Содержание

Введение

Глава 1. Стратегии и факторы реформирования государственного управления в зарубежных странах

1.1 Факторы и стратегии реформирования системы государственного управления в зарубежных странах

1.2 Исторический аспект проведения реформ госуправления в разных странах

1.3 "Наполеоновские" страны

1.4 "Германские" страны

1.5 Скандинавские страны

Глава 2. Модели реформирования государственной системы управления

2.1 Вестминстерская модель

2.2 Американская модель

2.3 Анализ моделей реформирования системы государственного управления

2.4 Оценка эффективности моделей реформирования

Глава 3. Особенности и результаты реформирования системы государственного управления в зарубежных странах

3.1 Основные направления, особенности и результаты реформирования системы государственного управления в США и Великобритании

3.2 Проблемы реформирования системы государственного управления в США и Великобритании

Заключение

Список использованной литературы

## Введение

Актуальность темы исследования. На рубеже веков проблема реформирования государственной службы стала приоритетной для многих стран мира, включая Россию. Большое внимание ей уделяют специалисты различного профиля, политологи в их числе. Главный интерес политологов к проблеме реформирования государственной службы связан прежде всего с изменением характера взаимодействия государственной службы с гражданами, их объединениями, институтами гражданского общества, а также с процессом обновления форм и методов практического участия граждан в осуществлении целей и функций государства.

Реформирование государственной службы призвано найти ответы на вызовы постиндустриального, высокотехнологичного информационного общества, становящегося реальностью в ведущих странах Запада и перспективой развития России. Реформирование госслужбы в России призвано решить и ряд специфических проблем, связанных с задачей построения нового, дееспособного, "сильного", демократического государства и создания соответствующей этому государству эффективной государственной службы, что требует серьезного научного осмысления новых условий и способов функционирования госслужбы, предопределяющих выбор модели ее реформирования. Старая модель государственной службы в силу действия объективных и субъективных факторов оказалась частично демонтированной, а новой, эффективной модели госслужбы еще не существует. Россия нуждается в сильной власти и эффективной государственной службе, ибо ключ к возрождению и подъему страны, находится сегодня в государственно-политической сфере.

В этой связи закономерен интерес к проблематике реформирования государственной службы как процесса радикальной перестройки взаимоотношений государственной службы с гражданами и гражданским обществом в целом, обусловленного целенаправленными действиями политического руководства. Поскольку истоки нынешнего этапа процесса реформирования госслужбы восходят, с одной стороны, к начальному периоду пребывания М. Тэтчер на посту премьер-министра Великобритании, а, с другой стороны, к первому сроку пребывания на посту президента США Б. Клинтона, то представляется своевременным обращение к зарубежному опыту реформирования госслужбы этих стран. Это даст возможность определить, какой опыт, какие достижения, какие из моделей реформирования и в какой мере могут быть использованы в российских условиях, а также, по возможности, учесть допущенные в этих странах ошибки и просчеты и избежать их. Сравнение отечественных реалий с зарубежными позволит лучше понять логику эволюции российской модели государственной службы и определить пути повышения ее эффективности.

Степень научной разработанности проблемы*.*

В последние десятилетия западная политология, и в особенности, англоамериканская, активно занимается вопросами реформирования государственной службы. Осуществленный анализ функционирования государственного аппарата ведущих стран Запада позволил понять природу взаимоотношений сферы политики и госслужбы.

Фундаментальный вклад в разработку моделей государственной службы и ее реформирования, моделей взаимодействия политической власти, административного аппарата и гражданского общества был внесен такими учеными как М. Вебер[[1]](#footnote-1), М. Крозье[[2]](#footnote-2), К. Сикстон, С. Эйзенштадт, Ф. Риггс, Г. Петере и др. Важную группу источников по проблеме составляют работы по практическому применению сравнительного политологического анализа в рамках таких исследовательских подходов, как бихевиористский, системный, структурно-функциональный, политико-культурный, сравнительно-исторический, междисциплинарный и другие, благодаря которым политическая наука получила широкие возможности для всестороннего исследования политико-административных институтов и процессов.

К проблематике реформирования госслужбы достаточно тесно примыкает литература по политико-административному управлению, в которой нашли отражение исследования сетевого и различных менеджериальных подходов, связанных с разработкой проблематики "нового государственного менеджмента". В его основе лежат теории рационального выбора и рыночных установок в целом, базирующиеся на институциональной экономической теории.

Отечественная политологическая литература не располагает пока значительным количеством исследований по проблемам реформирования государственной службы. Наибольший интерес к проблематике функционирования государственной службы и ее реформирования проявляет российская правовая наука. В работах Г.В. Атаманчука, Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова и других авторов глубоко рассмотрены вопросы сущности государственной службы, ее неразрывной связи с гражданами, их объединениями и институтами гражданского общества. Российская сравнительно-политологическая литература, изучающая вопросы государственно-административного и политико-административного управления, государственной службы, политико-административной элиты, бюрократии и ее роли в политической жизни, включает труды таких известных ученых, как М.Н. Афанасьев, И.А. Василенко, О.В. Гаман-Голутвина, B. C. Комаровский, Е.Г. Морозова, А.В. Оболонский, С.П. Перегудов, Л.В. Сморгунов и др.

Особый акцент на проблематику взаимоотношений государственной службы с гражданским обществом, моделей взаимодействия политической и административной власти поставлен в работах В.А. Лепехина, Л.Н. Тимофеевой и др.

Вопросы реформирования государственной службы, перспектив ее развития рассматриваются также в рамках научной дискуссии по конституционной и административной реформам. Ее участники - известные российские аналитики В. Белов, М. Делягин, В. Лобанов, В. Самойленко, В. Третьяков и др. обсуждают стратегию укрепления государственной службы в ходе ее реформирования и роль политического руководства в организации и осуществлении этого процесса.

Несмотря на достаточно большой объем научной литературы, посвященной различным аспектам реформирования госслужбы в нашей стране и за рубежом, анализ реформирования государственной службы как политико-административного процесса далек от завершения.

Объектом исследования выступает реформирование системы государственного управления в зарубежных странах.

Предметом исследования являются основные модели, результаты и перспективы реформирования государственной службы.

Цель исследования: сравнительный политологический анализ моделей и опыта реформирования государственной службы в Великобритании, США и в других зарубежных странах.

Данная цель конкретизируется в следующих задачах:

проанализировать основные достоинства и недостатки моделей реформирования государственной службы, разработанных в рамках западной политологической науки и прошедших в той или иной степени апробирование практикой;

изучить опыт и результаты внедрения рыночных отношений в механизмы функционирования института государственной службы в Великобритании и США;

исследовать проблемы, связанные с обеспечением политического руководства проведением реформы государственной службы и профессионализма госслужащих, адекватного ее целям и задачам;

проанализировать возможности использования опыта и теоретических разработок специалистов США и Великобритании при разработке национальной модели реформирования госслужбы, и, прежде всего, в контексте проблемы построения эффективного "сильного" государства.

## Глава 1. Стратегии и факторы реформирования государственного управления в зарубежных странах

## 1.1 Факторы и стратегии реформирования системы государственного управления в зарубежных странах

Дональд Кеттл, автор книги "The global public management revolution[[3]](#footnote-3)", констатирует, что в 1980-х годах началось глобальное реформаторское движение в сфере государственного управления. О глобальности этого движения можно говорить в двояком смысле. Во-первых, оно затронуло очень многие страны от Монголии до Соединенных Штатов. Во-вторых, проводимые реформы преследуют широкомасштабные цели: правительства в ходе реформ заново определяют роль государства и его отношения с гражданами.

В самом общем виде можно сказать, что проводившиеся реформы государственного управления были призваны заменить традиционные способы администрирования, опирающиеся на правила и авторитет, рыночными, движимыми конкуренцией. Вместе с тем глобальный процесс реформирования государственного управления представляет собой нечто большее, а зачастую и нечто весьма отличное от простой попытки заменить привычные процедуры управления рыночными.

Можно выделить шесть основных стратегий проводимых реформ.

Эффективность. Повсюду граждане требовали снижения налогов, но при этом не снижали своих требований относительно услуг, предоставляемых правительством. Соответственно, правительства должны были найти способы увеличения числа услуг, которые можно предоставить при неизменных или даже меньших государственных доходах.

Маркетизация. Правительства стремились внедрить стимулы "рыночного типа", чтобы искоренить недостатки и патологии, присущие бюрократии. Некоторые правительства осуществляли интенсивную приватизацию государственных предприятий, другие же пытались опереться на негосударственных партнеров, способных оказывать требуемые услуги. И в том и в другом случае речь шла об изменении движущих побуждений государственной политики. В основе всех подобных действий лежала одна стратегия - замены традиционных бюрократических командно-контрольных механизмов рыночными.

Ориентация на предоставление услуг. Опросы общественного мнения показывают, что доверие людей к институтам управления падает, а правительственные программы воспринимаются как неэффективные. Соответственно, правительства стремятся пересмотреть систему предоставления своих услуг населению. Вместо разработки программ предоставления услуг посредством бюрократических структур на основе разработанных чиновниками программ предпринимались усилия, направленные на создание или поощрение альтернативных систем предоставления услуг, ориентированных в первую очередь на потребителя (чтобы предоставить гражданам возможность выбора услуг, подобно тому как рынок предоставляет возможность выбора товаров). Для реализации сходных целей использовались также специальные программы подготовки менеджеров, ориентированные на потребителя.

Децентрализация. Во многих странах стратегия реформы включала смещение центра реализации различных программ на более низкие уровни управления.

Отделение политической составляющей. Правительства многих стран, следуя примеру Новой Зеландии, явным образом разделили функции управления, отделив функции закупки услуг (политическая функция) от функции непосредственного предоставления услуг.

Ответственность за результаты. Правительства стремились заменить системы отчетности на основе норм и правил, разработанных наверху и спускаемых вниз, системами, где успех работы административной системы оценивается результатами для непосредственного потребителя государственных услуг.

Активное и даже агрессивное использование сходных стратегий правительствами многих стран объясняется главным образом действием четырех факторов (предпосылок).

1. Политический фактор. Перед правительствами бывших социалистических стран стояли задачи трансформировать основы системы управления, создать более демократичные социальные институты, сформировать гражданское общество, изменить свои отношения с гражданами. Сходные задачи стояли перед развивающимися странами. Кроме того, этим странам необходимо решать задачу быстрой модернизации своей экономики. В то же время промышленно развитые страны должны были каким-то образом справиться с ослаблением доверия граждан к государственным институтам. Граждане не были согласны на уменьшение объема и качества предоставляемых услуг, но вместе с тем требовали уменьшить управленческий аппарат.

2. Социальный фактор. Все страны должны были решать серьезные проблемы, возникающие при переходе от индустриального общества к информационному. В восточноевропейских странах происходили фундаментальные изменения во всех сферах социальной жизни. Во многих промышленно развитых странах застопорился рост уровня жизни. Все эти обстоятельства усиленно подталкивали правительства к реформированию системы государственного управления.

3. Экономический фактор. Кризис, положивший конец эпохе "азиатских чудес", сделал реформу государственного управления настоятельно необходимой в странах Юго-Восточной Азии. Другие страны, такие как Новая Зеландия и Великобритания, приступили к реформе управления с целью избежать застоя и обеспечить экономический рост. В частности, руководители крупных корпораций сетовали на то, что налогообложение и общая политика государственного регулирования ослабляют их конкурентоспособность на мировых рынках.

4. Институциональный фактор. Правительства всех стран во все большей мере становятся частью глобальной экономики и глобальной политической системы. Заметную роль в жизни мирового сообщества играют международные организации, такие как ООН, ВБ, МВФ, ВТО. Увеличивается и значение различных неправительственных организаций. Одновременно многие правительства передали часть полномочий на более низкий уровень. Таким образом, возникает новая конструкция: политическая и распорядительная власть все больше концентрируется на наднациональном и локальном уровнях.

## 1.2 Исторический аспект проведения реформ госуправления в разных странах

Можно выделить группы стран, сходные по параметрам государственного устройства, функционирования органов власти, по критериям культурного, правового, исторического и политического порядка:

1. Англосаксонские страны (Великобритания, США, Австралия, Новая Зеландия. Ирландия).

Основные признаки

развитая культура переговоров и сделок;

рационализм;

стремление к экономической эффективности государственного управления;

развитое местное самоуправление;

значительное политическое влияние администрации.

2. "Наполеоновские" страны (Франция, Италия, Испания, Бельгия, Люксембург, Нидерланды, Греция, Португалия).

Признаки:

сильное влияние центра на развитие страны;

детальное правовое разделение и регулирование полномочий между уровнями госуправления;

правовой рационализм;

сильное политическое влияние бюрократии;

относительно стабильная государственная служба;

регулярное проникновение государства во все сферы общественной жизни.

3. "Германские" страны (Германия, Австрия, частично Швейцария).

Признаки:

значительное регулирующее влияние центра на развитие территорий;

кооперативные механизмы организации управления территориями;

значительная свобода в осуществлении обязанностей администраций территорий;

административное поведение, как комбинация строгости и гибкости при применении публичного права;

использование рыночных механизмов в публичном управлении на местном уровне;

значительное влияние этики социального государства в сочетании с этикой правового государства.

4. Скандинавские страны (Дания, Швеция, Норвегия, Финляндия, Исландия).

сочетание менеджериальных, правовых и переговорных управленческих культур и признаков на всех уровнях государства;

власть центра сочетается со значительными полномочиями местных органов и активным участием населения в процессе принятия решений на местах;

между этими странами можно обнаружить и довольно значимые различия, связанные со степенью проявления различных управленческих культур.

Между перечисленными группами стран сравнение можно проводить по следующим критериям:

степень приватизации общественных услуг и функций;

уровень внедрения рыночных элементов в госуправление;

особенности реорганизации структуры госуправления;

уровень децентрализации и деконцентрации властных полномочий и функций;

положение государственных служащих.

Англосаксонские страны

Реформы проводятся с начала 80-х годов 20 века (в США - наиболее активно с 1993 г)

В Великобритании "Менеджериальная революция" начата в 1979 году. Приняты ряд программ, определяющих основные направления реформы: "Действенность и эффективность гражданской службы" (1982), "Инициатива следующих шагов" (1988), "Гражданская хартия" (1993).

Административная реформа проходит в Великобритании в три этапа. На первом этапе реформы (1979-1982) акцент ставился на экономии государственных расходов, сокращении государственных служащих и государственных программ. Однако уже к концу этого этапа стало ясно, что не экономия, а повышение эффективности является главной задачей реформы. Второй этап (1983-1986) проходит под лозунгом "экономия, производительность, эффективность". На этом этапе политическая программа правительства включает:

широкую приватизацию предприятий государственного сектора;

развитие финансового менеджмента в государственном управлении;

совершенствование оценочной функции центральных министерств и высшего управленческого персонала.

На третьем этапе[[4]](#footnote-4) 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 административные реформы продолжаются: одними из центральных вопросов ставятся возрождение и развитие местного управления и парламентская модернизация.

В США реформа государственного управления проводилась сначала республиканским правительством Р. Рейгана, а затем правительством демократов во главе с Б. Клинтоном. Республиканцы взяли курс на сокращение государственных расходов и провели 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 менеджмента". В 1986 г. создается комиссия Волкера для анализа состояния дел в государственной службе, результаты деятельности которой свидетельствуют о падении ее авторитета.

Радикальные изменения в государственном управлении начинаются в начале 90-х годов, когда под руководством вице-президента А. Гора определяется стратегия реформирования государственного управления на менеджериальной основе, используя идеи книги Д. Осборна и Т. Гэблера "Обновленное управление" (1998). В целом программа административной реформы была изложена в докладе А. Гора "Национальный обзор эффективности исполнения" (1993 г).

Как подчеркивает Дж. Томпсон, есть ряд важных отличий этой реформы от предыдущих изменений в государственном управлении:

во-первых, она нацелена скорее на "реорганизацию", чем 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 (и даже по содержанию) от одобрения конгрессом; многие перемены осуществляются под контролем чиновников исполнительной ветви.

Уже к середине 90-х годов большинство штатов провели реформы, которые можно было бы обозначить как "обновление". Особенно это касалось тех компонентов, которые связаны с общим управлением качеством, приватизацией, налаживанием партнерства между общественным и частным секторами.

Модель государственного менеджмента в Новой Зеландии отличается радикализмом при внедрении рыночных элементов в управление общественными делами. Законодательно административная реформа была оформлена такими законами как, Акт о предприятиях государственной собственности 1986г., Акт о государственном секторе 1988г., Акт об общественных финансах 1989г., Акт о фискальной ответственности 1994г. Эти законы внесли существенные изменения в структуру и методы осуществления государственного управления и государственной службы. К основным направлениям политики административной реформы и особенностям новозеландской модели государственного менеджмента можно отнести следующие:

оставление за центральным правительственным уровнем ключевых полномочий и обязанностей с ограниченной их передачей субгосударственным уровням;

акцент на повышение результативности 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.);

институциональное размежевание коммерческих и некоммерческих функций; разделение консультативных, снабженческих и регуляторных функций и связанное с этим разделение ролей держателя фондов, покупателя и поставщика;

широкое использование "контрактов" различного рода с определением сущности требуемых действий и соответствующих обязанностей агентов и руководителей. Это могут быть. К примеру, соглашения об исполнении между министрами и главами исполнительных отделов, соглашения о закупках между министрами и отделами, соглашения между держателями фондов и покупателями, между покупателями и поставщиками. Вводятся более точный мониторинг и системы обзоров "контрактов";

развитие интегрированного и относительно изощренного стратегического планирования и систем управления эффективностью исполнения во всем общественном секторе. Ключевыми элементами являются определение министрами стратегических и главных результатов и включение их в соглашение об исполнении с главами отделов и в соглашения о закупках;

устранение, где это возможно, двойной или множественной отчетности в государственном секторе и отмена объединения центрального и местного демократического контроля над государственной службой;

максимальная децентрализация производства, управления и принятия решений, особенно в отношении к выбору и закупкам необходимых ресурсов и управления человеческими ресурсами;

внедрение системы финансового менеджмента, основанной на учете доходов и издержек в конце деятельности, различии между результатом и производительностью, на системе ассигнований с учетом доходов и издержек;

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. Однако Австралия следовала более прагматическому смешению принципов и практики в процессе проведения реформы в противоположность теоретически направляемой реформе в Новой Зеландии.

В 1984г. 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. Хотя большинство социальных отраслей находится в ведении штатов, тем не менее, отмечается рост вмешательства центра в управление ими.

Реформа государственной службы включала 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.

В 1995г. 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.

## 1.3 "Наполеоновские" страны

В данной группе стран внедрения рыночных технологий в государственную деятельность не было столь интенсивным, как это было в англосаксонских странах. Тем не менее, и они были затронуты общим движением за качество и эффективность в государственном управлении. Центром проводимых в этих странах реформ было централизованное государство и иерархически построенная государственная служба.

Следует так же отметить, что на реформы здесь, как и в других европейских странах, оказала влияние европейская интеграция.

Во Франции административные реформы начинаются в 80-е годы прошлого столетия. Их направленность - демократизация государственного управление и повышение его эффективности.

Эксперты выделяют три основных стадии реформ. В 1981г. когда к власти пришли левые, их стремление к реформам основывалось на следующих предпосылках:

во-первых, они были убеждены, что государственный сектор способен служить обществу, а, следовательно, рост числа наемных работников в нем и национализация должны лечь в основу модернизации;

во-вторых, они понимали потребность развития местного управления, что вылилось в программу децентрализации управления (1982 г).

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 1988г. (начало третьего этапа) левые вновь стали правительственной партией и административная реформа стала 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 1992г. "Хартия деконцентрации" ставила задачи повысить роль отделов министерств, чтобы они могли представлять национальные интересы перед усилившимися местными властями. Другой задачей было усовершенствовать работу по повышению эффективности общественного сектора путем передачи обязанностей управления на местный уровень и закрепления за центром функции формирования политики, оценки и контроля.

Наряду с такими традиционными оценочными и контрольными институтами, как, например, Министерство экономики и финансов, были созданы межминистерские оценочные комитеты (1990г). Проводилось совершенствование системы планирования, согласования (формальная процедура консультаций, используемая администраторами для координации активности частного и публичного сектора экономики, особенно в отношении инвестиций), осуществлялась реорганизация центральных ведомств и развились новые виды государственных и полу государственных структур

Реформа государственного управления в Нидерландах так же начиналась в 80-е годы 20 в. в условиях выросшего государственного сектора и большой централизации управления. Это были результаты развития в предыдущие десятилетия "государства всеобщего благосостояния", подкрепленные законами, а также системой планирования и бюджетной политикой.

В 80-90-е годы в государственном управлении начинаются изменения, нацеленные на децентрализацию управления и стремление более рационально расходовать государственные средства. С 1980 г. проводится реорганизация государственной службы с ключевыми идеями: 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 центральным правительством и финансируемый частично за счет государственных налогов.

Гранты, предоставляемые центральным правительством, стали важным источником местных ресурсов. Одновременно с этим решалась задача понизить финансовую зависимость местных органов власти от центра.

В 90-е годы прошлого столетия в административную реформу вошла идея реорганизации правительственных отделов на основе разделения между ключевыми отделами ответственности за выработку политики и исполнительских функций.

## 1.4 "Германские" страны

В данной группе стран административные реформы были в целом более скромными, чем в двух предыдущих группах.

Это объясняется рядом причин:

во-первых, более сильными традициями правового государства и веберовской модели бюрократии, особенно относительно 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 прошлого века.

В Германии реформы были более всего заметны на уровне местного самоуправления, в Австрии - в сфере государственной службы, в Швейцарии - на уровне кантональной и коммунальной администрации в некоторых отраслях управления.

Реформы в Германии проходят три основных этапа.

Первый этап (1968-1975гг.) проходит под знаком рационализации механизма управления на всех уровнях - федеральном, земельном и местном.

В числе ключевых реформ данного этапа:

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;

реформа федерального правительства, связанная с повышением инновативности управленческой деятельности, повышением кооперации в деятельности канцлера и министров, улучшением внутреннего планирования, введением системы научных консультантов;

реформа государственной службы, включающая 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.

Второй этап реформ (1974-1990гг.) по основным направлениям пересекается с первым. Отличием является то, что проблемы переносятся на уровень земель и местного самоуправления.

Третий этап реформ (90-е гг.20 века) 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. На данном этапе реформационные процессы в целом 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". Основными задачами реформы были "рост производительности, реорганизация задач и структур менеджмента, снижение издержек административных процедур и совершенствование функций обслуживания граждан".

В 1989, 1993 и 1995г. были приняты ряд законодательных актов, регулирующих вопросы нового государственного менеджмента. Закон о публичной конкуренции 1989 г. создал систему открытого соревнования на должности в исполнительных органах власти и распространил ее на особые должности. Он установил, что информация обо всех вакансиях должна быть открытой, и ввел обязательный тест проверки способностей для всех кандидатов. Ряд норм закона был направлен 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.

Так же произошли некоторые изменения в отношениях между уровнями управления - федеральным, земельным и местным. В частности, передача части федеральных полномочий землям ограничила свободу действий местных властей.

Наименьшее влияние менеджериальная реформа оказала на Швейцарию. Принцип повышения производительности и эффективности государственного управления приобрел форму "рационализации" управления на федеральном, кантональном и городском уровнях. Вместе с тем, результаты "рационализации" в 80-е годы были очень небольшими из-за оппозиции со стороны бюрократии.

## 1.5 Скандинавские страны

В 1981 г. в Норвегии консервативное стало проводить "кампании" по повышению продуктивности и качества службы в общественном секторе.

В 1986г. консервативно-центристское правительство представило всеобъемлющую программу административной реформы под названием "Современное государство". В ней подвергался критике дорогой общественный сектор и слишком большое влияние на процесс принятия политических решений заинтересованных групп. Ставилась задача повышения автономии местных органов управления, что нашло выражение в программе "Эксперимент по организации свободной коммуны" (1986г).

В 1989г. был представлен доклад по административной реформе "Государство, организованное лучше", а в 1992г. был принят закон о роли эксперимента в государственном управлении.

В 80-е годы была поддержана система управления, основанная на критериях качества услуг и результативности государственной службы. При реформировании государственной службы акцент был сделан на системе оплаты высших менеджеров государственного управления (индивидуальные контракты, результативность).

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

В Швеции административная реформа 80-90-х прошлого столетия годах затрагивает в основном следующие группы вопросов:

(1) введение рыночных механизмов в деятельность государственных предприятий, поставляющих услуги населению и 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.

## Глава 2. Модели реформирования государственной системы управления

## 2.1 Вестминстерская модель

Несмотря на разнообразие конкретных форм, отражающих особенности различных стран, можно выделить две основные модели реформирования государственного управления: "вестминстерскую" и "американскую".

Вестминстерская модель была первоначально выработана Новой Зеландией и Великобританией, а затем использована другими странами с британским типом парламентского устройства. Эта модель определялась как "новый государственный менеджмент".

В Новой Зеландии реформаторы стремились к "тотальной революции" в государственном управлении, начав с разработки тщательно продуманного плана, определяющего цели и способы реализации реформы. Реформаторские устремления опирались, таким образом, на надежную теоретическую основу. Кроме того, сами реформы были приняты и признаны всеми чиновниками, осуществляющими управление. В "вестминстерском мире" новозеландские реформы были самыми масштабными и активными.

Реформаторы, придерживающиеся вестминстерской модели, стремились сократить сферу деятельности государства и отчасти заменить традиционную бюрократию действием механизмов рыночной конкуренции, сделать прозрачными цели и результаты управления, а также предоставить государственным менеджерам больше свободы в выборе средств для достижения поставленных целей. Они осуществляли приватизацию структур и организаций, способных предоставлять требуемые услуги, и опирались на другие рыночные механизмы.

В то же время относительно мало внимания уделялось реорганизации бюрократии. Реформы не были направлены против государства и не были ориентированы на кардинальное изменение его функционирования. Реформаторы стремились сократить объем его функций, а также стремились установить способы наиболее эффективного исполнения государством своей управленческой роли. Речь шла о возможной передаче ряда функций негосударственным партнерам или о совместном их отправлении. Главным принципом отчетности должна была стать ориентация на результаты. Таким образом, суть этой модели заключается в стремлении уменьшить объем государственного управления и вместе с тем подчинить его рыночной дисциплине.

В ходе проведения вестминстерских реформ чиновники стремились к тому, чтобы государственные программы в большей мере соответствовали пожеланиям граждан. В ходе реформ управленческие функции определения политики и ее администрирования были разделены, что позволило менеджерам действовать более гибко (в особенной мере это относится к бюджетной политике и сфере трудовых ресурсов). Была создана система измерения и оценки труда менеджеров на основе полученных результатов. Было уделено значительное внимание рекрутированию и подготовке персонала. Это позволило компенсировать потери, связанные с сокращениями штатов и падением трудовой морали. Интенсивно использовались новые информационные технологии.

Очевидно, что "вестминстерская модель" и "новый государственный менеджмент" оказали значительное влияние на подход к реформе государственного управления и в других странах.

## 2.2 Американская модель

Данная модель использовалась только в США. Американское правительство приступило к реформам, получившим наименование "создание управления заново" (reinvention) значительно позднее, чем правительства "вестминстерского мира", и эти реформы протекали в намного более политизированной обстановке.

С одной стороны, американские реформы затронули большее число компонентов управления, причем осуществлено это было в более короткие сроки, чем в других странах. С другой стороны, в силу политизированности реформ они сосредоточились на изменении поведения бюрократов, а не на изменении структур и процессов управления.

Реформаторы также стремились снизить стоимость и повысить эффективность услуг, оказываемых федеральной системой управления потребителям. С этой целью в США осуществлялась децентрализация бюрократии, а также делегирование федеральных полномочий более низким уровням управления. В США приватизация государственных функций носила весьма ограниченный характер, и упор был сделан на заключение контрактов между государственными и существующими частными предприятиями, а также на установление партнерских отношений между ними.

## 2.3 Анализ моделей реформирования системы государственного управления

Данное наличие двух основных моделей облегчает характеристику проведения реформ государственного управления в различных странах. Так, можно утверждать, что реформы в скандинавских странах представляют собой гибридный вариант, сочетающий слабую опору на рыночные механизмы с интенсивными организационными и бюджетными реформами.

Реформы как "вестминстерского", так и американского типа сосредотачиваются вокруг решения двух важнейших вопросов.

Первый вопрос проистекает из сферы политики (что должно делать государство?), а второй связан с администрированием и вопросами эффективности (как оно может лучше делать то, что должно?). Между этими двумя вопросами - государственным политическимуправлением и административнымменеджментом - зачастую трудно провести различие.

Однако решение первой, в большей степени политической проблемы может быть успешной лишь в случае опоры на политическую систему национального государства. Решение второй проблемы требует твердого политического руководства и поддержки. У чиновников - как исполнителей реформ - нет весомых побудительных стимулов заниматься реформированием своей деятельности. Поэтому они должны получать отчетливые сигналы от политиков, пришедших к власти в результате выборов. Сказанное в еще большей мере применимо к Кыргызстану, как к развивающейся стране, нуждающейся в разработке стратегий, которые позволят ей быть конкурентоспособной в глобальной экономике. Проведение реформ здесь требует также трансформации политических институтов.

Еще одной целью реформирования государственного управления было повышение доверия граждан к государству и правительству. Признаки снижения уровня доверия граждан были очевидны. Особенно резким подобное снижение было в 1990-е годы в Канаде, Германии, Швеции, Великобритании и в Соединенных Штатах. Граждане остаются приверженными демократии как форме политического устройства, однако они не удовлетворены тем, как демократия функционирует в их странах. Подобная неудовлетворенность во многих случаях и выступает как мощный побудительный мотив проведения административных реформ.

Д. Кеттл отмечает, что если исходить из результатов социологических опросов, то пока нет признаков того, что интенсивные усилия по реформированию государственного управления способствовали укреплению доверия граждан к государственным институтам. Вместе с тем, вероятно, доверие общественности - это "отстающий индикатор реформ". Кроме того, чрезвычайно трудно отделить доверие к государственным служащим, нанимаемым на службу, от доверия к тем государственным чиновникам, которые стали ими в результате выборов. Потребуется значительное время, чтобы усилия реформаторов нашли отражение в росте доверия к государству и правительству со стороны граждан.

Важнейший результат, точнее, урок, который следует извлечь из проводившихся реформ, заключается 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. Вряд ли можно рассчитывать на успех там, где усилия по реформированию государственного управления не согласуются с ценностями и нормами общества.

При неадекватности реформ ценностям требуются значительные усилия по согласованию и синхронизации процессов реформирования как государства, так и общества. В особенной это относится к развивающимся странам. В этих странах и общее развитие, и реформы государственного управления зависят от наличия приватизированного сектора экономики, работающей правовой системы, надежно функционирующих финансовой системы и системы социального обеспечения.

В ходе реформ предпринимались значительные усилия по уменьшению масштаба государственного управления. Вместе с тем практически все реформаторы твердо верят в необходимость сохранения сильного и значимого по своему характеру государственного управления. Они не разделяют позиции тех консерваторов, которые просто ратуют за максимально возможное сужение объемов государственного управления. Реформаторы выступают как прагматики, которые считают необходимым изменить роль государственного управления. Одного уменьшения масштаба самого по себе недостаточно для повышения эффективности управления.

Более того, реформаторы полагают, что процесс уменьшения объемов государственного управления должен замедлиться. Оно достигнет такого уровня, ниже которого нельзя опускаться по экономическим, социальным и политическим причинам. Именно по достижении подобного уровня проблема повышения эффективности и качества государственного управления при уменьшившихся затратах встанет со всей серьезностью.

В такой ситуации процесс реформирования должен будет носить характер не быстрых и радикальных изменений, а незначительных улучшений и исправлений, причем осуществлять их должны будут устойчиво существующие и функционирующие организации и институты. В связи с этим обстоятельством можно предположить, что в какой-то момент процесс реформирования во всех странах должен будет уподобиться тому, что происходит в США.

Это позволяет говорить о грядущей конвергенции двух основных моделей проведения реформы государственного управления - "вестминстерской" и американской.

В то же время сохраняются - и, по-видимому, будут сохраняться - различия в стратегии реформирования, которые, собственно, и заставляют говорить о нескольких моделях. Кроме того, будет сохраняться и известная страновая специфика в практике реформирования государственного управления. Это касается, в первую очередь, своеобразия отношений между государством и гражданским обществом, характера разделения властей и их взаимодействия в процессе управления государством.

Практика реформ показала возросшее значение различных способов предоставления услуг, отличающихся от традиционных способов управленческого действия. В XXI столетии управление будет все более опираться на неправительственные институты, что потребует установления более тесной институциональной взаимозависимости правительственных и неправительственных инстанций и организаций и их функциональной эффективности.

Во многих странах одним из основных компонентов проводимой реформы стало повышение значения и ответственности низовых уровней управления. Этот процесс усилится в новом столетии, что заставит уделять больше внимания распределению ролей в управлении и федеративными, и унитарными системами.

Значительное внимание придется уделять и координации механизмов предоставления услуг населению в рамках государственного управления. Ведомственные барьеры не должны препятствовать процессу предоставления услуг, который в целом должен становиться все более прозрачным для населения.

Глобализация оказывает и будет оказывать значительное воздействие на процесс государственного управления. Национальные правительства должны будут принимать многие важные решения совместно с транснациональными организациями и другими национальными государствами. Таким образом, часть функций государственного управления уходит вниз на "субнациональные" уровни, а часть - вверх, к "наднациональным" организациям.

При всех обстоятельствах национальное государство и впредь будет решать "пять ключевых задач":

1. Осуществление базисных управленческих функций, составляющих "суть национальной идентичности", - оборона, ведение внешней политики и др.;

2. Перераспределение доходов;

3. Сбор данных и обеспечение координации различных информационных систем;

4. "Наведение мостов", т.е. обеспечение связей между различными управленческими бюрократиями, а также между государством и гражданским обществом;

5. Разработка стратегий функционирования и развития различных сфер социальной жизни.

## 2.4 Оценка эффективности моделей реформирования

Перечисленные примеры реформ в западных странах оцениваются в литературе неоднозначно. Эксперты указывают основные проблемы, которые выявились в ходе проведения реформ государственного управления и для которых необходимо найти эффективные способы решения.

Существует влиятельное направление в западной административной и политической теории, сторонники которого критикуют положенную в основу многих 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. Антитрадиционалистская ориентация государственных предпринимателей и их одержимость ориентацией на себя вступает в конфликт с демократической теорией из-за несоблюдения правил, властной политики и радикальных перемен.

Принятый противниками нового государственного менеджмента "Блэксбургский манифест" (1984) обращает особое внимание на значимость публичной философии для государственного управления. "Существенной характеристикой Блэксбургского движения является то, что оно в отношении государственного управления придерживается явно нормативной позиции. Оно придерживается понимания государственного управления как процесса легитимного сотрудничества. В нем переопределяются понятия и роль государственного управления (агентства, государственный чиновник, власть), которое получило плохую репутацию, и вводится новый смысл в практику гражданства, которая может и должна поощряться государственным управлением. Оно возвращает понятиям общего блага, или общественного интереса, и профессионального качества государственной службы их собственное место среди наших демократических ценностей". [[5]](#footnote-5)

Реформы под флагом государственного менеджмента идут по всем странам с переменным успехом и с различной степенью глубины. Государственный менеджмент пока является доминирующей тенденцией. Тем не менее, его идеология и реформистская практика должны оцениваться с точки зрения реальной проблемы, которую он пытается разрешить.

Прежде всего, нужно учитывать 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. 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, проявил проблему, так и не разрешенную 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. В некоторых случаях подчеркивается, что непрочность положения государственного служащего при новой системе делает его более зависимым от высшего управленческого персонала.

Вновь 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.

Государственный менеджмент - это не идеология, а способ решения задач, возникших в государственном управлении на Западе в 80-90-е годы прошлого века. 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.

## Глава 3. Особенности и результаты реформирования системы государственного управления в зарубежных странах

## 3.1 Основные направления, особенности и результаты реформирования системы государственного управления в США и Великобритании

В Великобритании на первом этапе реформы акцент делался на экономии государственных расходов, сокращении государственных служащих, а также государственных программ и их субсидирования.

Второй этап проходил под лозунгом экономии, производительности и эффективности и включал широкую приватизацию предприятий государственного сектора, развитие финансового менеджмента в государственном управлении, совершенствование оценочной функции центральных министерств и высшего управленческого персонала.

На третьем этапе изменения касались в большей мере структурных компонентов государственного управления в целом. Были поставлены задачи широкого развития рыночно ориентированных механизмов управления, углубления организационной и пространственной децентрализации управления и производства услуг, повышения их качества и ориентации на нужды потребителя.

В настоящее время реформы продолжаются, приобретая новые ориентиры. Если раньше основное внимание уделялось внедрению рыночных механизмов в деятельность госслужбы, то сейчас рынок и демократия рассматриваются в качестве пересекающихся факторов реформы. При этом учитываются не только экономические, но и политические издержки этого процесса.

Краеугольным камнем всей реформы госслужбы Великобритании стало перераспределение функций, традиционно присущих государству. Все функции, связанные с определением политики (во всех областях) и формулированием стратегической линии, были возложены на центральный аппарат. Остальные функции, связанные с обслуживанием и ранее осуществляемые государством, были возложены на коммерческие структуры. Таким образом, государство стало гарантировать выполнение функций, связанных с предоставлением услуг, но само непосредственно выполнять эти функции прекратило. В сущности, это процесс трансформации государства.

В основе "рыночной" модели, в наиболее явном виде реализуемой в Великобритании, лежат две теоретические посылки. Первая - это "необщественный договор", постулирующий, в частности, что без рынка госслужба не может работать эффективно, и что существует опасность диктата производителя и разрастания бюрократического аппарата. Второй посылкой можно считать взгляд на социальное обеспечение как на товар широкого потребления. Помимо рынка, ключевое значение в этой реформе имеют контракты.

В ходе реформы резко обострилось противоречие между нерыночной по своей природе государственной службой и попыткой ее реорганизации на рыночной основе.

Полная и последовательная реорганизация госслужбы Великобритании на рыночных началах, в случае ее осуществления, привела бы к утрате Великобританией возможности вернуться к тому публично-демократическому государству, которым она была двадцать пять лет назад.

Проводимая в США реформа базировалась на идеях теории публичного выбора, концепции приватизации и теории всеобщего управления качеством. Среди важных отличий этой реформы следует отметить, что, во-первых, главной мишенью перемен являются не политические назначенцы или чиновники высокого ранга, а рядовые федеральные наемные работники; во-вторых, реформа осуществляется под контролем исполнительной ветви власти и не зависит от одобрения Конгрессом.

В ходе проведения реформы была предпринята попытка рационализации бюджетного процесса и процесса госзаказов и госзакупок; децентрализации кадровой политики; устранения избыточности регулирующих норм и положений; наделения большими правами органов управления штатов, округов и городов; внедрения конкурентных аспектов бизнеса в государственную сферу, проведения мониторинга потребностей клиентов и их удовлетворенности качеством предоставляемых услуг; создания единых центров и установления четких стандартов обслуживания клиентов; введения конкуренции организаций, предоставляющих услуги государственным учреждениям.

Сознавая опасность, связанную с коммерциализацией и автономизацией госслужбы, имеющей в своем распоряжении огромные материальные средства, в Великобритании и США, как настойчиво реализовывалось еще одно направление реформы - существенное усиление контрольных функций как в самом госаппарате, так и над ним.

Помимо специальных контрольных служб и узаконенных процедур проверок важное значение придавалось косвенным методам контроля, включая индивидуализацию оплаты труда.

В ходе сравнительно-политологического анализа результатов реформ можно сделать следующие заключения:

Во-первых, масштаб реформ напрямую связан с укорененностью традиций правового государства и степенью приверженности традиционной модели госслужбы, особенно в том, что касается центрального управления; уровнем развитости местного самоуправления; стабильностью социально-экономического развития общества.

Во-вторых, в ходе приватизации и децентрализации происходило ослабление влияния гражданского общества (в лице профсоюзов, местного самоуправления и т.д.) на государство и усиление роли исполнительной власти в институтах представительства интересов.

В-третьих, "приоритетная поддержка малого бизнеса" оказалась лишь теорией поддержки, а не одним из направлений реформ. Таким образом, приватизация и децентрализация проводились в интересах крупных, в том числе транснациональных корпораций, что не способствовало развитию национального бизнеса и расширению его социальной базы.

В-четвертых, одним из самых политических документов является бюджет. В свою очередь, главной политической задачей, стоящей перед государственными чиновниками, является определение бюджетных статей, поскольку объем фондов, выделенных тому или иному управленческому ведомству, служит показателем его политического веса и важности по сравнению с другими элементами системы государственного управления.

В-пятых, в ходе реформы, связанной с заменой административного управления на бюджетное, административная система сопротивлялась внедрению рыночных элементов. Это сопровождалось усилением контроля и увеличением численности контролирующих органов, что свидетельствует о рассогласовании формальных и неформальных норм, регулирующих этот процесс, и нарастающем сопротивлении политико-административной элиты натиску финансово-экономической. Таким образом, внедрение рыночных отношений ведет к перераспределению власти в пользу финансово-экономической элиты. В целом, внедрение рыночных отношений идет как саморазвивающийся процесс, который с течением времени нарастает и все менее поддается контролю.

В-шестых, децентрализация политико-административного управления происходит на уровне оперативного руководства. На уровне стратегического руководства усиливается централизация.

В-седьмых, проведение политического курса в государственных организациях требует известной гибкости и в определенной степени неофициальных отношений, что весьма трудно соблюсти в условиях контрактной системы. Налицо противоречие между изменчивостью политического процесса в силу того, что он представляет собой равнодействующую влияния различных политических сил, и однозначностью и жесткостью договоров подряда. Контракты слабо совместимы с нечеткостью и переменчивостью политического процесса. Развиваясь, контрактная система все больше начинает напоминать традиционную организацию с ее неполными и поддающимися манипулированию трудовыми соглашениями. Возросшая формализация повлекла за собой увеличение расходов, усложнение организационной структуры и потребовала большей административной работы.

Невозможно в широких масштабах внедрить рыночную модель поведения в нерыночный по базисному типу своей деятельности государственный аппарат. Одной из причин этого является специфика организации и функционирования государственных учреждений, где "рынок" проявляет себя иначе, чем в экономической сфере. Во-первых, зачастую государственное учреждение сохраняет монополию, и рыночные механизмы не действуют. Во-вторых, негосударственный орган, уполномоченный предоставлять государственные услуги, слабо подотчетен потребителю. В-третьих, в условиях выбора услуг, предоставляемых государством и негосударственными организациями, потребитель ориентируется не на себестоимость, а на качество услуг. В-четвертых, многие чиновники в силу специфики своих функциональных обязанностей, не несут непосредственной ответственности перед потребителем.

В результате этого, интересы потребителей, объявленные конечной целью, пока таковой не стали.

Идея реформы, направленная на разделение стратегических и оперативных функций и должностей, представляет собой попытку механического разделения политической и административной составляющих единого политико-административного процесса. Эта идея нерентабельна из-за высокой цены контроля при дистантном управлении. Кроме того, министерства и ведомства, увязывающие политические и исполнительские функции, более эффективны, чем вариант, реализуемый в Великобритании.

## 3.2 Проблемы реформирования системы государственного управления в США и Великобритании

Реформы, прошедшие в Великобритании и США в 80-х - 90-х годах обнажили кажущуюся непримиримой дихотомию, которая всегда латентно присутствовала в современных системах государственного управления. А именно: согласовать требования законности и результата, основных конституционных прав и эффективности управления чрезвычайно трудно и возможно лишь путем таких политических компромиссов, которые, в конечном счете, ведут к ущемлению обоих принципов. В результате размываются ценностные основы госсектора, его моральные императивы, а наряду с этим подрывается вера общества в контролируемость, подотчетность государственных чиновников, в их нравственную чистоту и "прозрачность" их действий.

При нехватке или отсутствии общественного доверия уменьшается (или вообще исчезает) возможность создания учреждений, действующих на неформальной, неиерархичной, саморегулируемой основе, которые становятся дополнением официальных правительственных учреждений по урегулированию отношений внутри общества с высоким уровнем социального доверия.

Особое внимание вопросу общественного доверия уделяется сторонниками теории политических сетей, поскольку последние представляют собой набор относительно стабильных взаимоотношений неиерархичных и взаимозависимых участников сети, преследующих общие политические интересы и использующих кооперативные способы деятельности.

Контроль за бюрократией - неотложная, но далеко не простая задача. Неотложная, ибо при демократии бесконтрольная власть разъедает основные нормы политической системы с непредсказуемыми политическими последствиями. Не простая, так как, во-первых, рыночные механизмы поощрения и наказания в полном объеме неприменимы к регулированию всей государственной службы, а со многих точек зрения и нежелательны; во-вторых, не существует того комплексного, универсального контрольного механизма, который охватывал бы все стороны процесса принятия управленческих решений.

В коммерческих сферах из-за суровых условий конкурентной борьбы любая идея, сулящая значительные прибыли, мгновенно запускается в производство, но риск за неудачу несет конкретный человек или определенный круг лиц, которые являются инициаторами данной идеи. Госслужба не может позволить себе роскошь спешки. Принятие любой новой идеи проходит через множество уровней, на которых рассматривается ее целесообразность, практичность, эффективность, стоимость и т.д. Риск неоправданного решения может обернуться гораздо более серьезными последствиями для граждан, ради которых существует госслужба.

Акцентируя внимание на проблемах реформирования госслужбы США, следует отметить, что:

а) юридические принципы перестройки приходит в острое противоречие с положениями законов о государственной гражданской службе и многочисленными инструкциями, а также с функциями надзора и руководства со стороны Конгресса США;

б) возрастание роли политических назначенцев входит в противоречие с требованиями к ним и фактическими способностями реальных лиц, которые не удовлетворяют предъявляемым критериям;

в) роль политической сферы в выполнении реформ ограничена сроками пребывания политиков на руководящих постах;

г) увеличение количества политических назначенцев сопровождается снижением качества отбора;

д) на низовых уровнях обостряется проблема протекционизма и "потолстение" правительства;

е) увеличение роли аппарата президента в деле реформирования госслужбы и контроля за чиновниками обостряет вопрос о равновесии между президентом и Конгрессом по отношению к чиновничеству.

Пока неясно, приведет ли реформирование госслужбы в США к чему-то действительно новому или просто станет в ряд многих реформ, направленных лишь на обновление фасада.

Что касается Великобритании, то ее политически нейтральная госслужба исчезает в ходе превращения в "единую, но не единственную". Идет отказ от единообразия шкалы зарплаты, разрядности, системы аттестации (под предлогом неэффективности управления); отказ от концепции "карьеры", т.е. профессиональной и постоянной работы в единой госслужбе (под предлогом не имеющей значения для большинства госслужащих); отказ от обязательного централизованного подбора кадров. Превращение устоявшейся административной системы из иерархической в более сложную по структуре и полурыночную по принципам функционирования, в частности, из-за упразднения прежней единой тарифной сетки и пенсионной схемы, нанесло ущерб репутации государства как идеального работодателя и, тем самым, репутации государства вообще.

К основным проблемам, нерешенным в полном объеме в ходе проводимых в Великобритании и США реформ можно отнести следующие:

обеспечение централизованного политического руководства проведением реформ; создание единой команды реформаторов и органов управления реформированием;

проведение серьезной подготовительной работы в предреформенный период и достижение по этому вопросу общественного консенсуса;

достижение совместимости рыночных и демократических механизмов в государственном управлении и обеспечение ответственности и подотчетности государства его гражданам, а также участия граждан в процессе выработки и осуществления политики;

обеспечение открытости госслужбы и ее профессионализма, в том числе профессионализма политических назначенцев.

## Заключение

Выбор модели реформирования госслужбы непосредственно связан с выбором модели государства, в которой зафиксированы базовые принципы отношений между государством, обществом и рынком. Не существует никаких исторических доказательств того, что рынок во всех ситуациях эффективнее государства. Более того, именно существование государства является непременным условием создания и функционирования цивилизованной рыночной экономики. В этой связи необходимо отметить, что для России возможности реформирования, базирующегося только на рыночных основаниях, ограничены, впрочем, как и для других стран.

Государственная служба держится на ряде принципов, разрушая которые, можно разрушить и само государство. Ясное понимание этого особенно актуально в нынешних российских условиях.

Как бы ни была подвижна граница между управлением в частном и государственном секторах, она существует, как существуют принципы беспристрастности, объективности, карьерного продвижения чиновников на основе критерия "заслуг", парламентской ответственности министров и многие другие, заложенные в веберовской модели бюрократии.

Вне поля зрения западных исследователей остался тот факт, что модель М. Вебера эффективно работает только в условиях соблюдения баланса между развитой системой внутреннего контроля и наличием соответствующих материальных стимулов. В результате произошедших в последние десятилетия фундаментальных изменений в экономике и обществе в целом этот баланс был нарушен. Экономическое стимулирование оказалось недостаточным, а количественное и качественное усиление контрольных органов было не в состоянии предотвратить рост бюрократизма во всех его проявлениях.

Другим и, может быть, самым серьезным недостатком, заложенным в модель М. Вебера, являлась значительная дистанцированность госслужбы от общества.

Недостаточное осознание этих моментов выразилось в отрицании веберовской модели в целом и разработке иных моделей. Предложенные западными специалистами подходы к модернизации или замене модели М. Вебера, обозначают скорее направление усилий, чем конкретный механизм реформирования, поскольку в той или иной степени сохраняют указанные выше недостатки веберовской модели.

В то же время, конкретные методики и техники финансово-бюджетного менеджмента и административного контроллинга, апробированные в ходе реформ в Великобритании и США, могут быть использованы при адаптации существующей отечественной модели госслужбы, важнейшей проблемой реформирования которой становится действенный контроль, под которым понимается как внутриорганизационный контроль - контроль за бюрократией со стороны государства, так и контроль со стороны общества и за бюрократией, и, что еще более важно, за деятельностью государства по реформированию госслужбы и пересмотру своих взаимоотношений с обществом.

В этой связи более актуальным представляется не столько создание структуры, отвечающей за реформирование госслужбы (что само по себе является позитивным фактором реформ), сколько создание структуры, наделенной контрольными функциями и, в то же время, представляющей собой максимальное участие граждан в реформировании государства и общества. Речь идет о возрождении в модернизированном виде системы контроля, построенного на сочетании государственных и общественных начал в своей деятельности.

## Список использованной литературы

1. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. - М.: Экономика, 2003. - 386 с.

2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Изд-во "Омега-Л", 2004. - 282 с.

3. Глазунова Н.И. Система государственного управления: Учебник для вузов. - М.: Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, 2004. - 438 с.

4. Государственная служба: Учебник / Отв. ред.В.Г. Игнатов. - М.: Изд-во "МарТ", 2004. - 326 с.

5. Государственная служба (комплексный подход) / Отв. ред. А.В. Оболонский. - М.: Дело, 2003. - 522 с.

6 Государственное и муниципальное управление. - М.: Ассоциация авторов и издателей "Тандем". Издательство "ЭКМОС", 2003 - 304 с.

7. Государственное и муниципальное управление: Введение в специальность. Основы теории и организации: Учебное пособие. - М.: ИКЦ "МарТ", 2005. - 448 с.

8. Гриценко Н.С. Институты парламентской демократии в условиях российского и германского федерализма (сравнительный анализ) // Актуальные проблемы политологии. Сборник научных работ студентов и аспирантов Российского университета дружбы народов. - М.: АКС Пресс, 2001. - С.142-148.

9. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: Курс лекций. - М.: Изд-во "МарТ", 2005. - 218 с. Зерчанинова Т.Е. Социальные аспекты реформирования государственной службы // Тезисы докладов I Всероссийской научной конференции "Сорокинские чтения - 2004: Российское общество и вызовы глобализации". М.: Альфа-М, 2005.

10. Игнатов В.Г. Государственное и муниципальное управление как специальность и система научных знаний: Учебное пособие. - Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2004. - 432 с.

11. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Зарубежный опыт местного самоуправления и его реформирования: Учебное пособие. - Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2004. - 430 с.

12. Клименко А.В. Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции административной реформы // "ЧиновникЪ". 2005. №5.

13. Кнорринг В.М. Основы государственного и муниципального управления: Учебник. М.: Изд-во "Экзамен", 2004. - 326 с.

14. Литвинцева Е.А. Государственная служба в зарубежных странах. - М.: Изд-во РАГС, 2004. - 226 с.

15. Митин А.Н. О необходимости системного подхода в процессе развития государственной гражданской службы субъекта РФ // Реформирование государственного управления на уровне регионов: отечественный и зарубежный опыт: Материалы международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 25-26 мая 2005 г. Екатеринбург: Банк культурной информации, 2005. С.112-116.

16. Мэнинг М., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Пер. с англ. - М.: Изд-во "Весь Мир", 2003. - 431 с.

17. Оболонский А.В. Государственная служба в России и в мире: тенденции последних десятилетий / Реформирование государственного управления на уровне регионов: отечественный и зарубежный опыт: Материалы международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 25-26 мая 2005 г. Екатеринбург: Банк культурной информации, 2005. С.78-84.

18. Пикулъкин А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов.2-е изд. - М.: ЮНИТИ, 2006. - 382 с.

19. Радченко АЛ. Основы государственного и муниципального управления: системный подход: Учебник для вузов.2-е изд. - Ростов н/Д: Ростов. кн. изд-во, 2005. - 293 с.

20. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. СПб.: Питер, 2003. - 419 с.

21. Старцев Я.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. Курс лекций // http://humanities.edu.ru.

22. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие. М.: Изд-во "ЭКМОС", 2004. - 382 с.

23. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. - М.: Юристъ, 2004. - 320 с.

24. Шамхалов Ф.И. Основы теории государственного управления. - М.: Экономика, 2003. - 394 с.

25. Шапсугов Д.Ю. Проблемы теории и истории власти, права и государства. - М.: ИБ "Юрист", 2003. - 328 с.

26. Якобсон Л.И. Реформа государственной гражданской службы // Реформа государственной службы. Материалы семинара "Стратегия развития" от 17 марта 2003 г. С.24.

1. (21 апреля 1864, Эрфурт — 14 июня 1920, Мюнхен) — немецкий социолог, историк и экономист. [↑](#footnote-ref-1)
2. родился 5 ноября 1922 г. в Сент-Менеул, Франция; создал теорию бюрократии и методологию анализа организованных систем коллективного действия был в числе основателей Центра социологии организаций в Париже. [↑](#footnote-ref-2)
3. « Мировая революция государственного управления» [↑](#footnote-ref-3)
4. (1987-1993) [↑](#footnote-ref-4)
5. Как пишут Г.Уомслей и Дж. Вольф [↑](#footnote-ref-5)