Министерство Образования Республики Беларусь

Академия управления при Президенте Республики Беларусь

**Реферат**

по дисциплине: Государственное управление

на тему: Унитаризм, федерализм, конфедерализм и формирование в их рамках современных структур, отвечающих за разработку государственной политики

Минск 2010

Компаративные исследования систем государственного управления в разных странах обнаруживают множество различий в формах организации и деятельности центральных и местных органов управления. Некоторые из этих различий зависят от степени экономического и социального развития соответствующих стран. Индустриальное государство с быстрыми темпами экономического роста и высоким жизненным уровнем может иметь иные административные институты, чем аграрное государство с его замедленным экономическим развитием и низким уровнем жизни.

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

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

Унитарное государство имеет единую политико-правовую и административную систему на всей территории, подчеркивая неделимость своего суверенитета. Унитарная система предоставляет входящим в нее территориям очень мало автономии, основное управление осуществляется непосредственно из столицы. Территориальные подразделения - департаменты во Франции, провинции в Италии, графства в Швеции - большей частью существуют ради административного удобства.

Федеральное государство состоит из нескольких государственных или территориальных образований, обладающих определенной политической самостоятельностью и образующих единое политическое сообщество. Можно выделить несколько наиболее существенных признаков федерализма. Во-первых, субъекты федерации имеют значительную собственную политическую жизнь (штаты в США и Бразилии, кантоны в Швейцарии, земли в Германий), они обладают правом учредительной власти, то есть имеют собственные конституции, самостоятельную правовую и судебную системы.

Во-вторых, разделение полномочий между центром и субъектами федерации осуществляется в рамках союзной конституции. И наконец, субъекты федерации могут быть произвольно упразднены или изменены центральной властью на законном основании.

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

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

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

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

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

Следует подчеркнуть, что федерализм достаточно эффективно защищает местную автономию, создавая различные уровни управления, каждый из которых отвечает за определенный круг вопросов.

В большинстве государств существуют три уровня управления: национальный (федеральный), региональный (управление провинций, земель, штатов) и местный. Эти единицы обычно формируют пирамиду: в ее основании находится множество единиц местного управления, над ними несколько меньше единиц управления штатов (земель, провинций), а на вершине - центральное управление.

Заметим, что страны с унитарными системами часто разделены похожим образом, но нижние уровни управления обладают очень значительной властью. При федеральном устройстве административные функции государства юридически и фактически распределяются между федерацией и субъектами федерации. Это разделение имеет важные последствия. Во-первых, приводит к известной неоднородности государственного аппарата (что контрастирует с единообразием при унитарном устройстве государства). Каждый член федерации вправе выбрать структуру своих административных учреждений по собственному усмотрению. Например, в США нет типовой организации органов управления штатов.

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

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

Унитарная система государственного управления также имеет свои особенности. Здесь правительство и центральная администрация обладают значительным контролем над местными властями. Например, во Франции учебные планы для начальной школы издаются центральным министерством в Париже, чтобы уменьшить региональные различия. Большинство унитарных государств имеют национальные полицейские силы и строгий контроль над местными полицейскими образованиями. Обычно здесь единая судебная система, работники которой назначаются национальным правительством. Единство административной системы в унитарном государстве поддерживается благодаря однородной модели государственной службы.

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

И федеральная, и унитарная системы административно-государственного управления имеют свои достоинства и недостатки. Концентрация административной власти в унитарных государствах может привести к появлению у граждан чувства, что бесполезно проявлять какую-либо активность при решении местных проблем, поскольку всякая власть исходит из столицы. Это чувство может вылиться в ощущение отчуждения от правительства и административно-государственных институтов.

Более того, если центральная администрация слишком удалена от проблем местной общины и граждане разочаровались в возможно ознакомить ее со своими проблемами и взглядами, то само проведение разумной государственной политики становится проблематичным. Не случайно сегодня национальные правительства пытаются изыскать пути большей децентрализации и рассредоточения правительственных функций и решений. В центре внимания находится проблема создания более действенных органов штата, провинции, области или города, которые были бы наделены полномочиями местных органов власти и были бы обеспечены необходимыми фондами в целях пользования их для важнейших нужд и служб местного населения.

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

Однако принятие решений на местном уровне имеет и свои недостатки. Часто местной администрации не хватает средств для финансирования социальных программ. Должностные лица местного аппарата управления обычно плохо обучены, не имеют высокой профессиональной квалификации, а в некоторых случаях коррумпированы. К тому же принятие решений на местном уровне может привести к удвоению услуг и плохой координации. Поэтому централизация власти в унитарном государстве может быть значительным преимуществом при решении наиболее сложных проблем современного общества.

В унитарных системах центральное правительство и администрация могут распоряжаться экономическими ресурсами и координировать их развитие. Их широкие полномочия в области налогообложения делают задачу финансирования социальных программ значительно более легкой. Именно по этой причине некоторые федеральные государства в последние годы стали более централизованными. В США и Германии правительства и центральная администрация начали проводить национальную экономическую политику и финансировать социальные программы.

Все это свидетельствует о появлении интересной тенденции нашего времени: идет эволюция унитарных систем в федеральном направлении, в то время как федеральные системы движутся в унитарном направлении. При этом используется синергетическая стратегия, которая предполагает наличие разнообразных структур для разработки государственной политики. Они образуют открытую сеть госрегулирования, функционирующую на синергетической основе. В этой сети допускаются и поощряются элементы здоровой конкуренции.

Условно можно выделить два вида подразделений в комплексе госрегулирования:

- группы по разработке государственной политики при министрах и руководителях, ответственных за принятие решений;

- научно-исследовательские организации и аналитические центры, уделяющие основное внимание разработке государственных программ и других долгосрочных политических документов и решений.

Этим структурам рекомендуется функционировать на некотором удалении от текущей политической жизни, чтобы иметь возможность независимо заниматься углубленной разработкой долгосрочных документов. Вместе с тем им необходимо взаимодействовать и обмениваться информацией.

В системе госрегулирования должны работать эксперты самой высокой квалификации, специализирующиеся в таких областях, как принятие решений, политическая и экономическая аналитика политическая и экономическая прогностика, социологический анализ, системный математический анализ, статистика, политическая психология, РR-технология, госрегулирование.

В канцелярии главы правительства целесообразно наличие подразделения из 15-17 человек, занимающихся разработкой государственной политики. Аналогичные подразделения в основных министерствах и ведомствах могут иметь меньшую численность (8-9 сотрудников). Кроме того, в решении этих вопросов должно быть задействовано хотя бы одно крупное государственное научно-исследовательское учреждение с «критической массой» специалистов в 30-50 человек.

Эксперты ООН считают необходимым поощрять организацию негосударственных независимых аналитических и исследовательских центров по вопросам общественной политики, чтобы иметь большой спектр альтернативных решений по наиболее важным общественным проблемам.

Сегодня уже многие страны обладают большим опытом в области госрегулирования и разработки государственных программ. Так, в Великобритании и Северной Ирландии созданы специальные подразделения по государственному регулированию, подчиненные премьер- министру и кабинету. Примеры можно продолжить. Вместе с тем опрос, проведенный экспертами ООН среди президентов и премьер-министров 34 государств, показал, что в большинстве случаев они недовольны профессиональным уровнем привлекаемых специалистов и качеством программ. Вопрос подготовки высококвалифицированных кадров для системы госрегулирования и разработки эффективной государственной политики - актуальная проблема для многих стран. Специалисты считают, что наиболее быстрый и эффективный путь ее решения - принятие государственной про граммы аспирантской подготовки в ведущих университетах по таким специальностям, как политическая аналитика, политическая про гностика, госрегулирование и разработка государственных программ, принятие решений (в Японии, Франции и на Филиппинах уже введены специальные учебные программы подготовки аспирантов в области государственной политики).

Признается также целесообразным создать национальные колледжи, в которых политические деятели в течение двух недель могли бы знакомиться с новейшими рекомендациями в области разработки государственных программ (в экспериментальном порядке в высших учебных заведениях Бразилии организовано обучение политиков современным подходам к политическому проектированию).

Эксперты подчеркивают особый междисциплинарный характер знаний, необходимых специалистам в области госрегулирования (от истории до математики, от теории принятия решений до этики, от социологии и статистики до философии). Хотя эксперты по этим и другим дисциплинам могут предоставить значительный объем информации, необходимой для групп по разработке государственных программ, особое значение придается подготовке специалистов, обладающих профессиональными навыками в области прикладного использования обширной междисциплинарной информации для решения наиболее важных проблем.

Эксперты ООН рекомендуют признать специалистов в области разработки государственной политики высшей элитой в рамках госслужбы и подчеркивают, что для них «необходимо создать особые возможности служебного роста, условия для непрерывного процесса обучения и накопления всестороннего опыта».

Сегодня мир вступил на путь кардинальных изменений системы госрегулирования. Отрасли современной науки - информатика, кибернетика, политология, социология, статистика - готовы предоставить в распоряжение государственных деятелей свои достижения, чтобы сделать процесс общественного развития более управляемым.

Однако для эффективных преобразований в области госрегулирования требуются не только знания и информация - необходима государственная воля и активные усилия общественности, а также грамотная государственная служба.

Государственная служба как специализированный институт призвана реализовывать, претворять в жизнь, властные полномочия государства. Именно механизм государственной службы играет ключевую роль в деятельности государственной власти. Специально подготовленные государственные служащие реализуют на практике функции государственного управления: от их профессионального мастерства, знаний, деловой этики, честности зависит эффективность государственного управления.

Именно поэтому огромное значение придается научному обоснованию принципов и правил организации института государственной службы. Вопросы структуры, штатного расписания, функций, оптимального состава, управления персоналом государственной службы являются объектом пристального внимания административных реформ во всех странах мира. При этом большинство' политологов, исследующих институт государственной службы, подчеркивают: государственная служба существует не только для исполнения полномочий государственных органов, но и для обслуживания потребностей и интересов граждан, чтобы полностью реализовалась социальная сущность государства.

Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» (ст. 2) дает определение государственной службы к деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Он предусматривает, что президент страны, председатель правительства, министры и другие ответственные политические руководители являются государственными служащими. Интерпретируя российское законодательство о государственной службе, отметим: государственный служащий является не просто исполнителем указаний сверху, а выступает активным участником реализации функций государства.

В зарубежной литературе по государственному управлению широко употребляются термины «гражданская служба» («civil service»), «общественная служба» («public service»), «правительственная служба» («gо

vernment service»). Часто эти понятия используются как синонимы, но иногда в специальной литературе по теории политики проводится разграничение. На гражданской (общественной) службе заняты постоянные профессиональные служащие, которые не могут быть смещены с должности, на правительственной службе - высшие государсгвенные чиновники, которые сменяются на основе «системы добычи»: чиновники назначаются на государственные должности за политические заслуги и срок их службы зависит от времени нахождения во главе правительства лидера партии, сторонниками которой они являются.

Таким образом, в системе государственной службы действуют политические чиновники, и профессиональные государственные служащие. Традиции и законы каждой страны предусматривают особый порядок действия института государственной службы, который имеет ярко выраженную социокультурную специфику.

**Список литературы**

1. Public administration // Encyclopedia Americana. 1996. №22.
2. Greenwood J., Wilson D. Public Administration of Britain. Winchester, 1984.
3. Nigro F., Nigro L. Modern Public Administration. N.Y., 1970.
4. Василенко, И. А. Государственное и муниципальное управление: учебник. – 2-е изд. испр. и доп. – М.: Гардарики, 2010. – 317 с.
5. Prigogine I. The end of Centainty. N.Y., 1997.
6. Bell D. Sociological Journeys. Essays 1960 – 1980. L., 1980.
7. Myrdal G. Challenge to Afflyence. N.Y., 1963.
8. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. Киев, 1996.
9. Ардан Ф. Франция: Государственная система. М., 2009.
10. Актуальные проблемы государственного строительства, управления: Сб. науч. трудов /под ред. Н.И.Глазуновой. – М.. 2009.
11. Гуторова А.Л. Система государственного управления: В 5 кн. Кн. 2. Государство и политика. М., 2000.
12. Емельянова Т.С. Институционализация государственной службы в условиях политического развития современной России: особенности, тенденции, приоритеты. М., 1999.
13. Хилль В. Базисные концепции исследований в менеджменте //Проблемы теории и практики управления. 2009.
14. Чиркин В.Е. Государственное управление. М., 2007
15. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. М., 2005.
16. Щетинин В. Подготовка менеджеров: морально-этические проблемы //Проблемы теории и практики управления. 2009