свободы и различные формы самоуправления. Отжило, по Кавелину, не самодержавие, а устарели политические структуры, способы и органы их действия, которые препятствуют успешному действию монархического управления. В книге «Верховная власть и административный произвол» (1878) он доказывал, что появившаяся чиновная бюрократия мешает нормальному взаимодействию народа и самодержавия. Требуется административная реформа и реорганизация государственного аппарата, не справляющегося со своими обязанностями. «Крепко да здорово устроенный суд, да свобода печати, да передача всего, что прямо не интересует единство государства, в управление местным жителям, — вот на очереди три вопроса», — писал Кавелин. Он полагал, что прежде чем принимать конституцию в «узком», ограничивающем монархию смысле, нужна конституция в «широком» смысле — следует создать государственное устройство на разумных основаниях и законах, где не было бы места для произвола, а имущественные и иные права граждан были бы неприкосновенны. Преждевременное же введение конституции в «узком» смысле могло привести к «административному произволу» бюрократов. Кавелин видел в земских учреждениях



необходимую школу для приготовления всех классов к участию в государственных делах.

Сторонниками государственной теории самоуправления были Б.Н. Чичерин, Л.А. Тихомиров, А.Д. Градовский. Государственная теория самоуправления исходила из того, что органы местного самоуправления являются неотъемлемой частью и продолжением государственных учреждений. Это делало ненужным разделение государственных функций на принадлежащие только государству и препорученные государством местным органам власти. Они все оказывались в единой системе государственной деятельности. В работе «О народном представительстве» (1866) Чичерин писал: «Кто хозяин в государстве, тот необходимо должен быть хозяином и в администрации». Он полагал, что интересы целого государства проявляются на местах. При этом государство получает выгоду, приобретая помощников в лице общественных органов местного самоуправления, избавляющих государство от излишнего бремени государственных дел.

Государственная теория самоуправления представлена в исследованиях Л.А. Тихомирова (1852–1923). В его «Монархической государственности» (1904) доказывается возможность сочетания в российских условиях бюрократического — централизованного, и общественного управления, основанного на народной инициативе. Тихомиров исходил при этом из того, что «в монархии может быть только вопрос о способах общения с нацией, но никак не о представительстве народной воли при монархе». Требуется только нравственное представительство нации при монархе для общения с народом. Органическая монархия Тихомирова — это форма правления, опирающаяся на этико-религиозное сознание царем своей ответственности перед народом за его благополучие. Он подчеркивал, что полезная работа самодержавной власти состоит не столько в личном управлении, сколько в том, чтобы организовать на «управительную работу» все силы государства. Польза от участия общественных сил в государственном управлении могла проявиться в трех направлениях: в формах управления, допускающих действие народных сил, в законодательной деятельности и в контроле за управлением. Общественный элемент не позволяет правительству превратиться во вненациональное ведомство, мешает чиновнику забывать, что он служит Царю и Отечеству и дает верховной власти широкое освещение о состоянии духа нации, а также расширяет выбор лиц для достойной и ответственной государственной службы [Тихомиров, 1992, 142]. Тихомиров ставил перед собой цель соединить три составляющих самодержавия: неограниченный монархизм, контроль чиновников за ходом дел и общественное самоуправление. Ученый формулирует главные принципы самоуправления: поручение общественному управлению только тех дел, которые ему по существу доступны; сословность при избрании доверенных людей, чтобы избежать захвата местных органов власти политиками; представительство всех сословных групп в государственном управлении и зависимость численности представителей сословий от величины группы или сословия, их экономической или политической

значимости. Мыслитель доводил идею государственного общественного самоуправления до логического завершения, доказывая принципиальную возможность сочетания идеи права и представительства под началом монархической государственности.

Радикальную форму концепция самоуправления получила в коммуноанархизме П.А. Кропоткина (1842–1921), который говорил об учреждении на месте прежней централизованной политической системы союза земледельческих и промышленных общин. Политической формой таких союзов являлось прямое народоправство-самоуправление, а его экономическая основа заключается в соблюдении принципа справедливого обмена товарами и услугами. Кропоткин писал: «Социализм должен менее зависеть от представительства и подойти ближе к самоуправлению» [Кропоткин, 1920, 102]. Только там может утвердиться новая общественность и подлинная культура, где жизнь не представлена на местах приказами из центра, где господствует самоуправление и так называемая «примитивная демократия» с повсеместным участием народа в делах общественного управления.

Земское самоуправление интенсивно развивалось в начале XX в. В числе ведущих политиков-земцев были Д.И. Шаховской, Ф.А. Головин, Д.Н. Шипов, Н.А. Хомяков. Важную роль в становлении российского конституционализма сыграл журнал «Освобождение» во главе с П.Б. Струве (1870–1944). Практическая реализация идей конституционализма и земства способствовала формированию органов общественного самоуправления как на местном, так и на государственном уровнях.

В целом история государственно-административных идей в России демонстрирует концептуальное многообразие русской государственной науки, отражающее требования социальной практики, необходимость решения сложных политических задач, стоявших перед обществом и властью. В российском государствоведении разрабатывались оригинальные теории, которые по некоторым направлениям имели приоритетный для европейской науки характер.

## 38.2. Административные реформы в истории России

***Административные реформы царского периода.*** Перед любой верховной властью, как в период Древнерусского государства, так и в XVII в., вставала проблема повышения эффективности (достижения целей). В этом смысле изменения в сфере управления — процесс постоянный. Но говорить об административных реформах в предложенном смысле можно лишь со времени, когда в государстве выделилась собственно функция управления. Вопреки мнению о том, что «мощная административная система сложилась еще до петровских реформ» [Кравченко, 1999, 22], выделение самостоятельной административной функции управления — процесс длительный, занявший в России не одно десятилетие. Начало этому процессу было положено в



петровское время. Ранее, в период «московского царства», наметились лишь тенденции «рационализации» управления (В.О. Ключевский, А.Е. Анисимов, В.И. Быстренко, А.В. Макарин, П.М. Шишко).

Анализируя роль петровских преобразований в процессе выделения административной функции государства, сталкиваемся с проблемой соотношения внутригосударственных, внутрикультурных процессов России того времени и специфики политической культуры самого реформатора.

Преобразования первого этапа (конец XVI в. — 1711 г.) мало повлияли на основные принципы управления и могут рассматриваться как предтеча будущих преобразований. К примеру, «отмирание» Боярской думы (она прекращает свое существование к 1704 г.) было вызвано прекращением пожалований в думные чины, и «отмирание» здесь может пониматься в прямом смысле.

Система местного самоуправления, неэффективность которой была выявлена в ходе первых лет войны и восстания под предводительством К. Булавина, была изменена в ходе губернской реформы 1707–1708 гг. Во главе губерний были поставлены приближенные Петра А.Д. Меншиков, Ф.М. Апраксин, П.М. Апраксин, Т.Н. Стешнев, получившие всю полноту и военной и гражданской власти. Петр предполагал поставить губернаторов под контроль местного дворянства, с этой целью при губернаторе учреждался совет ландратов, выбиравшихся из дворян. Перенесение этого западноевропейского института на практике не принесло желаемого результата: вместо контрольных функций ландратам были отведены функции сбора налогов.

В процессе реформирования высших государственных учреждений прослеживаются новые черты и принципы организации. Сенат, как он был создан Петром, не имел ни российских, ни европейских аналогов, не сохранилось планов разработки его устройства. Принципиально новое для России наименование высшего государственного учреждения (не «приказ», не «совет», не «дума») оказывается лишь словом: Сенат в России становится, по сути, большим московским приказом. В основу его организации были заложены новые для российской системы управления *принцип личной ответственности* за принимаемые решения (введение присяги при вступлении в должность, обязанность подписывать протоколы заседаний), *принцип коллегиальности* (обсуждение «снизу вверх»), *принцип подконтрольности* высшего учреждения (указом от 2 марта 1711 г. вводится институт фискалитета). Новшеством было и законодательное закрепление обязательности диспута в процессе принятия решений: «спрашивать снизу по одному и записывать всякое мнение... а когда подпишут все мнения, тогда диспуту иметь. И с той диспуты куда более голосов явитца, так и вершить» [цит. по: Анисимов, 1997, 31]. Вместе с тем сохраняющаяся «приказная традиция» управления оказала на этот институт значительное влияние. В течение нескольких лет Сенат обрастал различными канцеляриями, столами, объединившимися через несколько лет в «Канцелярию сенатского правления», что свидетель-

ствовало об отсутствии четкой специализации, о нечеткости разграничения функций управления, что создавало условия для произвола чиновников.

Наряду с вновь создаваемыми учреждениями существовали и старые (приказы). Отношения между центральными органами управления не регулировались законом, а осуществлялись в силу уже сложившихся традиций, примером может послужить иерархия приказов, во главе которой стояли Посольский и Разрядный.

В рамках данного параграфа интересен второй этап реформ (1718–1724 гг.), связанный с учреждением и становлением коллегиальной системы. Если первый этап петровских реформ проходит под давлением чрезвычайных обстоятельств, вне единого плана, то второй этап реформ, начало которому официально положил указ 19 декабря 1718 г., проходил иначе. К этому времени был достигнут перелом в войне с Швецией, отгремели важнейшие битвы (Лесное, Полтава, Гангут), и Петр формулирует основы идеологии государственных преобразований.

Сам факт появления идеологии, основанной на рационализме, факт интересный и показательный для своего времени. До Петра опорой власти государя были два основания: «традиционное», связанное с почитанием идущей от Бога власти православного самодержца, и устоявшейся иерархии служилых чинов, основанной на поместной системе. К началу XVIII в. эти основания были нарушены. В связи с эволюцией поместий в сторону вотчин расстроилась система служилых чинов. Традиционная легитимность царской власти в силу святости также была поколеблена. Пресечение династии в конце XVI в., Смута, выборы нового царя Земским собором — нарушили традицию наследования престола. Вследствие усиливающейся культурной диффузии Россия все более испытывает влияние рационалистических идей западной философии Нового времени, которую характеризует окончательный разрыв со средневековыми представлениями о государстве как неподвижной статичной системе.

Возникает необходимость поиска новых оснований легитимности царской власти, утверждения ее незыблемости. Эту основу и составили идеи камерализма.

Шведская коллегиальная система была наиболее ярким выражением камералистской доктрины, ей присущи были две важнейшие черты: строго функциональный принцип управления и организация учреждений на основе коллегиальности, четкой регламентации, специализации труда, устойчивое штатное расписание и фиксированные размеры жалованья.

Центральными принципами организации российской системы государственного управления стали *принцип коллегиальности и регламентации*. В последнем Петр превзошел шведов, создав в 1720 г. «Генеральный регламент», целью которого стала унификация, единообразие всех центральных учреждений. С остальными принципами Петр поступил, исходя из собственных представлений о степени и границах применимости шведского опыта.



Рационализация организации государственной службы была важным направлением его деятельности. Огромную роль в процессе рационализации управления, формирования новой управленческой культуры сыграл подготовленный Петром «Табель о рангах всех чинов». Целью этого документа было упорядочение чинов, попытка исключить случайности в получении чинов, стремление к объективности, некоторые гарантии продвижения по службе как в зависимости от качеств (система «заслуг и достоинств»), так и от выслуги лет.

Особая роль законодательства в процессе управления стала основой реформаторской деятельности Петра. При этом необходимо указать на существенное противоречие: правовая система в России находится в состоянии зарождения, не существует отраслевого права, но самое главное — в России не сложилось самого понятия «закон». Можно встретить различные наименования актов (регламент, устав, уложение), однако и к 1830 г., когда создавалось Полное собрание законов, судя по тому, какие документы в него вошли, правовед К.С. Неволин делает вывод об отсутствии четкого определения «закона» [Неволин, 1859].

Петру, в ходе административно-территориальных преобразований, с легкостью удавалось перекроить верхние и средние уровни администрации, поскольку «это были чисто фискальные уровни, не связанные с повседневной жизнью» [Говоренко, 1997, 113]. Из созданной системы он сознательно исключил нижнюю единицу (в шведской или голландской модели был «приход»). Лишенная низового элемента, которому в шведской модели принадлежали существенные контрольные функции (со временем они развивались), российская система стала развиваться иначе.

Стремление к неограниченной власти, характерное для системы управления Московской Руси, продолжало сохраняться, прежде всего потому, что роль самодержца в системе власти и управления была огромна и невыполнима. «Законобесие» Петра свидетельствовало о его стремлении участвовать во всех сферах государственного управления, контролировать осуществление государственной власти на всех уровнях. При всем объеме законодательства и стремлении Петра привить поголовное уважение к законам, его собственное функционирование в системе управления внушало, закрепляло на основе социального опыта представление об ограниченности законов.

Кроме того, в России, в силу отсутствия даже формального сословно-представительного органа власти, при отсутствии местного самоуправления система управления была бесконтрольной. Бесконтрольность усиливалась по причине традиционной неразделенности административной власти и судебной, а также власти и собственности.

Петру не удалось разделить на уровне центральных учреждений судебные и административные функции, несмотря на то что отделение суда от администрации, придание судебной функции самостоятельности и независимости было одним из центральных моментов его преобразований. Стремление местной администрации к объединению административной и судебной функций неразрывно

связано с традиционным стремлением к полновластию, власти безоговорочной, безграничной. Отделение суда от администрации не только ослабляло бы последнюю, но и лишало значительного источника дохода.

Если в странах Западной Европы появляются постепенные тенденции к ограничению государственной власти со стороны формирующихся институтов гражданского общества, то в России сохраняются тенденции к дальнейшему усилению государства и слабость гражданского общества.

Деформация заложенных Петром «европейских» принципов организации государственного управления происходила постепенно, под воздействием социальной практики, многое проявилось еще при жизни реформатора. С точки зрения социологического анализа, изменения в управленческой практике за следующие десятилетия после петровских преобразований отразили степень приемлемости того или иного нововведения в управленческой практике. Преобразования затронули в основном население городов, центра России, с этого периода наблюдается раскол, противоречие культур «центра» и «окраин», «города» и «деревни». Противодействие его преобразованиям было скорее скрытое, стихийное, в силу традиций, («четыре страшных мятежа и три-четыре заговора — все выступали против нововведений» [Ключевский, 1989. Т. 4, 199].

Оформленное реформами чиновничество еще не играет значительной роли, напротив, в период дворцовых переворотов особую роль при осуществлении властных функций начинают играть дворяне, гвардия. В России не сложилось дворянство и вассальные отношения в европейском смысле, но под влиянием европейских традиций на протяжении XVII в. положение дворян изменяется. В России само государство формировало независимые от себя структуры, начало этому было положено в петровское время, а в 1730 г. уже была предпринята первая попытка ограничения власти монарха со стороны дворянства — составление Кондиций для Анны Иоанновны, что свидетельствовало об осознании своих корпоративных интересов.

Эти тенденции сохраняются, развиваются при Екатерине Великой. Административные преобразования этого периода не носили самостоятельного характера, это был период приспособления. Правление Екатерины II можно четко разделить на два этапа: до и после Пугачевского восстания.

Период «просвещенного абсолютизма», увлечение идеями французских просветителей нашли свое отражение в «Наказе» императрицы для уложенной комиссии, где можно проследить основные моменты ее идеологии. Уникальность документа в том, что отраженные в нем идеи западных мыслителей не стыковались с российской действительностью. «Наказ» — скорее дань общеевропейским тенденциям, носившим в России традиционно поверхностный характер.

В 1775 г. осуществляется реформа местного управления (Я. Сиверс, П. Завадовский, А. Вяземский, Г. Ульрих под руководством Екатерины). Необходимость реформирования системы местного



управления стала очевидна для Екатерины во время крестьянской войны Пугачева, когда не удалось подавить восстание, предотвратить территориальные захваты.

Суть реформы заключалась в разукрупнении губерний (их стало 50), провинции ликвидированы, а также в централизации местного управления, в результате чего местное самоуправление утратило свое значение.

Важной задачей реформы признавалась необходимость «...судебные места отделить от губернских правлений...». Отделение суда от администрации предполагалось путем создания особой системы судебных учреждений по сословному принципу. Кроме того, в составе новых губернских учреждений (75 штатных чиновников) треть избирали дворяне (совестного судью, десять заседателей верховного земского суда, двух заседателей совестного суда, десять заседателей в верхнюю расправу), треть чиновников, избираемых из дворян, утверждал Сенат. Но поскольку реформа затронула только уровень местного управления, на уровне государства не было проведено четкого разделения властей, судебные органы все равно оставались зависимыми от исполнительной власти.

Существенной особенностью, сказавшейся на стиле и чертах правления Екатерины, стало то, что в отличие от Петра она была вынуждена считаться с дворянством. В 1762 г. Н.И. Паниным был предложен проект учреждения Совета, практически это означало попытку придать законные основания группе дворян, принимавших участие в управлении государственными делами. Совет не должен был сливаться с монархом — на его долю приходилась подготовка законодательных актов, Екатерина подписала указ, но не дала делу ход, поскольку воспринимала законодательное определение и закрепление функций Совета как ограничение собственной власти.

Важнейшие корпоративные права дворянского сословия были установлены двумя актами: Учреждением о губерниях 1775 г., Жалованной грамотой 1785 г. Дворяне получили право создавать губернские дворянские общества и собрания, избирать должностных лиц для сословного управления (по отраслям администрации и суда), получили право петиции к высшей власти.

В XIX в. происходит интенсивное развитие рыночных отношений, что является одной из причин усложнения инфраструктуры общества. В этих условиях старый аппарат управления не в состоянии руководить: целые отрасли народного хозяйства, ориентированные на обслуживание населения, оказались вне поля зрения чиновников [Герасименко, 1995], в связи с чем предпринимаются попытки изменения принципов организации государственного управления.

Административные реформы начала XIX в. являлись незначительными в сравнении со своими планами и проектами реформаторов (М.М. Сперанского, Н.Н. Новосильцева, П.А. Вяземского, Н.М. Карамзина). В этот период можно проследить борьбу различных социальных групп за право определять направление административных реформ путем воздействия на императора, а анализ идей и проектов

позволяет говорить о развитии отечественной административной мысли, становления научного подхода в управлении.

Достижение этого общего процветания связывалось с эффективной системой государственного управления. Существовали два стремления эпохи: «уравнение сословий перед законом и введение их в совместную государственную деятельность» и сохранение незыблемости основ строя. Отсюда и противоречия в решении любых вопросов (социально-политических, кодификационных, финансовых), а в конечном итоге и неудача реформаторского процесса, ставшая очевидной в событиях декабря 1825 г.

Одна из первых существенных реформ, затронувшая принципы государственного управления, — замена коллегиальной системы системой министерств, закрепленная Манифестом 1802 г. В данном случае в ходе реформы был закреплен сложившийся на практике порядок. Коллегии, потерявшие свое значение еще при Екатерине, были преобразованы в восемь министерств, с Кабинетом министров (правительством), что могло послужить шагом к выделению самостоятельной исполнительной власти. На деле же Кабинет министров соединял функции различных государственных учреждений, был «местом совещания императора с наиболее доверенными высшими чиновниками» [Мироненко, 1989, 40].

Недостатками реформы 1802 г. могут быть названы недостаточная ответственность министров, недостаточно точное распределение полномочий, неудовлетворительность внутренней организацией. Недостатки эти были указаны М.М. Сперанским и отчасти устранены «Общим учреждением Министерств» 25 июня 1811 г., утвердившим общий устав, уставы отдельных министерств.

Главной целью плана, предложенного Сперанским в 1809 г., было установление в России законности, того начала, на отсутствие которого указывали и государственные деятели, и население империи. Для достижения этой цели предполагалось дать России совершенный свод действующего законодательства, затем ввести такой порядок, при котором господство закона стало бы действительностью [Сперанский, 1961, 28].

Особенностью этого плана является подробное, концептуальное обоснование необходимости и характера реформы [Сперанский, 1961]. План М.М. Сперанского построен на идеях Ш.-Л. Монтескье, очевидны заимствования из французских конституций. Но разделение властей в проектах Сперанского обладало «российской» спецификой: этот образ правления «должен быть расположен на настоящей *самодержавной* Конституции» [Сперанский, 1961, 164].

Замысел Сперанского не был осуществлен, отдельные элементы плана нашли свое применение в практике государственного управления, но в целом система не претерпела изменений.

Результатом полуторавекового процесса преобразований в сфере управления можно считать формирование в России административной элиты. В первой половине XIX в. элиту бюрократической иерархии составляли члены Государственного Совета и министры (II–III



классы), сенаторы (II–IV классы), генерал-губернаторы (II–III классы), директора министерских департаментов (III–IV классы), губернаторы, попечители учебных округов (IV класс), управляющие казенными палатами, губернские предводители дворянства (V класс). Занимающие эти должности чиновники имели возможность устного и письменного общения с носителем верховной власти — императором. Они имели возможность участвовать в определении курса политики и составляли правительственные верхи. В 1857 г. эту группу составляли около 2,5 тыс. чиновников из более 86 тыс. чиновного аппарата [Российская.., 1998, 128]. Бюрократическая элита было исключительно дворянской. Одной из целей реформы было укрепление позиций дворянства, социальной опоры российского самодержавия, расширение его участия в государственном управлении. Дворяне составляли абсолютное большинство во всех высших органах государства. Таким образом, имело место расширение участия элиты в процессе принятия управленческих решений.

Особенностью реформ Александра II было то, что предстоящие реформы обсуждались достаточно широко: в среде политической элиты разрабатывалось, обсуждалось несколько различных проектов, реформы не держались в тайне. Роль советников царя («либеральной» или «просвещенной» бюрократии) была огромна: «в разработке и осуществлении реформ власть, бюрократия в известном смысле шла впереди общества» [История государственного.., 1999, 237]. В это время сформировались две концепции модернизации государственного устройства. Первая базировалась на том, что экономическая модернизация невозможна при сохранении авторитарного режима. Вторая предполагала сохранение самодержавия.

Либеральные бюрократы (Н.А. Милютин, П.А. Валуев, П.А. Шувалов) выступали за модернизацию системы государственной власти и управления без радикальных преобразований. Они выступали за введение конституционного правления, народного представительства на общегосударственном и местном уровнях. Схожие позиции занимали К.Д. Кавелин, Б.Н. Чичерин, теоретики «государственной школы», поскольку считали именно самодержавие гарантом политической стабильности в условиях введения всесословного народного представительства, представительные органы должны были поддерживать власть монарха, а не противостоять ей. Консерваторы, отстаивавшие идею укрепления старых, самодержавно-крепостнических методов правления (К.П. Победоносцев, М.Н. Катков, Н.П. Игнатьев).

Спецификой реформ можно считать и то, что реформы шли «пакетом», последовательность реформ отражала внутреннюю политику укрепления власти монарха, совершенствование структур исполнительной власти, создание органов всесословного представительства.

Модернизация аппарата началась образованием в 1861 г. Совета министров, на него было возложено обсуждение мероприятий общегосударственного значения и реорганизация Императорской канцелярии. Изменялось и положение Госсовета: он был наделен правом

толкования законов и рассмотрения частных изменений. В некоторых вопросах его функции пересекались с функциями Сената, что позволяет говорить о сохраняющейся традиционной нечеткости разделения сфер компетенции высших государственных учреждений в царской России.

Огромную роль в процессе реформирования сыграла судебная реформа. Статус Сената после судебной реформы 1864 г. был изменен: Сенат превратился из высшей апелляционной в высшую кассационную инстанцию, а также занимался судебными разбирательствами по делам государственного управления. Основным итогом судебной реформы можно считать *окончательное и полное разделение административных и судебных функций на всех уровнях государственного и местного управления.* Однако в период контрреформ в 1889 г. было введено «Положение о земских участковых начальниках». Согласно положению, земские участковые начальники сосредоточивали в своих руках административную и судебную власть, что вновь привело к смешению управленческих и судебных функций.

Изменения коснулись и министерской системы. В министерствах укреплялось *единоначалие*. Министр становился главой профессионально подготовленной элитарной группировки, отстаивавшей политические интересы соответствующей отрасли государственного управления. Новым в деятельности министерств стало создание в их структуре департаментов и местных органов, необходимость которых была продиктована практикой. К примеру, возникновение Главного выкупного учреждения для наблюдения за выплатой крестьянских долгов в Министерстве финансов [История, 1999, 247].

Концентрация административно-полицейской власти в бюрократическом аппарате на местах явилась подготовительным шагом на пути к введению органов местного самоуправления, ввести которое было необходимо в условиях «перегруженности» государственного аппарата, изменившейся социальной ситуации, для сохранения над ними контроля. Структура и деятельность местной администрации изменялась в зависимости от ситуации. Возникли различия в управлении губерниями, поскольку реформы в разной степени затронули территорию страны. Там, где были введены всесословные органы местного самоуправления, губернатор должен был осуществлять контроль за их деятельностью (он мог в семидневный срок наложить вето на любое распоряжение земского органа), а после покушения А. Соловьева в 1879 г. был введен пост генерал-губернаторов в Петербурге, Одессе, Харькове.

Острой социальной борьбой было отмечена подготовка концепции «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 г. Разнонаправленность подходов, идеологический раскол в обществе объясняют медленные темпы подготовки проекта реформы.

Реформы Александра, несмотря на свой либеральный характер, проводились в рамках и под девизом той четкой, жесткой идеологической концепции, которая была сформулирована в конце правления Николая I и господствовала вплоть до краха монархии, а в определенных кругах российского общества дожила и до нынешнего времени: «православие, самодержавие, народность». Но в результате реформ Александра в местное государственное управление был внесен элемент либеральной государственности: были организованы выборные органы губернского, земского и городского самоуправления на основе всесословности.



За двести лет со времен Петра российским правительством был накоплен немалый опыт в организации и функционировании государственной службы. Определены принципы организации и функционирования государственной службы (ответственность, иерархичность, профессионализм...), разработаны условия приема в аппарат и назначения на должности, утверждение правил производства в чины в зависимости от степени образования, профессионального опыта, выслуги лет и заслуг перед государством, что в целом свидетельствовало о рационализации государственной службы. Но в то же время в результате петровских и более поздних административных реформ в России сложилась «бюрократическая система государственной службы». На это повлияли: самодержавный политический строй, абсолютизация централизма в организации государственной системы общественной жизни, слабость, неразвитость системы местного самоуправления. Недовольство бюрократией, охватившее все слои общества, выражалось в том, что в основу деятельности органов «самоуправления легла не идея децентрализации государственного суверенитета, или, иными словами, разделения властей, а концепция, которая резко противопоставляет общество государству» [Леонтович, 1995, 311].

***Административные реформы советского периода.*** Россия встала на путь революционных преобразований в 1905 г., однако до 1917 г. изменения в общественно-политической жизни могут быть определены как внутрисистемные, направленные на трансформацию существующего строя. Преобразования эти, с одной стороны, были вызваны имевшимися в общественной жизни противоречиями, с другой стороны, в силу традиционно ограниченного и незавершенного характера стали источником новых противоречий, способствовали нарастанию кризиса.

Радикализм, присущий российской политической культуре, в полной мере проявился в событиях 1917 г. После революции на территории Российской империи сформировалось несколько систем власти: советская республика, «Белогвардейская», система власти эсеров, кроме того, значительная часть территории контролировалась различными атаманами, «батьками», где установились архаичные системы властных отношений.

В основу преобразований, проводимых в Советском государстве в период его становления, легло ленинское понимание марксизма. Ленинская идеология придавала реформам советского периода смысл и направление, но в то же время колебания в трактовке ленинских положений и «переосмысления» наложили свой отпечаток на формирование реформаторского процесса в целом.

Следует уточнить, что понятие «советский период», включающее историю страны с 1917 по 1991 г., является достаточно условным. На протяжении этого периода прослеживается модификация государственного управления, при этом изменения не затрагивали важнейших принципов организации системы:

- становление советской системы управления 1917–1930;
- административно-командное управление 1930–1953;
- либерализация системы управления 1957–1975;
- «застой» 1975–1985;
- перестройка (реформирование управления экономической сферой 1985–1988; изменение политической системы 1988–1991).

Как единство, так и различие перечисленных модификаций советского государственного управления связано с проводимой «ленинской линией» развития. Каждый реформатор (или группа) использовали «ленинскую традицию», действовали в рамках советского строя, в то же время специфика трактовок и отбор «ориентиров» определяли самобытность этих этапов. Можно выделить две тенденции советского государственного управления:

децентрализация, предоставление Советам реальной власти;

централизация, усиление государства.

Если в период предреволюционной идеологической борьбы В.И. Ленин настаивает на немедленном разрушении государства, то захватив власть обосновывает необходимость сохранения государства и даже его усиления. Идея немедленного его уничтожения постепенно эволюционирует в сторону концепции создания государства нового типа.

Вместе с тем нельзя не отметить как безусловно положительную тенденцию *привлечения широких масс народа к политическому участию, к управлению государством через Советы* различных уровней, через иные общественно-политические организации (профсоюзы). Через эти организации шел процесс общего и политического образования. Ликвидация безграмотности, привлечение граждан к участию в управлении государством, и соответственно, утверждение новых ценностей (образования, участия, политической активности...) было, безусловно, заслугой большевиков.

В ходе революционных преобразований к управлению были привлечены достаточно широкие массы народа, действовавшие в новых условиях с сохранением ориентации на старый социальный опыт, руководствуясь привычными принципами и представлениями, которые сложились именно благодаря нашей специфике восприятия власти и государства, всегда оказывавшей свое влияние в периоды трансформации.

Главной проблемой стала узкая идеологическая направленность, связанная с партийным контролем, подавление неполитическими методами всякого политического противодействия. В России так и не сложилась традиция политического общения, горизонтального дискурса, политического механизма разрешения конфликтов между различными интересами.



В процессе становления советской системы управления особое место занимают период военного коммунизма и нэп, поскольку это были различные подходы к пониманию советской системы.

Сущность военного коммунизма составляли предельная концентрация ресурсов и полное руководство их использования государством, строгая централизация, уравнительное распределение, всеобщая трудовая повинность «Милитаризация труда». ВСНХ приобретает строго военизированный характер управления. Осуществляется отраслевой принцип управления: оперативное руководство предприятиями каждой отдельной отрасли было сосредоточено в главках. Между главком и предприятием в ряде отраслей стояло еще одно звено — трест. Все предприятия каждой отрасли подчинялись своему главку — отделу ВСНХ.

Начавшиеся весной 1921 г. нэповские реформы были также мерой вынужденной, поскольку введение продразверстки, запрет торговли и иные меры военного коммунизма вызвали недовольство широких слоев населения, мятежи и восстания поставили под сомнение существование строя и государственное управление.

Наблюдается возрастание роли Советов, но при этом значительно усиливается роль Президиума. Повышается роль РАБКРИНа с целью усиления надзора за государственным аппаратом. Повышению эффективности механизма государственного управления способствовало его функционирование на плановых началах. Особую роль сыграло принятие перспективного плана ГОЭЛРО. «Плановое развитие» может считаться основополагающей особенностью государственного руководства экономикой. План приобретал силу закона, определял смысл всей внутригосударственной политики. Он способствовал более четкому разделению функций управления между отраслями и уровнями управления. В дальнейшем — использование плана в качестве идеологической пропаганды, заведомое завышение требований и показателей и в конечном итоге — общегосударственная ложь.

Достижения первых десятилетий Советской власти — это полностью результат перенапряжения человеческих ресурсов. Необыкновенные показатели и рекорды стали возможны в основном не за счет инновативной деятельности в области промышленности, а за счет напряжения сил.

В период нэпа Лениным излагается откорректированная позиция по вопросу государственного строительства, в ее основе:

- повышение престижа работы в госаппарате с целью повысить эффективность управленческого труда;
- формирование соответственной культуры, «именно о культуре ставлю я здесь вопрос, потому что в этих делах достигнутым надо считать только то, что вошло в культуру, в быт, в привычку» [Ленин, 1950, т. 33, 446].

Конституция 1924 г. подводит определенный итог ленинского периода, периода поиска пути методом проб и ошибок. Курс на немедленное отмирание государства и разрушение его аппарата оказался заменен курсом на построение крепкого государства, основанного на

дисциплине, контроле, централизации, что соответствовало устойчивой традиции «державности», присущей российской политической культуре. Радикально сменились воззрения на государственный аппарат, однако даже новые принципы, заложенные в его основу, не останавливали бюрократизацию. Альтернативой политической системе, построенной на принципе самоуправления, «самодержавия народа» могла быть парламентская демократия. Но ВКП (б) на такую систему не ориентировалась.

Социально-экономические трудности 1928 г., ошибочное решение о форсировании и коллективизации, предпринятое в 1929 г., послужили непосредственно толчком для возникновения тоталитаризма [Земцев, 1992, 92]. Среди причин или с установления административно-командной системы:

- умаление роли Советов, сведение их роли к формальной;
- выдвижение на первый план, увеличение государственного аппарата, сращивание его с партийным аппаратом;
- номенклатурный принцип управления всем обществом в сочетании с неквалифицированностью и непрофессионализмом кадров;
- приоритет чрезвычайных методов, методов принуждения при решении управленческих проблем.

Изменения принципов управления нашли свое отражение в идеологии, были закреплены в Конституции СССР 1936 г. Сравнивая тексты Конституций, невозможно не отметить, что совершенствование системы органов государственного управления проводилось не только за счет количественных изменений, но и по линии перераспределения компетенции между органами.

- *Принятие «сталинского закона» положило конец системе съездов Советов (по Конституции 1924 г. им принадлежала верховная власть, поскольку отныне высшим органом государственной власти является Верховный Совет СССР, и законодательная власть осуществляется исключительно им (ст. 30–32));*
- *законодательно закреплена и такая конституционная основа власти и управления, как роль партии (согласно ст. 126 она представляла руководящее звено всех общественных и государственных организаций трудящихся), а также практика совместных решений государственных и партийных органов на всех этапах управления (это повлекло за собой изменение способов рекрутирования элиты: развитие номенклатурного принципа руководства всеми структурами государственного управления, в основе которого — принцип личной преданности партии (вождю));*
- *впервые не было ограничений избирательного права. К этому времени уничтожены или изолированы все те, кто мог оказать сопротивление режиму;*
- *конституционно закреплен отраслевой принцип руководства (ст. 72–77);*
- в организации управления усиливались общесоюзные начала, управление важнейшими отраслями — в руках союзного руководства;
- увеличиваются масштабы государственного управления, огосударствление управления охватило сферы науки, искусства;



- органы местного самоуправления также вошли в систему органов государственной власти (гл. 8).

Практика управления в период Великой Отечественной войны наложила свой отпечаток на развитие управления, в послевоенные годы происходит дальнейшее укрепление позиций планово-административного централизма.

К концу 1950-х – началу 1960-х годов наблюдается повышенное внимание к вопросам управления. Это было связано прежде всего с количественным и качественным усложнением народного хозяйства, основу которого составляла многоотраслевая индустрия. Кроме того, сильно изменилась социально-политическая обстановка. С одной стороны, произошло изменение самоощущения простого народа: великая Победа способствовала подъему национального самосознания, гордости. С другой стороны, управление в номенклатуре не могло более носить репрессивного характера, класс номенклатуры оформился, приобрел силу [Восленский, 1991]. Изменения происходили в направлении резкого сокращения карательно-репрессивных функций, усиления *коллегиальных* форм руководства.

С 1953 г. началась радикальная реорганизация системы карательных органов. Ликвидирован ГУЛАГ, объединенные Берией силовые министерства разъединены на МВД, занимающееся охраной порядка, и органы госбезопасности, подконтрольные фактически ЦК КПСС и его Политбюро.

В 1957 г. Верховный суд СССР был лишен права неограниченного контроля в делах республиканских судов, судебная система была приведена в соответствие с территориально-административным делением государства.

Важнейшим направлением реформ стало совершенствование системы хозяйственного управления. В период с 1953–1956 гг. по настоянию Хрущева были приняты постановления ЦК КПСС и Совмина СССР об отмене излишней централизации планирования, праве колхозов дополнять и изменять положения Устава сельхозартели с учетом местных условий.

В 1957 г. осуществлен переход от управления экономикой через отраслевые министерства к руководству через региональные центры (совнархозы). Первоначально эти меры привели к повышению уровня специализации регионов, развитию инициативы на местах, развитию местного производства. Но вследствие непродуманности всего комплекса мер (сочетание централизованного государственного руководства и местной самостоятельности) возникли трудности в управлении предприятиями отраслей промышленности общегосударственного значения, в силу традиционных отношений на местах развились местный национализм, бюрократизм. Для преодоления этих недостатков была усилена централизация в планировании, сокращение числа совнархозов, создание в начале 1960-х годов республиканских совнархозов и ВСНХ СССР, что привело к существованию многоступенчатости управленческой системы, пресечению функций ее отдельных звеньев.

Н.С. Хрущев стремился к проведению системы реформ, которые затронули бы все стороны жизни общества. Параллельно с децентрализацией управления экономикой он начал преобразования с целью приблизить *партийные комитеты и советы к конкретному управлению* производством.

Наряду с технократизацией управленческого аппарата, прагматизацией хозяйственной политики, слиянием управленческих обязанностей политических и хозяйственных руководителей, прослеживается попытка разрушения основ функционирующей элиты. Но появление концепции «общенародного государства» свидетельствовало о признании руководством страны невозможности отказаться от государства. Несмотря на попытки децентрализации государственного управления, произошло возвращение к обоснованию традиционно сильной государственной власти.

В 1960-е годы в российской экономике обнаружились еще более существенные противоречия между уровнем технического развития производства и формами организации труда, заметно снизился уровень рентабельности производства и другие экономические показатели. Это было следствием неразрешенных проблем на более раннем этапе и вынуждало к проведению новых реформ, которые начались уже после смены политического руководства страной в 1964 г.

Их основной задачей явилось совершенствование взаимодействия общественных, коллективных и личных интересов через приведение производственно-экономических отношений в соответствие с уровнем и характером производительных сил. Хозяйственная реформа 1960-х годов предполагала:

- изменения в структуре управления н/х: возвращение к отраслевому принципу управления, внедрение новой основы отраслевого управления;
- коррекцию системы планирования: стимулирование развития хозяйственной самостоятельности предприятий за счет активизации рыночных отношений и сокращения числа централизованно утверждаемых показателей (составление планов на реализованную продукцию);
- внедрение *экономических методов управления* (полного хозяйственного расчета).

Реакцией на слишком смелые идеи сторонников рыночных отношений в качестве реакции вызвали к жизни централистско-охранительные идеи [Валовой, Лапшина, 1972]. Предложения «товарников» подвергались ожесточенной критике. Преобразования, связанные с внедрением рыночных отношений и демократизацией, должны были развиваться и охватить всю сферу государственного управления. Недостаточная продуманность экономических преобразований, невозможность выйти за рамки марксистского учения стали одной из причин затухания и сворачивания реформ. Но более существенной причиной того, что реформы «захлебнулись» при переходе ко второму этапу, стало молчаливое сопротивление чиновничьего аппарата главных отраслевых управлений. Трудовые коллективы представляли собой наиболее развитые и перспективные организации в советском государстве. Наличие реальных интересов не только сплачивало коллективы крупных предприятий, делало их заинтересованными в повышении эффективности управления. В период 1965–1975 гг. Всесоюзный центр и отраслевые центры научной организации труда разработали ряд методических рекомендаций и провели эксперименты по совершенствованию организации труда на предприятиях. Однако они не смогли добиться широкого внедрения своих инноваций. Трудовые коллективы не могли изменить соотношение интересов и приоритетов в рамках государства. Отделы и службы министерств и отраслевых управлений отказались экономически отвечать за свою деятельность: предложения, советы и претензии хозрасчетных подразделений и предприятий отвергались, игнорировались требования и решения хозрасчетных коллективов предприятий [Ефремов, 1999, 199–120]. В конечном итоге это привело к постепенному свертыванию внутризаводского хозрасчета, ослаблению материальной заинтересованности и утверждению принципов «уравниловки» на уровне коллективов предприятий.

Официального отказа от самих преобразований не было, но от реформ А.Н. Косыгина осталась одна риторика.

С бесславным завершением косыгинских реформ связано и то, что с этого периода в управлении решающим звеном становится организация (предприятие). Основные действия предпринимаются в области совершенствования организационной структуры и деятельности. На уровне организации решаются проблемы повышения эффективности производства и управления (совершенствование управленческого цикла, составление сетевых графиков).

Конституция 1977 г. принимается в тот период, когда «место “бойцов партии” заняли “исполнители” — люди часто безликие, в значительной мере отученные принимать самостоятельные решения и брать ответственность на себя, рисковать и упорно добиваться общественно-значимых целей... Для них двойная мораль, перманентная аппаратная интрига стали едва ли не нормой бытия, а разрыв между словом и делом — условием выживания» [Осипов, 1990, 11].

По сравнению с текстом Конституции 1936 г., в новом основном законе содержится ряд моментов, позволяющих оценить те изменения в государственном и общественном устройстве, которые произошли за период с 1936 по 1977 г. и потребовали законодательного закрепления.

1. В ст. 1 гл. 1 закреплено положение: «СССР — социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочего класса, крестьянства и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей».

2. Ст. 6 «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является КПСС» содержит положение о месте и роли КПСС. По сравнению с Конституцией 1936 г., вопрос о партии вошел в первую главу, чем еще раз подчеркивалось значение партии.

Восленский считает, что за понятием «партия», особенно в вопросе принятия решений, стоит номенклатура, «господствующий», «эксплуататорский» класс советского общества. Наличие этого класса и объясняет, по его мнению, сохранение государства и доказывает верность ленинских рассуждений [Восленский, 1997].

3. Введение раздела «Государство и личность», среди статей которого ряд принципиально новых, например, ст. 49, закрепляющая право каждого гражданина критиковать, вносить изменения в органы государственного управления, ст. 57 об обязанности государственных органов охранять права и свободы граждан, «уважение личности».

4. Если в Конституции 1936 г. «Высшие органы государственной власти» и «Органы государственного управления» — это два самостоятельных раздела, то в Конституции 1977 г. эти вопросы объединены в пятом разделе «Высшие органы государственной власти и управления». Высшим органом по-прежнему остается Верховный Совет, причем полномочия Президиума продолжают расширяться, согласно ст. 119 он является постоянно действующим органом.

Согласно этой системе, органы государственного управления рассматривались в качестве исполнительного аппарата или государственной администрации. Исполнительно-распорядительную деятельность практически осуществляли не все государственные органы, а лишь те, которые обозначались как органы государственного управления [Алехин, 1997, 9]. Законодательная власть осуществлялась только на федеральном и республиканском уровне.

Реформы Горбачева не возникли случайно: «ее основные направления обсуждались сначала в частном и неофициальном порядке, потом в недрах руководящих партийных инстанций...» [Верт, 1998, 491].

Но это была очередная революция сверху, причем за вдохновителями и инициаторами преобразований было оставлено право выступать от имени народа.

На XIX партконференции (июнь-июль 1988 г.) на первый план выдвигается кардинальная реформа политической системы. «Задача состоит в том... чтобы все дела в стране решались народом и его полномочными представителями». Задачами реформ являлись:

- самоуправление: «восстановление руководящего положения выборных органов по отношению к исполнительным и их аппарату»;
- демократическое выявление и формирование интересов и воли всех классов;
- интернационализм;
- укрепление социалистической законности и правопорядка;
- четкое разграничение функций партийных и государственных органов;
- создание механизмов своевременного самообновления политической системы, к которым можно отнести возрождение в партии принципа коллегиальности при принятии решений, подотчетность партийного аппарата выборным органам партии.

Впервые сформулированы понятия «правовое государство» и «гражданское общество» применительно к СССР, в основе их представления о приоритете законности и самоуправления. М. Горбачев и его сторонники приступают к формированию новой двухуровневой представительной советской системы. Высшим органом власти вновь становится съезд Советов, который путем тайного голосования выбирает постоянно действующий парламент, обладающий законодательными, распорядительными и контрольными функциями — Верховный Совет и его Председателя.



В 1990 г. начался глобальный политический кризис, выразившийся прежде всего в серии межнациональных конфликтов (Карабах, Сумгаит, Фергана...), в связи с чем М. Горбачев, указывая на чрезвычайные обстоятельства, принимает решение упрочить свое положение. Важнейшим нововведением этого периода является введение в СССР института президентства. Это свидетельствовало о невозможности проведения реформ быстрыми темпами с опорой на старый аппарат, необходимости централизации управления страной. С введением новых структур связывалась постепенная передача власти от партийных структур государственным.

Итог, закрепивший расстановку сил, — новое издание Конституции в 1991 г. с изменениями 1988–1990 гг., среди которых принцип разделения властей. Противоречивость данного документа свидетельствовала том, что процесс реформирования только начался и окончательные направления и приоритеты еще не были определены.

## 38.3. Административные реформы в современной России (1990–1999 гг.)

Современный административно-политический процесс в России свидетельствует не только о наличии серьезного разрыва между «концептуальной моделью» реформ и действительностью, но главным образом о наличии противоречий внутри самой «модели», которые во многом и определили развитие ситуации. Периодизация современных реформ представляет значительный интерес и сложность, поскольку процесс не завершен. С точки зрения идеологии, т.е. тех ценностных ориентаций и принципов, которые предполагалось реализовывать в России, можно выделить следующие этапы административных реформ:

1990–1991 гг. — борьба за суверенитет России. Административно-политические преобразования носили несамостоятельный, достаточно хаотичный характер, отвечали потребностям противостояния с союзным центром.

1991–1993 гг. — радикально-либеральная административная форма. В период становления российской государственности ее определили глобальная экономическая реформа, а также острая борьба административно-политической элиты за право внедрить свою модель развития, проводить реформы в соответствии со своей идеологией, в правящей элите прослеживается сильная ориентация на западные модели. На этом этапе идет разработка основ Конституции. Администт-

ративные преобразования испытывают влияние внутреннего противостояния.

1993–1995 гг. — этап адаптации и перестройки государственных и общественных структур в соответствии с нормами Конституции. К этому периоду становятся очевидными последствия радикальных экономических реформ, возникает необходимость корректировки позиций. Неудачи реформ заставляют более критично относиться к применению «западных моделей» экономического и политического развития. Очевидными становятся и противоречия в отношениях с субъектами Федерации в процессе реализации принципа разделения властей. Постепенно происходит усиление государственнических настроений.

1995–1996 гг. — курс на укрепление Российского государства, пересмотр отношений к отечественным традициям и особенностям. Россия открыто заявляет о своих национальных интересах как во внутренней, так и во внешней политике, о стремлении ввести российский политический процесс в русло законности. Более гибкой становится политика государства в экономической сфере, признается недостаточность чисто рыночных механизмов, происходит переход к сочетанию административных и рыночных методов. Осознается необходимость планомерных административных реформ для укрепления государственной власти;

1997 г. — начало новой административной реформы, которая может быть определена как умеренно-либеральная. Разрабатывается концепция административной реформы, ориентированная на учет специфики российских традиций.

***Становление новой российской государственности*** и соответствующие административные реформы начались в условиях Союза, что во многом определило их специфику. В процессе становления Российской государственности следует обозначить период с мая 1990 г., точнее, с времени провозглашения Декларации о независимости, до августа 1991 г.

Административные преобразования этого периода нельзя рассматривать как самостоятельные административные реформы. В этот период происходит процесс адаптации существовавшей системы к новым политическим и экономическим условиям. Административные преобразования не носят системного характера, однако принципы и ориентиры, определенные в этот период, оказали влияние на дальнейшее формирование системы управления. Этот период становления определили взаимоотношения России и Союзного центра, борьба за суверенитет России и отношение к социализму.

В соответствии с принятыми поправками к действующей Конституции, высшая представительная власть в республике обрела двухуровневую структуру: Съезд Народных депутатов, высший орган государственной власти, избираемый на 5 лет, работающий не менее двух раз в году, и Верховный Совет — постоянно действующий законодательный и контрольный орган, избираемый на тот же срок. Модель эта в России была точной копией модели всесоюзного образца, реа-



лизованной в 1989 г. Система высших органов государственной власти была восстановлена по образцу Конституции 1918 г. и соответствовала общей идеологии горбачевской перестройки: возвращению к ленинским образцам, очищению и реабилитации советской системы, в основу которой был заложен принцип полновластия Советов.

Конституция 1977 г., с учетом поправок, внесенных в период с 1989 по 1993 г., содержала существенные противоречия. Среди них — полновластие Советов и разделение властей, отсутствие правового механизма политического плюрализма, примат власти над законом. Противоречия и неясности Основного закона на протяжении всего исследуемого периода служили основанием, легитимацией совершенно взаимоисключающих действий, и это вполне осознавалось многими.

Основные направления ***административной реформы,*** обозначенные в период становления российской государственности, получили свое развитие в рамках всего ***доконституционного этапа (1991–1993),*** оказали влияние на весь период современности. Эту реформу можно охарактеризовать как радикально-либеральную.

В доконституционный период развития России можно выделить несколько основных направлений административных преобразований.

1. Формирование государством институтов гражданского общества, а затем — установление таких отношений с гражданским обществом, которые стимулировали бы его развитие и сохранение. Основой административных реформ должно было стать принципиально другое взаимодействие власти и народа, развитие диалога, общение между членами общества по вопросам государственного устройства. Исключительно важным шагом нового руководства России было признание народа носителем суверенитета и источником государственной власти. Инициатором и основной движущей силой этих преобразований явилось государство, что соответствовало традиционным представлениям о роли государства в процессе общественного развития.

2. Реализация принципа разделения властей. Примечательно, что уже на этом этапе закладывается приоритет исполнительной власти, ее особая роль в реформаторском процессе. Суть изменений — постепенная замена Советской системы системой, основанной на разделении властей, и укрепление исполнительной вертикали. Президент Российской Федерации, вступив в должность с 19 июля 1991 г., начинает с формирования своих вспомогательных структур. Вне рамок Конституции, порождая существенные противоречия в системе управления, создаются: Государственный совет, администрация Президента, органы при Президенте.

Создавая подведомственные и во многом зависимые от себя структуры, Президент стремился укрепить свою позицию. Истоки происходящего в системе исполнительной власти — в устойчивой традиции примата власти над законом. Исполнительная власть, опираясь на эту действительно устойчивую традицию, была независима от судебной (контролирующей), а фактически подконтрольной и законодательной власти. Верховный Совет, который обладал законодательной

властью, пользуясь правом толковать законы и вносить поправки в Конституцию, использовал свои возможности для расширения «исполнительных полномочий».

Несмотря на провозглашаемый принцип законности, события августа 1991 г., чрезвычайное положение и подавление путча легитимировали чрезвычайные действия Президента РФ. Таким образом, путч создал условия для проведения административной реформы, начало которой можно проследить в решениях по «экспериментальному управлению».

То, что Б.Н. Ельцин формировал именно систему, свидетельствует указ «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти» от 22 августа 1991 г., в котором описывается вся вертикаль («система исполнительной власти») от Президента до глав администраций, ее особенности: жесткая иерархия, централизация и отсутствие «системы сдержек и противовесов», составляющей основу принципа разделения властей.

События августа 1991 г. «ознаменовали собой завершение социалистического этапа общественного развития». А.А. Собчак писал: «...то, о чем мы даже думать не смели, — устранение коммунистической партии с политической арены, которое должно было произойти неизбежно, но естественным путем, — случилось» [Собчак, 1991, 283].

С мая 1992 г. начинается «война законов» и осуществляются изменения администрации Президента. Проанализировав историю возникновения и развития этого института, можно проследить, как путем увеличения числа его функций происходило превращение его из чисто технического работника в аналитика, от позиции которого во многом зависело решение Президента.

В этот период встал вопрос о месте и роли Советов в складывающейся системе власти и управления. Основным идеологом системы Советов выступает Р.И. Хасбулатов. За период 1992–1993 гг. им опубликована целая серия работ, включая статьи, материалы выступлений, работы исторического плана, в которых подчеркивалась традиционная значимость представительных органов в истории российского государства, Советы рассматривались как преемники древних «демократических» традиций. Р. Абдулатипов также выступал как убежденный противник «западного» принципа разделения властей, полагая, что в России он не укоренился, и именно Советы, существовавшие издревле, составляли и впредь должны составлять стержень российской государственности.

Сторонники реализации принципа разделения властей, либерализации отношений (Е. Гайдар, Г. Бурбулис, А. Чубайс, А. Собчак) опирались на опыт успешного существования этой системы в наиболее развитых демократических странах Запада.

В процессе споров обе стороны проявили тенденцию к абсолютизации собственных идей, идеализм, утопизм, проповедование своей «ортодоксальной веры».

3. Ориентация на формирование политически нейтральной системы государственной власти и управления, замена номенклатурного



принципа бюрократическим, в основе которого «система заслуг и достоинств». Существенным моментом на пути формирования новых принципов государственного управления в 1990 г. явился запрет на совмещение должности руководителя государственного органа власти или управления с любой другой должностью, в том числе в политических или общественных организациях [Ведомости съезда, 1990, № 4, ст. 52]. Таким образом закреплялось разделение партийных и государственных должностей, что можно считать началом создания политически нейтральной системы государственной службы.

В продолжение решений I съезда, 20 июля 1991 г. был подписан указ о департизации, объявивший прекращение деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР. Когда деятельность КП была приостановлена указом Президента [Ведомости съезда, 1990, № 35, ст. 1149], исполнительная власть получила указом Президента «право пользования» имуществом КПСС и КП РСФСР, а механизм ее контроля фактически отсутствовал.

4. Пересмотр отношений между государственным и частным сектором, изменение роли государства в регулировании экономических процессов. В рассматриваемый период курс брался на невмешательство органов государственной власти и управления в регулирование рыночных процессов.

В наибольшей степени это проявилось в 1991–1993 гг., в период радикальной экономической реформы.

5. Суверенитет России. Принятое положение «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР (основ союзного договора)» в отношении с Союзом предполагало: подчинение Правительства России непосредственно Съезду и ВС, контроль над силовыми и финансовыми министерствами на территории республики с последующим созданием собственных (КГБ, МВД, Центральный банк) [Ведомости съезда, 1990, № 4, ст. 63].

6. Совершенствование федеративных отношений. Ведя борьбу с Союзом за реальный суверенитет, Россия должна была быть последовательной в отношении со своими субъектами. Являясь союзной республикой и федерацией одновременно, она оказалась едва ли не в самом сложном положении: «центробежная политика», проводимая в отношении Союза, требование перераспределения власти в рамках обновленного Союза оказывали влияние на отношения в Федерации.

«Национализм», в противовес прежней союзной, да и российской национальной политике, оказался сильнодействующим средством в руках местных элит. «Парад суверенитетов» развернулся прежде, чем были продуманы механизмы и тонкости разграничения полномочий, взаимодействия властей. И это усложняло работу над федеративным договором.

7. Децентрализация, передача отдельных полномочий на более низкий уровень управления при сохранении централизованной власти, в дальнейшем — создание автономных структур, обладающих собственными ресурсами для выполнения задач. Конституционное

закрепление местного самоуправления как управления, отделенного от государственной власти.

Административные реформы начались и проводились в России при отсутствии единой, продуманной, четкой концепции модернизации государства, четких представлений о конечных целях преобразований. Первые шаги по реформированию административных служб выявили общую неподготовленность реформ и спонтанность действий. Вместо разработки стратегии реформирования государственного аппарата с ориентацией его на будущие потребности был выбран путь постепенного устранения недостатков, решения разного рода тактических задач.

Направления административных реформ, обозначенные в период либеральной реформы 1991–1993 гг., были закреплены в новой Конституции, принятой на референдуме 12 декабря 1993 г. Конституционные аспекты административной системы могут быть сведены к нескольким существенным моментам.

1. *Изменение отношений общества и государства,* обозначенное еще в ряде поправок к Конституции 1977 г., получило свое закрепление и развитие в Конституции 1993 г. Носителем суверенитета и единственным источником власти признан российский народ (ст. 3). При этом новая Конституция не ограничивается, как это было раньше, декларацией, а устанавливает в качестве обязанности государства защиту и соблюдение прав и свобод человека. В целом Конституция направлена на формирование и поддержку гражданского общества, ряд глав и статей содержат конкретные его положения (гл. 1, ст. 1–3,12, 13; гл. 2). Согласно Конституции, впервые органы местного самоуправления не включены в систему органов государственной власти, происходит фактически разделение на государственную власть и местное самоуправление. Общеидеологические изменения нашли свое отражение и в принципах организации и функционирования системы государственного управления: принципы открытости, равного доступа граждан к управлению государством (ст. 32) и др.

2. Конституция закрепляет *принцип разделения властей* (ст. 10), согласно которому органы государственной власти являются самостоятельными в пределах своей компетенции. Специфика российского разделения властей состоит в том, что Президент, формально не входя ни в одну из трех ветвей власти, имеет значительные полномочия в сфере исполнительной власти (ст. 83, 111).

3. *Изменение роли органов государственной власти и управления в процессе регулирования экономических отношений.* В решении этого вопроса наблюдается принципиальное отличие новой Конституции от традиций советских конституций. Государство не устанавливает плановые задания, не вправе диктовать цены, сохранять монополию внешней торговли, заведовать сбытом и снабжением, руководить сельским хозяйством. Государство стремится только установить единые принципы организации экономической сферы на всей территории РФ, что соответствует традициям исторически сложившегося экономического комплекса. Конституционные гарантии, определяющие принципы рыночной экономики и, соответственно, поле деятельности органов государственного управления, состоят в признании единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции.



4. *Децентрализация государственной власти.* Организация власти в федеративном государстве — крайне сложный вопрос. С одной стороны, органы исполнительной власти не могут составлять жесткую вертикаль, поскольку это парализует инициативу субъектов Федерации. С другой стороны, от слаженного действия органов исполнительной власти на всей территории Федерации зависит эффективность управления. Конституция предусматривает формирование единой системы исполнительной власти, состоящей из органов исполнительной власти Федерации и субъектов, но только в пределах ведения Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения Федерации и субъектов (ст. 77, ч. 2). Гибкость организации единой исполнительной власти в условиях переходного периода должна была обеспечить согласование интересов.

5. Конституция содержит только самые общие положения, *основы создания государственной службы.*

После проведения референдума в декабре 1993 г. конституционный процесс не мог быть завершен, требовалось дальнейшее закрепление провозглашенных норм. Продолжение конституционного процесса — принятый в апреле 1994 г. Договор об общественном согласии, повторяющий многие положения Конституции, должен был способствовать ее закреплению. В послеконституционный период развития происходит двусторонний процесс, с одной стороны, идет адаптация старых государственных структур к новым условиям существования, с другой стороны, в государственную практику внедряются новые идеи и подходы, создаются новые институты, закладываются новые традиции.

Учитывая предшествующий опыт, нормативные установления конституций зарубежных демократических государств, при разработке новой Конституции предпринимаются меры по укреплению ее стабильности. Прежде всего Конституция применяет иную терминологию — вводятся понятия «пересмотр» Конституции и «поправки». Введена новая норма, определяющая перечень субъектов, которые могут инициировать процесс пересмотра Конституции или внесения в нее поправок (Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство, законодательные органы субъектов РФ, а также группы численностью не менее 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы) (ст. 134).

На повышение стабильности Конституции направлено и то, что ее главы, выражающие концептуальную сущность Конституции, не могут быть пересмотрены Федеральным собранием (гл. 1, 2, 9).

Анализируя культурно-ценностные изменения, следует отметить, что российские демократические реформы не были связаны с массовым распространением ценностей и ориентаций, свойственных «гражданской культуре». Были восприняты лишь некоторые базовые эле-

менты из системы демократических ценностей (выборы, местное самоуправление...), что со временем могло привести к закреплению некоторых демократических привычек и навыков, но процесс этот не мог носить обязательный и необратимый характер.

Поиск новых оснований административных преобразований содержится в обращении Б. Ельцина к Федеральному собранию 1994 г. «Об укреплении Российского государства». Но подлинное усиление национально-державного элемента в риторике политического руководства, фактический отказ от прозападной линии развития относится к началу 1995 г., года выборов в Государственную Думу. На протяжении «предвыборного» периода практически все партии и движения активно используют «государственнические настроения» россиян. Основным принципом Концепции государственной национальной политики от 15 июня 1996 г. стало «развитие федеративных отношений, обеспечивающих гармоничное сочетание самостоятельности субъектов РФ и целостности Российского государства».

В процессе осуществления административных реформ на всей территории Российской Федерации значительная роль была отведена реформированию института государственной службы, которое осуществлялось постепенно на протяжении послеконституционного периода.

*На протяжении нескольких лет непрерывно шла работа по формированию этого института, но при отсутствии единой концепции государственной службы на первоначальном этапе институционализации государственной службы можно наблюдать достаточно хаотичные действия по ее устройству.*

Новым шагом в развитии системы государственной службы Российской Федерации стало издание первого Положения о государственной службе, которое было утверждено указом Президента Российской Федерации 22 декабря 1993 г. Федеральная государственная служба была отнесена к ведению Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации получили право самостоятельно осуществлять организацию и регулирование государственной службы в соответствии с федеральным положением. Статус государственного служащего в Российской Федерации существенно изменился. Произошел переход от российского традиционного, широкого понимания термина «государственная служба» (как повинность) к узкой трактовке этого понятия: государственным служащим считается «гражданин Российской Федерации, занимающий в порядке, установленном настоящим Положением, оплачиваемую государственную должность».

Положение о государственной службе установило следующие принципы организации и деятельности федеральной государственной службы: принцип законности, принцип служебной иерархии, принцип подконтрольности и подотчетности государственных органов, принцип внепартийности государственной службы, принцип равного доступа граждан к государственной службе, принцип ответственности федеральных государственных служащих за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей, принцип социальной защищенности.



В основу преобразований был заложен принцип «заслуг и достоинств» («merit system»). В целом в этот период прослеживается стремление к утверждению основ веберовской концепции бюрократии, согласно которой бюрократический способ организации является наилучшим, бюрократия одинаково эффективно служит любому хозяину, не вмешивается в политику, независима от воздействия субъективного влияния на процесс принятия решений. Веберовская концепция, предполагающая действия по правилам, существующая в условиях заведенного порядка и предсказуемости, соответствует стабильным социально-экономическим условиям.

Положение содержало характерные для российской системы управления черты: стремление к детальной регламентации отношений, восстанавливалась, по сути, система Табели о рангах. Это должно было привести к бюрократизации системы управления.

Государственная служба субъектов федерации в основных чертах повторяла по содержанию и форме федеральную государственную службу, что должно было способствовать формированию властной вертикали, обеспечению единства и гибкости системы органов исполнительной власти, к которой относится подавляющее большинство государственных служащих.

Принятие в 1995 г. закона «Об основах государственной службы» суммировало предыдущие шаги по реформированию государственной службы. Оценка роли данного закона в процессе становления государственной службы не может быть однозначна. В нем содержатся основные принципы ее организации, среди которых — функциональные требования, чиновная иерархия, чисто технологические схемы управления. В то время как требования к нравственным, коммуникативным и гражданским качествам государственного служащего представлены слабо. В значительной мере прослеживается приоритетность эффективности и рациональности как «высших организационных ценностей». Прослеживалась тенденция к детальной регламентации деятельности государственных служащих, что неизбежно вело к усилению бюрократизма. Реформирование законодательства, осуществляемое государством, происходившее без влияния общества, не могло оказать значительного влияния на изменение института государственной службы. Старый «номенклатурный класс» был не только сохранен в ходе административных действий (различных переименований должностей при сохранении прежних персон в центре и на местах), но и «без дополнительной риторики уцелел в качестве едва ли не центрального компонента новой власти» [Мельвиль, 1998, 27].

Проблема эффективности деятельности государства, понимаемая как способность выполнения им своих экономических, социально-правовых функций и обеспечения благополучия общества, по праву может быть названа одной из основных проблем современности. Ад-

министративные реформы современной России можно рассматривать в контексте европейских преобразований, «перехода от администрирования к менеджменту», который подразумевает отказ от традиционной иерархической структуры управления, кооперацию, рыночный обмен в сфере управления. Процессы, происходящие в европейских странах и в нашей стране, во многом созвучны. И если раньше зарубежный опыт государственного управления практически не использовался по идеологическим соображениям, то теперь проблема освоения и адаптации зарубежного опыта государственной службы стала достаточно актуальной. При этом для российских политиков уже очевидно, что для осуществления административной реформы недостаточно ограничиваться сокращением количества управленцев, созданием нового законодательства.

По распоряжению Президента в 1997 г. была образована Комиссия по государственному строительству, разработана концепция административных реформ. В 1998 г. в аналогичном послании основные направления реформ были подтверждены, в послании они выступают под заголовком «Концепция административной реформы».

Основные направления административных реформ, начатых в современной России, имеют много общего с реформами в странах Запада и могут быть сведены к нескольким существенным моментам.

1. Приватизация, под которой, в широком смысле слова, подразумеваются действия по уменьшению доли правительства и соответственно увеличению значения частного сектора в управлении или владении собственностью. Она включает не только передачу госсобственности в частное владение, но и заключение контрактов с частными организациями на выполнение определенных услуг на конкурсных условиях, предоставление гражданам альтернативных возможностей получения услуг. В связи с этим возникают проблемы увеличения масштабов коррупции, уменьшения объемов услуг для бедных слоев населения.

2. Децентрализация. Передача отдельных полномочий, функций на более низкий уровень управления при сохранении централизованной власти и создание автономных структур (муниципальных образований), обладающих собственными ресурсами для выполнения возложенных задач).

3. Улучшение качества государственных услуг и механизма их распределения.

4. Реформирование государственной службы и развитие человеческих ресурсов.

5. Совершенствование организационных структур и деятельности органов государственного управления.

6. Улучшение управления государственными финансами и бюджетом.

7. Внедрение информационных технологий в процесс управления.

8. Мониторинг интересов и оценка результатов.



Характерной особенностью российских реформ является усиление исполнительной власти как приоритетное направление, при незначительных контрольных функциях со стороны общества, которое переживает трудный процесс формирования.

Законы о государственной службе, появившиеся в 1996–1997 гг., шли, с одной стороны, в русле дополнений к Федеральному закону 1995 г., с другой — способствовали некоторому смещению приоритетов. Происходит постепенный отказ от ценностно-нейтрального подхода к государственной службе. В процессе становления этого института в его деятельность вносятся коррективы, прежде всего ведется разработка дополнительных мер подготовки государственных служащих, повышение периодичности аттестации, сроков повышения квалификации. Изменения должны затронуть глубинные основы управленческой культуры, а подобное невозможно волевым путем, в ограниченные сроки.

В рамках концепции Комиссия по государственному строительству разработала и сформулировала систему принципов и мер, направленных на качественное изменение государственной службы, приведение ее в соответствие современным условиям.

- Принцип приоритета профессиональных качеств, предполагающий конкурсный отбор и систему аттестаций, а также поощрения.
- Принцип статусного разделения политических и «карьерных» административных должностей.
- Принцип компенсируемых ограничений.
- Принцип приоритета прямых денежных выплат над «теневыми» льготами и привилегиями.
- Принцип «выведения за штат» и перевода на хозрасчет значительной части функций госслужбы.
- Принцип открытости для общественного контроля.
- Принцип ориентации на клиента, связанный с изменением соотношения общество–государство, новых приоритетов управления.
- Принцип служебной лояльности.
- Принцип этичности.
- Принцип системности подготовки и переподготовки кадров.

В целом реформа государственного аппарата в России проходила в русле аналогичных реформ на европейском пространстве и в общих чертах соответствует мировым тенденциям эволюции аппарата.

С избранием в 2000 г. новым Президентом РФ В.В. Путина начинается новый этап административно-политических преобразований.

## ЛИТЕРАТУРА

*Абдулатипов Р.* Советы — стержень государственности // Российская газета. 1993. 31 августа.

*Аксаков К.С.* Записка о внутреннем состоянии России, представленная императору Александру II // Теория государства славянофилов. СПб., 1898.

*Анисимов Е.В.* Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого. СПб., 1997.

*Арефьев М.А., Осипов И.Д.* (отв. ред.) Культура российского самоуправления. СПб., 2003.

*Быстренко В.Н.* История государственного управления и самоуправления в России. Новосибирск; М., 1997.

*Васильчиков А.И.* О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1866–1871. Т. 1–3.

Ведомости Совета народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. М., 1991–1993.

*Верт Н.* История советского государства. М., 1998.

*Гайдар Е.Т.* Государство и эволюция // Гайдар Е.Т. Сочинения в 2-х томах. М., 1997.

*Герасименко Г.* Опыт земского самоуправления в России // Проблемы теории и практики управления. 1995. № 5.

*Градовский А.Д.* Политика, история, администрация. СПб.; М., 1871.

*Ельцин Б.Н.* Послание Федеральному собранию // Российская газета. 1998. 24 февраля.

*Ельцин Б.Н.* Послание Федеральному собранию // Российская газета. 1999. 31 марта.

*Ельцин Б.Н.* Послание Федеральному собранию // Российская газета. 1996. 27 февраля.

*Ельцин Б.Н.* Послание Федеральному собранию // Российская газета. 1997. 7 марта.

*Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983.

*Земцев Б.Н.* Противоречия государственно-политического устройства советской России // Формирование административно-командной системы / Отв. ред. В.П. Дмитренко. М., 1992.

Исполнительная власть в Российской Федерации. М., 1996.

История государственного управления в России / Под ред. А.Н. Марковой. М., 1997.

История государственного управления России / Под ред. В.Г. Игнатова. Ростов-на Дону, 1999.

*Кавелин К.Д.* Верховная власть и административный произвол. Берлин, 1878.

*Кавелин К.С.* Наш умственный строй. М., 1989.

*Ключевский В.О.* Сочинения. В 9 т. М., 1989.

*Ковалевский М.М.* Конституционное право. СПб., 1909.

Конституция Российской Федерации. М., 1996.

*Коржихина Т.П.* История государственных учреждений СССР. М., 1986.

*Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. СПб., 1894.

*Кропоткин П.А.* Современная наука и анархия. Пг.; М., 1920.

*Ленин В.И.* Полное собрание сочинений. М., 1962.

*Медушевский А.Н.* Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. М., 1998.

*Милюков П.* Государственное хозяйство России первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. СПб., 1905.

*Митрохин С.* Модели федерализма для России. В поисках альтернативы хаосу и распаду // Федерализм. 1997. № 1.



*Неволин К.А.* Полное собрание сочинений. СПб., 1905. Т. 6.

*Неволин К.А.* Энциклопедия законоведения. СПб., 1997.

*Оболонский А.В.* На службе государевой: К истории российского чиновничества // Общественные науки и современность. 1997. № 5.

*Осипов А.Г.* Крах административно-командной системы. М., 1990.

*Пияшева Л.* Исцеление свободой // Родина. 1990. № 5.

*Пугачев Б.* Какая конституция нужна России? // Российская газета. 1992. 2 апреля.

Регионы России / Председ. редкол. В.И. Галицкий. М., 1998.

*Сергеевич В.И.* Задача и метод государственных наук. Очерк современной политической литературы. М., 1871.

Собрание актов Президента и Правительства РФ. М., 1992.

Собрание Законодательства РФ. М., 1996.

*Соловьев С.М.* Сочинения. В 19 т. М., 1996.

*Сперанский М.М.* Проекты и записки / Под ред. Валка. М.; Л., 1961.

*Сперанский М.М.* Руководство к познанию законов / Отв. ред. И.Д. Осипов. СПб., 2002.

*Срезневский И.И.* Опыт о сущности и содержании теории в науке политики. Харьков, 1837.

*Стронин А.И.* Политика как наука. СПб., 1872.

*Тихомиров А.И.* Монархическая государственность. СПб., 1992.

*Томсинов В.А.* Светило российской бюрократии. М., 1991.

*Хасбулатов Р.И.* Власть: размышления спикера. М., 1992.

*Чичерин Б.Н.* О народном представительстве. М., 1866.

*Чичерин Б.Н.* Философия права / Отв. ред. И.Д. Осипов. СПб., 1998.

*Шарапов С.Ф.* Самодержавие и самоуправление. Берлин, 1899.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Административные реформы, рационализация управления, принцип коллегиальности, принцип единоначалия, централизация, децентрализация, разделение властей, парламентаризм, исполнительная власть.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Перечислите и кратко охарактеризуйте этапы современных административных реформ.
2. Назовите основные модели развития России в доконституционный период развития России.
3. Дайте краткую характеристику современной политической культуры России.
4. Перечислите конституционно закрепленные принципы построения российского государства.
5. Назовите основные принципы концепции национальной политики РФ.
6. Каковы новые основания административной реформы?
7. Назовите основные этапы развития дореволюционной отечественной административно-государственной науки.
8. Сформулируйте основные политические идеи М.М. Сперанского.

9. В чем состоит методологическое содержание концепции юридической школы историографии?
10. Каковы теоретические основания государственной теории самоуправления?
11. Назовите основные теоретические предпосылки общественной концепции самоуправления.
12. С какого периода можно говорить об административных реформах в России?
13. Назовите этапы административных реформ в истории России.
14. Назовите основную особенность российских административных реформ.
15. Каковы тенденции развития административного процесса в рассматриваемый период?

# Раздел VII

# Глобализация, государственная политика и управление

## *Глава 39*

# ГЛОБАЛИЗАЦИЯ, СОХРАНЕНИЕ ДЕМОКРАТИИ И БУДУЩЕЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Основным конфликтом рубежа тысячелетий, по мнению многих исследователей, стал конфликт между дезинтеграцией, снижением эффективности и демократичности национальных государств (и всей системы государств) и растущей экономической, культурной и политической глобализацией.

Возможности нации-государства подрываются такими проявлениями транснациональности и глобализма, как формирование международных финансовых рынков, интернационализация и рост мобильности бизнеса и капитала, появление глобальных открытых информационных сетей, самоопределение новых наций, резко увеличившаяся мобильность населения, неделимый характер многих угроз безопасности, глобальные проблемы современности и т.д.

Возникает парадоксальная ситуация: глобализация в одно и то же время повышает требования к политике национального государства и сужает его возможности. Стремясь обеспечить конкурентоспособность «своих» ТНК, сохранить в стране капитал и рабочие места и привлечь новые инвестиции, правительства снимают с них социальную ответственность и тем самым способствуют снижению реального уровня заработной платы, сокращают социальные программы, разрушая в Европе знаменитое «социальное государство» и проявляют недопустимое в условиях глобализации невнимание к вопросам защиты окружающей среды. Ключевой проблемой становится ***слабая управленческая способность*** государства (state capacity), определяемая как «способность государственных организаций формулировать всеобщие правила и внедрять их в политику, управление, экономику и общество с минимальными отклонениями от политических намерений». Мировой банк добавляет к этому для посткоммунистических стран: отсутствие гарантий прав собственности, стабильности правительства, предсказуемости государственного законодательства, независимости судей и высокий уровень коррупции [World Development Report, 1996, 87–89]. В то же время еще никогда капитал не был до такой степени освобожден от социальной ответственности и обязательств перед обществом и государством.

Таким образом, закон прибыли подрывает устои национального государства, которое в свою очередь вынуждено постоянно заниматься «экономической политикой», однако национальное государство — это и основа существования либеральной демократии. Опыт свиде-

тельствует, что действует отрицательная корреляция как между падающей управленческой способностью государства и экономической эффективностью, так и между падающей управленческой способностью государства и демократией. Значит, проблематичным в новых условиях становится и сохранение демократии. «Представление о национальном сообществе, которое демократически управляет своей судьбой, постепенно становится нереальным. Различные сферы совместной человеческой деятельности все меньше совпадают с границами национального государства. Все большее значение приобретают как региональные и местные интересы, так и транснациональные» [Кауфман 2002, 111]. В результате проблемы умножаются, а способности национальных институтов справиться с ними сокращаются.

Изменение роли государства в экономике и в функционировании важнейших для жизнедеятельности общества элементов инфраструктуры стало доминантой совпавших неолиберальной и неоконсервативной революций последних двух десятилетий XX в. Приватизация — таков универсальный инструмент, с помощью которого происходит целенаправленное вытеснение государства из важнейших сфер общества. В результате произошел разрыв с либеральной традицией XX в., усматривающей в государственном вмешательстве гарантию поддержания либерального правопорядка в общественной жизни.

Однако «глобализация не означает, что государства растворяются или становятся менее важными. Скорее она требует, чтобы они трансформировали свою роль в свете необратимых технологических реалий. Поэтому критически важно определить, как государства, институты и корпорации должны приспосабливаться к спектру вызовов, порожденных глобализацией, включая появление все более быстрых и потенциально взрывоопасных финансовых потоков, зарождающегося транснационализма и усиление неравенства между богатыми и бедными как на внутригосударственном, так и на внегосударственном уровне» [цит. по: Лебедева, Мельвиль, 2002, 69]

Национальные границы начинают «исчезать», прежде всего под натиском транснациональных компаний и международных финансовых институтов, осуществляющих диктат в отношении стран, не входящих в «золотой миллиард»; власть, в разных регионах мира с разной «скоростью» и с разной степенью «добровольности», однако неуклонно, передается на транснациональный уровень, лишая государства все большей части суверенитета, а местные культуры с все возрастающей интенсивностью подвергаются, посредством глобальных СМК, воздействию унифицирующей моды и инновационных тенденций, источником которых преимущественно является Запад, и прежде всего США. *М.Уотерс* так и определяет глобализацию как «процесс, в котором географические ограничения, налагаемые на социальные и культурные установления, отступают, и в ходе которого люди все более осознают, что эти ограничения отступают» [Waters, 1995, 3].

Действительно, некоторые барьеры, и прежде всего географические и временные, разрушаются. Интенсивность культурных и информационных обменов, многократно усиленная новейшими средствами коммуникации, делает малоэффективными попытки автаркии, самоизоляции и сохранения «единой национальной культуры» — одного из главных маркеров — национального государства.



Но существуют и тенденции противоположной направленности — барьеры самого различного характера возводятся вместо разрушенных, так, в ответ на ослабление национального государства под напором процессов глобализации возникает «локальный» национализм и происходит «этническое возрождение» в промышленно развитых странах.

Другим заметным следствием глобализации стало формирование полиэтнических и мультикультурных обществ в Соединенных Штатах и в Западной Европе как следствие массовой иммиграции, прежде всего из стран «третьего мира». По данным ООН, в 1998 г. за пределами родины проживало 125 млн человек. При этом численность нелегальных иммигрантов оценивается в 30 млн человек [Дилеммы глобализации, 2002, 318].

Казалось бы, Соединенные Штаты возникли как нация эмигрантов и всегда черпали жизненные силы в активной иммиграции, однако если в 1910 г. среди стран, «поставлявших» наибольшее количество переселенцев, неевропейскими были всего две, то к 1990 г. все десять относятся к Восточной Азии и Карибскому бассейну, т.е. к регионам, где ценностные ориентации существенно отличаются от североамериканских. Показательна и динамика роста иммиграции из этих регионов. Только за 1940–80-е годы число иммигрантов из Латинской Америки возросло в 27,1 раза, а из Азии — в 88 раз. «В самые ближайшие годы каждый четвертый американец будет принадлежать к этническому меньшинству», — констатируют *М. Бернал и Г. Найт* [Bernal, Knight, 1993, 1]. Общий образовательный и культурный уровень иммигрантов крайне низок; в 1995 г., когда 12% коренного населения США не имели полного школьного образования, доля таковых среди легальных иммигрантов превышала 40%; средний же уровень их образования был в 4 раза ниже, чем у среднего американца. Неудивительно, что уделом иммигрантов оказывается работа в низкооплачиваемых секторах хозяйства, обособление от коренного населения, и как результат возникают новые культурные барьеры в стране. Новые иммигранты образуют диаспоры и локальные сообщества, живущие по «своим законам» и лишь формально принимающие законы своей новой родины.

«Идеи же мультикультурализма, широко распространившиеся в последнее время в американском обществе, — пишет *В.Иноземцев*, — отражают банальную раздробленность нации и de facto проповедуют приоритет прав этнических групп над правами отдельных личностей, недопустимый с точки зрения классической либеральной теории» [Иноземцев, 2002, 12].

Несмотря на то что страны ЕС расположены в относительной близости от явно перенаселенных и политически нестабильных регионов, таких как Северная Африка и Ближний Восток, а разрыв в доходах населения стран Европы и соседствующих с ними Марокко,

Туниса или Турции гораздо масштабней разрыва между США и Мексикой, проблема формирования многонациональных сообществ стоит в ЕС менее остро, чем в США. Хотя общая численность иммигрантов, прибывших в 15 стран ЕС, Норвегию, Исландию, Лихтенштейн и Швейцарию почти удвоилось за 10 лет, с 1985 по 1995 г., — с 7,8 до 14,7 млн человек, — доля в общем населении остается не слишком высокой — около 3,8%, существенно варьируя в зависимости от той или иной страны: от 1,8% в Испании и Португалии и 2,1% в Италии до 8,9% в Германии и 9,1% в Австрии.

Отдельно следует заметить, что европейская иммиграция конца XX — начала XXI в. четко разделяется на две части: 1) своего рода реиммиграцию; 2) приток населения из близких к Европе малоразвитых стран. Так, среди десяти национальных групп, поставлявших наибольшее число иммигрантов в страны ЕС, в 1996 г. неевропейскими по своему происхождению были лишь турки; первые три строчки в этом списке занимали репатриирующиеся немцы, лица британского происхождения и выходцы из стран на территории бывшего Советского Союза. Иммигранты из стран Северной Африки, которые наиболее серьезно отличаются от европейцев по религии и менталитету, не превышали 0,65% общего населения стран ЕС [Иноземцев, 2002, 12].

Однако глобализация не внесла серьезных изменений в национальную природу гражданства даже в Европе. Экономическая жизнь может идти и на глобальном уровне, но люди продолжают идентифицировать себя с определенной нацией, что серьезно препятствует формированию европейской идентичности. Поэтому число респондентов, не испытывающих чувства национальной гордости, не превышает в Западной Европе 12% (http://europa.eu.int.dg10.epo), а Европейский союз пока не стал объектом эмоций, так что «преданность "Европе", доминирующая над преданностью стране... встречается лишь в редких случаях увлеченных "еврократов"», — иронизирует *С. Хоффман* [Hoffman, 1993, 68]. Среднее распределение ответов на вопрос о предпочтительности европейской или национальной идентичности выглядит по 15 странам ЕС следующим образом: 4% ощущают себя прежде всего европейцами, 8% ощущают себя и европейцами, и представителями определенной нации, 45% — представителями определенной нации и европейцами и, наконец, 41% — только гражданами своей страны. Таким образом, фактически для каждых 9 человек из 10 национальная идентичность гораздо предпочтительней идентичности европейской (http://europa.eu.int.dg10.epo).

Об этом же свидетельствуют: падающий уровень поддержки Европейского союза, фиксируемый опросами общественного мнения, нарастающая критика Еврокомиссии как бюрократической структуры, неподотчетной рядовым европейцам, невысокая активность избирателей во время выборов Европейского парламента и др. «То, что европейская конструкция ограничивает свободу выбора наций, естественно; точно так же в свое время в ходе конструирования наций ограничивалась местно-региональная свобода — в этом, в конце концов, суть объединения. Но независимость экономической политики Евросоюза от всякого демократического контроля полностью порывает с политической традицией европейских народов и вредна для экономической эффективности ЕС в целом», — считает *Ж.-П. Фитусси* [Fitoussi, 2002, 9]. Хотя эрозия национально-государственных основ европейских стран бесспорна, нацию, по словам того же С.Хоффмана, ничто в современной реальности просто не способно заменить в «качестве легитимного источника социального идентитета» [Hoffman, 1993, 70]. Поэтому миллионы граждан, из утратившего уверенность среднего класса уже ищут и будут искать спасения не столько в антиглобалистской борьбе, сколько в традиционных ксенофобии, национализме, этническом сепаратизме и изоляционизме.

Усиливается беспокойство в связи с возрастающим культурным и политическим прессингом США, а также динамизмом экономического развития Азиатско-Тихоокенского региона, растет стремление отгородиться от проблем Восточной Европы и России. Отсюда тенденции к росту протекционизма в экономике и национализма в политике. «Новые констелляции в идеологии и политике кажутся все более вероятными в момент, когда "железный занавес" пал, а проект "государства благосостояния" становится все более проблематичным — и фискально, и политически. Новая волна национализма, вопросы интеграции в Европейский союз, глобальный порядок и т.п. могут вести к дальнейшему увеличению возможности того, что радикальный консерватизм обретет новых союзников на сложившемся политическом поле», — отмечает *Г. Даль* [Dahl, 1996, 33].

Поэтому отнюдь не случайно в странах Западной Европы сегодня в невиданных прежде масштабах проявились центробежные тенденции. Если ранее они наблюдались в Испании (Страна Басков, Каталония), Италии (проблемы Южного Тироля, Севера и Юга страны), Бельгии (валлоны и фламандцы), Великобритании (Северная Ирландия), Франции (Корсика), то теперь к ним прибавились: растущее движение за независимость Шотландии, за политическую самостоятельность Баварии, некоторые признаки разрушения национального консенсуса в мультилингвистической Швейцарии, появление влиятельных праворадикальных партий в благополучных Нидерландах (партия *П.Фортейна*), Дании (партия прогресса, датская народная партия) и Норвегии (партия прогресса) и др.

Совсем не случайны поэтому электоральные и политические достижения праворадикального «Национального фронта» *Жан-Мари Ле Пэна* во Франции и правопопулистской «Австрийской партии свободы» *Йорга Хайдера* в Австрии, устойчивый рост популярности сепаратистских партий в Квебеке, Шотландии, Фландрии, «Лиги севера» в Италии и др. Помимо традиционных обвинений в адрес иностранцев, их политическая пропаганда направлена ныне также против неэффективного центрального правительства, «брюссельской бюрократии» и в качестве панацеи содержит требования политического обособления процветающих «своих» регионов от бедных, которые, по их мнению, живут за чужой счет.

Таким образом, кризис национального государства в постиндустриальных странах налицо. Тем не менее исследователи отмечают, «как ни парадоксально, степень интернационализации (но не глобализации) мировой экономики лишь подчеркивает потребность в национальном государстве, но не в его традиционной роли единственного носителя суверенитета, а в роли связующего звена между различными уровнями международного управления» [Hirst., Thompson, 1995, 432]. Действительно, многие авторы фиксируют тенденцию к сужению «внутренней» компетенции суверенных государств и расширение «международной». Однако второй процесс отстает от первого не только в техническом, но и в политическом смысле, а это означает, что процесс принятия решений на транснациональном уровне происходит вне рамок демократических процедур, используемых на национальном уровне, и ведет к нарастанию неравенства между государствами.

Не случайно в своей полемически заостренной статье *В.Л. Иноземцев и Е.С. Кузнецова* заявляют: «Современный мир не является глобализирующимся, а единственная проблема, имеющая глобальный характер, — взаимодействие между "первым" миром и всеми другими. ...Выгоды от подобной глобализации тоже получают преимущественно развитые страны: в середине 1990-х годов 20% населения Земли, проживающих в самых процветающих странах мира, присваивали в 61 раз больше богатств, чем беднейшие 20% населения (82,7% к 1,4%)» [Иноземцев, Кузнецова, 2001, 132, 134]. Поэтому во многом иррациональный протест против глобализации в постиндустриальных национальных государствах — ничто по сравнению с теми «гроздьями гнева», которые зреют в странах, не попавших в «золотой миллиард».

Фундаментальные процессы дифференциации сегодня уже затрагивают не только индивидов, корпорации, классы, а целые государства и регионы. Нередко процессы дифференциации выражаются в крайней форме конфликтов с применением вооруженной силы. Их не избежала сегодня даже благополучная Европа. «В результате на смену угрозе глобальной войны пришли **новые разновидности гражданских конфликтов и войн.** Они плохо управляемы, поскольку, как правило, ведутся вне каких бы то ни было моральных и юридических норм и ограничений. Не случайно все чаще звучат сравнения современного мира со средневековой эпохой хаоса. Целые регионы, прежде всего конфликтные, становятся некими "серыми зонами", где экономическая или иная деятельность оказывается или вовсе невозможной, или крайне ограниченной» [Лебедева, Мельвиль, 2002, 72]. По образному выражению известного американского ученого-международника *Дж. Розенау*, мир рубежа двух тысячелетий характеризуется «***фрагмегративностью***», то есть одновременным действием разнонаправленных тенденций к социальной фрагментации и интеграции. Более того, для него эта «фрагмегративность» является важнейшей характеристикой «новой эпохи», в которую вступил современный мир.



Современная глобальная капиталистическая мир-система, согласно концепции *И.Валлерстайна*, включает три типа государств:

«ядерные» высокоразвитые государства, обладающие эффективной политической организацией, занимающие господствующие позиции в мир-экономике и извлекающие максимальную выгоду из созданной их усилиями международной системы разделения труда. Несмотря на всю риторику о равных возможностях, свободной конкуренции, преодолении диспропорций в развитии, упорядоченном росте, государства «ядра» стремятся сохранить и закрепить существующее положение вещей. «Процессы глобализации дают им в руки мощные рычаги контроля, сдерживания, а при необходимости — и ликвидации потенциальных конкурентов. В зависимости от значения проблемы, конкретных условий, силы сопротивления они могут варьировать меры воздействия в широком диапазоне — от предоставления займов до вооруженного вмешательства» [Кувалдин, 2002, 170];

«периферийные» государства, служащие преимущественно сырьевой базой и «помойкой» мир-экономики, управляемые слабыми нестабильными правительствами и экономически зависимые от «ядра» — «изгои» глобализации. Предложенные Западом рецепты — структурная перестройка экономики, приватизация, открытие рынков — не дали положительных результатов, в том числе из-за незначительного притока капиталов извне. В результате: происходит развал государства и экономическая деградация, случаи сохранения демократий в этом регионе крайне редки, расширяются области конфликтов и упадка (большая часть Африки, Латинской Америки, некоторые страны Азии);

«полупериферийные» государства, занимающие промежуточное положение по степени политической автономии внутри мир-системы, производящие менее технологичную и наукоемкую продукцию, неспособные конкурировать со странами «ядра» и потому зависимые от них экономически (государства Центральной и Восточной Европы, в том числе Россия, быстро развивающиеся страны Юго-Восточной Азии и др.) [Валлерстайн, 2001, 19–62].

Важно отметить, что, в отличие от государств «ядра», полупериферийные и периферийные государства являются объектами (или даже «жертвами»), а не субъектами глобализации, поэтому наиболее точно их взаимодействие отражает формула «***ассиметричной взаимозависимости***», поскольку сегодня одновременно проявляются две разнонаправленные тенденции: 1) снижение зависимости Запада от периферии; 2) накопление и обострение экономических и социальных проблем на периферии и полупериферии, для разрешения которых у стран этой части мира нет ресурсов.

Взаимообусловленные процессы глобализации и регионализации приводят, прежде всего, к дальнейшему обострению противоречий по оси «Север — Юг». Складывающаяся система мировой экономики приводит к одностороннему обогащению государств, транснациональных корпораций и других игроков, представляющих благополучные регионы Европы и Северной Америки, в то время как «южная периферия» — страны и народы бывшего «третьего мира» все более

отстают от их уровня развития, превращаясь в заложников глобальной системы. И разумеется, не везде это вызывает лишь молчаливый протест. Собственно, в этом и заключается одна из основных причин многих социально-экономических и политических потрясений в мире, в том числе и международного терроризма. Большинство террористических движений имеют либо антиглобалистскую направленность, либо в целом антизападную, тем самым четко позиционируя себя в мировом политико-идеологическом пространстве.

С точки зрения Валлерстайна, преодоление этих противоречий в рамках капиталистической мир-экономики невозможно без ее разрушения. Преобладание свободного рынка квалифицированного труда в центре и несвободного рынка менее квалифицированного труда на периферии — это фундаментальная характеристика капиталистической мир-экономики, поскольку неравенство и неравномерность развития входящих в нее элементов являются важнейшими условиями ее функционирования и основой для системной интеграции. Возникают и новые труднопреодолимые противоречия. Так, постиндустриальный мир, использующий новейшие информационные технологии, не нуждается в больших объемах рабочей силы. В то же время полупериферийные страны располагают ею в избытке. Отсюда вытекает острое противоречие между двумя целями — вхождения в постиндустриальный мир и обеспечения занятости населения.

Наложение и взаимоусиление проблем и противоречий, порожденных «эффектом одновременности» процессов модернизации, нациестроительства и глобализации, превращают большинство стран «периферии» и «полупериферии» мира, живущих в иных «часовых поясах», чем «ядерные» страны промышленно развитого Запада, в экономических и политических аутсайдеров. Растущая неэффективность государства под прессингом глобальной экономической рационализации, всеобщей финансовой зависимости, резким сокращением ресурсов для осуществления государственной социальной и экономической политики, препятствующей прогрессирующему социальному расслоению, и воздействием навязываемых СМИ западных потребительских стандартов, недостижимых для населения большинства стран, но вызывающих «революцию растущих ожиданий» и др., не только делает проблематичным осуществление цели «догоняющей» модернизации — «догнать и перегнать Запад», но и порождают массовую фрустрацию, преодолеть которую проще всего с помощью формирования «образа врага» в национальной, цивилизационной и / или конфессиональной «упаковке», поскольку социальные общности «держатся вместе» при наличии внешних угроз и / или консолидирующей идеологии. Поэтому истинная опасность для мира не исходит сегодня исключительно от исламского фундаментализма, который «не обладает монополией на нетерпимость» (*Ф. Энгельхард*), она исходит от догматических и экстремистских попыток использовать религию (какой бы она ни была) или этническую принадлежность для оправдания собственной исключительности и применения насилия в отношении других. При этом линии этнических и религиозных



разломов, в отличие от экономических, до поры бывают незаметны. «Кровь и происхождение — в душе, а не в теле. Вопрос не в том, "кто принадлежит к нам", а в том, что само понятие "мы" часто означает нечто существенное, но невидимое другим» [Туроу, 1999, 285].

Существует устойчивая корреляция между подъемом национализма и религиозного фундаментализма и переходным состоянием общества. Сегодня появилась целая группа новых государств — чаще всего экономически слабых, неконсолидированных и политически нестабильных. Именно они чаще всего становятся зонами развертывания старых и вновь порожденных гражданских конфликтов и войн, освящаемых идеями религиозного фундаментализма и этнического национализма и ведущихся с исключительной жестокостью.

Не менее важным фактором возрождения этнического национализма стало окончание «холодной войны». Ныне уже очевидно, что геополитическое противостояние двух сверхдержав, США и СССР, определяло содержание многих конфликтов в странах «третьего мира». С устранением этого глобального внешнеполитического фактора на первый план вышла «этническая» составляющая конфликтов в государствах мировой полупериферии и периферии.

Периоды радикальных перемен — это периоды всеобщей неуверенности. И потому люди, проигрывающие от перемен, испытывающие страх перед новым, незнакомым и глобализирующимся миром, обращаются к «заветным», фундаментальным ценностям — этническим и религиозным. «Люди спасаются от экономической неуверенности своего реального мира, — пишет *Л. Туроу*, — отступая в уверенность какого-нибудь религиозного мира, где им говорят, что если они будут повиноваться предписанным правилам, то будут спасены» [Туроу, 1999, 278].

Антизападный мятеж в «третьем мире» все чаще направляется против секулярного национального государства, которое в конце концов осталось чуждым институтом для большинства незападных традиционных культур.

«Многие государства, возникшие в результате освобождения от колониальной зависимости, являются, по сути, псевдогосударствами, у которых отсутствуют устоявшиеся институциональные структуры, внутреннее единство и, наконец, национальное самосознание» [Хоффман, 2003, 78]. В Азии и Африке за фасадом заимствованных и слабых политических институтов и национальных символов зачастую скрывается традиционный мир племен и народностей, который не смогло трансформировать квазинациональное государство. «Рост популизма, манипуляции неотрадиционалистскими символами, развитие авторитаризма — все это отличительные особенности не столько развития политического процесса (в странах "третьего мира". — *В.А.*), сколько состояния напряженности между импортированным продуктом (институты национального государства. — *В.А.*) и общественными структурами — носителями иной политической лексики», — отмечают *П. Бади* и *П. Бирнбаум* [Бади, Бирнбаум, 1994, 21]. Лидеры таких стран действуют (или имитируют действия) в соответствии с

западными принципами только в отношениях с западными же государствами, от которых ждут экономической или военной помощи, а при решении внутренних проблем опираются на традиционные стандарты поведения и стереотипы.

В своей освободительной борьбе страны «третьего мира» ставили своей целью получение статуса национальных государств и принятие их в международное сообщество в качестве суверенных и полноправных членов. В начале третьего тысячелетия появились сомнения, будет ли существовать и в наступившем столетии международный порядок, созданный по западным стандартам. Страны «глубокого Юга», не выдерживающие прессинга нового глобального экономического порядка, деградируют, коррумпируются и разрушаются, фактически оказываясь во власти кланово-мафиозных и этноцентричных сил, посвоему включающих деградирующий низкоэффективный потенциал этих стран в мировой хозяйственный оборот. В них нарушено экономическое равновесие и действует инволюционный механизм интенсивной «трофейной» экономики. Растущее число людей в этих странах в той или иной форме охвачены лихорадкой тотального грабежа... самих себя, поскольку здесь это зачастую единственный способ добычи средств для поддержания минимального уровня существования. Однако львиная доля полученной таким образом прибыли уходит на жизнеобеспечение и предметы избыточной роскоши для руководителей кланов и перемещается в сферу мирового спекулятивного капитала. Для такого рода стран вполне реальна опасность полной утраты социальной и мобилизационной функций, контроля за происходящим на их территории [Неклесса, 2002].

Современные исламские авторы, приверженцы идеологии панарабизма, представляющие группу стран района Индоокеанской дуги, добывающих сырьевые ресурсы, также не принимают существующий миропорядок, возникший, по их мнению, в результате западной колонизации. Их негодование подпитывает также несправедливый характер экономической глобализации и навязывание западных культурных стандартов, в чем они видят угрозу для ислама и мусульманской культуры. Поэтому они отрицают секулярное национальное государство и требуют вернуться к идее халифата — «исламского идеального государства». Отсюда рост политического влияния исламского фундаментализма, который тотально отвергает западную модель политического развития.

Государства Азии и Африки, и прежде всего мусульманские, переживают сегодня процесс этнизации. «На Западе, — писал *Э.Геллнер*, — национализм возникает в результате того, что высокая культура — культура грамотного меньшинства — распространяется до границ всего общества и становится отличительным признаком принадлежности к нему каждого члена. То же самое происходит и в исламе, только здесь это находит выражение скорее в фундаментализме, чем в национализме, хотя порой эти два течения объединяют свои усилия. Для масс высокая форма ислама служила сертификатом, подтверждающим их новый статус, пропуском в число горожан. Она также определяла их в



отличие от пришельцев, с которыми пришлось столкнуться в ходе колониальных конфликтов (новые колониальные нации складывались зачастую просто из всех мусульман, проживающих на произвольно выделенной территории, и не имели до этого никакой коллективной идентичности)» [Геллнер, 1995, 32]. Именно этническая и конфессиональная солидарность приходит в мире ислама на смену национально-государственной идентичности, заимствованной у бывших стран-метрополий. Глобализация, в формах навязываемых Западом, воспринимается в этих регионах мира как угроза дальнейшему существованию, которая преодолевается посредством призыва к возвращению к традиционным формам общности — религиозной и этнической. Тем самым, с одной стороны, обостряются этнические различия между локальными культурами, а с другой — обостряется цивилизационный конфликт между исламскими странами и Западом. Пример Сомали, Ирака, Ирана, Судана и Афганистана наглядно доказывает правоту данного утверждения [Альтерматт, 2000, 214–216].

Как представляется, наиболее глубокий кризис, непосредственно связанный с глобализацией, возник не на периферии, а на полупериферии мира, которую представляют сегодня страны постсоветского пространства. Россия пока не вписалась в новые общемировые процессы, обесценившие большинство прежних достижений, которые были предметом гордости советского народа.

Поэтому российская политическая элита поставлена перед необходимостью решать сегодня чрезвычайно сложные задачи. Как отмечает *Г.С. Батыгин*: «Постсоветская трансформация замыкает Россию в мир собственных проблем, в том отношении, что приходится думать о собственных проблемах, а не, скажем, о мировом революционном процессе. Но эти собственные проблемы могут решаться только на мировых рынках» [Глобализация.., 2001, 167]. Кроме внутренних преобразований, связанных с изменением базовых институтов в экономике, политике, социальной сфере и культуре, она должна искать адекватные ответы на вызовы, связанные с включением России в глобальные процессы.

## ЛИТЕРАТУРА

*Альтерматт У.* Этнонационализм в Европе. М., 2000.

*Бади П., Бирнбаум П.* Переосмысление социологии государства // Международный журнал социальных наук. 1994. № 4 (7). Ноябрь.

*Валлерстайн И.* Анализ мировых систем и ситуация в современном мире. СПб., 2001.

*Геллнер Э.* Условия свободы: Гражданское общество и его исторические соперники. М., 1995.

Глобализация и постсоветское общество / Под ред. А. Согоманова и С. Кутерхина. М., 2001.

*Иноземцев В.* Возвращение Европы. В авангарде прогресса: социальная политика в ЕС (Ст. вторая) // Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 2.

*Иноземцев В.Л., Кузнецова Е.С.* Глобальный конфликт XXI в. Размышления об истоках и перспективах межцивилизационных противоречий // ПОЛИС. 2001. № 6.

*Кауфман Ф.-Х.* Глобализация и общество // Глобализация: Контуры XXI века: Реф. сб. М., 2002.

*Кувалдин В.Б.* Глобализация — светлое будущее человечества? // Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002. Хрестоматия. В 4 т. Исследования. М., 2002. Т. 1.

*Лебедева М.М., Мельвиль А.Ю.* «Переходный возраст» современного мира // Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002. Хрестоматия. В 4 т. Исследования. М., 2002. Т. 1.

*Неклесса А.И.* ORDO QUADRO — Четвертый порядок: пришествие постсовременного мира // Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002. Хрестоматия. В 4 т. Исследования. М., 2002. Т. 1.

*Туроу Л.* Будущее капитализма. Как сегодняшние экономические силы формируют завтрашний мир. Новосибирск, 1999.

*Хоффман С.* Столкновение глобализаций. Как сделать мир более пригодным для жизни // Россия в глобальной политике. 2003. Т. 1. № 1.

*Bernal M.E., Knight G.P.* (eds.) Ethnic identity: Fomation and transmission among Hispanies and other minorities. Albany, 1993.

*Dahl G.* Will 'The Other Good' Fail Again? On the Possible Return of the Conservative Revolution // Theory, Culture & Society. 1996. Vol. 13. № 1.

*Fitoussi J.-P.* La Regle et la Choix. P., 2002.

*Hirst P., Thompson G.* Globalization and future of nation state // Economy and society. L., 1995. Vol. 24. № 3.

*Hoffman S.* Thoughts on the French nations today // Daedalus. Vol. 122. № 3.

*Waters M.* Globalization. L., 1993; 1995.

World Development Report 1996. From Plan to Market. Oxford // http://europa.eu.int.dg10.epo.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Глобализация, управленческая способность, кризис национального государства, регионализация, капиталистическая мир-система, взаимозависимость, демократия.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каковы особенности процесса глобализации?
2. В чем прявляется кризис национального государства?
3. В чем суть концепции «мир-системы» И. Валлерстайна?

*Глава 40*

# ГЛОБАЛИЗАЦИЯ, МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА

## 40.1. Понятие международных организаций

К важнейшим субъектам международных отношений относятся международные организации. В общей сложности в мире насчитывается около 300 правительственных и 4000 неправительственных международных организаций.

*Международная организация — стабильная, четко структурированная форма международного сотрудничества, созданная ее членами на добровольной основе для совместного решения общих проблем и ведущая свою деятельность в рамках устава.* Международные организации состоят, как правило, из трех и более членов, которыми могут быть правительства, официальные организации или неправительственные организации. Международные организации имеют согласованные цели, наделенные определенными полномочиями органы, а также такие специфические институциональные элементы, как уставы, правила процедуры и т.д. Цели международных организаций, а также их деятельность должны соответствовать признанным принципам международного права, а также не носить коммерческий характер.

Международные организации — это явление *историческое*. Первые из них возникли в XIX в. при определенных условиях. Их появление связано с наличием значительного числа суверенных государств и значительной интенсивностью контактов между ними. Обеспокоенность проблемами, возникавшими в результате этих контактов элитами государств, а также осознание необходимости создания международных институтов для систематического регулирования отношений друг с другом были необходимыми предпосылками для зарождения и развития международных организаций.

Кризис ряда международных организаций, включая ООН, проявившийся в связи с войной в Ираке, тем не менее не снимает с повестки дня вопрос о необходимости многостороннего регулирования международных отношений. Даже «сверхдержавы» не в состоянии в одиночку или в узком составе неформальных коалиций обеспечить эффективное решение многочисленных глобальных и региональных проблем. В связи с этим представляется необходимым ответить на ряд вопросов.

Почему государства все чаще используют международные организации (МО) в качестве важнейшего инструмента сотрудничест-

*Иноземцев В.Л., Кузнецова Е.С.* Глобальный конфликт XXI в. Размышления об истоках и перспективах межцивилизационных противоречий // ПОЛИС. 2001. № 6.

*Кауфман Ф.-Х.* Глобализация и общество // Глобализация: Контуры XXI века: Реф. сб. М., 2002.

*Кувалдин В.Б.* Глобализация — светлое будущее человечества? // Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002. Хрестоматия. В 4 т. Исследования. М., 2002. Т. 1.

*Лебедева М.М., Мельвиль А.Ю.* «Переходный возраст» современного мира // Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002. Хрестоматия. В 4 т. Исследования. М., 2002. Т. 1.

*Неклесса А.И.* ORDO QUADRO — Четвертый порядок: пришествие постсовременного мира // Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002. Хрестоматия. В 4 т. Исследования. М., 2002. Т. 1.

*Туроу Л.* Будущее капитализма. Как сегодняшние экономические силы формируют завтрашний мир. Новосибирск, 1999.

*Хоффман С.* Столкновение глобализаций. Как сделать мир более пригодным для жизни // Россия в глобальной политике. 2003. Т. 1. № 1.

*Bernal M.E., Knight G.P.* (eds.) Ethnic identity: Fomation and transmission among Hispanies and other minorities. Albany, 1993.

*Dahl G.* Will 'The Other Good' Fail Again? On the Possible Return of the Conservative Revolution // Theory, Culture & Society. 1996. Vol. 13. № 1.

*Fitoussi J.-P.* La Regle et la Choix. P., 2002.

*Hirst P., Thompson G.* Globalization and future of nation state // Economy and society. L., 1995. Vol. 24. № 3.

*Hoffman S.* Thoughts on the French nations today // Daedalus. Vol. 122. № 3.

*Waters M.* Globalization. L., 1993; 1995.

World Development Report 1996. From Plan to Market. Oxford // http://europa.eu.int.dg10.epo.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Глобализация, управленческая способность, кризис национального государства, регионализация, капиталистическая мир-система, взаимозависимость, демократия.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каковы особенности процесса глобализации?
2. В чем прявляется кризис национального государства?
3. В чем суть концепции «мир-системы» И. Валлерстайна?

*Глава 40*

# ГЛОБАЛИЗАЦИЯ, МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА

## 40.1. Понятие международных организаций

К важнейшим субъектам международных отношений относятся международные организации. В общей сложности в мире насчитывается около 300 правительственных и 4000 неправительственных международных организаций.

*Международная организация — стабильная, четко структурированная форма международного сотрудничества, созданная ее членами на добровольной основе для совместного решения общих проблем и ведущая свою деятельность в рамках устава.* Международные организации состоят, как правило, из трех и более членов, которыми могут быть правительства, официальные организации или неправительственные организации. Международные организации имеют согласованные цели, наделенные определенными полномочиями органы, а также такие специфические институциональные элементы, как уставы, правила процедуры и т.д. Цели международных организаций, а также их деятельность должны соответствовать признанным принципам международного права, а также не носить коммерческий характер.

Международные организации — это явление *историческое*. Первые из них возникли в XIX в. при определенных условиях. Их появление связано с наличием значительного числа суверенных государств и значительной интенсивностью контактов между ними. Обеспокоенность проблемами, возникавшими в результате этих контактов элитами государств, а также осознание необходимости создания международных институтов для систематического регулирования отношений друг с другом были необходимыми предпосылками для зарождения и развития международных организаций.

Кризис ряда международных организаций, включая ООН, проявившийся в связи с войной в Ираке, тем не менее не снимает с повестки дня вопрос о необходимости многостороннего регулирования международных отношений. Даже «сверхдержавы» не в состоянии в одиночку или в узком составе неформальных коалиций обеспечить эффективное решение многочисленных глобальных и региональных проблем. В связи с этим представляется необходимым ответить на ряд вопросов.

Почему государства все чаще используют международные организации (МО) в качестве важнейшего инструмента сотрудничест-

ва? Какую специфическую роль играют международные организации в мировой политике? Какие дополнительные возможности они предоставляют суверенным государствам на международной арене? Могут ли они устанавливать правила (нормы), обязательные для других субъектов международных отношений? Для того чтобы ответить на поставленные выше вопросы, необходимо, во-первых, определить природу той среды, в которой функционируют международные организации, а во-вторых, выявить важнейшие функциональные характеристики международных организаций, которые при определенных обстоятельствах заставляют государства предпочесть возможности МО другим формам институализации международных отношений.

*В связи с названными проблемами у международных организаций, занятых программами финансового регулирования и развития, имеется достаточно широкое поле деятельности.* Тем не менее, важно отметить, что, несмотря на наличие новых вызовов, связанных с изменениями последнего десятилетия, еще с середины 1960-х годов стали создаваться международные институты, призванные сбалансировать отношения групп с разным уровнем экономического развития. В целом стремление к созданию нового экономического порядка в предшествующий период очень важно учитывать, рассматривая новые (или хорошо забытые старые) проблемы международного развития.

В целом для оценки роли и значения международных организаций важно учитывать следующие обстоятельства:

1) государства создают международные организации и пытаются их использовать в тех случаях, когда вложения в них оказываются меньше, нежели совокупность выгод, особенно в тех случаях, когда их невозможно в принципе достигнуть на уровне традиционного двустороннего сотрудничества. В узком смысле государства сознательно используют международные организация с целью сокращения трансакционных издержек, а в широком — чтобы иметь возможность получить и распространить информацию, идеи, нормы, ожидания; осуществлять или поощрять какой-либо специфический вид деятельности; сделать легитимными или, напротив, делегитимизировать определенные идеи или поведение; и наконец, увеличить собственные возможности [Abbott, Snidal, 1998, 5, 8].

2) поскольку международные организации создаются для поддержания международной стабильности, они также не в состоянии быстро адаптироваться к изменяющемуся балансу сил (Там же, 11);

3) классификация международных организаций показывает, что они варьируются в зависимости от того, какие задачи они перед собой ставят и пытаются решить, а также членства в них. Нередко функции одних международных организаций перекрещиваются с функциями других, подчас порождая конфликт. Количество международных организаций так велико, что оценку их деятельности, вероятно, можно вынести, оценивая наиболее крупные и значимые из них;

4) функциональная значимость международных организаций может быть выведена из задач, которые они перед собой ставят, а также



их конкретной деятельности и отношения к этим организациям входящих членов;

5) оценка роли той или иной международной организации зависит от общего подхода к природе международной системы. Считается, что существующая система международных отношений не имеет какого-либо верховного органа и в этом смысле анархична. Если ее рассматривать в качестве результата силового противостояния государств, то следует признать, что любая международная организация обладает весьма ограниченными возможностями в ослаблении нежелательных последствий отношений, возникающих между суверенными государствами. Если существующую систему международных отношений оценивать с классовых позиций, тогда функцию международных организаций следует искать в воле господствующего класса того государства (или группы государств), который играет в ней главенствующую роль. Если же согласиться с тем, что международная система развивается аналогично тому, как эволюционизируют политические системы суверенных государств, тогда нынешние международные организации можно рассматривать в качестве потенциальных инструментов создания мирового правительства.

Еще раз подчеркнем, что международные отношения создаются, поддерживаются и развиваются в конкретной системе.

Международные организации, правительственные и неправительственные, в количественном и качественном отношении постоянно растут, охватив к концу XX в. практически все государства. Какие же функции они выполняют? Обычно выделяют следующие три основные функции:

1) международные организации как инструменты внешней политики отдельных государств;

2) международные организации как арена (форум) для дискуссий, сотрудничества, выражения несогласия членов организации;

3) международные организации как активные независимые субъекты международных отношений.

## 40.2. Международные организации как инструменты внешней политики государств

Наиболее распространенное представление о роли международных правительственных организаций состоит в том, что они являются инструментами внешней политики тех или иных наиболее мощных в военном и экономическом отношениях государств. По мнению бывшего Исполнительного секретаря Экономической комиссии ООН по Европе, лауреата Нобелевской премии по экономике Гуннара Мюрдаля (Myrdal),

«... в целом *международные организации есть не что иное, как инструменты политики отдельных государств, средства дипломатии большого числа... суверенных национальных государств. Появление межгосударственной организации означает лишь то, что государства заключили*

*соглашение о создании институциональной формы для многосторонней деятельности в определенной сфере. Организация становится важной.... только в той степени, в какой многосторонняя координация (деятельности в этой сфере) является реальной и постоянной целью национальных правительств*».

Что же касается неправительственных международных организаций, то они также могут восприниматься как инструменты реализации интересов различных профсоюзов, коммерческих организаций, политических партий, религиозных групп и т.д.

Можно предположить, что лидерство в международных организациях будет определять то, чьи интересы в первую очередь они будут обслуживать. Естественно, в таком случае о независимой деятельности международных организаций и речи быть не может.

Первые восемь лет существования ООН, а также первые годы после окончания холодной войны обычно считают временем, когда Организация Объединенных Наций служила инструментом американской внешней политики. В 1945/46–1953 гг. США имели большинство в Генеральной Ассамблее, Совете Безопасности (единственная помеха — право вето, принадлежавшее СССР), а также могли полагаться на Генерального секретаря Тригве Ли (бывшего министра иностранных дел Норвегии), не скрывавшего своих прозападных симпатий с начала войны в Корее. В тот период США использовали ООН для критики политики СССР в Восточной Европе, недопущения закрепления СССР в Северном Иране; появления двух новых государств — Индонезии и Израиля вопреки протестам со стороны соответственно Нидерландов и арабских государств; создания многонациональных сил под руководством США для ведения боевых действий на стороне Южной Кореи против КНДР и КНР; продления мандата Генерального секретаря Тригве Ли вопреки оппозиции со стороны СССР, который, правда, не воспользовался правом вето; недопущения представителя коммунистического Китая в Совет Безопасности и т.д. Вместе с тем США добились далеко не всего, чего хотели, с помощью ООН. Советский Союз многократно пользовался правом вето в СБ для защиты своих собственных интересов и интересов союзников. В тех же случаях, когда СССР не принимал участия в заседаниях Совета Безопасности, США удавалось мобилизовать поддержку в ООН для тех или иных внешнеполитических акций (поддержка Южной Кореи в войне с КНДР, например).

Однако со временем ситуация изменилась. Появление новых независимых государств в результате деколонизации, движения неприсоединения, укрепление военной мощи СССР прежде всего за счет создания ядерного оружия, поддержка стран «третьего мира» и, как результат этого, повышение его авторитета привели к тому, что в середине 50-х — начале 60-х годов США потеряли большинство в Генассамблее ООН. Второй по счету Генеральный секретарь ООН, швед Даг Хаммаршельд, избранный на эту должность в 1953 г., был более самостоятельным политиком и, кроме того, учитывал опыт своего предшественника, расставшегося со своим постом по настоянию



СССР и его союзников, устроивших бойкот Генеральному секретарю, несмотря на продление срока его полномочий Генассамблеей ООН. Вскоре, по свидетельству современников, он стал образцом чиновника международной организации. Пунктуальный, политически корректный, прагматичный, Хаммаршельд старался восстановить ООН как единую международную организацию, имеющую большой потенциал. Таким образом, на очень важном посту Генерального секретаря оказался вполне самостоятельный политик.

Совет Безопасности, в свою очередь, также перестал быть лишь ареной советско-американского глобального противостояния. В ноябре 1956 г. Великобритания и Франция впервые воспользовались правом вето, голосуя против резолюций, касающихся Суэцкого канала.

Следовательно, существенные изменения, происшедшие в ООН, не позволяли какой-либо державе превратить ООН в инструмент своей внешней политики.

Следует отметить, что не только великие державы «имели виды» на ООН. Страны «третьего мира» пытались использовать Организацию Объединенных Наций для постановки вопросов о необходимости создания «нового экономического порядка», а также для дополнения еще недостаточно развитой традиционной дипломатии контактами на многосторонней основе.

Окончание холодной войны привело к временной консолидации постоянных членов Совета Безопасности, что позволило отдельным аналитикам вновь выдвинуть тезис о превращении ООН, по крайней мере до середины 90-х годов, в инструмент внешней политики США. В тот период времени СССР / Россия практически не пользовались правом вето и позволяли Соединенным Штатам мобилизовать поддержку в ООН для осуществления своей политики на Ближнем Востоке, Балканах и в Африке. В одном ряду с этим утверждением стоит тезис о том, что международные финансовые институты (прежде всего МВФ и МБРР) также были основными средствами реализации американской экономической политики в отношении бывших республик СССР, включая Россию. Ключевая роль США в этих организациях, а также достаточно выверенная линия поведения МВФ и МБРР в течение сравнительно продолжительного промежутка времени дают основания согласиться с этим утверждением. Однако международные финансовые институты одновременно обладали и определенной независимостью, что позволяло государствам с переходной экономикой прибегать к их помощи, осуществляя жесткий план реформирования экономики, который, будь он представлен каким-либо государством (США, например), воспринимался бы как вмешательство во внутренние дела. Следует также учитывать еще одно очень важное обстоятельство, на которое указывал Дж. Стиглиц, долгое время проработавший в руководстве Всемирного банка. Речь идет о том, что отношения государства (в данном случае США) с МВФ и Всемирным банком не носили характера прямой и абсолютной зависимости последних от американской администрации.

Важно учитывать, кто (или лучше: представитель какого ведомства) говорит / голосует от имени своего государства. Каждый из министров связан с определенным лобби в своей стране. Министры торговли выражают интересы предпринимательского сообщества, руководители финансовых ведомств и центральных банков — банкиров и финансистов. Они сами приходят на государственную службу из банков и в ту же среду, как правило, возвращаются. Например, упоминавшийся выше Роберт Рубин пришел в администрацию Клинтона из Goldman Sachs и после завершения карьеры госчиновника ушел в Citigroup, которая контролирует один из крупнейших коммерческих банков — Citibank. Бывший заместитель директора-распорядителя МВФ Стэнли Фишер также ушел в Citigroup. Естественно, что они смотрели на мир глазами финансового сообщества, а решения, которые принимались в этих институтах, отражали взгляды их руководителей. Поэтому, по мнению Стиглица, решения международных экономических организаций были зачастую связаны с коммерческими и финансовыми интересами банковской элиты развитых промышленных стран [Stiglitz, 19–20].

## 40.3. Международные организации как арена дипломатической деятельности

Одной из важнейших функций международных организаций является то, что они предоставляют возможность их членам встречаться, излагать свою точку зрения, вести дискуссии, договариваться или же выражать свое несогласие. Сами по себе форумы нейтральны. Они могут быть использованы как трибуна (например, ежегодная сессия Генассамблеи ООН) для популяризации своей позиции, а также для увеличения числа своих сторонников, расширения дипломатической поддержки той или иной инициативы. Не случайно, что в период холодной войны ООН называли «ареной сражений» Востока и Запада. По подсчетам одного специалиста, в 1970-е годы почти 80% публикаций представляли ООН именно в качестве арены дипломатической деятельности.

Действительно, представители различных стран через ООН и ее специализированные учреждения пытались донести до сведения мирового сообщества свои представления о насущных мировых проблемах. Страны «третьего мира» выступали за создание «нового экономического порядка», поскольку «старый», созданный в Бреттон-Вудсе (МВФ, МБРР, ГАТТ), не отражал их интересов и, более того, к началу 1970-х годов обнаружил свою слабость. Появление новых экономических центров в Западной Европе и Азии было вызовом многолетнему доминированию США в экономической сфере. Ослабление доллара в результате отрицательного торгового баланса, инфляция привели к тому, что в 1971–1973 гг. основанная на долларе валютная система Бреттон-Вудса рухнула. Доллар США перестал быть «золотым» и был девальвирован. В 1973–1974 гг. после арабо-израильской



войны ОПЕК приняла решение о введении эмбарго на экспорт нефти, что привело к почти четырехкратному повышению цен на нефть, которое нанесло еще один мощный удар по экономике западных государств, сохранявших по-прежнему контроль над международными финансовыми и торговыми институтами. Вместе с тем развитые страны Запада впервые убедились в серьезности претензий представителей «третьего мира» и наличии у них эффективного инструмента отстаивания собственных интересов.

К этому времени страны «третьего мира» уже инициировали создание форума для изложения своих взглядов по экономическим вопросам (Конференция ООН по вопросам торговли и развития, 1964). В результате встреч и консультаций в рамках этой организации по предложению Рауля Пребиша была сформирована Группа 77 (1964), выражавшая интересы развивающихся государств Африки, Азии и Латинской Америки. Таким образом, к концу 1960-х годов страны «третьего мира» имели большие возможности для пропаганды своих идей, однако в институтах Бреттон-Вудса, в Экономическом и Социальном совете, а также на Конференции ООН по вопросам торговли и развития они не обладали достаточными возможностями для принятия нужных им решений.

Весной 1974 г. на Шестой специальной сессии Генеральной Ассамблеии ООН по вопросам сырьевых ресурсов и развития Группа 77 приняла Декларацию и Программу Действий по учреждению Нового экономического порядка. Основные положения этого документа сводились к следующему:

1) постоянный суверенитет государств в отношении их естественных ресурсов;

2) право развивающихся стран создавать ассоциации экспортеров сырья;

3) введение индексации цен на сырье в зависимости от цен на импорт из развитых стран;

4) установление международного контроля за деятельностью мультинациональных корпораций.

Шестая Специальная сессия Генассамблеи не привела к существенным результатам. Однако принятая позднее на очередной сессии Генеральной Ассамблеи Хартия об Экономических правах и Обязанностях государств встретила оппозицию со стороны развитых стран, 16 из которых проголосовали против или воздержались при 120 поддержавших Хартию. Президент США Форд назвал это решение «тиранией большинства». Тем не менее отдельные положения Хартии можно было смело занести в актив развивающихся стран. Например, в документе содержались важные положения по вопросам принятия решений, а также о распределении прибыли, образующейся в результате экономического сотрудничества. В частности, в резолюции 3281 ГА ООН говорилось, что «все государства в юридическом отношении равны и... имеют полное право на равных участвовать в процессе принятия решений на международном уровне... а также в распределении прибыли...» [Weiss, Forsythe, Coate. 1997, 215].

В 1975 г. по предложению Франции были проведены встречи представителей ряда развитых и развивающихся государств для обсуждения вопросов отношений Севера и Юга. Первая Конвенция, подписанная в Ломе (1975 г.) между государствами ЕЭС и 46 странами Африки, Карибского моря и Тихого океана (АКТС), создавала более благоприятные условия для торговли развивающихся стран. Во-первых, почти все их экспортные товары, направлявшиеся в страны ЕЭС, не облагались пошлиной. Во-вторых, была создана финансовая схема, предусматривавшая компенсационные выплаты в отношении 12 видов сырья, экспортируемых из АКТС. В-третьих, страны ЕЭС согласились увеличить размер помощи для развития экономики соответствующих государств. Кроме того, в течение 1975 г. более широкий круг участников был представлен на встречах под эгидой Организации промышленного развития ООН в Лиме (Перу), на встрече министров стран Британского Содружества в Кингстоне, на сессиях Организации экономического сотрудничества и развития, а также Экономического и социального совета. Эта подготовительная работа завершилась летом 1975 г. принятием документа на Седьмой специальной Сессии ГА ООН, который закладывал основы сотрудничества в экономической сфере между развитыми и развивающимися странами. США согласились с предложением о создании системы компенсационных выплат экспортерам сырья с целью стабилизации их экономики в случае роста цен на импортируемые ими товары; выразили готовность оказывать финансовую помощь развивающимся странам через Всемирный банк, а также Программу развития под эгидой ООН; упростить передачу технологий странам «третьего мира». Несмотря на решения, принятые на Седьмой специальной Сессии ГА, к концу 1970-х годов программа трансформации экономических отношений Севера и Юга во многих сферах была свернута. Администрация Рейгана в начале 1980-х годов дала ясно понять, что США не будут поддерживать эти программы. 1980-е годы часто называют «потерянным» для Юга десятилетием. Эта тенденция продолжала сохраняться во многом и в последующее время, поскольку развитые страны Запада отдают предпочтение разрешению проблем в Восточной Европе и на территории бывшего СССР.

*Вторая из названных нами функций международных организаций нашла свое отражение и в работе их институтов.* В случае переговоров об установлении «нового экономического порядка» проявилась тенденция к вовлечению в открытую дискуссию максимального числа участников. Специальная сессия ГА ООН идеально подходила для этого. Если к этому добавить, что наряду со специализированными учреждениями ООН (Всемирный банк, а также один из департаментов Конференции ООН по Вопросам торговли и развития) в дискуссии приняли участие Организация по Экономическому сотрудничеству и развитию, Экономический и социальный совет, то станет очевидным поистине масштабный характер этой работы, дающий возможность выявить весь спектр мнений по чрезвычайно актуальной проблеме.



Другие международные организации также выполняют функцию арены для обсуждения вопросов, относящихся к их компетенции. На своих сессиях Международный олимпийский комитет принимает решение о месте проведения Олимпийских игр, расширяет их программу, утверждает списки препаратов, запрещенных для употребления спортсменами и т.д. По подавляющему большинству вопросов в МОК ведутся жаркие дебаты, в ходе которых стороны отстаивают свою позицию, защищая кандидатуру того или иного города на право быть столицей Игр. Делегаты Международного Комитета Красного Креста обсуждают проблемы оказания помощи в зоне вооруженных конфликтов, делятся опытом, высказывают предложения, направленные на популяризацию знаний о гуманитарном праве. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, объединяющая все европейские государства, а также США и Канаду, является уникальным форумом для обсуждения вопросов европейской безопасности.

Наконец, ежегодные сессии Генассамблеи ООН предоставляют возможность главам государств и правительств членов организации выступить с обращением к своим коллегам, поделиться размышлениями о насущных проблемах их стран, внести предложения на рассмотрение всех членов мирового сообщества.

## 40.4. Международные организации как самостоятельные субъекты международных отношений

Эта третья функция международных организаций предполагает, что международные организации (или по крайней мере некоторые из них) могут выступать на международной арене в качестве более или менее независимых от влияния внешних сил субъектов. Если под «самостоятельностью» организации понимать способность вырабатывать решения, не полностью совпадающие с интересами ведущих ее членов, или же значительно усиливать позицию одного или нескольких государств, а также наличие стабильной и четкой структуры принятия решений (Дойч), то обнаружится, что в мире существует достаточно большое количество таких организаций. Несомненно, ОПЕК в 1973–1974 гг. была мощным самостоятельным субъектом международных отношений несмотря на то, что отдельные ее члены находились в экономической зависимости от развитых стран.

*Способность международных организаций влиять на ход событий на международной арене вытекает из того, что появляются группы людей, идентифицирующих себя и свои интересы не с отдельными государствами, а с корпорациями, регионами, религиозными, культурно-национальными направлениями и т.д.* Различные основания идентичности объясняют природу разных объединений, в том числе и международных.

Внешним подтверждением того, что та или иная организация воспринимается в качестве самостоятельной, является вербальное ее отделение от государств-членов. Например, заявления о том, что «ООН

должна что-то сделать в Косово» или «МВФ виноват в экономическом кризисе в России» подчеркивают не позиции и «вину», например, США за те или иные решения, а организаций в целом.

Естественно, что все международные организации зависят от входящих в них субъектов. Однако многие организации обладают структурой, которая позволяет им добиться много большего, нежели в случаях, когда государства взаимодействуют в более узком составе или же встречаются от случая к случаю. Анализ деятельности неправительственных международных организаций показывает, что степень их корпоративной идентичности еще более высока. Эти организации демонстрируют, что они более, нежели простая сумма их членов. Например, МККК стал активным субъектом практически всех вооруженных конфликтов и практически никто не соотносит эту организацию с каким-либо одним государством. В несколько меньшей степени это относится к движению Гринпис, Международная амнистия (Amnesty International). Ряд неправительственных международных организаций (Конфедерация свободных профсоюзов, Международная организация стандартизации, Международная торговая палата, Всемирная федерация ассоциаций в поддержку ООН и др. работают в контакте с крупными межгосударственными организациями — Экономическим и социальным Советом, МОТ, ЮНЕСКО, Организацией по вопросам продовольствия и сельского хозяйства в своих специфических сферах). Каждая из этих организаций обладает стабильной и четкой структурой, заставляющей государства корректировать свое поведение на международной арене.

Степень независимости той или иной международной организации от внешнего воздействия различна. МККК, например, вполне независим в своей деятельности, поскольку имеет четко сформулированные задачи и в течение долгого времени реализует программу, соответствующую интересам подавляющего большинства государств. Кроме того, принципы его деятельности (нейтральность, гуманность и др.) и эффективность помощи жертвам вооруженных конфликтов предполагают невмешательство в работу МККК со стороны государств.

Международные судебные органы (Международный суд и Европейский суд, например) независимы в своей деятельности, принимают самостоятельные решения.

Однако преувеличивать их независимость также нельзя. Помимо принятия того или иного судебного решения, необходимо еще обеспечить его реализацию, что, безусловно, невозможно сделать без доброй воли суверенных государств.

Еще одним важным фактором самостоятельности международной организации является социальный феномен, связанный с появлением и развитием бюрократии, modus operandi любой организации, которая со временем становится политически активной. Само существование международной организации означает, что представляющие ее чиновники могут принимать решения, которые могут расходиться с интересами отдельных членов и влиять на действия других.



Международная бюрократия, работающая в международных институтах, обладает разной компетенцией в соответствии с уставами тех или иных международных организаций. В ряде случаев решения бюрократии непосредственно затрагивают граждан государств–членов организации (например, ЕС). Деятельность Совета Безопасности ООН в сфере миротворчества, принуждения к миру, а также гуманитарных «интервенций» также является выражением растущей активности одного из важнейших институтов Объединенных Наций. Однако, как правило, решения международной бюрократии не носят обязательного характера. Тем не менее ее относительная самостоятельность и способность принимать важные решения предопределяет необходимость обращения к изучению мотивации, взглядов и настроений чиновников международных организаций. С этой точки зрения принятие того или иного решения должно рассматриваться как выбор среди различных альтернатив, коль скоро мы предполагаем, что рациональный компонент преобладает над иррациональным в сфере человеческих отношений. В связи с этим важным представляется обращение к исследованию вопросов, связанных с администрированием (управлением) международными организациями, характеристикой основных принципов службы в международных организациях в целом и особенностей работы в отдельных организациях.

Обычно называют четыре основных принципа международной гражданской службы:

1) лояльность — чиновники МО должны «забыть» на время о своей национальной принадлежности и руководствоваться интересами организации;

2) аполитичность — чиновники МО являются администраторами, управленцами, а не политиками;

3) независимость от политического давления со стороны национальных правительств и групп государств;

4) профессионализм — прием на службу в основном по принципу профессиональных качеств (в ряде организаций существует квотированное представительство).

Бюрократия международных институтов представляет достаточно значительную силу, которой «есть что терять». Например, зарплата еврократов в 2–3 раза превосходит оплату труда чиновников такой же квалификации на национальном уровне в странах ЕС и нередко превышает 100 тыс. дол. в год.

Одним из примеров относительно самостоятельной деятельности на международной арене являются миротворческие операции ООН. Устав этой организации и дополнения к нему не содержат прямых упоминаний о миротворческой функции ООН. В частности, в главе 6 (ст. 33–38), посвященной мирному разрешению споров, и главе 7 (ст. 39–51), раскрывающей позицию ООН в отношении действий, представляющих угрозу миру, нарушение мира, а также акты агрессии, речь идет о необходимости разрешать споры путем переговоров, используя самые различные механизмы (посредничество, примире-

ние, арбитраж и др.). При этом Совет Безопасности может призвать стороны использовать эти механизмы, а также принять ту или иную спорную ситуацию к своему рассмотрению на предмет выяснения того, не представляет ли она угрозу миру и безопасности (ст. 34). Совет Безопасности может выносить рекомендации по разрешению споров (ст. 36), а государства, в свою очередь, могут обращаться в Совет Безопасности или Генассамблею ООН в поисках мирного разрешения конфликта (ст. 35, 37, 38).

В главе 7 подчеркивается право Совета Безопасности изучать вопросы, связанные с наличием угрозы миру, нарушением мира или актом агрессии, делать рекомендации или же принимать решения о том, какие меры необходимо предпринять в соответствии со ст. 41–42, чтобы сохранить или восстановить мир и безопасность.

Ст. 41 и 42 содержат перечень мер, к которым Совет Безопасности может призвать государства ООН для реализации принятых им решений. Если санкции невоенного характера не возымеют действия, то предусмотрены возможности использования военно-воздушных, военно-морских и сухопутных сил для сохранения или восстановления мира и безопасности. Ст. 47 предполагала создание специального военного органа, состоящего из начальников штабов постоянных членов СБ, главной задачей которого было принятие коллективных решений относительно наиболее адекватных мер военного характера для поддержания мира и безопасности. С началом холодной войны этот институт ООН практически не работал.

*Однако миротворческие операции под эгидой ООН появились еще в период холодной войны.* В конце 1940-х годов Совет Безопасности и Генассамблея ООН учредили специальные группы для наблюдения за развитием ситуации в Греции, Палестине, Кашмире и Индонезии. Первая крупная военная операция была предпринята ООН в ноябре 1956 г., когда специальные подразделения ООН выступили в качестве буфера между Египтом и Израилем и тем самым позволили вывести британские и французские войска, которые поддерживали Израиль в ходе кризиса вокруг Суэцкого канала. Впоследствии похожие операции предпринимались в Конго, на Кипре, на Синайском полуострове и Голанских высотах, в Ливане, в ходе ирано-иракской войны, в Анголе, Намибии, Центральной Америке, в ходе ирако-кувейтского конфликта, в бывшей Югославии, Грузии и др.

Эти операции вряд ли можно отнести к тем мерам, которые перечислены в главе 7 Устава ООН. Миротворчество не есть принуждение к миру. В случае проведения миротворческих операций вооруженные силы используются с согласия правительств государств, на территории которых предполагается их проведение. Они не направлены на вмешательство во внутренние дела этих государств. В большинстве случаев контингент миротворческих сил состоял из представителей малых или неприсоединившихся государств. Лишь в последние годы вооруженные силы США и России вынуждены взять на себя основное бремя в осуществлении миротворческих операций. Кроме того, миротворческие силы создаются по мере



надобности. Их главная задача состоит в предотвращении эскалации уже существующего конфликта. Поэтому миротворческие операции не подпадают под перечень мер по мирному урегулированию конфликта в соответствии с главой 6 Устава ООН, хотя и способствуют достижению поставленных в ней целей. Практика показывает, что в тех случаях, когда в ходе миротворческих операций предпринимались попытки поддержать какое-либо политическое решение, они терпели неудачу (Конго, 1960–1964 гг., Кэмпдэвидские соглашения о мирном урегулировании между Египтом и Израилем, операция в Сомали и др.).

Концепция миротворчества была составной частью системы «превентивной дипломатии», сторонником которой был Даг Хаммершельд. Он считал, что одной из задач Секретариата ООН является стабилизация зон конфликтов, особенно там, откуда уходили бывшие колониальные державы.

Появление феномена миротворчества как инициативы ООН связано с тем, что в период холодной войны процесс деколонизации оказался как бы в тени конфронтации между Востоком и Западом. Это развязало руки Секретариату ООН и позволило ему играть активную роль. С появлением по решению Генассамблеи ООН специальных воинских подразделений под эгидой Объединенных Наций (United Nations Emirgency Force — UNEF) в 1956–1957 гг. возможности Генерального секретаря существенно расширились. Именно он принимал решение о структуре этих подразделений, руководил работой двух консультативных комитетов по политическим и военным вопросам, состоявших из работников Секретариата ООН, а также представителей стран, предоставивших в распоряжение ООН воинские контингенты. Хаммершельд принимал окончательные решения относительно осуществления этих операций. Генеральный секретарь, в соответствии со ст. 99 Устава, дающей ему право вынесения на рассмотрения Совета Безопасности важных, по его мнению, вопросов для поддержания мира и безопасности, поставил в повестку дня необходимость проведения миротворческой операции в Конго (1960). Впоследствии ее реализация встретила оппозицию со стороны СССР. В дальнейшем функции Генерального секретаря в вопросах проведения миротворческих операций стали скорее менеджерскими (У Тант, Вальдхайм, де Куэльяр, Бутрос-Гали, Аннан).

С окончанием холодной войны условия для работы Генерального секретаря существенно улучшились. Постоянные члены Совета Безопасности в течение нескольких лет не пользовались правом вето. 31 мая 1992 г. в заседании СБ впервые принимали участие главы государств и правительств. Шестой по счету Генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос-Гали (Boutros Boutros-Ghali, Египет), избранный на этот пост в конце 1991 г., в июне 1992 г. вынес на обсуждение программу действий, направленную на укрепление мира и безопасности, включавшую в себя активизацию миротворческих усилий ООН. Однако неудачи миротворческих операций в Сомали (1993), Руанде (1994) и Боснии (1994) заставили Бутроса Бутрос-Гали

скорректировать свою позицию относительно миротворчества. В 1995 г. он внес предложение в будущем ограничиться проведением менее масштабных операций, нежели в Сомали. Его преемник, Кофи Аннан, в своей деятельности вынужден учитывать опыт своего предшественника, финансовые трудности, с которыми столкнулась ООН, и другие обстоятельства, не прибегая в течение долгого времени к активным действиям даже тогда, когда того требовали обстоятельства (этнические чистки в Косово со стороны югославской армии осенью 1998 г.).

Третьим обстоятельством, помогающим уяснить степень самостоятельности институтов ООН, особенно при проведении миротворческих операций, является изучение вопроса о том, какое влияние они оказали на урегулирование того или иного конфликта, мог ли какой-либо другой субъект международных отношений выполнять эту функцию и если да, то в какой степени. Вероятно, нейтральные государства, объединенные вооруженные силы ряда государств (например, Контактной группы), а также отдельные региональные организации могли бы отчасти заменить ООН при проведении миротворческих операций. Однако следует учитывать, что допустимость участия названных выше субъектов также рассматривалась бы в каждом конкретном случае. Их использование в миротворческих операциях, несомненно, привело бы к снижению роли ООН и его Секретариата. Вместе с тем неучастие ООН в миротворчестве в период холодной войны могло привести к трояким последствиям: 1) либо к расширению и углублению противостояния великих держав в «третьем мире»; 2) либо к продолжению локальных конфликтов; 3) либо к привлечению третьих стран к урегулированию в каждом конкретном случае с высокой вероятностью менее эффективных действий, нежели при участии ООН. Существенная ограниченность в ресурсах (материальных и людских), узкая международная основа для реального урегулирования конфликта в регионе, представляющего интерес для великих держав, а также отсутствие желания подвергать риску жизни своих солдат — все это минимизирует вероятность активного участия «третьих» стран в миротворчестве. Кроме того, нельзя не учитывать и факта известной инерции любой системы, в том числе международной. За плечами ООН большой опыт в проведении миротворческих операций и соответствующая репутация. В этом смысле миротворческие операции ООН и та роль, которую играет при их осуществлении Секретариат, показывают возможности организации в целом и ее институтов оказывать серьезное влияние на развитие ситуации на международной арене.

***Названные выше три основные функции международных организаций не исключают друг друга.*** ООН, например, можно рассматривать в качестве инструмента внешней политики различных государств, форума для обсуждения актуальных вопросов международных отношений, а также активного участника мировой политики. Важность каждой из названных функций, как было показано выше, менялась. Другие международные организации могут выполнять две или три из названных функций. Европейские сообщества, например, использовались Францией для регулирования процесса экономического и политического развития ФРГ, получения поддержки для развития своего сельского хозяйства, а та, в свою очередь, использовала ЕЭС для получения доступа к рынкам членов Сообществ и в более широком контексте — для возвращения в мировое сообщество после поражения во Второй мировой войне. Несомненно, что ЕЭС были форумом для обсуждения насущных вопросов интеграции, отношений с внешним миром и т.д. В настоящее время в соответствии с Маастрихтскими соглашениями Европейский союз является активным участником международных отношений, вырабатывая единую политику в сфере безопасности и сношений с внешним миром.



В противоположность этому, Содружество Независимых Государств вряд ли можно считать активным субъектом международных отношений. До сих пор доминирующей функцией этого института является предоставление возможности для встреч, дискуссий и обсуждения вопросов, представляющих интерес для его членов, а на раннем этапе его существования — мирный процесс «развода» бывших республик СССР. Попытки некоторых политиков России использовать Содружество для сохранения своего военно-политического доминирования на территории бывшего СССР до сих пор не увенчались успехом.

Помимо названных выше трех основных функций, международные организации проявляют себя еще в нескольких сферах, показывающих, как работает международная система в целом.

Международные организации внесли существенный вклад *в нормотворческую деятельность международной политической системы.* В Уставе Организации Объединенных Наций содержатся очень важные положения, представляющие собой основу современной международной системы. В преамбуле этого документа говорится о необходимости соблюдать «фундаментальные права человека»; уважать равенство людей независимо от их пола, расы, национальной принадлежности; способствовать социальному прогрессу и созданию условий для лучших условий проживания людей и т.д. В главе 1 Устава названы цели и принципы, которым должны следовать миролюбивые государства в отношениях друг с другом: уважение норм международного права, мирное разрешение конфликтов, развитие международного сотрудничества. Более широкий перечень основных принципов международного права содержится в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 1970 г. Важными документами, устанавливающими своего рода стандарт в сфере прав человека, являются принятая Генеральной Ассамблеей ООН Всеобщая Декларация прав человека (1948), Женевские конвенции (1949), а также Пакты 1966 г. о гражданских и политических правах, и об экономических, социальных и культурных правах. Защита прав человека стала одной из важнейших функций ООН. В Ежегоднике ООН за 1991 г. данной проблеме было уделено больше внимания, нежели какой-либо другой. ООН пытается решать эту

проблему главным образом путем заключения соответствующих договоров об установлении стандартов в этой сфере.

В экономической сфере ООН и ее специализированные учреждения также играют ключевую роль. Созданные в 1944 г. в Бреттон-Вудсе институты по-прежнему являются основой существующего экономического порядка, хотя со стороны бывших колониальных государств давно звучат призывы к его пересмотру. Как уже отмечалось выше, деятельность Группы 77, Конференции ООН по Вопросам торговли и развития, Шестая и Седьмая сессии Генеральной Ассамблеи ООН внесли существенные коррективы в систему Бреттон-Вудса.

Существенной новацией в экономическом развитии стало внимание к экологическим проблемам, связанным с промышленным производством (Венская конвенция 1985 г. и Монреальский протокол 1987 г. относительно мер по предотвращению дальнейшего разрушения озонового слоя; Международная конвенция о предотвращении загрязнения моря нефтью 1959 г. и Международная конвенция 1990 г. и др.).

Международные организации также выполняют важную *функцию по вовлечению отдельных государств в международную политическую и экономическую системы*. Мы уже отмечали, что международные организации — явление историческое. Развиваясь, многие международные организации расширяли свой состав, вносили изменения в устав, пересматривали доктрины своей деятельности в новых условиях. Все это предопределяло в качестве одной из важнейших функций международных организаций *функцию социализации*, направленную как на вовлечение новых государств в международные институты, так и адаптацию старых членов (государств-основателей) к новым условиям существования. Например, вхождение новых независимых государств в мировое сообщество после распада СССР происходило не только путем признания их другими суверенными государствами, но и посредством вхождения в различные международные организации (ООН, ОБСЕ, международные экономические институты, различные региональные институты и т.д.). Членство Организации освобождения Палестины в ООН и других международных организациях дало ей возможность эффективнее отстаивать свои права.

Одной из форм вхождения в «западное сообщество» стало членство в Северо-Атлантическом альянсе, а также Европейском союзе, куда вскоре после исчезновения советского блока устремилось большинство восточноевропейских государств.

Активное участие в обсуждении вопросов европейской безопасности предоставляется членам Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе.

Активизации сотрудничества стран и народов северных государств, их стремлению к укреплению безопасности, стабильности и в перспективе их идентичности служит созданный в 1993 г. Евро-Арктический Баренц-регион, включающий в свой состав отдельные территории Норвегии, Швеции, Финляндии и России.



Миролюбивые суверенные государства, признающие Устав ООН и обязующиеся его выполнять, могут смело обращаться в ООН с просьбой о вступлении в эту Организацию. Совершенно иначе обстоит дело с принятием новых членов в НАТО и ЕС. Существуют очень строгие критерии отбора новых членов, для того чтобы эти организации не утратили свои качественные характеристики. Например, условия Экономического и Валютного союза стран ЕС в соответствии с так называемым Стабилизационным пактом предполагают жесткие санкции в отношении тех государств, которые не смогут поддерживать дефицит бюджета на уровне не более 3% ВНП.

Очевидно, что организации с четко определенным географическим критерием имеют естественные пределы своего расширения.

Таким образом, *международные организации участвуют в социализации государств и народов на международной арене*. Смысл социализации состоит в развитии у государств лояльности в отношении международной системы, приобщении их к основным ее ценностям и нормам. Социализация происходит как на глобальном уровне (членство в ООН), так и на локальном (организации с ограниченным членством). Эта социализация проходит непосредственно и путем государственного взаимодействия.

Среди межгосударственных организаций наиболее развитыми инструментами социализации обладает Европейский союз, который через все свои институты стремится пропагандировать идею европейской интеграции и подчеркивает прежде всего европейскую, а не национальную идентичность.

Процесс социализации происходит на межгосударственном уровне. Со временем представители государств, встречаясь друг с другом и обсуждая те или иные проблемы, все лучше и лучше узнают друг друга и начинают в большей степени учитывать интересы других государств, осознавать и применять «правила игры», принятые в международном сообществе в целом и в той или иной организации. Еще в период холодной войны Советский Союз и страны Центральной и Восточной Европы вынуждены были считаться (по крайней мере, внешне) со стандартами в области прав человека, изложенными в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Весьма болезненное приспособление авторитарных режимов в странах социалистического содружества к подписанным в Хельсинки документам по правам человека также следует рассматривать как важный этап в процессе их движения в направлении демократических преобразований в конце 1980 — начале 1990-х годов. Вместе с тем процесс социализации может проходить весьма болезненно и иногда приводить к эксцессам. Например, нарушение руководством Беларуси Венской конвенции 1961 г. о дипломатических сношениях спровоцировало демарш дипломатического корпуса западных государств летом 1998 г., покинувших республику.

Аналогичное воздействие на поведение России в ходе чеченской кампании 1999–2000 гг. оказывали парламентарии Совета Европы.

С другой стороны, стремление Латвии к вступлению в ЕС, имеющий высокие стандарты в сфере соблюдения прав человека, вынуждает ее пересматривать свою политику в отношении русскоязычного населения, которое в течение долгого времени подвергалось дискриминации. Государства, стремящиеся к тому, что бы их пригласили в Северо-Атлантический союз, наряду с многими другими критериями должны урегулировать территориальные споры (если они, конечно, есть). Например, Румыния, желавшая оказаться в числе первых стран Центральной и Восточной Европы, кандидатов в НАТО, заключила соответствующие соглашения о границе с Венгрией и Украиной, в отношении которых имела территориальные претензии. Схожими мотивами в решении вопросов о границе на завершающей стадии переговоров со своими соседями руководствовались Латвия и Эстония.

*Международные организации способствуют минимизации конфликтов между их членами.* Первоначально направленный против СССР и его союзников, НАТО впоследствии внес большой вклад в предотвращение конфликта между членами альянса — Грецией и Турцией, а также способствовал постепенному вхождению в сообщество демократических государств Испании после падения режима Франко.

Таким образом, процесс социализации предшествует формальному членству государства в организации и продолжается постоянно, поскольку любая международная организация представляет собой развивающийся социальный организм, не говоря уже о международной системе в целом.

Важной функцией некоторых МО является их способность выступать *в качестве арбитров в случае споров между их членами.* Например, процесс рассмотрения споров в рамках ГАТТ-ВТО во многом схож с арбитражем. НАФТА также предполагает несколько процедур арбитража. Международный центр разрешения инвестиционных споров (ICSID) также обеспечивает возможности нейтрального рассмотрения споров между частными инвесторами и правительствами государств, в которые делались вложения средств.

В заключение отметим, что международные организации выполняют также *функции по распространению информации* — аналитической, статистической, ознакомительной и др. не только среди членов организации, но и среди более широкой аудитории. Распространение информации осуществляется самыми разными способами — посредством выпуска бюллетеней, справочников, ежегодников, обзоров, монографий, доступных, как правило, через отделы прессы и информации (ООН, ЕС, НАТО, ОБСЕ и др.), а также через глобальные компьютерные сети. Важно отметить, что МО выступают в качестве *нейтральных и более объективных источников информации*, нежели национальные государства или отдельные их ведомства. Тем не менее необходимо учитывать, что международные организации, выражая интересы наиболее крупных государств (особенно в рамках МВФ, Всемирного банка и ВТО) могут способствовать распространению не столько информации, сколько идеологических догм о целесообразности ускоренной приватизации, либерализации и т.п., затушевывая,



например, сложности вхождения в мировую экономику развивающихся и наименее развитых стран.

Итак, международные правительственные и неправительственные организации играют важную роль в системе международных отношений, существенно дополняя возможности традиционной двусторонней дипломатии, создавая предпосылки для быстрого вхождения новых независимых государств в мировое сообщество, повышая эффективность международного сотрудничества и существенно экономя ресурсы его членов.

Появление и развитие международных организаций связано как раз с тем, что определенные задачи не могли быть решены отдельными государствами или традиционными методами. Выступая в качестве инструментов, арены и активных субъектов в международных отношениях, они создают возможности для решения старых и новых проблем, стоящих перед человечеством.

## ЛИТЕРАТУРА

*Бекяшев К.А., Ходаков А.Г.* Международное публичное право. Сборник документов. М., 2003.

*Ломагин Н.А.* Международные организации. Теория и практика деятельности: Учебное пособие. СПб., 1999.

*Нешатаева Т.Н.* Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. М., 1998.

*Цыганков П.А.* Международные отношения: Учебное пособие. М., 1996.

*Шибаева Е.А.* Право международных отношений. М., 1986.

Dueling Globalization. A Debate Between Thomas L. Fiedman and Ignacio Ramonet. Foreign Policy, Fall, 1999.

*Stiglitz Joseph E.* Globalization and its discontents. London: Penguin Books, 2002.

*Waltz Kenneth N.* Globalization and the Governance // Political Science & Politics. 1999. Vol. XXXII. № 4. December.

*Abbott Kenneth W. Snidal Duncan* Why States Act through Formal International Organizations // Journal of Conflict Resolution. 1998. Vol. 42. № 1. February.

*Weiss T., Forsythe D., Coate R.* The United Nations and Changing World Politics Boulder. Westview, 1997.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Международная организация; международные институты; глобализация.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Назовите и дайте характеристику основным функциям международных организаций.
2. Чем определяется самостоятельность международных организаций как субъектов международных отношений?
3. Раскройте механизм социализации государств в международную систему посредством сотрудничества с международными организациями.

*Глава 41*

# СЦЕНАРИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В ГЛОБАЛИЗИРУЮЩЕМСЯ МИРЕ

Глобализация как проект развития современного мира проблематизирует формы политического управления и порождает ряд сценариев развития новых международных отношений и управления ими. Первый сценарий связан с угрозой существования демократического политического как влияния на принимаемые решения, которые касаются всех. Сужение публичности глобальных проектов заставляет выступать против глобализации, понимаемой как навязывание. Этот сценарий порождает разговоры о *космополитической иерархии*, возникающей на основе господства транснациональных политических структур, составленных из нескольких ведущих держав мира в условиях ослабления или даже разрушения суверенитета других национальных государств. Космополитическая полития вызывает угрозу возникновения глобального тоталитаризма под руководством одной ведущей державы мира. Второй сценарий включает возникновение *нового феодализма* как системы анархических отношений между национальными государствами. Эта система характеризуется неспособностью сформировать эффективную систему управляющей координации и политического контроля. Третий сценарий касается возможностей формирования глобального демократического проекта — *демократического управления*, составленного из множества международных структур (межгосударственных и негосударственных), объединенных в политические сети для решения тех или иных глобальных программ. Промежуточные проекты тяготеют к тем или иным основным сценариям. Сценарии политического управления возникают на основе анализа проявляемого ныне кризиса национального государства. В данной главе и будут рассмотрены вопросы: *сценарий «нового феодализма», сценарий «глобальной гегемонии», проблемы формирования космополитической демократии.*

## 41.1. «Новый феодализм»

Концепция «нового феодализма» своим источником имеет постмодернистский взгляд на систему международных отношений, возникший на основе принятия идеи постсуверенных, постгосударственных образований. Проблема политического управления в этих условиях приобретает характер проблемы стихийной и анархической координации взаимодействий в условиях отсутствия некоторого единого центра, регулирующего или принимающего решения. Джеймс Розенау [Rosenau, 1997, 17] противопоставляет два противоположных мира: «государственно-центрированный мир» и «мульти-центрированный мир». Отсюда следует, что глобализация интенсифицирует приватизацию качества таких акторов, как индивиды, фирмы, транснациональные неправительственные организации и ставит под вопрос конвенциональные концепции территориальности, коммуны, производительности, обязательств, работы, религии, лояльности и т.д.

Согласно Филиппу Черни [Cerni, 1999, 21], характеристики «неомедиавелизма» включают:

1) конкурирующие институты с взаимопересекающейся юрисдикцией (государства, режимы, трансгосударственные структуры, частные интересы правительств и т.д.;

2) более прозрачные территориальные границы;

3) оспариваемые права собственности и правовые границы (т.е. экстерриториальность);

4) растущее отчуждение между глобальными инновациями, коммуникацией и ресурсными центрами (глобальными городами) и неодобряемыми, фрагментированными окраинами;

5) растущее неравенство и изоляция устойчивых субкаст (деклассированные элементы);

6) множество и / или фрагментированные лояльности (этнические конфликты и мультикультурализм);

7) расширение того, что Ален Минк называл «зонами кризиса» или географическими районами и социальными контекстами, где нормы права не действуют (локализованные гетто и международная криминальная деятельность).

## 41.2. Глобальная иерархия

Концепция глобальной иерархии смотрится более реальной и представляет собой комплекс идей, описывающих мировой порядок как руководимый одной или группой наиболее развитых и политически сильных стран. Лидеры глобализации занимают здесь центральное место, а остальным следует либо присоединяться к ним (если пустят), либо следовать в фарватере их политики.

Разновидностью этой концепции выступает концепция «секторальной гегемонии», когда не государства устанавливают правила игры, будучи гегемоническими, а эти функции выполняют автономные и хорошо организованные экономические институты и процессы. Двумя основными кандидатами на роль «секторального» гегемона являются самые большие многонациональные корпорации, вовлеченные в транснациональное производство и стратегические союзы и глобальные финансовые рынки. Особое значение приобретают финансовые рынки и соответствующие институты, так как их влияние ощущается повсюду, тогда как корпорации занимают лишь отдель-

ные сектора глобальной экономики. Многие исследователи указывают на то, что при таком управлении не остается места для демократии. Особенно это характерно для социал-демократической версии критики глобализации и управления. «То, что глобализация в основном означает, — пишет Григорий Албо, — состоит в том, что рынок становится все более универсальным в качестве экономического регулятора; и т.к. сфера рынка расширяется, то сфера демократической власти сужается: все, что подвержено рыночному контролю, не подпадает под демократическую ответственность. Чем более универсальным становится контроль рынка, тем более демократия превращается в чисто "формальные" права, в лучшем случае право время от времени выбирать себе правителей; и это право становится все менее и менее важным, так как сфера политического действия захватывается рыночными императивами» [Albo, 2000, 94].

## 41.3. Демократия и глобальное управление

Наиболее дискутируемой темой выступает проблема демократического правления в век глобализации. При этом просматривается три основных тенденции.

Во-первых, демократию рассматривают в качестве императива развития политических режимов в отдельных государствах, что само собой, как считается, приведет к демократическому устройству мировых отношений [Albo, 2000].

Во-вторых, утверждается, что мировые отношения формируются тремя основными группами акторов — государствами, транснациональными сетями и предпринимателями идентификации (коммуны, или закрытые общества), а отношения между ними означают не гоббсианские гладиаторские бои, а представляют собой очень сложную и децентрализованную систему взаимодействий, в которой стабильность не проистекает более из баланса силы, но возникает из сложного процесса управления. В соответствии, каждая единица системы имеет новый интерес в кооперации для того, чтобы продвигать глобально общие блага и сдерживать стратегии «безбилетника» [Badie, 2001, 257].

В-третьих, популярностью пользуется концепция «космополитической демократии», предложенная Дэвидом Хэлдом, в которой новая система отношений идет на смену отношениям, связанным с Вестфальским миром 1648 г., затем отношениям, возникшим после Второй мировой войны, с ООН [Held, 1995, 1999]. Вестфальская система отношений базировалась на признании суверенитета государств, которые не признают никакой стоящей над ними власти. Здесь ответственность за несправедливые действия в отношениях между государствами лежит на тех, кто действует, а международное право лишь обеспечивает минимальную защиту, притом, что никакой коллективный интерес в соединении с международным правом не признается. Система ООН хотя и признавала суверенитет государств, но создавались международные структуры и правовые отношения, которые так



или иначе начинали регулировать внутригосударственные процессы. Особенно это касалось прав человека, ограничений на использование силы, установление социальной справедливости и др. Глобализация вносит в систему международных отношений новые принципы и способы взаимодействия, которые определяются как фрагментацией, так и унификацией. «В этом контексте, — как пишет Д. Хелд, — смысл и место демократической политики и соответствующих моделей демократии должны быть переосмыслены в отношении серии взаимопересекающихся локальных, региональных и глобальных процессов и структур. Существенно признать три элемента глобализации: во-первых, тенденции экономической, политической, правовой и военной взаимозависимости изменяют природу, пределы и способности суверенных государств сверху, так же как и их «регуляторная» способность изменяется и понижается в некоторых сферах; во-вторых, способ, которым местные группы, движения и национальные меньшинства предъявляли требования к национальному государству как представительной и ответственной властной системе снизу; и в-третьих, способ глобальной взаимозависимости создает цепь взаимосвязанных политических решений и результатов между государствами и их гражданами, изменяя природу и динамику самих национальных политических систем» [Held, 1998, 93].

Отсюда космополитическая модель демократии, согласно Хелду, будет характеризоваться следующими основными признаками:

1. Мировой порядок состоит из множественных и взаимопересекающихся сетей власти, включая политические, социальные и экономические.

2. Все группы и ассоциации обладают правами на самоопределение, специфицированные обязательствами индивидуальной автономии и особым набором прав. Набор составлен из прав внутри и между каждой сетью власти. Вместе эти права конституируют основу для введения правового порядка — демократического международного права.

3. Законотворчество и правоприменение могут быть развиты в этой структуре на множестве локальностей и уровней вместе с расширением влияния региональных и международных судов на наблюдение и проверку политических и социальных властей.

4. Правовые принципы приняты и они определяют границы формы и пространства индивидуальных и коллективных действий в организациях и ассоциациях государства и гражданского общества. Особые стандарты определены для суда в целом, которые никакие политические режимы или гражданские ассоциации не могут легитимно подавить.

5. В результате принцип ненасильственных отношений руководит проведением споров, хотя использование силы остается коллективным выбором как последнее средство перед лицом тиранических атак нарушить демократическое международное право.

6. Защита самоопределения, создание общей структуры действия и предохранение демократического блага являются всеобщими коллективными приоритетами.

7. Определенные принципы социальной справедливости следующие: способ действия производства, распределения и эксплуатации ресурсов должен быть совместим с демократическим процессом и общей структурой действия.

Демократический проект политического управления в век глобализации содержит ряд императивных требований, которые признаются отнюдь не всеми политическими лидерами и государствами. Демократизация всемирной сети отношений выступает идеалом, который вступает в противоречие с прагматическими интересами и устоявшимися ценностями. Вместе с тем его можно признать в качестве цели преобразования мирового порядка, которая может быть реализована в процессе конструирования мира всеми участниками этого процесса.

* * *

Сравнение моделей политического управления в условиях глобализации свидетельствует, что процесс взаимозависимости и координации усилий мирового сообщества в деле решения частных и общих проблем является императивом современных отношений. Все три основных проекта — неофеодализм, космополитическая иерархия и демократическое управление — имеют корни в реальных процессах современного мира. Степень их реалистичности, однако, не может служить основанием для признания какой-либо одной альтернативы. Динамизм современного мира, открытая перспектива и вариативность возможных результатов, конструируемых в процессе поиска международным сообществом путей взаимодействия, породят, возможно, нечто другое, имя которого не вписывается в современный политический язык.

## ЛИТЕРАТУРА


*Бек У.* Что такое глобализация? Ошибки глобализма — ответы на глобализацию / Пер. с нем. А. Григорьева и В. Седельника. М.: Прогресс-Традиция, 2001.

*Хабермас Ю.* Европейское национальное государство: его достижения и пределы. О прошлом и будущем суверенитета и гражданства // Нации и национализм / Б. Андерсен, О. Бауэр, М. Хрох и др.; Пер. с англ. и нем. Л.Е. Переяславцевой, М.С. Панина, М.Б. Гнедовского. М.: Праксис, 2002.

*Albo G.* The World Economy, Market Imperatives and Alternatives // Rourke J. Taking Sides. Clashing Views on Controversial Issues in World Politics. Guilford: Dushkin; McGraw-Hill, 2000.

*Appadurai A.* Disjuncture and Difference in the Global Culture Economy // The Phantom Public Sphere / Ed. by B. Robbins. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1993.

*Appadurai A.* Modernity at Large. Cultural Dimentions of Globalization. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997.

*Badie B.* Realism under Praise, or a Requiem? The Paradigmatic Debate in International Relations // International Political Science Review. 2001. Vol. 22. № 3.





*Cerny Ph.* Globalization and the Erosion of Democracy // European Journal of Political Research. 1999. Vol. 36. № 1.

*Harcourt W.* Civil Society Responds // Politica Internazionale. Bimonthly Journal of IPALMO. 2001. № 1/2.

*Held D.* Democracy and the Global Order — From the Modern State to Cosmopolitan Governance. London: Polity Press, 1995.

*Held D.* Democracy: From City-states to a Cosmopolitan Order? // Contemporary Political Philosophy. An Anthology / Ed. by R. Goodin and Ph. Pettit. Oxford, Malden (Mass.): Blackwell, 1998.

*Hughes B.* Continuity and Change in World Politics. The Clash of Perspectives. New Jersey: Prentice Hall, 1991.

*Krasner St.* Abiding Sovereignty // International Political Science Review. 2001. Vol. 22. № 3.

*Kymlicka W.* Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights. Oxford: Clarendon Press, 1995.

*Kymlicka W.* Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship. Oxford: Oxford University Press, 2001.

*Linklater A.* Citizenship, Humanity, and Cosmopolitan Harm Conventions // International Political Science Review. 2001. Vol. 22. № 3.

*Lowi T.* Our Millennium: Political Science Confronts the Global Corporate Economy // International Political Science Review. 2001. Vol. 22. № 2.

*Rosenau* J. Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World / Eds. Czempiel E.-O. and J. Rosenau. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

*Rourke J.* Taking Sides. Clashing Views on Controversial Issues in World Politics. Guilford: Dushkin; McGraw-Hill, 2000.


## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Глобальное политическое управление, сценарий «нового феодализма», глобальная иерархия, космополитическая демократия.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Назовите основные признаки сценария «нового феодализма».
2. Есть ли реальные основания для формирования глобальной гегемонии?
3. Каковы признаки космополитической демократии?

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Материал данного учебника в общем апробирован в процессе чтения лекций и проведения семинарских занятий в ряде вузов Санкт-Петербурга, Москвы и других городов России. Первый вариант (значительно меньший по объему и проблематике) был опубликован в качестве учебного пособия в 2002 г. совсем небольшим тиражом. Тем не менее уже тогда он вызвал положительные отклики среди политологов, а Российская ассоциация политической науки даже присудила ему первое место на конкурсе учебной литературы. С того времени, конечно, кое-что изменилось. В теоретическом отношении возникли и были развиты новые теоретические подходы к государственному управлению, его механизмам и процессам, да и практика государственного управления у нас в России и за рубежом стала характеризоваться новыми чертами. Переход от нового государственного менеджмента к публичному управлению, основанному на тесном взаимодействии с обществом, стал заметным явлением в западных странах. В России последние годы ознаменовались политическими и административными реформами, значение которых станет вполне осознанным только со временем. Все это нашло отражение в нынешней публикации. Кроме того, в новом издании авторский коллектив поставил на первое место в названии политику, чтобы еще раз отчетливо показать, что публичное управление по преимуществу — политический феномен. Это же выразилось и в публикации первого раздела первой части учебника, посвященного проблеме соотношения политики и управления и особенностям выработки политического курса государством. В какой-то мере мы осветили и проблему соотношения понятий государственного управления и публичного управления. В учебнике, конечно, материал склоняется к описанию его термином «публичное управление». На это настраивают ряд разделов первой части, это выражено и во второй части, где проблемы местного самоуправления, регионального управления, управления городами относятся к публичной сфере.

Основная задача данной публикации заключается в том, чтобы активизировать изучение политологии государственного управления в университетах, а также способствовать развитию проблематики государственного управления и политики не только в экономических, социологических, юридических отраслях знания, но и в отечественной политической науке.



# Индекс понятий[1]


Адаптация — I 187–188
Административные системы — II 227–352
*Великобритании и США* II 227–246
Взаимосвязь власти главы исполнительной власти и публичной власти II 227–229
Конституционная природа главы исполнительной власти II 229–230
Источники власти исполнительных органов II 230–231
Ответственность II 231–232
Патронаж II 232–234
*«Наполеоновских» стран* II 249–256
«Наполеоновские страны» — II 249–250
Административная централизация управления — II 251–252
Субнациональный уровень управления — II 252
Государственная служба — II 252–254
Министерства — II 252
*«Германских» стран* II 257–263
Особенности — II 257–258
Федеральный уровень административной системы Германии — II 258–260
Земельный и местный уровни управления Германии — II 260–261
*Стран Северной Европы* II 265–273
Республиканские административные системы — II 270–272
Административные системы монархий — II 270–272
Скандинавизм, см. Скандинавизм
Скандинавский парламентаризм — II 265–268
Корпоративизм — II 268–269
Структура административной системы — II 270–272
*Японии и Южной Кореи* II 274–283
Патернализм — II 274
Коллективизм — II 274
Культурно-религиозные факторы — II 274, 281
Административный профессионализм — II 281
Административная автономия — II 181
Структура — II 276–280
Перспективы развития и реформы — II 281–283
Государственная служба — II 280–281
*Китайской Народной Республики* II 284–294
Принципы политического и административного устройства — II 284–286
Организация законодательных органов — II 286–291
Правительство — II 291–293
Судебная система — II 293–294
*Стран Латинской Америки* II 295–303
Административные системы в федеральных государствах — II 296–303
Административные системы в унитарных государствах — II 303
*Арабских стран Ближнего Востока* II 304–319
*Африканских государств* II 320–329
«Новая элита» — II 320–321
Централизация — II 323
Децентрализация — II 324
Государственная служба — II 325–326
Системы местного самоуправления — II 326–328
*Стран Центральной и Восточной Европы: II 330–341*
Разделение правительственной власти — II 331–336
Структура и функции правительства — II 336–340
Структура и функции региональных и местных органов управления — II 340–341


[1] Римская цифра обозначает номер части учебника, арабская — страницы.

*Стран СНГ* II 343–352
Конституционное развитие — II 344–346
Национальные системы разделения властей — II 346–349
Государственное регулирование экономических процессов — II 349–350
Кадры государственного управления — II 351–352
Амнистия международная — I 167–168

Безопасность — I 163, 360; II 176, 456
Бенчмаркинг — I 306
Бифуркация — I 258–259
Благо общественное — I 271–274
Бюрократия — I 195–210; II 454–455
Понятие — I 200–201
Концепции — I 199–204
Дисфункции и патологии — I 201–202, 204–208

Веб-присутствие — II 187–188
Вестминстерская модель — II 232
Всеобщее управление качеством — II 160–166
Концепция — II 160–163
Методика применения в государственных органах — II 163–166
Процессный подход — II 162–163
Цикл PDCA (Деминга) — II 163
Выработка государственной (публичной) политики — I 79–103; II 88–91
Понятие 80
*Модели*
индивидуалистическая 89–90
«институционального рационального выбора» 85–86
коллективистская 89
«конкурирующих защищающих коалиций» 86
«открытых систем» 85
патерналистская 89
«политических потоков» 86

Глобализация — I 92–94, II 433–468
И будущее национального государства II 433–443
И международные организации II 445–463
И партийное строительство I 92–94
И сценарии политического управления II 464–468
Глобальное политическое управление — II 466–468
Голосования парадокс — I 283–284
Город II 36–51
Как объект управления II 36–38
*Типы*
Малый II 36–37
Полусредний и средний II 37
Большой II 37
Крупный и крупнейший II 37
Компактный — II 37
Агломерация — II 37–38
Мегалополис II 38
Управление, см. Управление городами
Государственная политика — I 67, 73, 75, 119–129, 142–155
Понятие — I 67
*Виды*
Международная — I 148–155
Национальная — I 129–142
Социальная — I 73, 75, 119–129
Экологическая — I 142–148
Экономическая — I 75, 107–119
Конституционно-правовые основы — I 87–88
И политические партии — I 90–94
И органы государственной власти — I 87–90
Как система — I 67–71, 75
Методы — I 73–75
Принципы — I 71–73
«дерево» целей — I 71
Выработка, см. Выработка государственной политики
Государственная служба — II 71–83
Понятие — II 72
Как социальный и политический институт — II 71–77
В России — II 77–83
Социальные роли — II 76
Целевая функция — II 75
Средства деятельности — II 76
Регулятивная система — II 76
Дисфункциональность — II 76
Профессионализация — II 79–81
И бюрократизация — II 74
Должности II 72–77
Государственное управление — I 18, 21, 25–26, 42, 44
Понятие — I 25–26
*Типы*
Авторитарный — I 42
Демократический — I 44
*Модели*
Дихотомическая — I 21
Либеральная — I 18
Смешанная — I 18
Социалистическая — I 18
Функционалистская — I 22
Функции — I 27, 28, 30, 31, 32, 34
Как система — I 26–30
И государственные служащие — I 27
Центральные органы — II 7–10
Центральные органы РФ — II 10–18
И общество — I 16–18
И политика — I 19–23
И местное самоуправление в городской системе — II 38–42
Эффективность, см. Эффективность государственного управления
Государственное управление и политика — I 52–60
Как наука — I 52–53, 54–60
Политология — I 53–54
Государство благосостояния — I 279
Гражданское общество — I 252; II 90, 160, 161, 173, 343

Демократия космополитическая — II 464
Демократия совещательная — I 288
«Дилемма заключенных» — I 230, 273–274

Захват бизнеса — I 332
Захват государства I 332

Иерархия глобальная — II 465–466
Издержки трансакционные — I 244, 231–232
Имитация — I 188
Институты — I 226–227
Институты международные — II 452–543
Институционализм — I 225
Информационная структура — II 168
Информационная безопасность — II 177
Информационно-аналитические службы — II 171–172
Информационные ресурсы — II 170
Информационные связи — II 169–170
Информационные технологии — II 176–178
Понятие — II 176
И управленческий процесс — II 177
Информационный поток — II 169
Информация — II 168–169

Кабинета система — II 7
Катастрофа — I 359
Качество — II 157
Контрасигнатуры институт — I 47
Контроль — II 137–142
Гражданского общества над субъектами государственного управления — II 137–138
Законодательной власти — II 138–139
Судебной власти — II 139–141
Государства и общества над правоохранительными органами — II 141
Исполнительной власти над субъектами государственного управления — II 141–142
Международный — II 142
Конфликт — I 309–327
Понятие — I 312
*Виды* — I 311–312, 322, 324
Институционализация — I 319
Управление и разрешение — 315–327
Концепция «Governance» — I 247–253; II 183–185
Теоретические истоки — I 249–252
Соотношение политики и управления — I 247–249
Координация — I 229, 231–232; II 144–155
Сущность — II 144–146
*Методологические подходы*
Институциональный подход — II 149
Организационный подод — II 149
Системный подход — II 147–148
Ситуационный подход — II 148–149
«Школа человеческих отношений» — II 146–147
Механизмы — II 149–150
В деятельности государственного аппарата России — II 150–155
Копирование — I 187
Корпорация правительственная — II 8–10
Коррупция — I 329–344
Понятие — I 330–331
Виды и формы — I 331–333
Теория — I 333–335
Противодействие — I 337–344
Антикоррупционные стратегии — I 337–344
Кризис национального государства — II 464

Лоббизм — II 194–209
Понятие — II 194–195
Истоки и генезис — II 194–197

Концепции — II 197–201
Субъекты — II 201–204
Объекты и технологии — II 204–206
Плюрализм и корпоративизм — II 199–209
GR-связи с правительством, см. Связи с правительством

Макропланирование — II 124–135
Субъекты — II 124–127
Объекты — II 126
В системе государственного управления — II 127–131
Как технология целеполагания — II 131–135
Мегалополис — II 38
Медиатор — I 181, 185
Менеджмент качества — II 157–166, 371
В коммерческих и государственных организациях — II 157–160
Всеобщее управление качеством (см. Всеобщее управление качеством)
Понятие — I 11
Деятельностный подход — I 11–12
Кибернетический подход — I 13
Конфликтологический подход — I 14
Системный подход — I 11–12
Ситуационный подход — I 13–14
Структурно-функциональный подход — I 12–13

«Недостатки рынка» — I 274
Независимая комиссия регулирования — II 8–9
Нелинейность — I 258–265
Неоинституционализм — I 224–232
Новый государственный менеджмент — I 212–222; II 355–358
Понятие руководства — I 216–217
Соотношение политики и государственного менеджмента — I 214–215
И рынок — I 217–219
Оценка государственного управления: эффективность — I 220–222
Новый подход к организации — I 219–220
И административные реформы II 355–369
«Новый феодализм» — II 464–465
Норма — I 319–322

Общественного выбора теория — I 283–289
Окружающая среда — I 143
Омбудсман (институт уполномоченного по правам человека) — I 180–190
История — I 181–184
Цели и задачи — I 184–186
В России — I 186–189
Перспективы развития — I 189–190
Опасность — I 359–360
Оппортунизм — I 277
Организация — I 195–210
Понятие — I 196
Теория организации как дисциплина — I 195
*Виды*
Административная — I 196–197
Ассоциативная — I 197
Бюрократическая — I 197
Общественная — I 197
И теория организационного развития (см. теория организационного развития)
И классическая школа организации и управления — I 195, 197, 198
Стратегии преодоления организационных и бюрократических патологий — I 204–208
Организация международная — II 445, 447, 448
Отторжение — I 188–189

Парето — принцип — I 274
Паретоулучшение I 274
Парето эффективное распределение — I 274–275
Партнерство социальное — I 73
Планирование — II 119–135
Сущность — II 119–121
Как функция — II 127
*Виды*
Директивное — II 127
Индерективное — II 128
Индикативное –II 128
Регулятивное — II 128
И программирование — II 123–124
Макро- (см. Макропланирование)
Политика — I 66 (см. Государственная политика)
Политическая власть — I 24–37
Понятие — I 24
Свойства — I 25
Функции –I 30, 31, 33–35
Формы — I 25, 31
Субъекты — I 42, 44
Постиндустриальное общество — I 293



Права человека — I 158–178
Сущность — I 159
Классификация — I 159–160
И эффективное управление –I 162
И безопасность — I 163
И справедливость — I 160
И достоинство — I 160–161
И национальные средства защиты — I 164–171
И взаимодействие национальных и международных систем защиты — I 171–178
Правительство — I 45–50, 87–89; II 232–234 251–252, 259, 266–268, 297–298, 334–340, 346–347
Предпринимательство — I 213, 217–219
Представительство политическое — II 195–196
Президент — I 45–48; II 228–230, 232–233, 235 251, 258–259, 297–298, 331, 334, 335, 346, 348
Производительность — I 299
Пресс-службы — II 173–176
Программирование — II 119–135
Понятие — II 121–122
И планирование — II 123–124
Объекты — II 127
Субъекты — II 124–126
В системе государственного управления — II 128–131
Как технология социального целеполагания — II 131–135
Прозрачность — I 250, 332–333

Рациональность интерпретативная — I 230
Рациональность ограниченная — I 238
Регион — II 20–21
Региональная политика — II 31–33
Региональное управление — II 20–33
Сущность — II 20–21
В унитарных государствах — II 21–22
В федеративных государствах — II 22–27
В РФ –II 27–30
Режимы политические — I 39–50
Понятие — I 41
И государственная власть — I 39–42
*Виды*
Авторитарные — I 42–44
Демократические:
Парламентский — I 46–47
Полупрезидентский — I 47–48; II 331
Президентский — I 45–46
Режим с обострением — I 263
Реформы административные 354–427
В западных странах 354–369
В Восточной Европе 369–376
В Японии 376–384
В России 389–427
Решение — II 87–98, 100–115
Сущность — II 87
*Виды*
Административное — II 91
Государственное — II 88
Политическое — II 88–89
Социально-управленческое — II 87
Управленческое — II 87
Принятие — II 92–95, 100–105
Методы и модели подготовки — II 95–98
Реализация (внедрение) — II 100–101, 105–110
Контроль реализации — II 110–115
Риск — I 346–371
Понятие — I 359
*Виды*
Региональный — I 351
Катастрофический — I 360
Макро- — I 352
Мега- — I 352
Микро- — I 351
Политический, см. Риск политический
Страновой — I 351
Хронический — I 360
Управление — I 358–371
Риск политический I 346–358
Понятие — I 346–348
Анализ — I 353
Оценка — I 354
Прогнозирование — I 354
Менеджмент — I 356–358

Самоорганизация — I 256–258
Понятие — I 256
Модели — I 257–258
И управление — I 258
Самоуправление местное — II 53–69
Понятие — II 53
Концепции — II 53–54
Принципы и подходы — II 55
Сфера компетенции и функции — II 60–62
И органы государственной власти — II 62–63
Структура — II 63–69
Автономия — II 56–57
Контроль — II 57–60

Связи с общественностью — II 178–180
Связи с правительством II 207–209
Сети политические — I 235–245
Понятие — I 238–240
*Виды*
Политические сообщества — I 241
Профессиональные — I 241
Межуправленческие — I 241
Производителей — I 241–242
Проблемные — I 242
И эффективность — I 244
Понятие «руководство» — I 42–244
Синергетика (теория самоорганизации) — I 255–256
Скандинавизм II 265
Соглашений теория — I 229–232
Солидаризм социальный — I 73
Сотрудничество — I 253
Социосфера — I 255
Спичрайтер — II 211
Спичрайтерство — II 211–223
Функции и стили публичных выступлений — II 214–217
Подготовка выступлений — II 217–223
Манипулятивные приемы — II 215–216
Композиция речи — II 216–217
Когнитивные стратегии — II 219
Справедливость социальная — I 73; II 468
Субъект Федерации — II 23, 25–28, 30, 33

Теория организационного развития — I 197–204, 208–210
Инновационный потенциал — I 208–210
И современные концепции бюрократии — I 199–204
Технология социального целеполагания — II 131

Управление городами — II 36–51
Деконцентрация — II 40, 42, 50
Децентрализация — II 42, 43, 45, 46, 50
Автономия городской системы — II 39–42, 45, 47
В России — II 48–51
Участие — I 249, 332–333

«Фабрики мысли» и Центры публичной политики I 94–103
Федерализм — II 22–31
Понятие — II 22–23
*Виды*
Бюджетный — II 28
Исполнительный — II 26
Квази — II 26
Классический — II 26
Конгруэнтный — II 27
Кооперативный — II 26
Неконгруэнтный — II 27
«С двойным лицом» — II 26
Чрезвычайный — II 26
Федеральная служба — II 14–16
Федеральное агентство — II 14–16
Федеральное министерство — II 8, 11, 14, 16
Флуктуация — I 265

Хозяйственный порядок — I 289

Чрезвычайная ситуация — I 359

Экстерналии (внешние эффекты) — I 272
Экуменополис — II 38
Электронное правительство — II 182–192
Понятие — II 185–186
В России — II 189–192
И теория управления — II 183–185
Этапы развития — II 186–188
Порталы — II 188–189
Веб-присутствие, см. Веб-присутствие
Электронная демократия — II 184
Электронные производственные сети — II 184
Электронные общественные услуги — II 184
Эрроу теорема невозможности — I 282–283
Эффективность государственного управления — I 293–306
Понятие — I 293–298
Социальная — I 299–302
«Бюро» — I 300
Стандарты измерения — I 298
Измерение — I 302–306

## Указатель имен

Аверина И. — I *77*
Аверьянов Ю.И. — I *37*
Аглиетта М. — I 229
Агошкова Е.Б. — I *77*
Адамс Д.К. — II 295
Адамс (Adams C.) К. — I 80, *104*
Адизес И. — I 198
Акиева М.Х. — I 127, *156*
Александр II — I 111; II 397, 407–409, 427
Алехин А.П. — I 25, *37*; II *416*
Алмонд Г. — I 12, 13, *23*, 45, 46, 48, 50, 89, *103*; II *209*
Алпысбаева С. — I *232*
Альгин А.П. — I 7, 357–359, 363, 369, *371*
Ампер А.М. — I 52
Ансофф И. — I 209
Арджирис К. — I 209
Аринин А. — I *103*
Аристотель — I 19, 20, *23*, 271; II *115*
Арнольд В.И. — I 359, *371*
Арон Р. — I 203
Атаманчук Г.В. — I *3*, *23*, 25, 28, *37*, *77*; II *98*, *115*
Афанасьев В.Г. — I 68, *77*
Ахлибинский Б.В. — I *77*
Ашин Г.К. — I *210*

Балабанов А. — I *371*
Барнард (Barnard Ch.) Ч. — I 54, 56, *60*
Барнс Дж. — I 40
Барыгин И.Н. — I 7
Беджанов М.Б. — I 140, *156*
Безвербный А.А. — I *77*
Бек У. — I 146, *156*; II *468*
Бекстер К. — I 40
Белл Д. — I 203, 323, *328*
Белов Г.А. — I 66, *77*
Беляев Н. — I 102
Бенвенисте Г. — I 357, *371*; II 121
Беннис (Bennis W.G.) У. — I 198
Бернс Т. — I 206; II 148
Берцель (Börzel T.) Т. — I 235, 236, 238, 239, 241 242, *245*
Блейк Р. — I 196
Блэр Т. — I 89, 90; II 229, 231, 245, 359
Блюм Э. — I 324
Богесон (Bogason P.) П. — I 235, 236, *245*
Боземан (Bozeman B.) Б. — I 219, *222*
Бойцова В.В. — I *178*, 180, *190*
Боков Х.Х. — I *156*
Болтянски (Boltanski L.) Л. — I 229, *233*
Бонен Ш.Ж. — I 57
Бондарев А.К. — I 7
Бондаренко С.В. — I *331*, *337*, 338, *344*
Брандт В. — I 110, 111
Бранский В.Л. — I *266*
Братчиков С.А. — I *222*
Бребант (Braibant G.) Г. — I 247, *254*
Брежнев Л.И. — I 151
Бриттан — I 281
Брю С.Л. — I *307*
Буайе Р. — I 229
Бурбулис Г.Э. — I 102; II 420
Бурдье П. — I 311; II *209*
Бусыгина И.А. — I *103*
Бухарт Г. — I 222; II *115*
Быков А.А. — I *371*
Бьюкенен Дж.М. — I 224, 285, 287, 290, *291*
Бэкон Ф. — I 170

Вальсар — I 228
Васак К. — I 160
Василенко И.А. — I *3*, 13, 14, *23*, 26, *37*, *60*; II *80*, *82*, *255*, *256*, *258*, *264*
Васильева Н.И. — I *266*
Василькова В.В. — I *266*
Васина А.М. — I 7
Вебер (Weber M.) М. — I 12, 36, *37*, 65, 69, 199, 201–204, *210*, 263, 294, 319, *328*; II *75*, *82*, *116*
Веблен А. — I 202
Веблен Т. — I 225, *232*
Вейк К. — I 208
Вернадский В.И. — 260
Вестон В. — I 346
Вивьен (Vivien A.) А. — I 33, 34, *38*
Вигода (Vigoda E.) Э. — I 253, *254*
Вилкас Э.Й. — I 320, 321, *328*

Вильсон (Whilson W.) В. — I 21, 33, 34, *38*, 52, 54–57, *61*, 294
Вильсон Г. — I 182
Винер Н. — I 52, *60*
Виноградов В.В. — I 188
Виноградова Т.И. — I *345*
Витте С.Ю. — I 111
Владимиров Ю.Л. — I *371*
Вознесенский Н.А. — I 111
Волчкова Л.Т. — I *3*; II 4
Воробьев Г.Г. — I *371*

Газизов Ч.Б. — I 187
Гантман В.И. — I *156*
Гарфильд Д. — I 55
Гегель Г.В.Ф. — I 202, 279, 325, *328*
Гелбрейт Дж. — I 203
Герасименко — I 309; II *405*, *428*
Гидденс (Giddens A.) Э. — I 12, *23*
Глазунова Н.И. — I *3*
Глазьев С.Ю. — I *77*, *222*; II *83*, *115–117*
Гоббс Т. — I 313; II 389
Голднер А. — I 198
Голль Ш. де — I 111
Головань А. — I 187, *190*
Головщинский К. — I *337*, 338
Горбачев М.С. — I 142, 151; II 212, 416, 417
Гоулднер А. — I 205
Горный М.Б. — I 7, *331*, *337*, *345*
Грей П. — I 145
Грей (Gray A.) Э. — I 214, *223*; II *386*
Грейсон Дж.-мл. — I 288, *291*
Грибоедов А.С. — I 257
Гроций (Grotius Hugo) Г. — I 160, *178*
Гувер Г. — I 324, 349
Гудмен (Goodman P.S.) П. — I 199, 203, *210*
Гуднау (Goodnow F.) Ф. — I 56, *60*
Гузов Ю.Н. — I 7
Гулик (Gulick L.) Л. — I 56, *60*
Гумилев Н. — I 263
Гупта (Gupta D.) Д. — I 83
Густав III — I 181
Густав IV — I 181
Гэблер (Gaebler T.) Т. — I 55, 66, *78*, 213, 215, 216, 221, *223*; II *360*, *386*

Далтон Р. — I *23*, 45, 46, 50, *103*; II *209*
Далшир Э. — I 55
Данкан Р. — I 209
Дарендорф Р. — I 196, 197
Дацюк С. — I 95, *103*
Дебре — I 228
Дегтярев А.А. — I *3*, 15, *23*, *50*; II *98*, *115*, *116*
Дельбофф Жерар — I 183, *190*
Демин А.А. — I 109
Джей Д. — I 170
Дженкинс (Jenkins B.) Б. — I 214, *223*; II *360*, *386*
Джефферсон (Jefferson T.) Т. — I 170; II *296*, 297, *303*
Джодис Д. — I 346
Джонес (Jones L.) Л. — I 213, *223*; II *193*, *239*
Диксон П. — I 94, *103*
Ди Маджио (Di Maggio P.) П. — I 226, 227, *233*
Димок (Dimock Marshall E.) М. — I *38*, 299; II *9*, *19*
Добреньков В.И. — I *77*
Добронравова И.С. — I *266*
Дойч К. — I 12
Долан Э. Дж. — I 285, 289, *291*
Долмыкова Р.И. — I 156
Дракер П. — I 55
Дугин А. — I 92
Дудченко В.С. — I 209
Дульнев Г.Н. — I *266*
Дьюи Д. — I 202
Дюверже (Duverger M.) М. — I 39, *51*
Дюги А. — I 58; II 389

Елисеев С.М. — I 7; II 4

Жалинский А.Э. — I *337*, *345*

Зей-Феррел М. — I 199
Зеркин Д.П. — I *23*, 40, *51*, *103*

Иван IV Грозный — I 111
Иванов В.Н. — I 327, *328*
Игнатов В.Г. — I *23*, 40, *51*, *103*; II *34*, *256*, *264*, *428*
Илич И. — I 203
Ильин И.А. — I 16, *23*
Ильин Н. — I 94
Иноземцев В.Л. — I 323, *328*; II *435*, *436*, *438*, *443*, *444*
Истон Д. — I 12

Йохансон (Johanson I.) Я. — I 238, *245*

Канн Р. — I 197
Капелюшников Р.И. — I 231, *232*
Карл XII — I 181, 184
Кармолицкий А.А. — I 25, *37*
Картер Д. — II 208
Картер М. — I 40
Кассэн Р. — I 159
Кауфман (Kaufmann F.-X.) Ф.-К. — I 81, 82, *104*; II *434*, *444*
Кац Д. — I 196
Кейнс Дж.М. — I 80, 111, 224, *232*
Келли (Kelly R.) Р. — I 237, *245*
Кеохэйн Р. — I 151
Керк (Kurke L.B.) Л. — I 199, *210*
Кеттл Д. — I 215
Кизер (Kieser A.) А. — I 198, *210*
Киртон М. — I 209
Кларк Дж.М. — I 225
Клейнер Г.Б. — I *232*
Клименко Л.А. — I *267*
Книлл (Knill Ch.) К. — I 252, *254*
Князева Е.Н. — I *266*, *267*
Кобрин С. — I 347
Ковалев С.А. — I 187
Козбаненко В. — I *3*; II *78*, *83*
Козлов Ю.М. — I 25, *37*; II *98*
Козлова Е.И. — I *103*
Козловски П. — I 273, 286–288, *291*
Кок Э. — I 169
Кокорев В. — I *232*
Кокшаров Н.В. — I 7
Комарова В.В. — I 186, 187, *190*
Коммонс Дж. — I 225
Конт (Comte) О. — I 300
Кооиман Я. — I 252, *253*
Косолапов Н.А. — I 156
Косыгин А.Н. — I 111; II 415
Коуз Р. — I 232, *233*
Коуз Э. — I 231
Крастев (Krastev Ivan.) И. — I 97, *104*
Крозье (Crozier M.) М. — I 54, 58–*60*, 201 205, 206, *210*, 296; II *256*
Кузьмин С.А. — I 68, *77*
Кузьминов Я.И. — I *233*
Купряшин Г.Л. — I 25, *37*; II *98*
Курашвили Б.П. — I 25, *37*
Курдюмов С.П. — I *267*
Курочкин А.В. — I 7; II 4
Курченков В.В. — I *233*
Кутафин О.Е. — I *103*; II *34*, *69*
Кэммерер У. — I 209

Ламперт Х. — I 124
Ландо А.С. — I 188
Ланцов С.А. — I 7
Лапин Н.И. — I 209
Лассуэлл (Lasswell) Г. — I 40, 80; II 117
Лебедева Л.Ф. — I 121, *156*
Лебедева М.М. — I *156*, 310, 324, *328*; II 434, *444*
Лебедева Э. — II *329*
Лев XIII — I 280
Левин М.И. — I 331, *345*
Лейн (Lane J.-E.) Ж.-Э. — I 67, 300, *307*
Лемкуль (Lehmkuhl D.) Д. — I 252, 254
Ленин В.И. — I 111; II 410, 411, *428*
Лентовска Е. — I 184, *190*, *191*
Линд Р. — I 72, *77*
Линдквест Э. — I 96
Линдсей Д. — I 285, 289, *291*
Линкольн А. — I 117
Линн Л. — I 243
Литвинцева Г.П. — I *233*
Лобанов В.В. — I *3*; II *19*
Лопатников Л.И. — I *37*; II *19*
Лоренц Э. — I 265
Лоутон А. — I 21, *23*, *51*; II *116*
Лукашук И.И. — I *156*

Мазун Л. — I *371*
Майминс Е.З. — I 320, 321 *328*
Макарель — I 33
Макаренко В.П. — I *103*; II *116*
Макеев В. — I 360, *371*
Макиавелли Н. — I 322
Макконелл Р. — I 294, *307*
Мак-Милан — I 182
Макридис (Macridis R.C.) Р. — I 40, *51*
Максимов С.В. — I *190*
Малахов С. — I *233*
Маликов М.К. — I *77*
Малинецкий Г.Г. — I 356, *371*
Малинецкий Н.А. — I *371*
Мамфорд Л. — I 203
Марини Ф. — I 26, *37*
Маркс К. — I 202, *210*, 323, *328*
Маркузе Г. — I 203
Марч (March J.) Д. — I 55, 56, *60*, 196
Марченко Г. — I *103*
Марш (Marsh D.) Д. — I 236, 238, 239, 241, *245*, *246*
Масгрэйв Р. — I 272
Мау В. — I 72, *77*
Махмуд И. — I 347
Машков В.В. — I 187
Мейо Э. — I 204
Мелешкина Е.Ю. — I *77*
Меньшиков С.М. — I *267*
Меркулов В.М. — I 7; II 4, 212?

Мертон (Merton R.) Р. — I 202, 204, 206, *210*
Мизес Л. фон — I 323, *328*
Милвард (Milward H.) Б. — I 223, 238, 244, *246*
Милгром (Milgrom P.) П. — I 231, *233*
Милецкий В.П. — I 7
Миллоу Д. — I 209
Минцберг (Mintzberg G.H.) Г. — I 204, *210*; II *19*, *149*, 150, 152, *156*
Миронов О.О. — I 187, 188, *190*
Митина О. — I *267*
Митчелл У.К. — I 225, *233*
Михайлов А. — I 360, *371*; II 4
Мишелетти М. — I 67, *72*, *77*
Моисеева Н. — I 358
Моргентау Г. — I 148, 149
Морозова Е.Г. — I 212, *222*; II *256*, *257*
Морозова Т.Г. — I *37*; II *98*, *116*
Мурзин Н.В. — I *371*
Мутагиров Д.З. — I 7; II 4
Мэнкью Н.Г. — I 285, *291*

Най Дж. — I 151
Нисканен У. — I 55
Норт Д. — I 277, *291*

О'Делл К. — I 288, *291*
Ойкен В. — I 289, *291*
Олейник А.Н. — I 228–230, *233*
Олсен Йохан — I 55; II 367
Олсон М. — I 224
Ориу М. — I 58
Осборн (Osborne D.) Д. — I 28, *37*, 55, 66, *78*, 213, 215, 216, 221, *223*; II *19*, *360*, *386*
Осин В.Е. — I 188
Остром (Ostrom E.) Э. — I 85, *105*, 230, *233*
Отуул (O'Toole L.) Л. — I 240, 243, *245*, *246*

Пантин В. — I *267*
Парето В. — I 224, 228, 274, 285, 291, 300
Парсонс (Parsons T.) Т. — I 12, 197, 198, 201, *210*; II 73, *74*, *83*
Пархоменко С. — I *337*, 338
Паулл (Powell W.) У. — I 226
Пауэлл Дж. — I *23*, 45, 46, 50, *103*; II 208, *209*
Пейн (Paine T.) Т. — I 161, *178*
Пенделтон — I 55
Пенн (Penn W.) В. — I *163*, *178*
Перегудов С.П. — I *103*; II *203*, *210*
Перфильев М.Н. — I *156*
Петр I Великий — I 111; II 401–405, 409, 427, 428
Петренко В. — I *267*
Петровский В.Ф. — I *156*
Петрунина О.Е. — I *3*
Пикулькин А.В. — I *37*
Пинскер Б. — I *232*
Питерс (Peters G.) Г. — I 215, 217, 218, 219, *223*, 237, 242, 252, *254*
Пластрик П. — I 28, *37*; II *19*
Платон — I 17, 19, 166
Плеханов Г.В. — I 111
Подколзина И. — I 352, *372*
Поздняков Э.А. — I *156*
Поланьи К. — I 282, *291*
Поличка М.А. — I *337*, *345*
Поличка Н.П. — I 333, *337*, *345*
Поппер К. — I 114
Пор А. ле — I 299
Постон Т. — I 261, *267*
Потапов А.Б. — I *371*
Пригожин А.И. — I 197, 206, 209, *210*, *267*; II *117*
Пригожин И. — I *267*
Пронкин С.В. — I *3*
Прохожев А. — I 367–369, *372*; II *283*
Пулькин А.В. — I 25
Путин В.В. — I 77, *103*; II 29, 30, 35, 212, 427
Пьер (Pierre J.) Дж. — I 252, *254*

Раис Г. — I 347
Расков Н.В. — I 109
Рашидов Ш.Р. — I 188
Редер — I 33
Рейган Р. — I 90; II 360
Речмен Д.Дж. — I 279, *291*
Робертс (Roberts J.) Дж. — I 231, *233*
Робинсон М. — I *158*
Рогожина Н.Г. — I 156
Родес (Rhodes R.) Р. — I 236–239, 241, *246*, *252*, *254*; II *246*, *248*
Розенау Дж. — I 150; II 438, 465
Розманинский И.В. — I *233*
Роик В. — I 73, *77*
Ростоу У. — I 203
Роуз Э.С. — I 21 *23*, *51*; II *116*
Рузвельт Ф. — I 80, 111, 324; II 214, 236
Руссо Ж.-Ж. — I 313

Савои (Savoie D.) Д. — I 218, 219, *223*
Сазонов Б.З. — I 209
Саймон (Simon Herbert A.) Г.А. — I 26, *38*, 54, 56, *60*, 205, 221, *222*, 228, 295, *307*; II *99*, *117*, *156*
Салмин А.М. — I 58, *60*
Самуэльсон П. — I 272
Сандмор М. — I 40
Сартори (Sartori G.) Дж. — *90*
Сатаров Г.А. — I 102, 329, 331, *345*; II 212
Сахаров Н.А. — I *51*
Севрук В.Т. — I *372*
Селезнев Л.И. — I 122, *156*; II *285*, *287*, *292*, *294*
Селзник Ф. — I 205
Семененко И.С. — I *103*; II *203*, *210*
Сигел С. — I 209
Сикора И.В. — I *337*, *344*
Сильверман Д. — I 208
Сироткин С. — I 186, *191*
Скуратов Б.М. — I *37*
Слепнев И. — I *77*
Смирнягин Л. — I *104*; II *34*
Смитбург (Smithburg Donald W.) Д.У. — I 26, *38*, 221, *222*, 295, *307*; II *117*, *156*
Сморгунов (Smorgunov L.) Л.В. — I 7, 37, 67, 72, *77*, 212, *222*, 236, *246*, 301, *307*; II 4, *19*, *83*, *167*, *255*, *257*, *258*, *264*
Снайдер Р. — I 150
Соколов Е.Ф. — I *156*
Соловьев А. — II 408
Соловьев А.И. — I 16, *23*, 25, *37*; II *98*, 117
Сорж Б. — I 346
Сталин И.В. — I 18
Стейн (Stein H.) Г. — I 80, *105*
Степанов Е.И. — I 328
Стиглиц Дж.Ю. — I 221, *222*, 273, 278, 282–285, 288, *291*, 294, *307*; II 449, 450
Столыпин П.А. — I 111
Стребков А.И. — I 7
Стрекалев А. — I *372*
Стром К. — I *23*, 45, 46, 50, *103*; II *209*
Строссман (Straussman J.) Д. — I 219, *222*
Стэнгерс И. — I *267*
Стюарт И. — I 261, *267*
Сумбатян Ю.Г. — I *51*
Сунгуров А.Ю. — I 7, *103*, *104*, *178*, 188, *190*, *191*, *331*, *345*
Сяопин Дэн — I 111; II 289

Тамбовцева В.Л. — I *232*
Тарасов Н.А. — I 358, *371*
Тевено (Thevenot L.) Л. — I 229, 230, *233*
Тихомиров В.Б. — I 347; II *99*, *117*
Токвиль (Tocqueville A. de) А. — I 40, 58, *60*; II *210*
Томпсон (Thompson Victor A.) В.А. — I 26, *38*, 221, *222*, 295, *307*; II *117*, *156*
Томпсон (Thompson F.) Ф. — I 213, *223*
Торлопов В.А. — I 73, *77*
Тощенко Ж. — I 261, *267*; II 176
Тревельян Н. — I 21
Трубецкой Д.И. — I *267*
Трумпель К.Б. — I 183, *191*
Туунен (Toonen T.) Т. — I 235, 236, 238, *245*, *246*
Тэйлор (Taylor R.) Р. — I 226, *233*
Тэйлор (Taylor F.) Ф. — I 38, 294, 295, *307*; II 156
Тэн (Taine H.) И. — I 58, *60*
Тэтчер М. — I 89, 90, 111; II 228, 231

Уайт (White) Л. — I 54, 56, 57; II *251?*
Уалдо (Waldo D.) Д. — I 54, 57, *60*, 295, *307*
Уиллогби (Willoughby W.F.) У.Ф. — I 56, *60*
Уильямсон (Williamson O.) О. — I 225, *234*, 277, *291*
Уишлейд Ф. — I *104*
Уолтц К. — I 152
Уорнотт Т. — I 202
Урвик (Urwick L.) Л. — I 56, *60*

Файоль А. — I 30, 32, *38*, 54, 58, 197; II *144*–146, 154–*156*
Фармер — I 229
Фергюсон Й. — I 281, *291*
Фишер Т. — I 231, *233*
Флигстин Н. — I 227
Форвард Н. — I 151
Форд Г. — I 38; II 156, 451
Фредериксон (Frederikson G.) Д. — I 215, 220, *223*, 236, 242, 243
Фримен (Freeman J.) Дж. — I 199, *210*, 236, 245
Фромм Э. — I 203
Фрэнкс — I 182
Фурье Ш. — I 310

Хайденхаймер (Heidenheimer A.) А. — I 80, *104*
Хайек Ф. — I 18, *23*
Хайнрик К. — I 243
Хакансон (Häkanson H.) Х. — I 238, *245*
Хакен Г. — I 256
Хаммурапи — I 37

Ханнон (Hanna M.) М. — I 199, *210*
Харченко С. — I 367–369, 372
Хекло (Heclo H.) Х. — I 79, 80, *104*
Хенф (Hanf K.) К. — I 243, *245*
Хилл К. — I 243
Хиль-Роблес А. — I *156*, 171
Хиндмуур (Hindmoor A.) Э. — I 238, 244, *245*
Хищенко В.Е. — I *267*
Ходжсон Дж. — I 233
Холл (Hall P.) П. — I 226, *233*; II *156?*
Холостова Е.И. — I 73, *77*
Хоули А. — I 198
Хоффеберт (Haffebert R.) Р. — I 85, *104*
Хохлов Н.В. — I 367, *372*
Хрущев Н.С. — I 111, 151; II 10, 413, 414

Цыганков А.П. — I 40, 41, *51*
Цыганков П.А. — I *156*, *157*; II *463*
Цымбалова Н.А. — I 187, *191*

Чайлд (Child J.) Дж. — I 198, *210*
Черномырдин В.С. — I 257
Черчилль (Churchill W.S.) У.С. — I 170, *178*; II 237
Чижевский А.Л. — I 262

Шабров О. — I *23*
Шаркански (Sharkansky I.) И. — I 67, 82, *105*
Шаститко А.Е. — I *233*
Шевалье (Chevallier J.) Ж. — I 57–*60*
Шейкина И.Л. — I 94, *104*
Шиханов В.В. — I 333
Шишко П.М. — I 7; II 401
Шмид (Smid Josef) Й. — I 121, *157*, 326, 327
Шмидт (Schmidt Manfred G.) М. — I 122, 123, 127, *157*
Шпилевский М. — I 33, *38*

Щедровицкий Г.П. — I *23*; II *37*, *51?*

Эмар-Дюверне Ф. — I 229
Эмерсон Г. —I *38*; II 156
Энгельс Ф. — I 107, *163*, *210*, *328*
Эндрейн Ч. — I 82, *104*
Эрроу К. — I 224, 225, 228, 229, 282, 283, 285, *291*
Эрхард Л. — I 111
Этциони (Etzioni A.) А. — I 56, *60*, 205

Юилл Д. — I *104*
Юсупов — I 309

Явлинский Л.А. — I *78*, 102
Яковлев Н.Н. — I 324, *328*

* * *

Aalto J.S. — I 171, *178*
Abbott K. — II 446, 463
Adams C. см. Адамс К.
Ahonen P. — I 81, *104*
Alchian A. — I *233*
Appadurai A. — II 468
Argyris C. — I *210*

Badie B. — II 466, 468
Bagirov Sabit — I *105*
Barnard Ch. см. Барнард Ч.
Bell D. — I 293, *307*
Bennis W.G. см. Беннис У.
Bogason O. см. Богесон П.
Boltanski L. см. Болтянски Л.
Börzel T. см. Берцель Т.
Boston J. — I 217, *222*; II *356*, *361*, *385*
Bozeman B. см. Боземан Б.
Braibant G. см. Бребант Г.
Broadbent J. — I 239, 241, *245*
Chevallier J. см. Шевалье Ж.
Child J. см. Чайлд Дж.
Churchill W.S. см. Черчилль У.С.
Coase R. — I *233*
Coate R. — II 451, *463*
Coleman J. — I 224, *233*; II *330*
Come A. — I *307*
Coombes D. — I 221, *222*; II *364*, *386*
Crozier M. см. Крозье М.
Czempiel E.-O. — I 237, *246*; II *469*

Demsetz H. — I *233*
DiMaggio P. см. Ди Маджио П.
Dimock Gladys O. — I *38*; II *9*, *19*
Dimock Marshall E. см. Димок М.
Dunsire A. — I 216, *222*
Duverger M. см. Дюверже М.

Edwards — I *104*
Eggertsson T. — I *233*
Ellwood J. — I 215, *222*
Epstein P.O. — I 294, *307*
Etzioni A. см. Этциони А.

Forsythe D. — II 451, *463*
Frank A. — I *191*
Frederickson G. см. Фредериксон Д.
Freeman J. см. Фримен Дж.
Furubotn E. — I *233*

Gaebler T. см. Гэблер Т.
Gaus John M. — I *38*
Giddens A. см. Гидденс Э.
Goldman Deborah D. — I 26, *38*
Goodman P.S. см. Гудмен П.
Goodnow F. см. Гуднау Ф.
Gray A. см. Грэй Э.
Grotius Hugo см. Гроций Г.
Gulick L. см. Гулик Л.
Gupta — I 80
Gupta D. см. Гупта Д.

Haass Richard N. — I 96, *104*
Harmon M. — I 238, *245*
Häkanson H. см. Хакансон Х.
Hall P. см. Холл П.
Hanf K. см. Хенф К.
Hanna M. см. Ханнон М.
Heclo H. см. Хекло Х.
Heidenheimer A. см. Хайденхаймер А.
Hellstern G.-M. — I 81, *104*
Hindmoor A. см. Хиндмуур Э.
Hoffebert R. см. Хоффеберт Р.
Hood C. — I 213, 217, *223*
Hradil Stefan — I 126

Immerfall (Hrsg.) Stefan — I 126

Jackson M. — I 217, *223*
Jenkins B. см. Дженкинс Б.
Johanson J. см. Йохансон Я.
Jones L. см. Джонес Л.
Jordan G. — I 241, *245*

Kaufmann F.-X. см. Кауфман Ф.-К.
Kelly R. см. Келли Р.
Kenis P. — I 236, *245*
Kettl D. — I *223*
Kieser A. см. Кизер А.
Kingdom J. — I 86, *104*
Klijn E.-H. — I 253, *254*; II *193*
Knill Ch. см. Книлл К.
Knoke D. — I 236, 238, 239, 241, *245*
Knopf Alfred A. — I 38
Koryushkin A. — I *246*
Krastev Ivan. см. Крастев И.
Kriesi H. — I 241, *245*
Kurke L.B. см. Керк Л.

Lampert Heinz — I 121, *157*
Lane J.-E. см. Лейн Ж.-Э.
Lehmkuhl D. см. Лемкуль Д.
Livet — I 230
Locke John — I *178*
Lodge G. — I *178*; II *299*
Lunn J. — I 66, *78*
Lynn N. — I *60*

Macridis R.C. см. Макридис Р.
Marsh D. см. Марш Д.
March J. см. Марч Д.
Marshall — I 213
Marin B. — I *245*
Martin D. — I 55
Martin J. — I 217, *222*; II *356*, *385*
Mayntz R. — I *245*
McCool — I 80
McPherson C.B. — I *178*
Merton R. см. Мертон Р.
Meyer G. — I *246*
Milgrom P. см. Милгром П.
Milward H. см. Милвард Б.
Mintzberg G.H. см. Минцберг Г.
Moon M. — I 218, *223*
Morrison T. — I 82, *104*

Niskanen W.A. — I *307*
North D. — I *233*

Osborne D. см. Осборн Д.
Ostron E. см. Остром Э.
O'Toole L. см. Отуул Л.

Paine T. см. Пейн Т.
Pallot J. — I 217, *222*; II *356*, *385*
Pappi F. — I 239, 241, *245*
Parkard V. — I *210*
Pars — I 299, 307
Parsons T. см. Парсонс Т.
Penn W. см. Пенн В.
Peters G. см. Питерс Г.
Pierre J. см. Пьер Дж.
Powell W. — I *233*
Provan K. — I 238, 244, *246*

Rhodes R. см. Родес Р.

Rich Andrew — I 100, *105*
Richter R. — I *233*
Righting Wrongs — I 181, *191*
Roberts J. см. Робертс Дж.
Rosenau J. — I 237, *246*; II *469*
Rosenbloom David H. — I 26, *38*

Sabatier P. — I 80, 86, *105*
Sartori G. см. Сартори Дж.
Savoie D. см. Савои Д.
Schmidt Manfred G. см. Шмидт М.
Schneider V. — I 236, *245*
Schubert K. — I 241 *245*
Sebastian J. — I 238, *246*
Sharkansky I. см. Шаркански И.
Sills D. — I *307*
Simon Herbert A. см. Саймон Г.А.
Smid Josef см. Шмид Й.
Smithburg Donald W. см. Смитбург Д.У.
Smorgunov L. см. Сморгунов Л.В.
Snidal D. — II 446, *463*
Stacey — I 180, *191*
Stein H. см. Стейн Г.
Stigliz I. — II 450, *463*
Straussman J. см. Строссман Д.
Suchman E. — I 81 *105*

Taine H. см. Тэн И.
Taylor F. см. Тэйлор Ф.
Taylor P.J. — I 281, *291*
Taylor R. см. Тэйлор Р.
Teisman G. — I 253, *254*; II *193*
Terry L. — I 213, *223*
Thevenot L. см. Тевено Л.
Thompson F. см. Томпсон Ф.
Thompson Victor A. см. Томпсон В.А.
Tocqueville A. de см. Токвиль А.
Toonen T. см. Туунен Т.
Tosi H. — I 219, *223*
Tsujinaka Y. — I 239, 241, *245*

Urwick L. см. Урвик Л.

Vasak K. — I *178*
Verheijen T. — I *222*; II *386*
Vigoda E. см. Вигода Э.
Vivien A. см. Вивьен А.

Waldo D. см. Уалдо Д.
Walsh P. — I 217, *222*; II *356*, *385*
Wamsley G. — I 238, *246*
Wayne J. — *38*
Weber M. см. Вебер М.
Weiss T. — II 451, 463
Whilson W. см. Вильсон В.
White см. Уайт Л.
White Leonard D. — I *38*
Wildawsky A. — I *60*, 66, *78*
Williamson O. см. Уильямсон О.
Willoughby W.F. см. Уиллогби У.Ф.
Wingyee Lee — I 57, *61*
Wolf J. — I 238, *246*

## Географический указатель

Австралийский Союз — I 131
Австрия — I 122, 131, 133, 167, 180, 181, 184; II 23, 24, 257, 261, 262, 264, 364–366, 373, 436, 437
Айова, штат (США) — I 181, 183
Альберта, провинция (Канада) — I 183, 303
Аляска — I 130, 183
Америка — I 98; II 210, 295, 456
Англия см. Великобритания
Ангола — I 351; II 456
Аргентина — I 171; II 296–301
Арктика — I 130
Архангельская область — I 337
Астраханская область — I 188
Афганистан — I 43, 151; II 443
Африка — I 43; II 294, 295, 320–326, 328, 329, 435, 436, 439, 441, 442, 449, 451, 452

Базель, г. — I 184
Бангладеш — I 184
Бельгия — I 91, 93, 118, 126, 184; II 24, 39, 58, 249, 250, 254, 255, 257, 437
Беркли, г. — I 227
Бирма — I 141
Болгария — I 99; II 332, 334–336, 339, 341, 373
Больцано, г. — I 133
Бразилия — I 45, 50; II 295–297, 300, 301
Бранденбург, земля — I 132, 41
Британская Колумбия, см. Колумбия Британская
Брюссель, г. — I 55; II 39, 254

Валле-д' Аоста, область в Италии — I 133
Вашингтон, г. — I 97, 350; II 230, 233, 296
Великобритания (Англия) — I 45, 48, 50, 52, 81, 90, 91, 93, 122, 126, 130, 165, 169, 180, 182, 212, 236, 247, 298, 349, 367, 367; II 9, 19, 20, 25, 37, 39, 45, 47, 58, 72, 80, 82, 83, 182, 188, 227–230, 232, 235–237, 239–246, 249, 282, 295, 301, 355, 359, 364, 383, 437, 449
Вена, г. — I 160
Венгрия (Венгерская Республика) — I 131, 132; II 332, 334–336, 340, 341, 373, 374, 460–462
Венесуэла — I 91; II 296, 298
Вирджиния, штат (США) — I 303
Воральберг, земля (Австрия) — I 180
Восточная Европа — I 48, 97–99, 189; II 135, 330–332, 334–337, 339–343, 369, 370, 372, 373, 384, 385, 388, 435, 437, 439, 448, 452, 461, 462

Гавайи, штат (США) — I 183
ГДР — I 126
Гельмланд, о. — I 132
Германия — I 45, 47, 49, 50, 59, 61, 70, 81, 91, 98, 114, 121, 122, 126, 127, 132, 133, 145, 212, 239, 247, 263, 357; II 24, 41, 43, 55, 82, 182, 192, 200, 257–264, 283, 364–366, 436
Гессен, земля — I 183
Голландия — I 118, 368; II 255
Гренландия — I 130, 180
Греция — I 126; II 20, 58, 249, 255, 456, 462

Дальний Восток — I 139
Дания — I 109, 121, 122, 126, 180, 182; II 265–267, 270–274, 437
Дейтон, г. — I 183
Джеймстаун, г. — I 183
Древний Шумер, см. Шумер
Древняя Греция — I 19

Европа — I 129, 142, 172, 247, 280, 306, 353, 367; II 20, 34, 39, 45, 55, 249, 265–273, 274, 282, 295, 334, 371, 393, 433, 435, 436, 438, 439, 443, 447, 452, 453, 461
Египет — I 45, 50; II 457
Екатеринбург, г. — I 188; II 29

Западная Австралия, штат (Австралийский Союз) — I 184
Западная Европа — I 97, 112, 303; II 37, 59, 69, 281, 330, 393, 404, 435–437, 450

Израиль — I 181, 183; II 448, 456, 457
Иль-де-Франс, г. — I 183
Индия — I 45, 50, 133, 184; II 24, 188
Иран — I 141; II 443, 448
Ирландия — I 126
Испания — I 93, 126, 171, 181, 184, 185, 247; II 21, 141, 249, 250, 255–257, 295, 436, 437, 462
Италия — I 91, 93, 114, 118, 122, 126, 133, 180, 247, 357; II 21, 141, 200, 249, 250, 253–255, 257, 303, 436, 437

Калифорния, штат (США) — I 183, 227, 350
Канада — I 114, 130, 139, 167, 181, 183, 212, 298, 303; II 24, 182, 188, 189, 232, 453
Карелия — I 336; II 191, 192
Квебек, провинция (Канада) — I 130, 181; II 437
Киев, г. — I 97
Китай (КНР) — I 18, 45, 50, 91, *92*, 167; II 281, 283–286, 289–294, 448
Колумбия — I 167; II 302
Колумбия Британская (Британская Колумбия), провинция (Канада) — I 183; II 182
Констанц, г. — I 60
Копенгаген, г. — I 132
Корсика, о. — I 134; II 437
Краснодар, г. — I 140
Краснодарский край — I 140, 187, 329
Куба — I 18; II 295, 303
Кунавуте, новая адм. единица в Канаде — I 130

Латвия — I 181; 462
Латинская Америка — I 185; II 24, 40, 295, 298–304, 321, 435, 439, 451
Лаузице (Лужице) — I 132
Литва — I 187
Люксембург — I 109, 126; II 249, 250

Маастрихт, г. — I 92
Малайзия — I 91
Мексика — I 45, 50, 91; II 295–297, 300–302, 436
Молдавия — I 187; II 348
Москва, г. — I 103, 142, 187; II 29, 36–38, 49, 50, 83, 385
Мурманск, г. — I 337
Мурманская область — I 188

Небраска, штат (США) — I 181, 183
Непал — I 181
Нигерия — I 45, 50; II 24, 320, 323, 325, 326
Нидерланды — 1 122, 126; II 249, 250, 255, 364, 437, 448
Нижний Новгород, г. — I 329; II 29, 38
Новая Зеландия — I 133, 164, 167, 181, 182, 212; II 359, 361, 362
Новороссийск, г. — I 140
Норвегия — I 182; II 265–267, 269–274, 367, 436, 437, 448, 460
Нормандские острова — I 130
Нью-Брансуик, провинция (Канада) — I 130
Нью-Джерси, штат (США) — I 183, 350; II 40
Нью-Йорк, г. — I 350; II 36, 38, 40
Нью-Йорк, штат (США) — I 183

Обнинск, г. — I 336; II 51
Огайо, штат (США) — I 183
Ольстер, провинция (Ирландская Республика) — I 130

Пакистан — I 141, 184
Париж, г. — I 183; II 36, 38, 51
Пенсильвания, штат (США) — I 183
Перу — I 133; II 297, 299, 301, 303, 452
Полтава, г. — I 181; II 402
Польша — I 49, 181, 184; II 332, 334–337, 340, 341, 372–375
Португалия — I 43, 126, 181, 184; II 21, 249, 250, 295, 436
Псковская область — I 336
Пушкин, г. — I 337

Рейнгальт-Вестфалия, земля — I 183
Республика Башкортостан — I 187, 188
Республика Коми — I 337; II 37
Рио-де-Жанейро, г. — I 143, 259
Россия (РСФСР, РФ) — I 3–5, 45, 50, 52, 65, 66, 70, 72, 74, 76, 77, 80, 91–94, 102, 103, 105, 106, 111, 113, 132, 134–148, 153–*157*, 165, 167, 169, 171, 172, 180, 181, 186–188, 190, *191*, 255, 258, 263, 264, 266, 301, 306, 317, 329, 330, 340, 343, 346, 349, 355, 357, 359–362, 364–370; II 3, 8, 10–19, 21, 23, 24, 28–30, 32–34, 35, 37, 38, 48–51, 68, 69, 71, 75–77, 79–83, 88, 111, 112, 114–117, 125, 126, 136–142, 150–156, 168, 172, 174–176, 178, 179, 182, 189, 191, 192, 195, 196, 201–205, 209, 210, 212, 283, 303, 344, 350, 389–394, 397, 398, 400–404, 406, 408–410, 417–424, 426–430, 437, 439, 443, 444, 449, 454, 456, 459–461
Ростовская область — I 188, 329
Румыния — I 167, 187; II 336, 341, 373, 462

Саксония, земля — I 132
Сан-Диего, г. — I 303
Сан-Хосе, г. — I 183
Санкт-Петербург, г. — 1 103, 336, 337, 369; II 29, 37, 38, 42, 49, 50, 408
Саратовская область — I 188
Саудовская Аравия — I 43; II 315, 316, 319
Свердловская область — I 187
Северная Америка — I 97, 112; II 395, 439
Северная Ирландия — I 129, 130, 180, 183; II 235, 240, 245, 437; II 235, 240, 246, 437
Северная Корея — I 18
Северная Осетия — I 141
Северное море — I 132
Северный Кавказ — I 134
Северо-Фризские острова — I 132
Сибирь — I 139
Сингапур — I 133
Смоленская область — I 188
София, г. — I 97
Сочи, г. — I 140
СССР (Советский Союз) — I 18, 74, 91, 99, 111, 112, 117, 142, 151, 154, 187, 259, 301; II 27, 28, 194, 212, 283, 344, 412, 413, 415–417, 428, 436, 441, 448, 449, 452, 457, 459, 460–462
Страны Балтии — I 134, 187
США (Соединенные Штаты Америки) — I 33, 45, 48, 50, 52, 55–57, 61, 80, 81, 91, 94–99, 111, 114, 115, 118, 122, 130, 145, 148, 164, 165, 181, 183, 204, 212, 216, 227, 235, 239, 279, 298, 302, 303, 324, 346, 349–351, 357, 362, 367, 368; II 7, 9, 10, 23, 24, 40, 55, 82, 83, 98, 114, 117, 137–143, 182, 188, 189, 195, 197, 208, 209, 213, 214, 227–229, 231–237, 239–242, 244, 247, 249, 250, 281–283, 295, 296, 301, 326, 347, 356, 359, 360, 381–383, 434–437, 441, 448–454, 456

Тасмания, о. — I 184
Татария — I 141
Тироль, земля (Австрия) — I 180; II 437
Тихий океан — I 43; II 452
Триест, г. — I 133
Турция — I 133, 165; II 436, 462

Узбекистан — I 188; II 350
Уфа, г. — 327
Уэльс — I 129, 130; II 235, 240, 245, 246

Филадельфия — I 350
Финляндия — I 171, 182; II 265, 266, 271–274, 460
Франция — I 33, 39, 45, 48–50, 52, 55, 57–59, 61, 81, 93, 114, 118, 122, 126, 133, 181, 183, 185, 212, 247, 324, 349, 357; II 21, 40, 51, 63, 82, 141, 142, 249–255, 256–258, 295, 363, 437, 449, 452, 459
ФРГ — I 48, 91, 93, 110, 118, 128, 145, 183; II 37, 117, 259, 261, 264, 283, 373, 459

Хабаровский край — I 188, 336
Хельсинки, г. — I 129, 168; II 463

Цейлон — I 182
Центральная Европа — I 303; II 330, 334, 341, 342, 371, 384, 385, 439, 461, 462
Цюрих, кантон — I 184

Чехия — I 49; II 332, 334–336, 340, 373
Чехословакия — I 151
Чечня — I 187
Чикаго, г. — I 259
Чили — I 43, 167; II 300–303
Чита, г. — I 103

Швейцария — I 109, 133, 141, 184; II 23, 257, 258, 262, 264, 364–366, 436, 437
Швеция — I 81, 91, 114, 131, 133, 181, 182, 187; II 265–267, 270–274, 368, 402, 460
Шлезвиг-Гольштейн, земля — I 132
Шотландия — I 129; II 235, 240, 245, 246, 437
Шпеер, г. — I 60
Шри-Ланка — I 133, 180
Шумер (Древний Шумер) — I 16

Эри, г. — I 183

Южно-Сахалинск, г. — I 336

Япония — I 45, 50, 81, 112, 114, 122, 145, 212, 239, 357; II 9, 19, 116, 188, 274–284, 376, 377, 379–383, 385, 387, 388
Ярославль, г. — 337

## Сведения об авторах

***Ачкасов** Валерий Алексеевич* — доктор политических наук, профессор, зав. кафедрой международных политических процессов Санкт-Петербургского государственного университета, автор ряда монографий, учебников и статей по теории политики, переходным политическим процессам, сравнительной политологии, этнополитологии.

***Быков** Владимир Петрович* — кандидат философских наук, доцент, автор монографий и статей по проблеме управления и тоталитаризма.

***Волкова** Анна Владимировна* — кандидат социологических наук, доцент кафедры политического управления Санкт-Петербургского государственного университета, автор ряда статей по административным реформам в России.

***Волчкова** Людмила Тимофеевна* — доктор социологических наук, профессор, зав. кафедрой социологии управления Санкт-Петербургского государственного университета, автор ряда книг и статей по социологии управления.

***Вульфович** Ревекка Михайловна* — доктор политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы, автор книг и ряда статей по политическому управлению городом.

***Грибанова** Галина Исааковна* — доктор социологических наук, профессор, зав. кафедрой политологии Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена, автор книг, учебных пособий и статей по местному самоуправлению.

***Елисеев** Сергей Михайлович* — доктор политических наук, профессор кафедры социологии социальных и политических процессов Санкт-Петербургского государственного университета, автор книг, учебных пособий и статей по легитимности власти и политическим процессам в странах Центральной и Восточной Европы.

***Кашина** Марина Александровна* — кандидат философских наук, доцент кафедры социологии Северо-Западной академии государственной службы, автор ряда статей по социологии управления и государственной службы.

***Кузнецов** Никита Всеволодович* — кандидат политических наук, доцент кафедры политических институтов и прикладных политических исследований Санкт-Петербургского государственного университета, автор статей по политической культуре России.

***Кулакова** Татьяна Александровна* — кандидат социологических наук, доцент кафедры политического управления Санкт-Петербургского государственного университета, автор ряда статей по государственному управлению.

***Курочкин** Александр Вячеславович* — кандидат социологических наук, доц. кафедры политического управления Санкт-Петербургского государственного университета, автор ряда статей по управленческим инновациям и эффективности государственного управления.

***Ломагин** Никита Андреевич* — доктор исторических наук, доцент кафедры мировых экономических отношений Санкт-Петербургского государственного университета, автор монографий и учебных пособий по отечественной истории, международным отношениям и организациям.



***Меркулов** Виктор Михайлович* — кандидат философских наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы, автор ряда статей и учебных пособий по государственному управлению.

***Минина** Вера Николаевна* — доктор социологических наук, профессор кафедры социологии управления Санкт-Петербургского государственного университета, автор ряда книг и статей по социологии управления.

***Михайлов** Андрей Александрович* — аспирант кафедры политического управления, автор ряда статей по общественным процессам в Японии.

***Мутагиров** Джамал Зейнутдинович* — доктор философских наук, профессор кафедры международных политических процессов Санкт-Петербургского государственного университета, автор монографий, учебных пособий и статей по социальной структуре, переходным политическим процессам, правам человека.

***Орлова** Надежда Хаджимерзановна* — кандидат философских наук, доцент кафедры культурологии Гуманитарного института при СПбГУ; специализируется в областях: государственная политика и управление, семья и семейная политика.

***Осипов** Игорь Дмитриевич* — доктор философских наук, профессор кафедры истории русской философии Санкт-Петербургского государственного университета, автор монографий, учебных пособий и статей по истории русской философии и политической мысли.

***Павроз** Александр Васильевич* — кандидат политических наук, ассистент кафедры политического управления Санкт-Петербургского государственного университета, автор ряда статей по политическим проблемам управления.

***Попова** Ольга Валентиновна* — доктор политических наук, профессор кафедры политических институтов и прикладных политических исследований Санкт-Петербургского государственного университета, автор ряда монографий, учебных пособий и статей по социологии политики.

***Смолина** Валерия Константиновна* — кандидат философских наук, доцент кафедры политических институтов и прикладных политических исследований Санкт-Петербургского государственного университета, автор ряда статей по политическим процессам в Африке.

***Сморгунов** Леонид Владимирович* — доктор философских наук, профессор, зав. кафедрой политического управления Санкт-Петербургского государственного университета, автор и редактор ряда работ — монографий, учебников и коллективных работ по теории политики, управления и сравнительной политологии.

***Станкевич** Людмила Тимофеевна* — кандидат философских наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы, автор ряда статей по управлению и информации.

***Торре** Алесандро* — доктор наук, профессор, зав. кафедрой сравнительного права Университета Бари (Италия), специалист в области конституционного права, автор ряда работ по конституционному праву Великобритании.

***Туманян** Тигран Гургенович* — кандидат исторических наук, доцент кафедры философии и культурологии Востока Санкт-Петербургского государственного университета, автор статей по странам Ближнего Востока.

***Тюрин** Виталий Анатольевич* — кандидат политических наук.