Орловская Региональная Академия Государственной Службы

Смоленский филиал

Кафедра «Гуманитарных и социально-экономических дисциплин»

**Курсовая работа**

**по дисциплине: «Административное управление»**

**тема: «Стратегические установки административных реформ западных стран»**

**Содержание**

Введение

Глава 1. Административные реформы западных стран

1.1 Административные реформы Великобритании

1.2 Административные реформы Франции

1.3 Административные реформы Германии

1.4 Административные реформы Соединенных Штатов Америки

Глава 2. Общие черты административных реформ западных стран

2.1 Общие черты административных реформ

2.2 Подготовка административной реформы в современной России

Заключение

Список литературы

**Введение**

Стремление сделать работу государственного аппарата более эффективной неизменно приводит современные правительства на путь административных реформ. Административная реформа — это процесс структурных изменений в работе государственного аппарата, направленный на повышение его эффективности и совершенствование качества принимаемых решений.

С точки зрения гражданского общества, оправданием административных реформ может служить такое изменение структуры государственного аппарата, которое означает экономию средств в целях снижения налогов. Если попытаться обобщить наиболее серьезные причины административных реформ, которые проводились в последние годы в ведущих странах мира, то получится достаточно обширный перечень:

• стремительное развитие информационных технологий потребовало серьезных структурных изменений, связанных с внедрением информационных систем в сферу государственного управления;

• отставание организации государственного управления по всем качественным параметрам от управления в бизнесе и особенно от корпоративного менеджмента;

• рост дефицита государственного бюджета и недостаток средств на современное обеспечение многих функций государственного администрирования;

• постоянное удорожание функций управления на фоне непрерывного усовершенствования информационных технологий и менеджмента;

• чрезмерное расширение государственных структур, связанное появлением новых направлений в развитии науки, техники и производства, что приводит к созданию дублирующих структур и пересечению сфер компетенции внутри госаппарата;

•требования децентрализации госаппарата и «защиты местных свобод» со стороны оппозиционных политических партий;

•стремление упразднить бесполезные должности в государственном аппарате; обеспечить более ревностное отношение служащих к своим обязанностям; повысить чувство ответственности;

• стремление создать «экономичный и эффективный» госаппарат - достигнуть наилучших результатов при имеющихся в распоряжении средствах или получить те же результаты с меньшими средствами1.

Все перечисленные выше причины — каждая в отдельности или несколько вместе — могут стать основными целями административного реформирования. Если попытаться определить позиции политических партий и парламентариев по отношению к административной реформе, то необходимо отметить, что большинство из них выступают за административную децентрализацию. Современные политические аналитики объясняют это, с одной стороны, тем обстоятельством, что почти все парламентарии в то же время являются муниципальными советниками, мэрами или генеральными советниками, а с другой стороны, тем, что члены местных представительных органов чаще всего являются выборщиками. Тема «зашиты местных свобод» усиленно дебатируется на региональных выборах особенно в оппозиционных кругах.

Позиция современных правительств по поводу административной реформы, как правило, зависит от горизонта собственных политических перспектив. В условиях предвыборной ситуации у каждого правительства есть стремление удовлетворить надежды общественного мнения, недовольного бюрократизацией и коррупцией, приступив к ведению широкой реформы государственного аппарата. В чем-то кое стремление, несомненно, совпадает с искренним мнением министров, которые в процессе выполнения возложенных на них функций сами убеждаются в том, что административный аппарат неэффективен, громоздок, плохо координируется и недостаточно обеспечен современной электронной системой обработки данных. Особенно часто правительства побуждаются к осуществлению административной реформы требованиями финансового характера. Как правило, новый министр финансов, стремясь представить в парламент проект сбалансированного бюджета, сокращает общую сумму расходов на администрацию на 10, 20 или даже более процентов, рассматривая запланированную экономию в качестве одного из источников обеспечения расходов на административную реформу. После этого правительственной комиссии поручается разработать в короткий срок перечень должностей, подлежащих сокращению.

Предметом данной работы являются стратегические установки административных реформ западных стран.

Объектом является изучение опыта административных реформ.

Целью данной работы является более подробное описание реформ западных стран, выделение общих черт и различий в проведении реформ.

Исходя из цели работы можно выделить основные задачи:

* описание административных реформ западных стран
* определение общих черт данных реформ

при написании данной работы были использованы такие источники информации, как: Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление М. 2007 , Дидык М.Е. Система государственного управления И. 2007, Пикулькин А.В. Система государственного управления М. 2008,Старилов Ю.Н. Административная юстиция М. 2001 и другие.

**Глава 1. Административные реформы западных стран**

**1.1 Административные реформы Великобритании**

Долгое время Великобритания считалась наиболее консервативной страной в области организации государственного управления. Но в последние два десятилетия именно здесь проходят наиболее радикальные административные реформы.

Первая волна современных реформ была проведена неоконсерваторами во главе с М. Тэтчер в начале 1980-х гг. Именно неоконсерваторы решились ввести принципы рыночной экономики в деятельность госучреждений, предоставив им возможность конкурировать с частными организациями. Новый подход к управлению госслужбой был, с одной стороны, направлен на сокращение бюрократического аппарата, а с другой — на превращение бюрократии в инициативную организацию, способную контролировать общественное развитие.

Прежде всего была осуществлена приватизация государственного сектора — передача государственного имущества частным лицам. Наиболее ярким примером является продажа национализированных энергетических компаний и упразднение Министерства энергетики (1992). Неоконсерваторы, осуществляя приватизацию, рассчитывали, что условия рынка будут способствовать росту производительности в результате население получит больше качественных услуг, а с налогоплательщика снимутся определенные обязательства. Однако, сегодня все чаще можно услышать критику в адрес политики приватизации. Утверждают, что на деле в Великобритании государственная монополия на услуги населению превратилась в частнособственническую, а потребитель предполагаемой выгоды не получил. Но для правительства приватизация привлекательна тем, что полученные в результате продажи государственных предприятий средства идут на компенсацию уменьшения налоговых поступлений и дефицита бюджета.

Тэтчер ввела также конкурсный тендер и передачу на подряд дарственных услуг населению. Центральные и местные органы власти стали использовать торги-конкурсы по выполнению разнообразных услуг: уборка служебных помещений, охрана, вывоз мусора и др. В результате значительно изменился сам характер деятельности госучреждений: в структуре многих департаментов появились «фирмы» по непосредственному обслуживанию населения, отношения между ними и департаментами стали строиться на договорной основе.

Помимо этого было осуществлено также введение полурынков в системе госучреждений, что позволило их служащим самостоятельно использовать бюджетные средства и распределять ресурсы. Благодаря этому государственные учреждения превратились в хозрасчетные организации, конкурирующие между собой.

Еще одним рыночным нововведением в системе государственного управления стали трансферы и ваучеры. Наиболее известным примером является введение ваучера на образование, в результате местные департаменты просвещения были лишены возможности распоряжаться, в какой школе должен учиться ребенок. Сегодня в Великобритании учащиеся и их родители сами решают, в каком университете они могут «потратить» свой ваучер.[5. 143]

Для повышения эффективности государственного управления была

осуществлена программа «Проверка эффективности». Сущность этой реформы состояла в осуществлении новой системы проверки департаментских расходов. Так называемые опросы Райнера имели несколько целей: устранить дублирование работы подразделений, сократить затраты и повысить эффективность; выявить потери отдельных подразделений, указать пути наиболее значительных, долговременных реформ госслужбы.

Следующим шагом реформ стала программа MINIS («Management information system for ministers») — Информационная система менеджмента для министров. Эта программа была призвана уточнить многие управленческие вопросы: что произошло, кто за это ответствен, какие ставились цели и велся ли по ним мониторинг. Однако известно, что данная реформа вызвала скептическую реакцию правительства и гражданских служащих.

Продолжение реформ нашло отражение в Финансово-управленческой инициативе (financial Management initiative - FMI), которая была направлена на радикальные изменения во все центральные ведомства. Главная цель этой реформы— создание в каждом министерстве системы, посредством которой менеджеры любого уровня знали бы поставленные перед ними задачи и понимали, как будут оцениваться результаты их работы, несли персональную ответственность за эффективное использование ресурсов, получали необходимую информацию, обучение и консультации для эффективного выполнения своих обязанностей.[7.148]

Программа предусматривала децентрализацию государственного управления — делегирование вниз ответственности за правильное использование бюджетных средств и создание специальных центров, в которых руководители отчитываются за произведенные расходы: Это позволило значительно отойти от традиционной формы централизованного бюрократического аппарата. Следует отметить, что и эта программа вызвала значительную критику. Так, в докладе Национального аудиторского управления говорилось, что управленцы среднего и низшего звена недовольны новой системой, особенно в Министерстве обороны.

Наиболее известной программой реформ Тэтчер стала инициатива «Следующие шаги» (1987). Свое название реформа получила благодаря отчету отдела по вопросам эффективности Министерства финансов — «Улучшение управления в правительстве: следующие шаги».

Наиболее важные выводы этого отчета стали решающими для следующего этапа реформ:

• большинство госслужащих занято перспективами собственной карьеры, а не предоставлением правительственных услуг населению;

• в высшем руководстве доминируют люди, обладающие навыками и знаниями в основном в области формулирования политики, но не имеющие достаточного опыта в деле предоставления услуг;

• госслужба громоздка, она отличается слишком большим разнообразием, и потому ею трудно эффективно управлять как единым целым.

В результате реформаторами была поставлена новая задача — создать принципиально новый способ управления госслужбой. Прежде всего речь шла о создании специальных исполнительных агентств для осуществления специфических услуг населению, имеющих высокий уровень автономии по отношению к центральной администрации. Именно эти агентства должны взять на себя три четверти административной работы госслужбы. При этом производилось разграничение политической функции министерских советников и повседневной административной работы чиновников. Исполнительное агентство действует на основе рамочного документа, где излагаются цели, задачи и принципы его деятельности. Возглавляет агентство главный исполнительный директор, который непосредственно подотчетен министру и получает от него плановые задания в области качества услуг населению, но при этом ему предоставлена управленческая и финансовая свобода, которая позволяет эффективнее выполнить работу.

Политические аналитики, комментируя секрет успеха этой реформы, подчеркивают, что причина результативности программы — в конструктивных отношениях между агентством и министерством, для которого агентство работает на основе взаимно согласованных документов, а также в высокой степени предоставленной ему свободы.

Важно отметить также программу «Хартия для граждан» (1991), которая изменила отношения между государственными агентствами и населением. В этой реформе главная задача состояла в повышении эффективности обслуживания населения путем предоставления коммунальных и других общественных услуг. Основные принципы Хартии:

1. Определение стандартов — установление, мониторинг и публикация ясно определенных стандартов в отношении услуг, которых могут ожидать пользователи.

2. Обнародование фактических показателей работы в сравнении со стандартами.

3. Гласность — полная и точная информация должна предоставляться клиентам немедленно и беспрепятственно. Такая информация позволяет просто и доступно рассказать о работе коммунальных и общественных служб, стоимости их услуг, в ней также указаны руководители этих служб.

4. Консультации — следует регулярно и систематически изучать нужды потребителей общественных услуг. Мнения пользователей о службе необходимо учитывать в решениях, принимаемых относительно стандартов.

5. Вежливость — требуется проявлять ее к потребителю. Услуги оказываются равно всем, кто имеет право на их получение, они должны быть предоставлены в удобной для клиентов форме. Госслужащие обязаны носить значки со своей фамилией.

6. Жалобы — если что-то сделано плохо или неправильно, следует, принести извинения клиенту, объяснить причины случившегося, быстро отыскать эффективное средство для исправления недостатков, Требуется установить простой порядок внесения жалоб; там, где это возможно, он должен сопровождаться независимым пересмотром.

7. Отдача — эффективное и экономное предоставление услуг общественности в пределах ресурсов, которые страна может себе позво-" лить; объективная проверка и подтверждение показателей в сравнении со стандартами.

Важным этапом реформ стала программа «Тестирование рынком» (1992). Правительство подготовило документ под названием «Конкуренция за качество», в котором излагались основные направления реформы:

• расширение сферы услуг, которая охватывалась подрядами, предоставляемыми на конкурсной основе;

•выявление перспективных направлений для подрядов: например, выполнение канцелярских работ, услуги в области информатики

и др.;

•устранение факторов, тормозящих инициативу подрядчиков в

отношении НДС и пр.;

• оплата труда, обоснованная показателями качества услуг и отдачей вложенных средств.[3.215]

Тем самым государственное управление должно было пройти «тестирование рынком», что во многом было связано с передачей деятельности административных учреждений частному подрядчику на конкурсной основе. Реформаторы исходили из убеждения, что, каким бы ни было решение — передача предоставления услуг подрядчику или самостоятельная деятельность, — рыночное тестирование в любом случае обеспечивает наилучшую отдачу вложенных средств. По оценкам экспертов, такого рода мероприятия дали в результате казне ежегодную экономию средств порядка 100 млн. ф. ст.

В целом реформы неоконсерваторов значительно изменили облик британской системы государственного управления. Правительственные учреждения были разделены на политические, принимающие решения, и исполнительные, реализующие их. Введение полурынков и передачи на подряд ряда государственных структур вызвало неоднозначную реакцию как внутри госаппарата, так и среди населения.

Сторонники неконсервативных реформ утверждают, что государственное управление Великобритании изменилось к лучшему — стало не таким дорогостоящим, более производительным, а оказываемые им услуги — более качественными и разнообразными. Скептики подчеркивают, что в неконсервативных реформах было больше формы, чем содержания, и потребители — население страны — в результате ничего не выиграли и даже в чем-то проиграли: исчезла стабильность, утрачены традиции. Многие исследователи отмечают, что социокулътурные помехи переменам слишком сильны, а культура госучреждений слишком неподатлива и способна блокировать изменения.

Пришедшие к власти лейбористы во главе с Т. Блэром осуществляют новый этап реформ — в структурах законодательной и судебной власти. Блэр начал реформу парламента с ликвидации принципа наследственности. Британские лорды, заседавшие в верхней палате парламента по праву рождения, лишились этого права. Это решение было принято в результате бурного и эмоционального голосования в самой палате лордов по предложению премьер-министра. Таким образом, была отменена одна из основ британского парламентаризма - право лордов на наследование кресла в Вестминстере, традиция которого насчитывает почти 800 лет.[4.110]

В новом государственном устройстве Великобритании вместо одного лорд-канцлера появились сразу четыре института. Верховный суд Великобритании был объявлен высшей судебной инстанцией, право назначать судей передано специальной независимой комиссии по судебным назначениям. Верхняя палата парламента получила право избирать своего председателя. В правительстве появился новый пост министра конституционных дел, который будет отвечать за судебно-правовые вопросы.

Несомненно, конституционная реформа стала самой радикальной в государственном устройстве Великобритании с 1911 г., когда кабинет упразднил право вето палаты лордов на принимаемые парламентом законы. Пресс-служба Даунинг-стрит назвала изменения шагом к открытости и модернизации британской конституции. Однако критика объявленной реформы оказалась гораздо громче голосов в ее защиту. Лидер консерваторов Д. Смит заявил, что Блэр превратился в диктатора, единолично принимающего решения по важнейшим вопросам госстроительства. Даже среди самих лейбористов оказалось много недовольных нововведением. Депутат Маршалл-Эндрюс заметил, что решения такого масштаба должны приниматься парламентом, а не главой кабинета. Сегодня еще рано оценивать радикальные реформы лейбористов, но совершенно очевидно, что в XXI в. Великобритания на глазах трансформируется из монархии, где большую роль играли традиции, в демократическое государство, где приветствуется новаторство в государственном управлении. Долгие годы Великобритания оставалась удивительной страной, в которой развитие и прогресс сочетались с традициями и уважением к прошлому. Сегодня все радикально изменилось — но к лучшему ли? На этот вопрос ответит история.

**1.2 Административные реформы Франции**

Административные реформы последних лет во Франции проходят на волне «нового менеджеризма» и создания французской модели «информационного государства». Французский вариант административной стратегии предусматривает, наряду с повышением эффективности работы администрации и предоставлением более широкого спектра услуг населению в современных «электронных формах., еще одну цель — приблизить государство к его гражданам, сделать государственное управление более демократичным.

Лозунг французских реформ сформулирован в духе социал-демократической риторики — «Поставить администрацию на службу гражданам», но организация реформ имеет рационально-прагматическую основу и тщательно спланирована. Общее руководство административной реформой во Франции осуществляет Министерство государственной администрации и государственной реформы. В конце 1990-х гг. было создано еще два института, призванных координировать реформационный процесс: Межминистерский комитет по государственной реформе и Межминистерское управление по государственной реформе. Комитет проводит свои заседания несколько раз в год с участием всех министров, ему принадлежит ключевая роль в организации и руководстве проведением реформ. Межминистерское управление координирует подготовку решений и следит за их претворением в жизнь.

Французская административная реформа рассчитана на длительный срок и предусматривает многолетние программы модернизации для каждого ведомства. Согласно распоряжению премьер-министра, государственным учреждениям дано задание подготавливать про, граммы модернизации, соответствующие их функциям и стоящим перед ними целям. В этих документах уточняются задачи каждого ведомства и планируются действия, необходимые для их выполнения.

Французская административная реформа имеет солидное финансовое обеспечение. Создан особый Фонд для государственной реформы, финансирующий основные мероприятия, проводимые центральным аппаратом министерств или региональными службами и департаментами.

Французские исследователи подчеркивают, что административная реформа имеет продуманную информационную стратегию. В 1997 г. была принята и достаточно широко осуществляется Программа деятельности правительства по вступлению Франции в информационное общество. Во многом благодаря современным информационным технологиям ведомства могут быстро осуществлять обмен информацией между службами, что значительно усилило межведомственную координацию, синхронность и оперативность исполнения решений. Через сайты каждого министерства в Интернете распространяется информация об услугах, оказываемых потребителям — как частным лицам, так и предприятиям (каталог услуг, распорядок работы, контакты, выдача бланков и пр.). Основные правительственные законы, декреты и постановления, публикуемые в «Журналь офисьель», располагаются на специальном сайте. Межминистерское управление по государственной реформе регулярно публикует оперативные сведения о проведении административной реформы для информирования других министерств и населения на своем сайте в Интернете.[5.238]

Помимо этого организована Межминистерская служба технической' поддержки разработки информационных и коммуникационных технологий в управленческом аппарате. С помощью этой службы в 2000 г. был создан официальный портал французской администрации в Интернете, который предоставляет доступ к 2600 французским общенациональным и местным сайтам и 2 000 европейских и национальных государственных сайтов. Обладая поисковой системой, он предлагает большие объемы административных услуг, в том числе касающихся прав и процедур, электронных бланков, списков вакансий и условий конкурсов на их замещение в государственных учреждениях.

Ведущим направлением административных реформ во Франции с начала 1980-х гг. является децентрализация государственного управления. Политика децентрализации была начата социалистами с принятия закона под весьма символическим названием «Закон о правах и свободах коммун, департаментов и регионов». Современное правительство Франции проводит курс деконцентрации ~ делегирования полномочий центральных органов управления местным административным службам, которые носят название деконцентрированных.[8.197]

Новые методы работы с использованием информационных технологий позволяют соединить преимущества деконцентрации с оперативностью информационных сетей. Сегодня электронная почта и Интернет ускоряют передачу информации и распределение документов внутри государственных учреждений. Территориальные системы информации (SIT), созданные первоначально в 25 департаментах и распространившиеся к концу 2000 г. повсеместно, объединяют в единую сеть деконцентрированные государственные службы.

Французские реформаторы убеждены в том, что процесс децентрализации, точнее деконцентрации, значительно приблизит государственную администрацию к гражданам, что должно усилить их интерес к политике. Например, в соответствии с новым законом все индивидуальные решения в отношении граждан,, входящие в компетенцию государства, принимаются на местном уровне, чаще всего префектами. Многие эксперты видят в деконцентрации возможность повысить 1 профессиональную квалификацию и инициативность государственных служащих на местах, сделать местное самоуправление более профессиональным и компетентным.

Помимо этого деконцентрация способствует использованию государственных средств в соответствии с местными нуждами. Министерства должны аккумулировать и предоставлять в распоряжение префектов кредиты, предназначенные для осуществления государственных мероприятий на региональном и местном уровне. Префекты получили, большую свободу действий в сфере проведения организационных мероприятий и распределения кадров. Таким образом, в центральном ведомстве остаются лишь средства, предназначенные для проведения мероприятий общенационального масштаба.

В рамках процесса деконцентрации министры проводят реорганизацию своих центральных учреждений. Основная задача состоит в том, чтобы сделать акцент на стратегических функциях — планировании, прогнозировании и контроле, а второстепенные полномочия передать региональным и департаментским учреждениям.

Правительство проводит эксперименты по внедрению системы контрактов между центральными учреждениями и их деконцентрированными службами. Специальный межминистерский циркуляр (от 12 июля 1996 г.) определил общую форму Договора об оказании услуг населению. Типовой договор, заключаемый на трехлетний срок, перечисляет услуги, предоставляемые потребителям, а также средства для их достижения и показатели выполнения этих обязательств. Многие эксперты полагают, что договорные отношения дают больше самостоятельности деконцентрированным учреждениям, которые теперь вынуждены нести ответственность за свое внутреннее управление, отчитываться за доставляемые бюджетные ассигнования, включая средства на выплату вознаграждений персоналу и покрытие текущих расходов.

Административные реформы призваны также несколько сблизить менеджмент в государственных организациях с менеджментом в сфере бизнеса, ориентируясь при этом на повышение качества услуг населению и оперативность исполнения. В соответствии с новым Законом о регулировании государственной службы (от 12 апреля 2000 г.) все государственные учреждения должны выполнять определенные обязательства в отношении граждан как потребителей их услуг. Так, государственные служащие обязаны принимать любое заявление от граждан под расписку, при этом они должны представляться гражданам, указывая свою фамилию и должность. Срок ответа исчисляется со дня отправления заявления, указанного на почтовом штемпеле или высланного по электронной почте.

Повышение демократизма в работе государственных учреждений "связано также с упрощением процедур приема населения госслужащими. Новый закон облегчает доступ граждан к административным документам. В законе подчеркивается, что граждане должны быть приняты по их просьбе для изложения своих соображений до того, сак по их вопросу будет принято отрицательное решение.

Упрощение административных процедур — важное направление современного этапа реформ. Эксперты, занимающиеся этим вопросом вместе с заинтересованными государственными учреждениями, тщательно проанализировали около 4 000 существующих административных процедур. В итоге было принято решение о сотнях предварительных разрешений или замене сложных процедур на разрешения, |выдаваемые непосредственно префектом. Процедуры были значи-1тельно упрощены и благодаря отмене некоторых справок, в том числе и «справки о гражданском состоянии», которая требовалась во многих бытовых случаях — при ходатайстве о семейных пособиях, зачислении в учебные заведения и пр. По предварительным расчетам экспертов, экономия составит 60 млн. бланков, не считая времени, которое было бы потрачено госслужащими и посетителями при оформлении справок.

Для облегчения административных процедур в работе с населением введен также новый порядок платежей. Коммунальные службы префектуры и супрефектуры были оборудованы терминалами, позволяющими осуществлять платежи по банковским карточкам при взимании налогов и сборов, при оформлении технических паспортов на автомобили, водительских удостоверений, уплате штрафов, при выдаче документов о гражданском состоянии, оформлении виз, уплате таможенных сборов.

Одновременно было проведено упрощение административных формальностей в отношении регистрации предприятий. Этим вопросом занимается Государственный секретариат по делам малых и средних предприятий, который принял решение о сокращении срока регистрации предприятий, об упрощении деклараций об уплате НДС, о введении единой декларации по взносам на социальное страхование или на предоставление рабочих мест.

Весьма интересным административным нововведением является директивное решение о составлении ежегодного плана упрощения административных формальностей в каждом министерстве по своей отрасли. Учреждена специальная Комиссия по упрощению административных процедур, которая обобщает сведения, передаваемые из министерств, и передает их затем в Межминистерское управление по государственной реформе.

Вместе, с тем большое внимание отводится повышению качества услуг, предоставляемых населению. Эксперты разработали специальные мероприятия по повышению качества услуг госучреждений, адресованных потребителям: издание справочников, дни открытых дверей, рекламные материалы в присутственных местах, где сформулированы обязательства по обеспечению надлежащего качества предоставляемых услуг, различные меры поощрения отличившихся сотрудников и отделов — специальные сообщения о заслуживающих внимания инициативах во внутренних изданиях администрации и в Интернете на специальном сайте.

Еще одним новым направлением реформы стало приближение услуг к потребителям. Были созданы специальные Центры государственных служб, в которых сосредоточены в одном месте услуги, относящиеся к компетенции различных учреждений: государственных агентств, социальных органов, органов местного самоуправления и частных организаций, работающих по государственному заказу. Специально подготовленные сотрудники консультируют население, помогают посетителям составить и передать по назначению свои запросы. В 2000 г. открылось оке около 300 таких центров, им предоставлен официальный статус, определены порядок их формирования и стоящие перед ними задачи.

Среди других административных служб, которые решено приблизить к населению, — центры юридической и правовой помощи. Такие учреждения, как правило, открываются на окраинах городов, в проблемных кварталах, где живут безработные и малообеспеченные слои населения. В таких центрах рассматривают жалобы жителей в связи с незначительными правонарушениями, дают юридические консультации, в том числе бесплатные консультации адвокатов, обеспечивается круглосуточное дежурство представителей ассоциаций помощи пострадавшим, службы Красного Креста.[6.138]

В процессе административной реформы происходит также кадровое обновление аппарата государственного управления. Французские эксперты придают огромное значение эффективному использованию людских ресурсов, экономии материальных и финансовых средств. Согласно административной статистике, к 2012 г. на пенсию выйдут 45% государственных служащих. За этим сложным процессом следит, специально организованный в 2000 г. Наблюдательный комитет по занятости на государственной службе, который осуществляет статистические исследования, согласовывает системы сбора информации, прогнозирует управление занятостью и распространяет соответствующую информацию. Предусмотрено, что каждое министерство должно составить план прогнозируемого управления кадрами, занятостью и потребностями в специалистах. Одновременно отменены нормативные ограничения при переходе служащих из одного учреждения в другое в "зависимости от личного желания или профессиональной необходимости. Новые процедуры оценки административной деятельности позволят в большей степени учитывать при продвижении по службе приобретенный служащими опыт и результаты их работы.

Еще одна идея реформы — введение непрерывного профессионального обучения госслужащих через систему повышения квалификации. Национальный центр дистанционного обучения разрабатывает особые формы профессиональной подготовки с использованием телевидения и компьютеров. На сайтах Интернета государственные служащие могут познакомиться с новейшими учебными разработками и материалами, относящимися к сфере их компетенции1.

Наконец, последним направлением административной реформы является новый подход к контролю и оценке государственной политики. В 1999 г. был учрежден особый межминистерский комитет для оценку государственной политики — Национальный совет по оценке. Совет состоит из высококвалифицированных экспертов, которые разрабатывают план работы на год, представляют его на утверждение премьер-министру, а затем публикуют в прессе. Основные направления государственной политики, которые Совет обсуждал в последнее время, — трудоустройство молодежи, профилактика и лечение СПИДа, обеспечение надлежащего качества питьевой воды, помощь в трудоустройстве в нерыночных секторах экономики, жилищный вопрос в заморских территориях, безопасность дорожного движения, развитие сельских районов и постоянное повышение квалификации служащих.[9.167]

Таким образом, административная реформа во Франции носит комплексный характер и призвана сделать современное информационное государство во Франции более демократичным, открытым и доступным французским гражданам. В этой реформе можно усмотреть немало популизма, привнесенного социал-демократами, но одновременно нельзя не отметить высокий уровень экспертной оценки реформ, высококвалифицированное РR-сопровождение и адекватность самым современным рекомендациям административной науки.

**1.3 Административные реформы Германии**

Среди немецких административных реформ последних лет наибольший интерес вызывает реформирование системы местного самоуправления. Особенность немецкой системы местного самоуправления определяется тем, что в Германии муниципалитеты обладают широкой автономией, а местные главы администраций имеют значительную административную власть.

Важно подчеркнуть, что автономия местных органов власти сложилась в Германии не в результате формализации их статуса, а скорее как продукт исторически сформировавшейся системы отношений между федеральными, субфедеральными и местными уровнями власти, развивавшимися под влиянием самоуправленческих традиций вольных городов.

В Германии существует два основных уровня управления: федерация и земли. Общины принадлежат к земельному уровню; однако их право на самоопределение гарантировано Основным законом (с. 28): «В землях, районах и общинах народ должен иметь представительство, созданное путем всеобщих, прямых, свободных, равных и тайных выборов». Кроме того, закон дает право общинам регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества.

Ответственность общин подразделяется:

* на персональную ответственность — община может по собственному усмотрению подбирать, поощрять и увольнять персонал;
* финансовую ответственность — право распоряжаться собственными поступлениями и расходами;
* организационную ответственность — полномочия регулировать внутреннюю структуру в соответствии с местными условиями;
* правовую ответственность — возможность издавать коммунальные постановления, например строительные правила и планы по застройке полезных территорий;
* налоговую ответственность — община может увеличивать пошлины, компенсации, взносы и налоги своих граждан.[5.286]

Таким образом, наряду с федеральным и земельным уровнями фактически существует еще третий, общинный уровень. Понятие общины охватывает при этом как маленькие земельные общины, так и крупные города. Общины — за исключением городов районного значения — образуют земельные округа.

Реформа местного самоуправления в Германии на рубеже XX— XXI вв. развивалась под влиянием идей объединения восточных и западных земель. Восточные земли вынуждены были существенно пересмотреть правовые и административно-территориальные основания муниципального управления. В результате в течение 1990-х гг. там были проведены административно-территориальная и структурная реформы местного самоуправления, в ходе которых вместо прежних 189 районов были образованы 87, значительно сокращен штат муниципальных служащих, а также число подразделений местных администраций, установлены новые нормы представительства в советах. В Бранденбурге, Саксонии, Тюрингии, Верхней Померании были приняты новые земельные законы о местном самоуправлении — коммунальные конституции. В результате правовые различия между западными и восточными землями в сфере формальной организации и функционирования местного самоуправления практически нивелировались.

Сегодня города и общины Германии ищут новые, небюрократичные и недорогие формы самоуправления. Вместо того чтобы напрямую предлагать дорогие услуги, государство должно ограничиться гарантированием услуг, которые предлагаются частными подрядчиками, участвующими в конкурентной борьбе1.

Крупные города с миллионным населением, такие, как Берлин Мюнхен, Кёльн или Гамбург, располагают сегодня гражданскими консультациями, облегчающими доступ граждан к администрации. Сотрудники этих консультаций помогают посетителям найти нужное учреждение, снабжают их справочными материалами. Главным элементом большинства гражданских консультаций служит «прямой провод» в городскую администрацию. Девиз телефонной службы гласит: «Мы помогаем! Мы находим правильный адрес. Мы осуществляем поиск».

При осуществлении муниципальных реформ в объединенной Германии использовались две основные стратегии: «новый менеджеризм», призванный оптимизировать предоставление социальных услуг на локальном уровне, и партиципаторная демократия, направленная на развитие гражданской активности населения.

Одновременно с практиками «нового менеджеризма» развивалась вторая линия реформ, связанная с некоторыми институциональными преобразованиями, направленными на развитие низовой демократии в Германии. Важную роль здесь сыграло принятие всеми землями Германии закона о прямых выборах мэров населением, что значительно уменьшило влияние партий при поддержке кандидатов на выборах. Одновременно был введен институт местного референдума, для проведения которого требуются подписи 10—15% местных жителей. Постепенно местные референдумы стали эффективным механизмом включения рядовых горожан в принятие местных решений. Как отмечают немецкие исследователи, обе эти новации заметно улучшили деятельность местной администрации, которая вынуждена теперь больше прислушиваться к требованиям и нуждам населения.

В рамках общинного самоуправления в последние годы развиваются многочисленные движения гражданских инициатив, которые пытаются решить проблемы охраны окружающей среды, организации детских садов и площадок для игр, транспорта, школ, городской инфраструктуры. Нередко гражданские инициативы представляют специфические интересы людей, непосредственно пострадавших в том или ином случае, и пытаются повлиять на решения коммунальных инстанций.

Известно, что конфликты интересов чаще всего возникают и решаются на местном уровне, между жителями и администрацией. Однако часто вопросы местного обустройства, особенно в области охраны природы, подлежат надрегиональному планированию: это касается, например, строительства аэродромов, автобанов или атомных электростанций. Немецкие эксперты в области организации местного самоуправления подчеркивают, что местные гражданские инициативы давно стали неотъемлемой составной частью политического ландшафта в Федеративной Республике Германии, так что последнее слово в принятии деловых решений остается за Советом общины или ее представителями.

Во многих федеральных землях предусмотрены методы прямой демократии. Тем не менее внедрение гражданских инициатив и принятие гражданских резолюций связаны с проведением столь сложных процедур, что на практике применяются редко. Наряду с этим в устройстве таких общин, как Бавария, Рейнланд-Пфальц, Баден-Вюртемберг и Гессен, закреплены так называемые гражданские наказы допускающие участие граждан в принятии решений на местном уровне часто лишь после сложного согласования.

В отличие от федерального и земельных парламентов общины имеют Советы общины и Городские советы, но не имеют законодательной компетенции. Однако представительства общин — Городской совет и Собрание городских депутатов — в какой-то мере выполняют задачи парламента: они определяют бюджет, издают городские постановления, принимают местные законодательные акты, например устанавливают порядок платы за вывоз мусора. Но основная работа Городского совета состоит не в принятии подобных основополагающих законодательных актов, что относится и к парламенту всего государства. Не ограничивается он также инструкциями в адрес администрации и мерами контроля ее деятельности.

На практике Городской совет принимает отдельные конкретные, хотя и многочисленные, решения: о строительстве начальной школы, очистного сооружения или скотобойни, о выдаче концессий, о купле и продаже, об устройстве на работу и увольнении чиновников и пр. С формально-правовой точки зрения избранные народные представители воплощают в коммунальной политике волю избирателей, причем за исполнение этой воли отвечает администрация. Так, согласно ст. 28 Устава общин в Северном Рейне-Вестфалии: «Совет общины... отвечает за все дела общинной администрации». Чтобы лучше учитывать интересы граждан, выборы бургомистров с середины 1990-х гг. стали проводиться прямым голосованием.

Социальные ведомства общин поддерживают престарелых и инвалидов: в тех случаях, когда те не получают страховку по болезни или пенсию, они могут рассчитывать на помощь общины. Весь комплекс социальных мер требует ежегодно более 40 млрд. марок, и преобладающую часть этих расходов берут на себя общины. Статистика свидетельствует, что в 1998 г. около 2 млн. человек получали регулярную материальную поддержку.

Однако социальное обеспечение является лишь одной из многих областей, требующих внимания общин. На местах общины, как правило, отвечают за все общественные дела, которыми по закону не обязаны заниматься другие инстанции.

Интересно отметить, что культура Германии во многом развивается за счет инициативы городов. Почти 60% всех общественных культурных расходов, в узком смысле этого слова, приходится на долю общин. К таким традиционным культурным учреждениям, как театры, музеи и библиотеки, добавились новые. Появились дома встреч, местные кинотеатры, детские и молодежные театры, галереи, школы и т.п. Площади и пешеходные зоны стали подмостками искусства, уличные театры и музыканты оживили городскую жизнь. Исторические здания заботливо реставрируются. Возникает вопрос: откуда немецкие общины берут средства? От библиотек до, музеев и театров, от детских садов до плавательных бассейнов и народных школ, от уборки улиц до прокладки канализации и вывоза мусора — повсюду общине приходится доплачивать. После обширного структурного кризиса в середине 1990-х гг., пагубно отразившегося на состоянии казны германских городов и общин, коммунальные власти вынуждены чаще, чем раньше, повышать коммунальные платежи. Местные взносы промыслового налога достигли предельного уровня. В возрастающей степени города и округи выходят из положения за счет мер приватизации (например, транспортных предприятий).

Наряду с увеличением пошлин .повышаются и так называемые взносы. Например, для жильцов определенной улицы за ее освещение и канализацию. Сюда же относится взимание мелких и крупных штрафов. Кроме того, земельное право наделяет общины полномочиями повышать взносы граждан, выгадывающих от застройки пустырей и улиц или от обустройства пешеходных зон. Общины обязаны, однако, издавать постановления, регулирующие величину взимаемых платежей и характер мер, подлежащих оплате.

Иное дело — основные налоги или промысловый налог: последний в особенности служит важнейшей финансовой опорой для промышленных районов. По сравнению с ним доходы от основных налогов за последние десятилетия существенно снизились. Промысловый налог взимается в зависимости от величины доходов и капитала со всех местных предприятий в виде определенного взноса — так называемой налоговой ставки. Эти поступления побуждают многие общины усиленно добиваться привлечения промышленного и промыслового производства, в частности с помощью низкой налоговой ставки основного налога. Общины получают также долю от подоходного налога.

Ведущее коммунальное объединение Германии представлено Германским конгрессом городов. Президент Германского конгресса городов является представителем большой германской общины. Он считает себя «проводником практического опыта». Его цель — «создать европейский город, в котором представители различных наций и различных культурных кругов совместно живут в духе взаимного уважения...».

В Германский конгресс городов входят города-государства Берлин, Бремен и Гамбург, все города районного значения и некоторые города

районного подчинения. В числе его приоритетов — обязанность защищать интересы города и представлять их при контактах с федеральным правительством, бундестагом, бундесратом, организациями и объединениями. Участие Германского конгресса в законодательной деятельности федерации гарантируется уставом. Кроме того, он консультирует и информирует объединения входящих в конгресс городов о всех важных процессах коммунального значения.

Вторым по значению ведущим коммунальным объединением Германии является Германский союз городов и общин. Это объединение отстаивает интересы общин районного подчинения, окраин густонаселенных областей и сельских зон на уровне федеральной и земельной политики.

Последним из трех ведущих коммунальных объединений после Первой мировой войны был создан Германский конгресс земельных округов. Земельные округа — самоуправляемые корпорации. Они выступают в качестве нижних административных органов на всей территории

федерации, за исключением городов-государств и городов районного

качения; как правило, это города с населением от 25 тыс. до 100 тыс. жителей. Положение их закреплено в земельном праве, и каждое окружное устройство соответствует уставу общины той или иной земли.

Германский конгресс земельных округов, сотрудничающий с Германским конгрессом городов и Германским союзом городов и общин в рамках Федерального объединения ведущих коммунальных союзов,, в особенности поддерживает обмен опытом между округами и представляет общие интересы.

Так же как в организациях городов, высшим органом Германского союза городов и общин является собрание его членов; затем следуют главная комиссия и президиум, во главе которых во всех ведущих коммунальных союзах стоит президент. После достижения германского единства он играет важную роль и в новых землях.

В настоящее время примерно 90 стремящихся к реформам германских городов, общин и округов различной величины соединились в союз «Объединение коммун будущего». По мнению немецких исследователей, основная идея всех устремлений — воплотить в жизнь «New Public Management»: город не обязательно должен сам и своими силами решать стоящие перед ним задачи, спектр которых распространяется от уборки улиц и вывоза мусора до постановки опер, но призван «гарантировать» решение этих задач частными предприятиями. Это поможет сократить расходные статьи небогатых государственных бюджетов.

При всей демократической риторике «New Public Management» свидетельствует главным образом о нехватке средств в государственных бюджетах. Поэтому частные инвесторы, взаимодействующие с органами городского планирования, пользовались и пользуются спросом. Приватизация становится важной частью коммунальных реформ в Германии.

По мнению специалиста в области управления из Эссена К. Вермкера, практически не существует ни одной сферы управленческой деятельности в городе или в сфере коммунальных услуг, которая не могла бы быть приватизирована. В германской конституции говорится лишь, что местным общинам должно быть гарантировано право решать всё свои вопросы в рамках законов и под собственную ответственность.

Кроме того, Городской совет выбирает в качестве наблюдательного совета четырех членов правления, отвечающих за следующие сферы: право и общественный порядок; планирование, строительство и окружающая среда; социальное обеспечение и работа с молодежью; культура и экономика.

Существенным новшеством в администрации является неизвестная ранее должность члена правления по вопросам управления. Под его руководством будут разрабатываться «перекрестные положения», которые будут иметь непосредственное влияние на проектирование и тем самым на формирование и деятельность некоторых отделов: на их бюджет, кадровый состав и организацию, т.е. на все — их создание, расширение и упразднение.

Многие граждане хотят лично высказать свои пожелания представителям администрации и поэтому лично приходят в ратушу. Это часто отнимает у них много времени и немного денег на проезд, В «городах будущего» появились районные бюро обслуживания, в которых граждане могут обратиться к сотруднику, мужчине или женщине, по любым жизненным вопросам. Если гражданин недоволен предоставленной услугой, он может набрать телефонный номер бюро жалоб. Это не служба психологической помощи, а структура, принимающая рекламации, как в службе сервиса любой фирмы. Администрация должна решить вопрос и возместить ущерб.

Немецкий исследователь Хорсткотте считает, что конечная цель реформы — гарантированный сервис гражданам со стороны администрации и менеджмент, закрепленный договором, как в обычной жизни1. Он обращает внимание на то, что в Германии стала еще более заметна политическая и экономическая тенденция к «ослаблению вмешательства» государства в общественную жизнь и усиление тенденций самоорганизации гражданского общества в рамках местного самоуправления. Именно эти тенденции и были закреплены в ходе последних реформ коммунального самоуправления.

**1.4 Административные реформы Соединенных Штатов Америки**

Реформирование административных структур в США началось при администрации Б. Клинтона в 1993 г. Компанию административных реформ возглавил вице-президент д. Гор, публично пообещав «создать правительство, которое бы работало лучше и стоило меньше». Эта фраза А. Гора стала своеобразным девизом американских административных реформ, которые были призваны улучшить работу правительства и одновременно добиться существенной экономии на содержании административного аппарата. Спустя несколько лет, в сентябре 1998 г., Центр государственногоменеджмента Бруклинского института опубликовал подготовленный Кеттлом всесторонний отчет об административных реформах тона. В этом докладе, озаглавленном «Реформирование правительства: отчет за пять лет», Кеттл сделал вывод, что проведенные Преобразования были достаточно серьезными, но вызвали целый ряд трудностей и проблем и поэтому нельзя говорить о долгосрочном успехе преобразований.

Отчет Кеттла интересен тем, что автор не ставил своей целью продемонстрировать, каких успехов добилась администрация Клинтона по реформированию административного аппарата, а лишь стремился определить принципиальные положения, по которым был достигнут прогресс, одновременно обращая внимание на те вопросы, которые Гак и не удалось решить, и рекомендовал правительству обратить на них внимание в будущем.

Стратегия американских административных реформ предполагала три основные фазы реформирования.

Первая фаза была названа весьма лаконично: «Работать лучше, стоить меньше». Основные направления реформирования были определены как революционные: «Настало время радикальных перемен в Области работы правительства — изменить бюрократический подход вверху донизу, дать власть самим гражданам, чтобы изменить нашу страну с самых низов. Мы должны взять на вооружение новые идеи и пригласить новых людей, которые работают и приносят успех, и избавиться от старых подходов и тех людей, кто не работает».

Гор обещал экономию в 108 млрд. долл. и сокращение на 12% рабочих мест в федеральной сфере в течение 5 лет. Формула «работать лучше, стоить меньше», с одной стороны, предполагала более производи, тельный труд, возложение персональной ответственности на официальных лиц, ликвидацию убыточных предприятий, с другой — использование освободившихся денег на более оправданные нужды администрации.

Первые трудности обнаружились сразу же, как только начались сокращения государственных служащих: оказывалось огромное давление как изнутри аппарата Белого дома, так и извне — со стороны конгресса. Первоначально предполагалось уволить около 252 тыс. человек, а позже еще 272,9 тыс. работников федеральной сферы. Республиканский конгресс категорически возражал против дальнейшего снижения численности федеральных служащих и уменьшения количества правительственных агентств. Сам процесс увольнения чиновников проходил достаточно болезненно и создавал атмосферу напряженности в работе госаппарата.

Администрация также потребовала от всех федеральных агентств разработать планы обслуживания клиентов, что заставило государственных служащих сфокусировать внимание на нуждах граждан, вместо того чтобы думать о своих собственных административных интересах. Сотни тысяч государственных чиновников стали предоставлять более широкий спектр услуг населению и сотрудничать с партнерами частных фирм в этом направлении.[10.391]

Следуя по пути современного развития частного сектора, реформаторы сделали корректное и оперативное «обслуживание клиентов» главным объектом своих усилий. Превращение граждан страны в клиентов и их нужд — в клиентские (а не нужды бюрократии) стало центром сосредоточения усилий нового правительства. Стратегия Гора предполагала наладить связь между правительством и народом, сделать политические программы более доступными для всеобщего понимания. Таким образом, были определены ключевые направления, по которым будут проводиться дальнейшие преобразования.

Никакие административные реформы не вызывали столько негативных отзывов у академических аналитиков, как концепция администрации как службы сервиса («обслуживания клиентов»). Граждане и налогоплательщики — это не клиенты, таков -был их аргумент. Сотрудничество государства и населения нельзя сравнивать с отношениями продавца и клиента. Скорее это похоже на связь между акционерами крупной фирмы и ее главным управляющим. В качестве потребителей услуг граждане хотят получать высококачественное обслуживание по низкой цене: если на улице снег, они хотят, чтобы улицы чистили; если на дороге появляется рытвина, они хотят, чтобы ее заасфальтировали до того, как их машины потеряют по дороге все колеса. Граждане хотят иметь чистые и безопасные парки, школы, в которых научат детей читать и писать, полицию, которая быстро задерживает преступников, и контроль за продуктами питания. В общем, они хотят ответственного правительства.

Но ведь сами граждане также оказывают услуги, вот почему они должны принимать непосредственное участие в реформе. Скажем, обычный аптекарь такой же налогоплательщик, как и ведущий менеджер, разрабатывающий медицинскую программу. Являясь налогоплательщиками, они не хотят платить большие налоги за услуги. Следовательно, граждане ждут большей ответственности от правительства.

Так сложилась концепция комплексного подхода к определению одного из центральных понятий административной реформы — «клиенты правительства»:

* Граждане как потребители услуг
* Граждане как партнеры по обеспечению услугами;
* Граждане как институт контроля над государством;
* Граждане как налогоплательщики.

Была разработана специальная программа «Управление качеством», основанная на простой идее: узнайте, что нужно гражданам, и найдите способ предоставить им это. Возникшие проблемы должны решаться оперативно и качественно.

Один из новых подходов — модель «внутреннего клиента», которая предполагает, что государственные служащие, занимающиеся работой с населением, должны объяснять правительству, чьи интересы они представляют. Это означает, что управляющие по работе с контрактами должны улучшать работу с помощью составителей контрактов, а не сидеть, зарывшись в бумагах. Таким образом, каждый управляющий выражает интересы своей группы, но совместить все интересы в одном законопроекте чрезвычайно сложно.

Труднейшей задачей представляется определение границы между действительными нуждами граждан и излишествами. Чем больше чиновники потворствуют требованиям населения, тем больше у них шансов стать «белой вороной» в правительстве. Чем активнее они пытаются наладить связь между правительством и населением, тем сложнее им предложить, эффективное «обслуживание клиентов». Нельзя не согласиться с Кеттлом: модель ответственного правительства перед гражданами—налогоплательщиками—клиентами — это сложная, почти идеалистическая административная система, к которой может стремиться демократическое государство, но достичь которой на практике очень трудно.

Только спустя два года после начала данной стратегии конгресс позволил создать первое ведомство по этой модели, а в 1998 г. департамент образования был трансформирован как «основанный на обслуживании».

На втором этапе реформ, начавшемся в 1994 г., вице-президент Гор бросил вызов федеральным менеджерам под лозунгом: «Пересмотреть все, что вы делаете». Гор выступил за передачу значительной части государственной власти местному правительству, расширение сферы приватизации, включая продажу активов, предложил больше полагаться на платежи потребителей для финансирования правительства, а не на доходы таких агентств, как NASA (Национальное агентство по аэронавтике и космосу). Основное внимание было уделено дискуссии на тему: «Как административные проблемы выходят из-под контроля?»[1.53]

В этот период большое внимание уделялось повышению квалификации высших слоев государственного аппарата. Тор подчеркнул, что одной из важнейших причин проведения административных реформ является преодоление распространенного мнения о неэффективной работе правительства: во-первых, непрекращающиеся разговоры о тратах, мошенничестве и злоупотреблениях в средствах массовой информации (телевидение, пресса) привели к тому, что народ «жаждал» узнать очередные политические скандалы; во-вторых, главные усилия правительства были направлены на разработку новых законов, а не на улучшение работы собственных учреждений.

Реформаторы не отрицали, что настала пора обратить серьезное внимание на количество неоправданных трат, мошенничеств и злоупотреблений. Число предпринимателей среди политиков огромно, возможностей использовать свое привилегированное положение очень много. Выяснилось, например, что в сфере медицинского обслуживания порядка 14% бюджетных средств пришлось на неоправданные траты. Помимо этого, эксперты установили, что некоторые медицинские центры продают или сдают в аренду медицинское оборудование. Если расходы на медицинское обслуживание с 1989 по 1996 г. увеличились на 70%, то финансирование контроля над исполнением выросло лишь на 11%. В ходе проверок обнаружилось, что из 2 федеральных программ 9 имели риски по поводу трат, излишеств и мошенничества.

Была разработана особая Федеральная программа по высоким рискам. Она включала: слежение за инвентарем, контроль за медицинским обслуживанием, усиленный контроль доходов населения, кон-роль над управлением, над авиаперелетами, таможенный контроль, контроль над программой займов для фермеров, а также мероприятия по улучшению защиты окружающей среды. Столкнувшись с необходимостью создать сервис высокого класса, в условиях когда население не желало платить больше налогов, законодатели вынуждены были сделать бюрократический аппарат более продуктивным. Но эпоха бюджетных дефицитов вряд ли могла закончиться.

Исследование Кеттла показало, что федеральное правительство страдает от трех основных дефицитов. Только первый из них бюджетный, но когда в процессе реформирования он постепенно сократился, это никак не улучшило два других, которые оказались не менее

важными.

Вдобавок к бюджетному дефициту дефицит доверия сильно мешал федеральному правительству осуществлять реформы. Выяснилось, что большая часть населения мало доверяет правительству (особенно федеральному) и его способности работать. По статистике 1997 г., федеральному правительству доверял о лишь 22% населения, правительству штата — 32 и местному — 38%. При этом 47% американцев считают, что правительство скорее мешало, чем способствовало осуществлению американской мечты.

Так реформаторы столкнулись с проблемой дефицита доверия. "Исследования 1998 г показали, что народ не верит в то, что административные реформы воплощаются в жизнь. Хотя 54% слышали что-то о реформировании правительства, 59% не поверили, что правительство сократило свой штат: 61% населения не поверил, что правительств : во стало более эффективно работать, даже несмотря на явные доказательства этого. д

Другой дефицит — дефицит объективного представления народа об административных реформах. Кеттл подчеркивает, что большую роль здесь сыграло множество публикуемых в СМИ высказываний по поводу мошенничеств и неоправданных затрат правительства. И хотя многие из них были преувеличены, эти сведения сыграли свою отрицательную роль при формировании общественного мнения о правительстве и его институтах.

На третьем этапе реформ, в 1998 г., вице-президент Гор выдвинул новый лозунг; «Америка — самая лучшая во всем». В этот период образовалось несколько новых направлений реформирования;

• трансформирование наиболее востребованных гражданами агентств в более оперативные административные структуры, гибко реагирующие на запросы населения;

•развитие «превентивного» менеджмента, направленного на предотвращение административных проблем;

• предоставление служащим большей свободы действий в выполнении своей работы при одновременном усилении ответственности за ее результаты;[7.631]

Новыми лозунгами третьего этапа стали: «Создание безопасной и здоровой Америки», «Сильная экономика» и «Самое сильное правительство в области менеджмента».

Формирование правительства, ориентированного на исполнение, предполагает использование горизонтальной структуры его организации. Один из новых многообещающих подходов — географический. Традиционно государственное управление было организовано по отраслям (сельское хозяйство, здравоохранение, торговля, оборона и т.д.). Современные эксперты считают, что организация управления по географическим районам сфокусирует ресурсы государства на конкретных потребностях местного населения. Таким образом, в новой модели административного управления связь между ведомствами должна выстраиваться по горизонтали, а не по вертикали, т.е. административные иерархии исключаются.[8.182]

Известно, что транснациональные корпорации давно отошли от иерархических стандартов и сформировали горизонтальное устройство управления. .Горизонтальные организации фокусируются на процессе, а не на задаче. Они премируют за труд целую команду, а не одного работника. Они ориентируются на потребности своих покупателей, тесно сотрудничают с партнерами, много работают над тренингом служащих и созданием благоприятной атмосферы в корпорации.

Но использование информационных технологий в государственном управлении сопровождается целым рядом рисков. Например, эксперты подсчитали, что одна треть проектов в области информационного обслуживания была прекращена из-за неправильного планирования. В Висконсине компьютерная система, использованная для сбора пожертвований в благотворительный фонд, была повреждена, и в результате пришлось потратить 54 млрд. долл., чтобы починить ее. Технологические риски очень велики, и стоимость устранения технических неполадок нередко превышает стоимость первоначального внедрения новых компьютерных технологий.

Реформаторы планируют создать интегрированную систему компьютерной связи между федеральным, городским и местным правительствами. В ряде штатов уже начали решать проблему создания электронного государственного управления, но даже оптимисты утверждают, что для этого понадобится как минимум лет десять.

Сегодня многие американские исследователи отмечают, что вице-президент Гор стал известным не только благодаря своему проекту административных реформ, но и благодаря выдвижению информационных технологий (ИТ) как необходимого инструмента реформирования. Стремление реформаторов использовать ИТ дало ряд положительных результатов: правительство постаралось связать все звенья воедино; новый подход научил управленцев думать перспективно — смотреть сверху, как реформа оказывает влияние на каждый отдел в структуре управления.

Еще одним новшеством в системе государственного управления стала Программа измерения - эффективности работы правительства. Эксперты предупреждают, что эту программу нельзя рассматривать просто как способ измерения результатов деятельности. Измерение эффективности направлено на улучшение связей между государственными структурами и определение ключевых мероприятий, необходимых для решения проблем. Эта программа предполагает, что управление будет гораздо эффективнее, когда топ - менеджеры сконцентрируются на том, как повысить свою работоспособность.[2.102]

Один из предлагаемых способов — это подсчет количества и качества улучшенных услуг. Другой — подсчет количества и качества результатов реформирования. Например, можно оценивать работу курсов повышения квалификации по тому, сколько человек они обучили. Но есть и другой способ оценивать их деятельность: исходя из новых должностных окладов работников, которых они обучили, и их положения на карьерной лестнице.

В государственных органах все гораздо сложнее. Министерство окружающей среды не само очищает окружающую среду, оно связывается с частными компаниями. Так складывается сложная цепочка, где все взаимосвязано. Правильно оценить результаты — труднейшая задача. Нужно двигаться от вложений (сколько было потрачено, скажем, на повышение квалификации) к результатам (сколько человек смогли пройти курс переквалификации).

Американская модель измерения эффективности работы администрации достаточно интересна. Однако формулировка ключевых вопросов показывает, что она требует индивидуального подхода в каждом конкретном случае, а самое главное — тонкого балансирования между необходимостью измерения эффективности работы со стороны топ - менеджеров и невозможностью прямого жесткого администрирования в этом вопросе, поскольку ситуация непрерывно меняется.

Кеттл подчеркивает, что в программе оценки эффективности работы администрации законодательная власть (конгресс) — последнее звено при измерении эффективности государственного управления. Во-первых, парламентарии более четко представляют необходимые изменения в сфере управления. Во-вторых, участвуя в оценке эффективности работы правительства, конгресс становится более ответственным за формулировку целей, которые ведут к конечному результату. Кеттл уверен: процесс измерения эффективности работы правительства слишком важен, чтобы полностью доверить его только административной власти.

Измерение эффективности работы администрации имеет также политическое значение. Самая большая ловушка при измерении эффективности работы — это заблудиться в бесконечном мире измерений. Нельзя, чтобы измерение эффективности работы стало конечным пунктом в политике реформ. Оно эффективно только для освещения работы администрации и своевременного исправления плохого функционирования отдельных учреждений.

Вместе с тем Кеттл отмечает, что реформаторы во главе с Гором в первые пять лет не смогли выполнить то, что обещали. Прежде всего им не удалось четко ответить на простой вопрос, который волновал всех: что же административная реформа сделала для простых американцев? Некоторые федеральные служащие переживали по поводу увольнений и перехода на другую работу, другие воспринимали реформы цинично, в духе того, что эта реформа, как и многие предыдущие, скоро пройдет и нужно только затаиться и переждать. Несмотря на критику, реформаторы придерживались конструктивного принципа: необходимо выяснить, в чем ошибка правительства и что нужно делать, чтобы ее исправить.

Кеттл считает, что низкий эффект некоторых направлений реформ во многом объясняется тем, что, несмотря на постоянный энтузиазм вице-президента Гора, администрации не удалось заручиться поддержкой ключевых фигур в правительстве и департаментах, что привело к разногласиям. Кроме того, во многих учреждениях наметился разрыв между проектами, выдвинутыми управляющими среднего звена, и взглядами чиновников высшего звена на ту или иную проблему. Реформаторам не удалось также найти общий язык с конгрессом: республиканский конгресс проявлял мало интереса к реформам.

Кеттл пришел к выводу, что основная проблема в XXI в. для американского правительства — это увеличение продуктивности его работы и удовлетворение все возрастающих потребностей населения при постоянно урезаемом бюджете. Кеттл подчеркивает также первостепенную роль человеческого фактора в процессе административных реформ. Опыт прошедших этапов реформирования убедительно свидетельствует, что никакие реорганизации не меняют роли лидера в системе управления. Именно лидеры демонстрируют остальным членам организации перспективные цели новаций, помогают справиться коллективу с двусмысленностью переходного периода, увлекают за собой колеблющихся и убеждают разочаровавшихся.

С одной стороны, реформирование правительства позволило устранить дефицит бюджета, но с другой — не привело к восстановлению доверия к правительству/ Сокращение штатов в правительстве оказалось реальным способом уменьшения затрат бюджета, но ограничение бюрократии с помощью сокращения бюрократов было только одной стороной реформирования правительства. Проблема восстановления дове-1рия к правительству со стороны населения полностью решена не была. Ц, Вместе с тем реформаторы установили, что падение доверия к правительству прекратилось, перестали нарастать возмущения по поводу несостоятельности правительства решить проблемы населения. Но в целом реформаторы убедились в том, что американцы мало интересуются административными реформами. Исследования 1998 г показали, что только 34% населения имели непосредственную связь с государственными ведомствами в процессе реформирования.

Все это позволило Кеттлу прогнозировать, что конфликты и давление со стороны населения будут вынуждать американское правительство к проведению все новых и новых реформ. Другой прогноз — ни одна реформа не удовлетворит реформаторов на длительное время. Бурное развитие менеджмента заставляет экспертов предлагать все новые идеи по трансформации государственного управления.

Несомненно, эти прогнозы весьма реалистичны, и сегодня административные новации в США стали повседневной практикой, к которой все привыкли, так что сообщения об очередных нововведениях уже не являются такой сенсацией, которой была когда-то работа комиссии Гора. Среди новых важных шагов по реформированию государственного управления в США следует отметить ключевое политическое решение Дж. Буша о создании электронного государственного управления , которое было сформулировано в Программе расширенных реформ Исполнительного управления президента Дж. Буша и Стратегическом плане создания Е- Government.

В июле 2003 г. президент США Дж. Буш ввел в федеральном правительстве новый пост «главного менеджера» в ранге первого заместителя министра для каждого департамента. В задачи главных менеджеров входит увязывание результатов работы с бюджетными показателями, укрепление кадров, улучшение финансовой дисциплины, внедрение информационных технологий. Введение новых высших должностей обосновано необходимостью дальнейшего проведения административных реформ, которые должны привнести в американскую систему государственного управления новый стиль, ориентированный на результат и опирающийся на рынок.[4.157]

Новая административная инициатива президента расценивается как очередная попытка внедрить принципы корпоративного управления в структуры американской бюрократии. При президенте США создается специальный Совет по менеджменту, в состав которого войдут «главные менеджеры» ключевых министерств и ведомств, а также несколько помощников президента и заместитель руководителя аппарата вице-президента США. Задача Совета — содействовать президенту в проведении реформы правительства по всей вертикали власти. Совет получил полномочия осуществлять «линию президента» в реформировании правительственных учреждений и координировать работу по улучшению практики менеджмента в правительстве США.

Таким образом, практика перманентных административных новаций становится будничным американским стилем государственного управления.

**Глава 2. Общие черты административных реформ западных стран**

**2.1 Общие черты административных реформ**

Проводимые сегодня во многих странах мира государственные реформы, будь то административные, бюджетные или государственного управления, имеют несколько общих главных целей:

1. Повышение качества бюджетных услуг.

2. Повышение эффективности государственных расходов.

3. Повышение качества деятельности и системы управления государственных органов исполнительной власти.

На сегодняшний день не существует государства, которое не было бы заинтересовано в поиске наиболее эффективных инструментов реализации этих целей. Одним из таких инструментов, общим для большинства зарубежных стран, таких как США, Великобритания, Франция, Германия является ориентация деятельности органов государственного управления на концепцию управления по результатам. Не все перечисленные страны имеют большой опыт реализации данной концепции, многие только начинают ее внедрение. Несмотря на это, изучение опыта как можно большего числа зарубежных стран является актуальной задачей, поскольку внедрение концепции управления по результатам в государственный сектор является первоочередной задачей нынешней политики российского государства.

Приступая к реализации названных реформ, правительства зарубежных стран определяют свои задачи для их достижения. Тем не менее, существуют некоторые общие черты реализации обозначенных преобразований.

Первой общей задачей всех зарубежных стран в части повышения качества бюджетных услуг, является задача активного сотрудничества с населением. Для того чтобы выявить предпочтения потребителей о качестве получаемых государственных услуг правительства стран проводят постоянный мониторинг их мнений

Так, в Германии, для формирования у населения положительного мнения о качестве получаемых государственных услуг "предусматривается использование специальных постановлений, защищающих потребителей и предполагающих особые процедуры разрешения конфликтных ситуаций, а также проведение регулярных опросов потребителей…".

Муниципалитеты Великобритании проводят постоянные опросы населения о качестве предоставляемых услуг и степени соответствия их объема и качества налоговой нагрузке. Каждый муниципалитет разрабатывает определенный "стратегический порядок достижения целей", состоящий из конкретных планов и программ.

Следующей общей задачей реализации реформ является разработка системы регламентов работы с гражданами. Например, в Великобритании такая система носит название "стандартов работы с гражданами". Она включает определение для государственных служащих показателей работы с населением. Во Франции, в соответствии с Законом о регулировании государственной службы от 12 апреля 2000 г., каждому государственному учреждению определены их обязательства по отношению к гражданам. Помимо этого, Правительством была проведена процедура "упрощения получения многих видов услуг" , введены новые правила приема платежей у населения.

Третьей схожей задачей всех реформ, является создание специальных служб по оказанию государственных услуг населению. Например, для ищущих трудоустройство граждан, выделяется индивидуальный кейс-менеджер (case-manager), который выполняет за клиента все процедуры, связанные с получением необходимых справок от соответствующих государственных служб, а также дает требуемые клиенту рекомендации по всему циклу проведения услуги.

Общим направлением реформ для правительств зарубежных стран является повышение прозрачности и оперативности предоставляемых услуг. Например, в целях повышения прозрачности и качества системы предоставляемых услуг, Департаментом транспорта, муниципалитета и областей (Department for Transport, Local Government and the Regions-DTLR) ежегодно разрабатывается и представляется на официальном сайте отчет по индикаторам кодекса лучшей практики (Best Value Performance Indicators for…years). Для его составления каждое министерство должно разработать план оценки качества своих услуг (Best Value Performance Plan). Первый такой план был опубликован в марте 2000 г.

**2.2 Подготовка административной реформы в современной России**

Несмотря на огромную разницу между либеральной Америкой, континентальной Францией и туманным Альбионом, основные тенденции административных реформ в ведущих странах современного мира определяет информационная революция. Прогресс в области информационных технологий позволяет современным государствам на более высоком уровне выполнять основные задачи по управлению обществом и предоставлять более широкий спектр услуг гражданам. Именно поэтому важнейшей составной частью административных реформ во многих странах стал проект электронного государственного управления (E - Government).

Можно определить электронное государственное управление как использование современных информационно-коммуникационных технологий в практике государственного администрирования. Именно потенциал современных информационных технологий позволяет инициаторам современных реформ ставить принципиально новые задачи по совершенствованию управления, которые прежде были недостижимы.

Электронное государственное управление предполагает наряду с компьютеризацией государственных институтов увеличение доступа к Интернету широкого крута граждан, что позволяет развернуть государство в сторону гражданского общества, сделать его более восприимчивым к общественным запросам и одновременно предоставить гражданам новые возможности в процессе принятия решений. Тем самым электронное государственное управление решает весьма важную политическую задачу — восстановить доверие граждан к государству, соединить государство и гражданское общество на новом информационном уровне.

22 июля 2000 г. была принята Окинавская хартия глобального информационного общества, которую вместе с лидерами стран «большой восьмерки» подписал также президент В.В. Путин. Лидеры ведущих современных государств подчеркнули необходимость полностью реализовать потенциал информационно-коммуникационных технологий в области укрепления демократии, транспарентного (прозрачного) и ответственного управления, а также предоставить каждому человеку возможность доступа к информационным сетям. Революционная роль информационных технологий связана также с возможностью достижения нового уровня социального согласия, с предоставлением гражданам актуальной информации в области охраны здоровья, образования и профессиональной подготовки, занятости, создания рабочих мест, предпринимательства, сельского хозяйства, транспорта, охраны окружающей среды, предотвращения катастроф, развития культуры и достижения иных согласованных целей в интересах общественного развития.

В ноябре 2003 г. в Санкт-Петербурге проведена конференция «Электронное правительство в информационном обществе», где отмечалось, что электронное государственное управление наряду с облегчением коммуникации граждан с органами государственной власти дает возможность усилить контроль За деятельностью государственного аппарата. Например, в Южной Корее, после того как была обеспечена транспарентность электронного государственного управления, уровень коррупции в государственных органах снизился в 6 раз.

Исследование, проведенное экспертами ООН в 2003 г. в 169 странах, позволило создать интегрированный индекс электронного государственного управления. Этот индекс определяется по таким данным, как количество персональных компьютеров на 100 жителей, количество телефонных линий на 100 жителей, процент населения, имеющего доступ к сети (он-лайн), количество мобильных телефонов на 100 жителей, количество телевизоров на 100 жителей, а также уровень развития «человеческого капитала», оцениваемый по индексу доступа к информации, уровню образования и соотношению городского и сельского населения.

Государствами-лидерами по величине индекса электронного государственного управления (ЭП) являются: США — 3,11; Австралия — 2,6; Новая Зеландия — 2,59; Сингапур — 2,59; Норвегия — 2,55; Канада — 2,52; Великобритания — 2,52; Германия — 2,46.

Россия имеет пока весьма скромный индекс — 1,89. Однако в нашей стране принята Федеральная целевая программа «Электронная Россия 2002—2010», которая призвана преодолеть отставание от развитых стран в области использования информационных технологий, что должно повысить эффективность государственного и местного самоуправления.

Вместе с тем необходимо отметить, что эта программа пока никак не связана с подготовкой административной реформы. Однако в современных условиях провести эффективную административную реформу без ее электронного обеспечения невозможно. Современный подход к организации электронного государственного управления предполагает систему мониторинга, позволяющего перманентно оценивать и контролировать эффективность реализации программы. К сожалению, программа «Электронная Россия 2002—2010» такой мониторинг не предусматривает, что затрудняет оценку ее реализации на практике.

Наконец, необходимо заметить что политическая составляющая модели электронного государственного управления, призванная популяризировать саму идею административной реформы в массах и вернуть доверие народа к государственным институтам, пока в России не актуализирована ни в сознании самой власти, ни в средствах массовой информации. Между тем данные социологических опросов свидетельствуют, что сегодня деятельность российского правительства в целом одобряют только 36% граждан, тогда как 58% оценивают ее негативно, а 46% граждан уверены в том, что с момента первых выборов в Думу влияние граждан на действие властей уменьшилось. Именно поэтому политическая составляющая модели электронного государственного управления представляется сегодня особенно актуальной для российских административных реформ.

Еще одним перспективным направлением современных административных реформ в Ведущих странах мира является ориентация на сервисный характер административной власти. Правительства многих стран, осуществляя реформы, наряду с чисто инструментальными целями, направленными на сокращение численности госаппарата и повышение его эффективности, принципиально важное значение придают тому, чтобы государственное управление, существующее на деньги налогоплательщиков, было развернуто прежде всего в сторону удовлетворения нужд граждан, а не самих бюрократов.

С этой точки зрения борьба с бюрократизацией и стремлением госаппарата работать «на себя» приняла принципиально новый поворот: сегодня вся деятельность государственной службы расценивается прежде всего как «служба сервиса» для граждан. В 2001 г. Европейский союз согласовал единый для всех стран—участниц «Электронной Европы» перечень из 20 базовых государственных услуг: 12 — для граждан, 8 — для предприятий. Необходимо отметить также, что президент В.В. Путин в своем послании Федеральному собранию в 2004 г. подчеркнул, что правительство должно быть обслуживающим по отношению к обществу, и сделал особый акцент на развитии новых форм отношений государства и гражданского общества. Хочется надеяться, что на новом этапе российской административной реформы эти идеи также будут претворены в жизнь.

Важной тенденцией административных реформ в ведущих странах мира является укрепление доверия к государству со стороны гражданского общества. Практически все страны мира столкнулись с кризисом доверия к современным демократическим институтам — к парламентам и правительствам. Известно, что в выборах Европейского парламента участвовало не более трети избирателей, в Великобритании явка на выборы в 2001 г. упала до уровня 59% (самого низкого с 1918 г.), в США в последних выборах приняло участие 51%.

Сегодня поиски реформаторов в области укрепления доверия к государственным структурам идут в разных направлениях. С одной стороны, важное значение имеет идея передачи ряда функций государственного управления местному самоуправлению. Особенно далеко в этом отношении продвинулись немецкие реформаторы. «Объединение коммун будущего» в современной Европе представляется весьма конструктивным решением проблемы. Электронная мэрия и электронная ратуша, прямой телефонный провод связи с местной администрацией, детский парламент, выдвигающий требования по благоустройству города с позиций его юных жителей, — все эти новые формы развития местного самоуправления способны вдохнуть свежую струю воздуха в старые мехи демократии.

Одновременно программа оценки эффективности работы правительства, которая является инструментом административных реформ, непрерывно корректируя их цели и перспективы, призвана мобилизовать сами государственные структуры навстречу ожиданиям демократической общественности. Разработка новых индексов и показателей эффективности работы современного правительства с использованием всех возможностей современных информационных технологий наглядно демонстрирует гражданскому обществу, как современное правительство непрерывно совершенствует формы своей работы.

Поиски реформаторов в разных странах мира продолжаются. Теоретики пишут о «конце знакомого мира», а практики начинают новую волну реформ. И вслед за А. Грамши можно сегодня сказать: «То, что для производящего класса представляется "политикой", для класса интеллектуалов становится "рациональностью"». Хочется надеяться, что поиски новой рациональности государственного управления станут для общества в целом обретением идеи социального согласия и. стабильности.

**Заключение**

В демократическом обществе государство является основной формой консолидации общечеловеческих, национальных и социальных ценностей и интересов его граждан. Свои задачи государство решает через систему административно-государственного управления, являющуюся комплексным социальным институтом. Процесс государственного администрирования фиксируется в деятельности должностных лиц и является практической реализацией целей и воли государства. Это отличает государственную службу от гражданской, которая является средством осуществления целей, интересов и прав отдельных граждан или общественных ассоциаций.

Государство и общество в состоянии решить свои основные задачи лишь при условии целенаправленной высокопрофессиональной деятельности системы административно-государственного управления. Именно поэтому такое важное значение имеет развитие теории административно-государственного управления как самостоятельной научной дисциплины.

Следует особо подчеркнуть, что в современной науке доминирует общий подход к системе административно-государственного управления и современной бюрократии как к политическим феноменам. Концепция «политической бюрократии» ориентирована не на абстрактное общее благо, а на политические интересы и цели. Анализируя опыт административно-государственного управления в странах Запада, можно сказать, что ни в одной из рассматриваемых нами стран (США, Германия, Франция, Великобритания) сегодня нет «нейтральной» администрации: везде ключевые посты в госаппарате занимают политические чиновники. Поэтому есть все основания говорить о политизации государственной службы.

Интересная тенденция проявилась в последние десятилетия при формировании модели аппарата государственных служащих в развитых странах. Исторически сложилось так, что в США в госаппарате достаточно долго преобладали чиновники-специалисты, в то время как в Великобритании и Франции — администраторы широкого профиля — дженералисты. Время показало, что обе модели имеют свои сильные и слабые стороны. Несомненно, расширенное использование дженералистов упрощает задачу общей координации управления. Администраторы широкого профиля, способные трансформировать мнения экспертов в предложения и проекты, понятные политическим руководителям, оказывают большую помощь лицам, принимающим решения. Очевидно также, что узкие специалисты не способны анализировать проблемы в широком контексте общегосударственных интересов. Однако существует и другая сторона проблемы. В условиях постоянно возрастающей специализации управления, расширения и усложнения сфер государственной активности администраторы широкого профиля не справляются с возросшим объемом задач — значительная доля времени экспертов уходит на то, чтобы изложить им проблему в простой и доступной форме. Именно поэтому возникла компромиссная тенденция — создание интегральной иерархии, при которой специалисты и дженералисты работают рука об руку под единым руководством высшего чиновника. Это позволяет объединить сильные стороны двух существовавших ранее подходов, по возможности избегая их слабых сторон.

Весьма важным представляется вопрос о карьере чиновника на государственной службе. Здесь также прокладывают себе дорогу новаторские тенденции. Достаточно долго во многих европейских странах (Великобритания, Франция, Германия) основным элементом бюрократической карьеры была гарантия медленного, но верного продвижения по службе в зависимости от стажа или возраста. Однако в современных условиях, когда административные реформы и инновации стали обычной практикой, стаж работы уже не может служить главным критерием при назначении на более высокую должность. Гораздо важнее высокие деловые качества, личная инициатива, предприимчивость и новаторство. Именно эти критерии заложены в современной американской модели карьеры государственного служащего, которая на сегодня должна быть признана наиболее оптимальной: здесь нет автоматического продвижения вверх по служебной лестнице; основным критерием для повышения чиновника в должности является вид и качество проделанной работы.

В заключение следует сказать, что несмотря на успехи в развитии теории административно-государственного управления, сделанные за столетие политологии в разных странах мира, остается еще немало открытых научных проблем. К ним прежде всего относятся вопросы об оптимальном сочетании централизации и децентрализации в государственном управлении, о рациональной иерархии отношений в системе государственной администрации, об эффективных методах борьбы с бюрократизацией государственной машины и многое другое.

**Список литературы**

1. Государственная служба 2007 - 4

2. Государственная служба 2005 – 3

3. Проблема теории и практики правления 2005 – 1

4. Образование и общество 2004 -6

5. Ажулин А.М. Административное управление Орел 2006

6. Белокопытова Е.Р. актуальные аспекты развития общества Орел 2007

7. Василенко И.А. Административно- государственное управление в странах Запада М.2001

8. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление М. 2007

9. Дидык М.Е. Система государственного управления И. 2007

10. Пикулькин А.В. Система государственного управления М. 2008

11. Старилов Ю.Н. Административная юстиция М. 2001

12. Фомичев А.Н. Административный менеджмент М.205

13. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики, М.2008

14. Якушев А.В. Государственное и муниципальное управление М.2008