**Содержание**

Введение

1 Общая характеристика механизма и системы государственного управления

1.1 Природа государственного управления

1.2 Система и процесс государственного управления

2 Основные черты механизма государственной власти в странах Скандинавии

2.1 Структура административной системы северных стран Европы

2.2 Скандинавский парламентаризм

2.3 Политико-культурная составляющая государственного управления стран Северной Европы

3 Реформирование государственного управления в скандинавских странах

3.1 Реформы государственного и административного управления в северных странах

3.2 Оценка эффективности проведения реформ и их проблемы

Заключение

Список литературы

**Введение**

Государственное управление - социальный феномен политически организованной цивилизации. В новейшее время, на протяжении всего XX столетия, оно неразрывно связано с эволюцией индустриального общества, является продуктом развития рыночной экономики, требующей соответствующего регулирования со стороны государства. Именно на пороге XIX-XX вв. произошло количественное увеличение задач государственного управления в условиях политической социализации, обозначилось качественное усложнение этих задач, проявилось технократическое превосходство бюрократической организации над другими формами управления. Переосмысление парадигмы государственного управления на рубеже третьего тысячелетия вызвано глобальными социальными реформами, произошедшими повсеместно в самых разных государствах мира. Процессы модернизации привели к переходу общественного мирового развития в постиндустриальную фазу, где в информационно открытом обществе роль государственного управления, затрагивающего все сферы общества, приобретает принципиально обновленное понимание - его социальной обусловленности, масштабности и эффективности.

Актуальность темы заключается в том, что без государственного управления невозможно нормального функционирования государства, т.к. государственное управление является деятельностью исполнительно - распорядительного характера, направленную на исполнение указов, приказов, которые достигаются с помощью юридически властных полномочий.

Россия на данный момент находится в стадии формирования демократической политической системы, срок существования которой, однако, сравнительно невелик. Между тем, в современных условиях прежние градации изменяются, происходит взаимное восприятие различных моделей, переплетение элементов различных форм, возникают смешанные формы правления. Создание таких форм отражает определенные тенденции современного конституционного развития. В связи с этим очень большое значение приобретает изучение государственного, политического и конституционного устройства скандинавских стран, опыт которых может быть использован в этом процессе. Отличительными особенностями стран Северной Европы являются: развитые демократические формы и методы государственного управления обществом, относительная экономическая и политическая стабильность, высокий уровень социального обеспечения граждан.

Скандинавские страны образуют собой область в Северной Европе, называемую также Скандинавским регионом, и состоят из Дании, Норвегии и Швеции, а также связанные с ними территории, которые включают в себя Фарерские острова, Гренландию и Аландские острова. В настоящее время, как правило, понятие «Скандинавия» трактуется расширительно. В него включают не только близкую в языковом плане к скандинавским странам Исландию, но даже и Финляндию, которая ни географически, ни лингвистически не является скандинавской страной. Поэтому сейчас термин «Скандинавия» фактически является синонимом термина «Северная Европа». Пять государств и три автономии региона имеют большое общее историческое прошлое и характерные черты в общественном строе, например, в устройстве политических систем. Политически, скандинавские страны не образуют отдельный субъект, но они объединяются в Скандинавский совет.

Целью данной работы является рассмотрение опыта государственного управления и реформирования государственного управления в скандинавских странах. Для этого в работе поставлены следующие задачи:

– разобраться, что представляет собой государственное управление;

– рассмотреть структуру административной системы северных стран Европы;

– провести анализ «скандинавского парламентаризма»

– оценить эффективность проводимых реформ по модернизации государственного управления в скандинавских странах.

Объектом исследования данной работе является механизм государственного управления в странах Северной Европы.

Теоретической основой исследования послужили классические труды и современные исследования отечественных и зарубежных авторов, посвященные вопросам государственного управления в зарубежных странах.

**1 Общая характеристика механизма и системы государственного управления**

**1.1 Природа государственного управления**

Термин «государственное управление» характеризует как научную дисциплину, так и область практической деятельности, связанную с проблемами государственной организации и регулирования общественной жизни. Это воздействие государства можно разделить на два уровня: политическое управление (что делать и почему) и «собственно» государственное управление (как делать и при помощи чего).[[1]](#footnote-1)

Отправной точкой для распознания природы государственного управления служит понимание его необходимости, общественной обусловленности и целевой направленности

*Необходимость* государственного управления вытекает из потребности обеспечить реализацию политики государства, направленной на эффективное использование природных, трудовых, материальных и информационных ресурсов, справедливое перераспределение доходов и гарантирование основных социальных прав, поддержание общественного порядка. Например, необходимы государственные программы для обеспечения минимального уровня жизни нуждающимся или для получения необходимого уровня образования и профессиональной подготовки. Кроме того, известно, что в экономике существуют сферы, где рынок оказывается несостоятельным (естественные монополии, общественные товары, неполные рынки, информационная асимметрия, безработица, инфляция) и где без государственного вмешательства не обойтись. Границы государственного управления в развитых странах определяются на основе принципа *субсидиарности* (от лат. *subsidia-rius* - вспомогательный), согласно которому вышестоящая организационная единица предоставляет нижестоящей простор для действий и берет на себя только те компетенции, которые нижестоящая не в состоянии осуществлять. Поэтому изучение государственного управления предполагает поиск и оценку возможностей тех общественных институтов, которые могут взять на себя функции государственного регулирования. С другой стороны, эта оценка включает понимание специфики именно государственного управления, его целевую направленность на производство общественных благ, непосредственную связь с политикой.

*Общественная обусловленность* государственного управления вытекает из его практики как сложной организационной системы, функционирование которой направлено на удовлетворение потребностей граждан. Вместе с каждодневными жизненными потребностями на государственное управление влияют также политические цели, что служит упорядочиванию развития в интересах всего общества. Тем самым государственное управление является актом государственного вмешательства. Оно вторгается в ткань общества и само определяется общественными отношениями, как материальными, так и культурными. Это предполагает, что его цели и содержание зависят, с одной стороны, от состояния и структуры управляемых государством общественных процессов, с другой - от места и роли государства в обществе, а также от взаимоотношений и характера деятельности отдельных государственных органов.

*Целевая направленность* государственного управления означает постановку рациональных (т е. соответствующих имеющимся ресурсам) целей и задач, определяемых необходимостью получения максимально возможных результатов при минимальном использовании средств налогоплательщиков исходя из ориентации, данных публичной властью. Четкость выражения целей с учетом приоритетов и требуемых результатов предполагает заинтересованность государственных структур в сохранении стабильности, в соответствии принимаемых решений действующему законодательству, росте компетенции аппарата своих административных учреждений, а также решении других задач, направленных на повышение эффективности управления, реализацию принципа социальной справедливости, рациональное расходование ресурсов.

Таким образом, природа государственного управления вытекает из его особой социальной функции, направленной на упорядочение процессов развития в интересах всего общества путем согласовывания разнообразных требований, нужд и форм деятельности, где государственный аппарат выступает действенным механизмом воплощения публичной власти и обеспечивает осуществление государственной политики через систему административных учреждений.

**1.2 Система и процесс государственного управления**

Система государственного управленияобразуется подсистемами целей и принципов осуществления властно-управленческого воздействия на общественную жизнедеятельность, выражаемого обычно в правовых формах, и включает организационные структуры государственного аппарата (государственные органы), систему государственной бюрократии (персонал государственной службы), совокупность реализуемых функций и используемый при этом комплекс методов, средств и ресурсов, а также прямые и обратные взаимосвязи между субъектами и объектами управления, необходимые при этом информационные потоки, документооборот и т.п.

Процесс государственного управленияпредставляет собой сознательную и целенаправленную деятельность, связанную с реализацией государственно-властных полномочий субъектами публичной власти, регламентированную юридическими нормами, вследствие чего происходит последовательная смена общественных состояний, событий и явлений. Тем самым выполняется известная совокупность действий, приводящих к определенной динамике управленческих результатов. Процесс государственного управления направлен на исполнение и проведение в жизнь принятых законов и политики, провозглашаемой высшей публичной властью, и связан, прежде всего, с формированием и осуществлением необходимых государственных программ. Например, министерство финансов выделяет деньги на трансферты регионам или на конкретные государственные программы согласно утвержденному парламентом бюджету. Или правительство провозгласило политику приватизации и чиновники министерства государственного имущества, и его территориальные органы проводят аукционы по продаже государственной собственности.

Такой подход к управлению означает, во-первых, необходимость и правообеспеченность намечаемых действий; во-вторых, согласованность масштабов предполагаемых мер с объемами реальных ресурсов; в-третьих, выбор мер воздействия, адекватных конкретной ситуации; в-четвертых, объективный контроль выполнения намеченных действий исключительно с точки зрения достижения предполагаемых результатов.

Таким образом, сущность государственного управленияраскрывается через его окружающую среду, ресурсы, выполнение решений и контроль.

Изучение социальной среды, в которой происходит осуществление государственного управления, на которую оно влияет и которая также оказывает на него обратное воздействие, означает поиск ответов на вопросы о том, каковы основные характеристики гражданского общества и способы влияния последнего на властноуправленческую деятельность государства. Фактически это проблема соотношения публичной власти, государственной администрации (бюрократии), гражданского общества и взаимодействия политических институтов в процессах формирования и реализации государственного управления.

**2 Основные черты механизма государственной власти в странах Скандинавии**

В Скандинавских странах в отличие от многих континентальных стран Европы переход к буржуазным государственным и правовым институтам осуществлялся не столько вследствие созревших внутренних предпосылок, сколько под влиянием политических процессов, происходивших на континенте, прежде всего под влиянием Французской буржуазной революции. Политические реформы были проведены в Швеции и Норвегии в начале XIX века, в Дании в середине XIX века королевской властью, а не под давлением народных масс. В силу этого они носили половинчатый, незавершенный характер. По форме правления Скандинавские государства того периода относились к конституционной монархии, а точнее к дуалистической монархии. Ей соответствовал режим, называемый дуализм власти. Это значит, что два органа, представляющие интересы двух классов (буржуазии и дворянства), парламент и монарх – в определенной мере зависимы друг от друга, хотя власть между ними разделена.

В тех странах, где преобразования не были вызваны широким народным движением, а осуществлялись монархом под влиянием внешних факторов, где он имел сильные позиции, дуализм вылился в преобладание королевской власти над парламентом. Например, в Швеции в начале 19 века. Закрепление же в Конституции Норвегии более сильных позиций парламента, по сравнению со Швецией связано с борьбой за независимость Норвегии против шведского владычества. В Дании политические преобразования тоже проводились королевской властью. Но влияние на них Французской революции было больше, чем в Швеции. Поэтому конституция Дании 1849 года установила дуализм власти с перевесом ригсдага над королевской властью. Но уже в 60-е 19 века монархии удалось укрепить свои позиции, поэтому возник баланс. Таким образом, во всех Скандинавских странах в первой половине 19 века был установлен дуалистический режим.

К настоящему времени 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.[[2]](#footnote-2)

**2.1 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 непосредственно 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.

**2.2 Скандинавский парламентаризм**

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.[[3]](#footnote-3)

Одним из принципов парламентаризма является представительная демократия. Именно на этом принципе основаны все конституции Скандинавских стран. Волю различных слоев населения выражают политические и профессиональные институты. Второй составной частью народовластия является наличие демократического политического режима. Демократический режим характерен для всех стран Скандинавского региона. Все конституции и текущие нормативные акты закрепляют в этих странах широкий круг прав и свобод граждан. В действующих сейчас нормах избирательного законодательства закреплено всеобщее и прямое избирательное право при тайном голосовании. В конституции Дании и Швеции введено также равное избирательное право. В Скандинавских странах укрепление парламентаризма, введение демократических принципов избирательного права шли параллельно с демократизацией избирательной системы. Сначала это нашло выражение в замене мажоритарной системы на пропорциональную. В Швеции это произошло в 1909 году, в Норвегии в 1919, а в Дании в 1920 году. Но затем произошло совершенствование пропорциональной системы.

Парламенты всех стран Скандинавии избираются сроком на 4 года. Досрочный роспуск парламента допускается во всех Скандинавских странах, кроме Норвегии. Вообще, в Скандинавских парламентах обычно представлено много партий. Например, в Дании (фолькетинг) – 8-10, в Исландии (альтинг)– 5-6, в Норвегии (стортинг) – 6-7, в Швеции (риксдаг) – 5-7. Поэтому в парламентах нет ни одной партии, которая обладала бы абсолютным большинством мест и могла бы сформировать независимое от поддержки других партий правительство. Тем не менее, для Скандинавских странах характерна правительственная стабильность. Западные ученые определяют парламентаризм как баланс властей – законодательной и исполнительной, стремились доказать, что важным средством обеспечения такого баланса является двухпалатная структура, позволяющая правительству опираться на одну из палат в случае конфликта с другой. Но демократизация в Скандинавских странах привела к ликвидации двухпалатной системы. В Дании в результате реформ 1953 года и в Швеции реформы 1969 г. были созданы однопалатные парламенты.[[4]](#footnote-4)

В конституции Дании и Швеции после упразднения двухпалатной структуры парламента в качестве некоторого гаранта против нежелательного для оппозиции законопроекта был закреплен «институт прав меньшинства», позволяющий ей тормозить принятие тех или иных законопроектов. Что же касается структуры стортинга и альтинга, то они избираются как единый орган. До 1991 года альтинг после выборов делился на верхнюю и нижнюю палаты. В Норвегии стортинг так же делится и делился на верхний: лагтинг, в который выбираются из 165 депутатов ¼ часть стортинга, а остальные составляют одельстинг – нижнюю часть. Внутренняя организация представительных органов Скандинавских государств имеет много сходных черт, что позволяет осуществить их общий анализ.

Партийные группы (фракции) имеют давние традиции. Например, избранные в парламент депутаты до тех пор не приступают к работе, пока они не оформились в партийные группы. Председателем фракции обычно является председатель партии. Важную роль имеет руководство парламента. В Норвегии выбирается президент и вице-президент всего стортинга, а также одельстинга и лагтинга. Для обсуждения важных вопросов работы парламента образуются расширенные органы при руководстве. В Швеции такой орган называется советом при тальмане. В Норвегии – комитет по планированию работы стортинга.

Если говорить о компетенции парламентов, то она регламентируется полно. Конституции Дании, Норвегии, Исландии в самых различных главах определили тот круг вопросов, которые могут регламентироваться только законами. Во-первых, конституции Скандинавских стран предоставляют парламентам значительную финансовую власть. В конституции включены не только типичные для других стран права, но и ряд других, например, введение иных государственных повинностей, заключение государственных займов. Они принимают законы об окладах государственных служащих, пенсионном обеспечении граждан, условиях и формах социального страхования. Парламенты решают не только вопросы национализации собственности, но и определяют принципы управления и распоряжения этой собственностью. На парламенты возложена функция определения денежной и платежной системы Скандинавских стран. Парламенты Скандинавских стран имеют возможность использовать свои финансовые права, а также через подчиненные им государственные банки и специальных представителей в правлениях акционерных государственных компаний и частных банков воздействовать на оперативную финансовую и хозяйственную деятельность, в том числе частнопредпринимательскую.

Парламенты имеют широкие права в контроле за финансовой деятельностью исполнительной власти. Также, парламенты имеют права в организации и деятельности других государственных органов и органов местного самоуправления. Так, в Швеции на основе закона определена система центральных и местных органов управления и органов местного самоуправления, принципы организации государственной службы и основы административного производства. В ведении всех Скандинавских парламентов находится: установление норм судопроизводства, судебно-прокурорская система, порядок формирования органов суда и прокуратуры, определение правового положения церкви и основ взаимоотношения церкви и государственных органов.

Особенностью конституционных норм во внешней политике является то, что большинство из этих вопросов по-прежнему относится к ведению исполнительной власти. Но конституции предоставляют парламентам весьма эффективные средства контроля за внешнеполитической деятельностью правительств, а также некоторые другие права. Это, прежде всего, касается ратификации и денонсации международных договоров, а в Дании также согласия на заключение таких договоров, прежде всего затрагивающих права парламента и «имеющих важное значение». В области обороны парламенты также имеют ограниченные права. И определены они по-разному. Так, в Дании король не может применять вооруженную силу без согласия фолькетинга за исключением обороны от агрессии (параграф 19 Конституции). Параграф 25 Конституции Норвегии требует согласия стортинга на увеличение или уменьшение вооруженных сил, а также использование их вне пределов государства.[[5]](#footnote-5)

В Швеции же в условиях традиционного шведского нейтралитета только риксдаг может решать вопросы об использовании сил обороны и объявлении нахождения страны в состоянии войны (параграф 9 глава 10 Форма Правления). Что касается Исландии, то хотя она и является членом НАТО, но не имеет вооруженных сил, вследствие чего ее Конституция вообще не содержит никаких норм в данной области. Ряд прав предоставляется парламентам по отношению к главе государства. Фолькетинг, стортинг и риксдаг устанавливают порядок престолонаследия, управления страной в случае несовершеннолетия короля, его отсутствия или болезни. В Исландии конституционное право альтинга по отношению к президенту республики включает определение порядка его выборов.

Если говорить о законодательной компетенции парламентов Скандинавских стран, то фолькетинг Дании относят к парламентам с относительно ограниченной законодательной компетенцией, а парламенты Швеции, Норвегии, Исландии к парламентам с абсолютно неограниченной законодательной компетенцией. Что касается толкования законов, то нужно отметить, что во всех Скандинавских государствах оно имеет силу, если дается самим законодателем. Из этого правила сделано только одно исключение – в отношении вопроса, касающегося правосудия. Такое толкование законов может осуществляться только Верховным судом.

В Конституции Дании существует два вида референдума: обязательный и факультативный. Первый проводится в отношении конституционных и судебных законов, а второй является средством воплощения в жизнь института прав меньшинств. В Норвегии в конституции институт референдума не предусмотрен. В Швеции в 1922 г. были определены условия и основания проведения консультативного референдума по вопросам особого назначения. Почти во всех конституциях исполнительная власть обладает правом вето в отношении принятых парламентом законов. И во многих других странах это право является действенным институтом.

В Дании, Исландии и Норвегии оно также предусмотрено в конституциях. При этом в Дании монарху принадлежит право абсолютного вето: если он не подпишет законопроект в течение 30 дней, законопроект считается не принятым. В Норвегии и Исландии главе государства принадлежит право отлагательного вето. В Исландии этот институт носит своеобразный характер. Если президент отказывается подписывать принятый альтингом законопроект, последний все равно становится законом и вступает в силу, но выносится на референдум, который согласно параграфу 24 конституции Исландии окончательно должен решить его судьбу. На практике президент еще ни разу не использовал свое право, чтобы не рисковать своим постом. Что же касается Швеции, то новой «Формой Правления»[[6]](#footnote-6) глава государства лишен принадлежавшего ему права вето. Она устанавливает, сто законодательствует один риксдаг. Принятый им закон должен быть подписан премьер-министром и соответствующим министром. Следовательно, в Скандинавских странах право вето перестало использоваться как средство давления со стороны исполнительной власть на парламент.

Итак, из всего сказанного выше можно сделать вывод о схожести многих черт стран Скандинавского региона, касающихся непосредственно парламентаризма и института парламента. Безусловно, что институт парламента играет в этих странах очень важную роль. И возможно именно его своеобразность привела к тому, что на данный момент эти страны являются одним из самых процветающих регионов мира. Для Скандинавских стран характерны сейчас быстрые темпы экономического развития, приведшие к тому, что в настоящее время Дания, Норвегия и Швеция являются высокоразвитыми капиталистическими странами, которые вышли вперед по объему валового национального продукта на душу населения и уровню жизни населения.

**2.3 Политико-культурная составляющая государственного управления стран Северной Европы**

В Северной Европе понятие «человек» употребляется именно в качестве абстрактной категории, которая является критерием эффективности управления социально-политическим процессом. Построение социальной модели включает 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. 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 предпочтений, реализации интересов, достижения целей. Целенаправленное формирование абстрактной шкалы сочетается с планированием социальных ресурсов, способных обеспечить социальные ожидания большинства.[[7]](#footnote-7)

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 экономист, председатель комиссии по Нобелевским премиям в сфере экономики А. Линдбек определил так: «(1) проведение политики стабилизации экономики; (2) перераспределение доходов; (3) проведение антимонопольной политики; (4) осуществление действенных мер по созданию сферы общественных услуг».[[8]](#footnote-8)

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.

**3 Реформирование государственного управления в скандинавских странах**

**3.1 Реформы государственного и административного управления в северных странах**

С начала 1980-х гг. практически во всех развитых демократиях — Великобритании, США, Франции, Японии, скандинавских странах - началась эпоха административных реформ. Суть ее заключалась во всеобъемлющих и принципиальных изменениях в сфере государственного управления и государственной службе на базе рыночной, маркетинговой составляющей.

Перечень причин, вызвавших серию административных реформ был бы не полным без еще двух значимых фактов: развития информационных технологий и демократизации современных обществ от государственных структур которых потребовалась большая открытость деятельности и участие в ней широкого круга граждан. Необходимо признать, что в современных условиях, отличающихся, кроме того, высокой динамичностью, оказались востребованными гибкость, персональная ответственность и возможность реализации индивидуального выбора. Традиционные методы \_ государственного управления там, где они сохранились в прежнем виде, требуют сегодня модернизации.

В настоящее время «модернизация» государственного управления в странах с развитой рыночной экономикой рассматривается как равноправный элемент «триады» (экономическое, социальное и административное регулирование) в развитии регулирования на национальном уровне, направленном на повышение эффективности национальных экономик и их способности адаптироваться к происходящим изменениям для обеспечения конкурентоспособности.[[9]](#footnote-9)

В обиход административных перемен входят 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.[[10]](#footnote-10)

Приведем несколько примеров, характеризующих серьезность внимания скандинавских стран к проведению административной реформы, обеспечению «модернизации» системы государственного управления.

В Швецииадминистративная 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.

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, множество реформистских докладов и проектов реализовалось в весьма скромных результатах.[[11]](#footnote-11)

В Норвегии, как и в других странах этой группы, реформа приводила к преобразованию правительственных агентств в государственные предприятия, действующие по рыночным правилам. Это преобразование считается центральным пунктом модернизации правительств скандинавских стран в целом.

Рассматривая другие Скандинавские страны, отметим, что Дания особое значение придала реформе финансов и персонала (программные бюджеты, расчет издержек и результатов, ориентированный на качество оплата труда, развитие персонала и т.д.). Финляндия сконцентрировалась прежде всего на реформе политического управления (сокращение консультационных комиссий и т.д.), а также построении системы, ориентированной на потребителей.[[12]](#footnote-12)

Представляется важным отметить, что в отношении совершенствования системы государственного управления нет каких-либо догм и универсальных решений – административная реформа в каждом государстве весьма специфична.

В целом в число основных направлений реформирования системы государственного управления в скандинавских странах входят:

***А***. Изменение задач и функций системы государственного управления

* изменение соотношения прямых и косвенных инструментов государственного регулирования экономики путем проведения приватизации (в отдельных случаях – национализации) предприятий (изменение масштабов прямого участия государства в коммерческом обороте);
* изменение распределения полномочий между различными уровнями системы государственного управления путем децентрализации (или в некоторых случаях – централизации);
* дерегулирование (отказ государства от части функций государственного регулирования);

***Б****.* Совершенствование работы системы государственного управления

* улучшение качества публичных государственных услуг и механизмов их распределения;
* улучшение управления государственными финансами и бюджетом;
* совершенствование организационных структур и деятельности органов государственного управления;
* дебюрократизация (упрощение процедур и сокращение сроков принятия решений в государственных органах власти);
* реформирование государственной службы и развитие человеческих ресурсов;
* внедрение информационных технологий в деятельность системы государственного управления;
* развитие механизмов мониторинга процессов управления, оценки достигнутых результатов.[[13]](#footnote-13)

Трудно найти единственный общий знаменатель проводимых в последние десятилетия административных реформ в группе северных 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.

##

**3.2 Оценка эффективности проведения реформ и их проблемы**

Административные реформы в скандинавских странах 80-90-х годов оцениваются экономистами неоднозначно. 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, которая заставляет менять базовую модель менеджмента в государственной службе, выполняющей основные задачи государственного управления. Часть исследователей считает, что эта теория является ограниченной не только в отношении ее применения к другим странам, но и для самих скандинавских стран.

Основоположники менеджериального подхода к государственному управлению Дэвид Осборн и Тэд Геблер (США) в своем знаменитом труде «Перестройка правительства» («Reinventing Government») проанализировав недостатки бюрократической модели управления, подробно изложили желаемые и необходимые преобразования, которые должны произойти на федеральном и местном уровне.[[14]](#footnote-14)

Под менеджментом в государственной службе понимается процесс управления в рамках учреждений государственной службы, и наука об этом управлении, и искусство управления и соответствующий набор навыков, и персонал государственного управления. Менеджмент в государственной службе реализуется через свои основные функции: планирование, организацию, координацию, мотивацию и контроль. Разделение управленческого труда нормативно закрепляется в организационной структуре, а повторяющиеся и стандартные действия – в управленческих процедурах.[[15]](#footnote-15)

Ясно, что государственный менеджмент является доминирующей тенденцией в странах Северной Европы. Тем не менее, его идеология и реформистская практика должны оцениваться с точки зрения реальной проблемы, разрешить которую он пытается. И здесь, прежде всего, нужно отметить дисфункции бюрократического управления и иерархизацию традиционного административного государства, против которых и направлен государственный менеджмент. Предложив альтернативу, государственный менеджмент отнюдь не претендует на монополию. Но он оказался наиболее технологичным для решения проблемы повышения эффективности государственного управления и борьбы с недостатками бюрократии. 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 у политологов и экономистов 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. Это обеспечение не только экономической эффективности, но и справедливости в деятельности государства.[[16]](#footnote-16)

Не до конца реформам 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.

Необходимо подчеркнуть, 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.

Таким образом, важнейший результат, проводимых государствами Скандинавии реформ, заключается в следующем: реформирование государственного управления — это дело не только государства, оно требует широкого участия граждан, прежде всего, при определении целей и задач реформ, а также тесного партнерства между государственными и негосударственными секторами.

**Заключение**

Скандинавия - это часть Северной Европы, имеющая богатую историческую и культурную самобытность. В географическом плане, центром Скандинавии является Скандинавский полуостров, в котором расположены Швеция, Норвегия, а также северо-западные регионы Финляндии. Также к Скандинавии относятся Дания и Исландия, расположенные вне Скандинавского полуострова. Таким образом, к понятию «Скандинавия» относятся 5 независимых государств - Швеция, Норвегия, Дания, Исландия и Финляндия, а также автономные владения Дании - Гренландия и Фарерские острова.

На протяжении многих столетий скандинавские королевства несколько раз объединялись в политические союзы. Самым крупным и долговременным союзом была Кальмарская уния, которая длилась 126 лет - с 1397 по 1523 гг. В Кальмарскую унию входили все скандинавские государства - Швеция, Дания, Норвегия, а также зависимые в те времена от этих королевств территории - Исландия, Финляндия и Гренландия.

На сегодняшний день Дания, Швеция и Финляндия являются членами Евросоюза, тогда как Норвегия и Исландия не стали вступать в это сообщество. К тому же, общеевропейская валюта евро является официальной валютой только одной из этих пяти стран - Финляндии, в остальных государствах денежной единицей являются свои национальные кроны.

Норвегия, Швеция и Дания, по государственному строю, и по сей день остаются королевствами, и, следовательно, главой этих государств является монарх. А вот Финляндия и Исландия, по форме управления, являются более современными государствами, и главой этих стран является президент, избираемый народом.

Страны Северной Европы представляют собой единый культурно-исторический регион. В историческом развитии государственного управления и государственной службы страны этого региона прошли сходные этапы. Наблюдалось и прямое взаимовлияние: так, становление системы государственного управления и государственной службы в Швеции оказало сильное влияние на аналогичный процесс в Финляндии. Это связано не только с тем, что в XVII-XVIII веках Финляндия входила в состав Швеции и восприняла шведские традиции в области права и управления; многие современные реформы в области права, государственного управления и государственной службы также идут по «шведской модели». При всех сохраняющихся различиях и своеобразии североевропейские страны составляют в сфере управления единую группу, для которой характерно наличие сильного парламента, развитых традиций местной демократии и тщательно проработанных взаимоотношений государства и муниципалитетов.

Для стран скандинавской системы характерна большая самостоятельность органов местного самоуправления в оперативных вопросах, и одновременно крайне незначительные правовые гарантии, что позволило многим исследователям сблизить скандинавские страны с Великобританией. Однако, в отличие от британской модели, местная власть в этих странах значительно больше интегрирована в государственный механизм, что проявляется и в доминирующих тенденциях: если в Соединенном Королевстве присутствие государственных органов на местном уровне усиливается, то в королевствах Датском, Шведском и Норвежском наоборот, государство уменьшает полномочия своих органов на местах в пользу самоуправления.

Изучая государственное управление в странах Скандинавии можно сделать вывод, что именно институт парламента и парламентаризм в целом отличает этот регион от остального мира. Безусловно, что институт парламента играет в этих странах очень важную роль. И возможно именно его своеобразность привела к тому, что на данный момент эти страны являются одним из самых процветающих регионов мира.

Поэтому целесообразно использовать позитивный опыт организации и деятельности парламентов Скандинавских стран и Финляндии в ходе формирования правового государства в России, для совершенствования организации и деятельности представительных органов РФ и развития форм парламентского контроля в Российской Федерации.

Реформирование государственного управления не является уделом исключительно стран с переходной экономикой – в странах с устойчивой политической и экономической системой, таких как скандинавские, проведение такого рода реформ является существенной составляющей происходящих изменений. В 20-30 годах административные преобразования в этих странах были связаны с необходимостью усиления роли государства в экономике, выполнения социальных функций, а в 80-90 годах – напротив, потребностью в сокращении чрезмерно большого числа задач, возложенных на государство.

Основные направления реформирования системы государственного управления в скандинавских странах включают:

1) Изменение задач и функций системы государственного управления.

2)*.* Совершенствование работы системы государственного управления.

Реформирование государственного управления — это дело не только государства, оно требует широкого участия граждан, прежде всего, при определении целей и задач реформ, а также тесного партнерства между государственными и негосударственными секторами.

Таким образом, глобальное реформаторское движение в сфере государственного управления, затронувшее очень многие страны от Монголии до Соединенных Штатов, в том числе и скандинавские, преследует широкомасштабные цели: правительства в ходе реформ заново определяют роль государства и его отношения с гражданами.

**Список литературы**

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления – М.: Омега-Л, 2006. – 584 с.
2. Бурханов А. Специфика развития экономик скандинавских стран на современном этапе // Мировая экономика и международные отношения, 2006. – №7. – С. 107-113.
3. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп.— М.: Логос, 2001. — 200 с.
4. Государственная политика и управление. Учебник. Часть 2. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. — 495 с.
5. Государственное управление и политика: Учеб. пособие / Под ред. Л.В. Сморгунова. - СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2002. - 564 с.
6. Дидык М.Е.Система государственного управления – М.: Феникс, 2007. – 350 с.
7. Дьякова В. Скандинавский парламентаризм. Сравнительный анализ политических институтов [электронный ресурс] – режим доступа свободный: http://centurion-center.narod.ru/scand.h
8. Исаев М.А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии – М.: Городец, 2004. – 400 с.
9. Исаев М.Л., Чеканский Л.Н., Шишкин В.Н.Политические системы стран Скандинавии и Финляндии. – М.: Статус, 2004. – 312 с.
10. История государства и права зарубежных стран. В 2-х ч. / Под ред. Крашенинниковой Н.А. и Жидкова О.А. – М.: НОРМА, 2004 – 624 с.
11. История политических и правовых учений. / Под ред. Лейста О.Э. – М.: Зерцало, 2006. — 568 с.
12. Капогузов Е.А. Предпосылки и ключевые характеристики реформы государственного управления в зарубежных странах // Экономический вестник Российского государственного университета, 2007. – Т. 5. – № 4. – С.31-37.
13. Козбаненко В.А. Государственное управление – М.: Статус, 2002. – 366 с.
14. Лавриненко А. Опыт реформирования государственного управления / Центр Тренинга и Консалтинга [электронный ресурс]– режим доступа свободный: http://www.strategs.com/ctc/publications/gosu
15. Мигунова М.А. Скандинавские государства: центральные органы власти. - М.: Юрид. лит., 1975. - 224 с.
16. Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика – М.: РГГУ, 2001. – 350 с.
17. Пикулькин А.В. Система государственного управления – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 543 с.
18. Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран – М.: Аспект-Пресс, 2004. – 414 с.
19. Ракитская И.А. Парламентский контроль в области финансов в Скандинавских странах // Журнал российского права. – 2001. – № 2.- С.131-141.
20. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: Учебное пособие. 3-е изд. – СПб.: Питер, 2003. – 300 с.
21. Симачев Ю.В. Административная реформа как необходимое условие проведения эффективной политики модернизации экономики [электронный ресурс] – режим доступа свободный: http://www.icss.ac.ru/userfiles/file/public\_pdf680.pdf
22. Система муниципального управления. / Под ред. Зотова В.Б.– СПб.: Питер, 2005. - 493 с.
23. Старцев Я.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах [электронный ресурс] – 2005. – 170 с. – режим доступа свободный:
24. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и региональное управление – М. Юнити, 2002. – 329 с.
25. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: Учебник. - М.: Юристъ, 2005. – 379 с.
26. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления: Учебник для вузов.– М.: Экономика, 2003.– 518 с.
1. Козбаненко В.А. Государственное управление – М.: Статус, 2002. – С.264-270. [↑](#footnote-ref-1)
2. Государственное управление и политика: Учеб. пособие / Под ред. Л.В. Сморгунова. - СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2002. – С.265-268. [↑](#footnote-ref-2)
3. Государственное управление и политика: Учеб. пособие / Под ред. Л.В. Сморгунова. - СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2002. – С.265-268. [↑](#footnote-ref-3)
4. Дьякова В. Скандинавский парламентаризм. Сравнительный анализ политических институтов [электронный ресурс] – режим доступа свободный: http://centurion-center.narod.ru/scand.h [↑](#footnote-ref-4)
5. История государства и права зарубежных стран. В 2-х ч. / Под ред. Крашенинниковой Н.А. и Жидкова О.А. – М.: НОРМА, 2004 – С.468-451. [↑](#footnote-ref-5)
6. Новая «форма правления» – Конституция 1809 г., которая вводила разделение властей, значительно расширяла права Риксдага, провозглашала основные права и свободы. За королем сохранялась значительная власть, прежде всего в области внешней политики. [↑](#footnote-ref-6)
7. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть И. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. — С.268-269. [↑](#footnote-ref-7)
8. Исаев М.Л., Чеканский Л.Н., Шишкин В.Н.Политические системы стран Скандинавии и Финляндии. – М.: Статус, 2004. – С.130. [↑](#footnote-ref-8)
9. Государственная политика и управление. Учебник. Часть 2. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. — С.367-369. [↑](#footnote-ref-9)
10. Лавриненко А. Опыт реформирования государственного управления / Центр Тренинга и Консалтинга [электронный ресурс]– режим доступа свободный: http://www.strategs.com/ctc/publications/gosu [↑](#footnote-ref-10)
11. Государственная политика и управление. Учебник. Часть 2. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. — С.367-369 [↑](#footnote-ref-11)
12. Капогузов Е.А. Предпосылки и ключевые характеристики реформы государственного управления в зарубежных странах // Экономический вестник Российского государственного университета, 2007. – Т. 5. – № 4. – С.31-37. [↑](#footnote-ref-12)
13. Симачев Ю.В. Административная реформа как необходимое условие проведения эффективной политики модернизации экономики [электронный ресурс] – режим доступа свободный: http://www.icss.ac.ru/userfiles/file/public\_pdf680.pdf [↑](#footnote-ref-13)
14. Лавриненко А. Опыт реформирования государственного управления / Центр Тренинга и Консалтинга [электронный ресурс]– режим доступа свободный: http://www.strategs.com/ctc/publications/gosu [↑](#footnote-ref-14)
15. Государственная политика и управление. Учебник. Часть 2. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. — С.367-369 [↑](#footnote-ref-15)
16. Государственная политика и управление. Учебник. Часть 2. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. — С.367-369 [↑](#footnote-ref-16)