

**Государственные
системы современности:
сравнительный анализ**

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	7
ТЕМА 1. ЗАДАЧИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ В XXI ВЕКЕ	8
Вопрос 1. Основные парадигмы государственного управления. Основные тенденции развития современного мира	8
Вопрос 2. Пятиуровневая пирамида властных отношений в современном мире.	21
ТЕМА 2. СОВРЕМЕННЫЕ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СИСТЕМ.	25
ТЕМА 3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СТРАНАХ ЛИБЕРАЛЬНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ.	36
Вопрос 1. Общие характерные черты данной модели.	36
Вопрос 2. Case-study. Швеция, Финляндия, Япония.	39
ТЕМА 4. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СТРАНАХ МОЛОДОЙ ДЕМОКРАТИИ.	70
Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели.	70
Вопрос 2. Case-study. Южная Корея, Эстония.	71
ТЕМА 5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СТРАНАХ КОММУНИСТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ.	75
Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели.	75
Вопрос 2. Case-study. Китайская Народная Республика.	77
ТЕМА 6. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СТРАНАХ НАЦИОНАЛ-СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ	89
Вопрос 1. Основные характерные черты	89
Вопрос 2. Case-study. Сенегал	90

ТЕМА 7. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СТРАНАХ АВТОРИТАРНО-НАЦИОНАЛИСТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ	92
Вопрос 1. Основные характерные черты	92
Вопрос 2. Case-study. Туркменистан, Руанда	93
ТЕМА 8. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СТРАНАХ ВОЕННО-АВТОРИТАРНОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ	96
Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели	96
Вопрос 2. Case-study. Сомалийская Демократическая Республика	97
ТЕМА 9. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СТРАНАХ ИСЛАМСКО-НАЦИОНАЛИСТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ	102
Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели	102
Вопрос 2. Case-study. Исламская Республика Иран.	103
ТЕМА 10. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СТРАНАХ АБСОЛЮТИСТСКОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ	105
Вопрос 1. Основные характерные черты	105
Вопрос 2. Case-study. Королевство Саудовская Аравия	106
ТЕМА 11. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В НАЧАЛЕ XXI В.	127
Вопрос 1. Типы законодательных органов. Ключевые компетенции депутата парламента.	127
Вопрос 2. Статус и функции парламента в системе государственной власти.	130
Вопрос 3. Законодательный процесс. Работа в комитетах, комиссиях	135
Вопрос 4. Case-study. Законодательная власть в современной Японии. Особенности функционирования.	151
ТЕМА 12. МОДЕЛИ СИСТЕМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	187
Вопрос 1. Типы органов исполнительной власти в современном мире.	187

ТЕМА 13. МОДЕЛИ СИСТЕМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ПАРЛАМЕНТСКАЯ ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ – ВЕСТМИНСТЕРСКАЯ МОДЕЛЬ	192
Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели	192
Вопрос 2. Case-study. Великобритания	195
ТЕМА 14. МОДЕЛИ СИСТЕМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ОГРАНИЧЕННАЯ ПРЕЗИДЕНТСКАЯ ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ	210
Вопрос 1. Основные характерные черты.	210
Вопрос 2. Case-study. Соединенные Штаты Америки	213
ТЕМА 15. МОДЕЛИ СИСТЕМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ДУАЛИСТИЧЕСКАЯ ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ	236
Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели	236
Вопрос 2. Case-study. Французская Республика.	238
ТЕМА 16. МОДЕЛИ СИСТЕМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ФОРМА ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	262
Вопрос 1. Основные характерные черты.	262
Вопрос 2. Case-study. Республика Куба.	263
ТЕМА 17. МОДЕЛИ СИСТЕМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: НЕОГРАНИЧЕННАЯ ПРЕЗИДЕНТСКАЯ ФОРМА ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ.	265
Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели	265
Вопрос 2. Case-study. Республика Туркменистан	267
ТЕМА 18. МОДЕЛИ СИСТЕМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ВОЕННАЯ ФОРМА ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	269
Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели	269
Вопрос 2. Case-study. Президент ЦАР	270
ТЕМА 19. МОДЕЛИ СИСТЕМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: АБСОЛЮТИСТСКАЯ ФОРМА ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	276
Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели	276
Вопрос 2. Case-study. Кувейт	277

ТЕМА 20. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ:	
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ	278
Вопрос 1. Партии в странах молодой	
и либеральной демократии	278
Вопрос 2. Партии в коммунистических государствах	281
Вопрос 3. Партия в некоммунистических однопартийных	
государствах	283
Вопрос 4. Партии в милитаристских и абсолютистских	
государствах	283
ТЕМА 21. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ	
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ	288
ТЕМА 22. МОДЕЛИ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ	
В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ	375
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	384

ВВЕДЕНИЕ

Предметом данной работы является анализ развития государственных систем современности. Представители различных национальных школ решают свои конкретные задачи. Миссия преподавателей, занимающихся сравнительным анализом, заключается в попытке интеграции того огромного фактического материала, который накоплен исследователями в этой сфере и показать, что любой государственный институт или механизм создается в силу определенных исторических условий. Поэтому есть естественное стремление понять всю социально-культурную реальность, обуславливающую соответствующую государственную схему. Компаративистика – это разновидность нового этапа междисциплинарных сравнительных исследований в гуманитарных науках, которая сохраняет преемственность с прошлым, является открытой к изменениям в настоящем и будущем.

Цели данной работы:

- *познавательная* (изучение системы различных государств);
- *информационная* (получение сведений о государственных системах и их использование в отечественной практике);
- *аналитическая* (понимание механизмов государственных систем в зарубежных странах и выявление тенденций их развития);
- *интегративная* (ориентация на создание демократических систем управления);
- *критическая* (конструктивный анализ отдельных государственных институтов);
- *пропагандистская* (информирование значимости демократического государственного управления для развития).

Тема 1. ЗАДАЧИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ В XXI ВЕКЕ

Вопрос 1. Основные парадигмы государственного управления.

Основные тенденции развития современного мира.

Вопрос 2. Пятиуровневая пирамида властных отношений
в современном мире.

Вопрос 1. Основные парадигмы государственного управления

Миссия государственного управления – разработка общих правил игры, способствующих развитию страны.

Если рассмотреть основные подходы к вопросу о сущности государственного управления то можно выявить следующие:

- Государственное управление есть способ использования власти в управлении экономическими, социальными и другими ресурсами страны в интересах развития общества. (В данном определении Всемирного банка акцент делается на то, что в руках органов государственного управления сосредоточиваются все материальные, административные, информационные... ресурсы, созданные трудом всего общества.).
- деятельность, заключающаяся в разработке и реализации политики правительственных и иных государственных органов, а также управление организациями и людьми, так или иначе вовлеченными в этот процесс (Фрэнк Марини);
- применения управленческих, политических и правовых теорий в процессе работ законодательных, исполнительных и судебных правительственных полномочий для обеспечения функций регулирования и обслуживания как общества в целом, так и отдельных его сегментов (David H Posendloom, Deborah D.Goldman);
- государственное управление как деятельность всех уровней органов исполнительной власти и учрежденных их

высшими органами и законодательными органами независимых подразделений на всех уровнях их организации (Herbert A. Simon, Donald W.)

- осуществление государственной политики через систему административных учреждений, при котором ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху вниз; административно-государственная деятельность как «процесс достижения национальных целей и задач через государственные организации» в том числе администраторами службы всех ветвей власти; (И.А. Василенко);
- государственное управление рассматривается как одна из властных структур – особая структура органов и учреждений, осуществляющих властные функции: - функции реализации политики; функции организации, планирования, координации, анализа, контроля и другие (А.В. Пиккулькин);
- государственное управление является одним из механизмом по улаживанию разного рода противоречий и удовлетворению интересов населения и его различных групп (Г.Л. Купряшин, А.И. Соловьев);
- государственно-властной деятельности, воздействия по отношению к обществу (Ю.М. Козлов, Б.П. Курашвили, Г.В. Атаманчук)
- современная система государственного управления – это целостность, образуемая следующими компонентами:
 - а) институтами государственного управления;
 - б) профессиональной деятельностью государственной службы;
 - в) процессами реализации управленческих функций;
 - г) технологией (методами, приемами и средствами управленческого воздействия);
 - д) отношениями и связями, возникающими между субъектами управления;
- (Л.В.Сморгунов, Г.В.Атаманчук и др.);
- Документы «Программы развития» ООН государственное управление рассматривает в качестве практики экономической, политической и административной власти по управлению делами государства на всех уровнях. Это по-

нятие объединяет механизмы, процессы и институты, через которые граждане и группы выражают свои интересы, реализуют свои законные права, выполняют обязанности и балансируют между различиями.(UNDP,2002).

Эти подходы свидетельствуют о многозначность термина государственного управления в разных странах.

Системы и модели государственного управления не остаются неизменными.

Они меняются в зависимости от уровня сложности социальной жизни данного общества, от конкретных исторических и национальных особенностей развитие, которое оказывает влияние на принимающих решения, политическая культура нации и политические субкультуры отдельных групп населения, наличие ресурсов и. т.д.

За десять тысяч лет истории человечество неоднократно пыталось найти идеальную модель государственного управления, раскрывающую роль государства в управлении обществом.

В разные периоды истории были теоретически обоснованы и реализованы на практике разные модели государственного управления.



Основные парадигмы государственного управления

	Новый государственный менеджмент	Концепция нового способа управления «governance»
Общие характеристики	Регламент работы; жесткое выполнение функций	Все акторы имеют общие задачи и не преследуют частных интересов
	Каждый актор максимизирует свою выгоду	Установления сотрудничества – взаимодействие между различными акторами, обладающими собственными ресурсами
	Механические количественные методы, измерения результативности работы государственного органа	Социальная эффективность
	Четкое разделение труда между акторов	Сотрудничество между правительством, бизнесом, гражданским обществом
	Требование понизить общественные расходы	Увеличение общественных расходов
	Давление рынка (прозрачность, антикоррупционность)	Требование доверия и предсказуемости
Основной фокус	Снабженческие структуры	«Governance» – структуры
	Упор на менеджмент	Упор на политику
	Стремление к производительности	Стремление к эффективности
	Подвижность / автономия	Обеспечение совместной и целостной работы правительства
	Акцент на клиенте	Акцент на гражданах

	Специализация	Интеграция, координация (горизонтальная, вертикальная)
	Оперативная эффективность / подотчетность	Макропроизводительность – воздействие/подотчетность
	Ориентация на результат	Ориентация на последствия
	Кратковременные перспективы	Долговременные перспективы
	Одноцелевые агентства	Многоцелевые министерства
	Раздельные проблемы / программы	Межпроблемные программы
	Эффективность и совершенствование услуг	Риск – менеджмент и усиление инноваций
Вызовы	Низкая макропроизводительность	Недостаточная сбалансированность различных подходов / ценностей
	Накопительная ментальность	Способность к адаптации в условиях возникающих вызовов
	Недостаток координации	Создание социального партнерства; государственно-частное партнерство.
	Слабость механизмов управления риском	
Система государственной службы	Должностная система службы	Основная часть – карьерная служба; Остальные посты – должностная система
	Фиксированный срок	Бессрочное пребывание на службе и фиксированный срок

Институциональные характеристики власти	М.Ч.Р. децентрализован до уровня линейных министерств	Децентрализованный М.Ч.Р.
	Менеджмент человеческих ресурсов (М.Ч.Р.)	Стратегический менеджмент и развитие человеческих ресурсов
	Индивидуальные контракты	Унифицированная и базирующаяся на результатах работы система оплаты
Продвижение по службе	Базируется на результатах работы	Базируется на компетенции

По мнению исследователей, глобализация – это надстройка над определенным материальным производством современного мира, контролируемым транснациональными корпорациями и развитыми государствами.

Глобализация – это надстройка для работающих в режиме реального времени глобальной экономики.

Глобальная экономика – это экономика, способная работать как единая система в режиме реального времени в масштабе всей планеты, передвижение ключевых ценностей современного мира: людей, информации, капитала, товара.

Основное содержание современной эпохи – цивилизационные конкуренции, соперничество различных культур и религий. Для каждой цивилизации основной вопрос: как повысить свою конкурентоспособность и выиграть борьбу за ограниченные природные ресурсы? Конкурентоспособность зависит от политических возможностей национальных институтов управлять стратегиями роста страны.

Здесь сказываются различия социокультурного строя, типа культуры и менталитета в цивилизациях разного типа. За каждым скрываются реальные, жизненные интересы, различия демографических тенденций.

Каждый готов идти на жертвы, вступать в конфликты с другими общинами за «место под солнцем» для своих детей и внуков, поэтому разрыв в показателях динамики населения между континентами, цивилизациями, странами резко возрастает. Это становится источником борьбы за передел жизненного пространства и ресурсов для нынешних и будущих поколений.



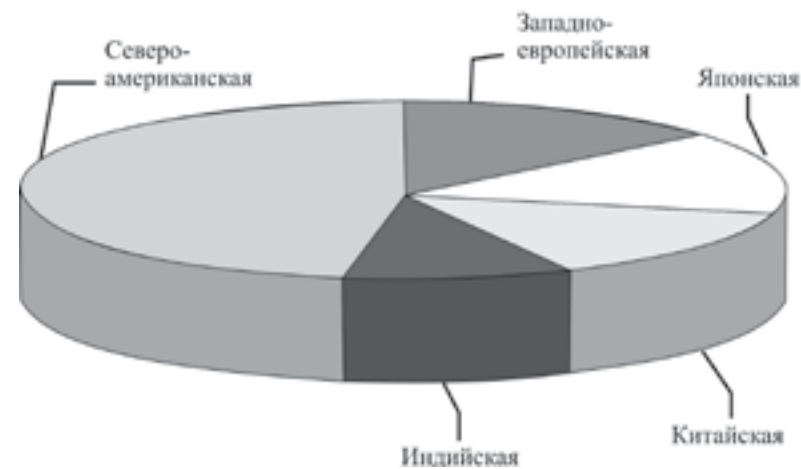
Основой противостояния являются экономические интересы, растущая пропасть между богатыми и бедными цивилизациями, которая углубляется демографическими тенденциями.

ВВП на душу населения в развитых странах составляет в среднем 35 000-40 000 долларов, а в бедных приблизительно 310-420 долларов США. Бедность составляет главную угрозу столкновений цивилизаций.

Основными задачами преодоления бедности в XXI веке являются: технологический прорыв в Африке; ускорение научно-технического потенциала Индии (2050 г. – 1 место по численности населения); подтягивание всего третьего эшелона в технологическом развитии. Все перечисленные задачи могут стать основой по уменьшению пропасти между богатыми и бедными странами и цивилизациями.

Технологическое лидерство в первой половине XXI в. сохранится за североамериканскими, западноевропейскими, японскими цивилизациями.

Креативные лидеры в разработке современной технологии

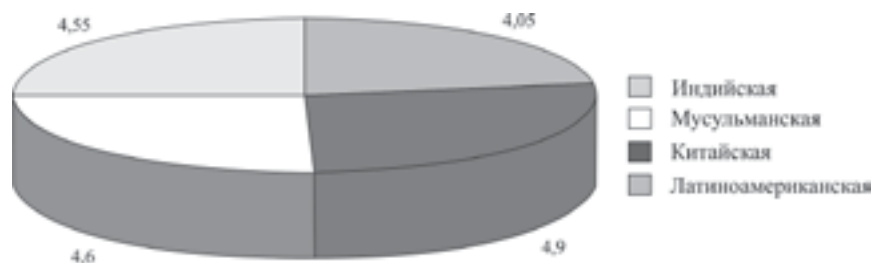


Первая половина XXI века сопровождается мировым технологическим, экономическим кризисом, который обычно сопутствует смене технологических укладов и кондратьевских циклов, когда поколения пятого уклада в основном уже исчерпают свой потенциал, а первые поколения шестого уклада еще не успеют реализовать свою эффективность. Кризис наиболее сильно отразится на технологически развитых цивилизациях, странах, которым потребуются огромные инвестиции для радикального обновления научно-технологической инфраструктуры общества¹.

В XXI в. усилят свои позиции китайская, латиноамериканская, мусульманская и индийская цивилизации, при меньшем удельном весе пятого уклада им потребуются не столь значительные инвестиции для освоения шестого уклада.

¹ Подр. см.: Глобальный кризис западной цивилизации. – М., 2009; Современные тенденции мирового развития. – М., 2010; Прогноз и моделирование кризисов и мировой динамики. – М., 2010.

Возможен технологический прорыв для евразийской цивилизации, если в странах СНГ будет принят и реализован стратегический курс на технологический прорыв и научно-техническую интеграцию, активно использованы предпосылки освоения шестого технологического уклада на базе фундаментального научного задела и использования высоких конверсионных технологий.



Если этого не произойдет, то данная цивилизация будет отброшена к третьему эшелону, попадет надолго в технологическую и экономическую зависимость от ушедших вперед цивилизаций,

В первом эшелоне в XX в. безусловными технологическими лидерами были североамериканские и западноевропейские цивилизации;

Во втором эшелоне шли латиноамериканская, океаническая, Австралия, Новая Зеландия, где были достигнуты значительные успехи в освоении индустриальных укладов.

В третьем эшелоне шли китайская, индийская, исламская и замыкающая ряд африканская цивилизации с преобладанием доиндустриальных укладов.

К рубежу 2010 г. произошла существенная перегруппировка сил в глобальном технологическом пространстве пятого технологического уклада, переходного к постиндустриальному способу производства.

К лидирующей группе относятся: североамериканская, японская, западноевропейская.

Во второй эшелон отошли евразийская, восточноевропейская, китайская, мусульманская, латиноамериканская.

В третьем эшелоне остались индийская, африканская раннеиндустриальные технологические уклады.

Тревожная тенденция: за столетие разрыв между самой технологически развитой (североамериканской) и самой отсталой (африканской) цивилизациями увеличится более чем втрое по усредненной оценке. Это говорит о том, что научно-технические достижения индустриальной эпохи монополизированы западными цивилизациями, которые использовали свое технологическое преимущество для роста. По мнению исследователей (Голанский М.М.), «новейшие технологии могут эффективно (наиболее рентабельно) функционировать, как правило, только в мировом масштабе, а вчерашние вполне довольствуются локальными рамками». Это стало ключом к формированию геоэкономического пространства, к появлению на мировой карте экономических границ, не совпадающих с национальными (точнее сказать, государственными), к созданию транснациональных корпораций – гигантских производственно-коммерческих агломераций, объем мирового производства, контролируемого ими, составил более 51%.

Это качественный рубеж нового уровня глобализации контроля небольшой группы транснациональных корпораций, базирующейся в развитых странах, над всей мировой экономикой.

Преимущество транснациональных корпораций:

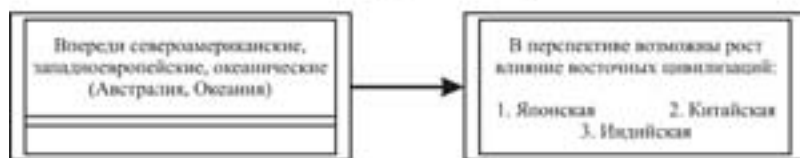
- возможность концентрировать капитал на освоении, распространении и эксплуатации новейших технологий;
- ориентироваться на потребности всемирного рынка;
- свободно перебрасывать капиталы для становления новых отраслей;
- кооперировать преимущества и ресурсы разнообразных экономик для наиболее эффективного ведения воспроизводства в глобальных масштабах.

Транснациональные корпорации могут использовать преимущества развитых стран и цивилизаций для получения выгоды, а при переходе к равноправному партнерству цивилизаций они могут стать орудием ускоренного развития отставших стран, подтягивания их до уровня развитых, преодоления главного противоречия в глобальной экономике (и политике) – растущей пропасти между богатыми и бедными странами и цивилизациями.

Глобальная экономика получила мощный импульс с распадом СССР. Ж. Сорос писал: «Систему капитализма можно сравнить с империей, которая является более глобальной, чем какая-либо из существовавших ранее империй. Она управляет всей цивилизацией... Империя почти невидима, поскольку не имеет официальной структуры. Большинство ее граждан даже не знают, что подчиняются ей... Более того, она имеет центр и периферию, как настоящая империя, и центр получает выгоды за счет периферии. Еще важнее то, что система мирового капитализма отнюдь не ищет равновесия, а одержима экспансией. Она не может быть спокойна, пока существуют какие-либо рынки или ресурсы, которые еще не вовлечены в ее орбиту»¹.

По его мнению «усиливается тенденция к максимизации прибыли, обострению конкуренции, проникновению мотива прибыли в нерыночный сектор. Абсолютизацию рыночных идей он называет рыночным фундаментализмом. Он считает, что «рыночные силы, если им предоставить полную власть, даже в чисто экономических и финансовых вопросах вызывают хаос и в конечном счете могут привести к падению мировой системы капитализма».

Ближайшие перспективы развития



Структурные сдвиги в экономике в XXI в.



Основная тенденция – трансформация в постиндустриальную глобализацию, в большей мере находящуюся под контролем мирового гражданского общества, если удастся реализовать сценарий гуманизации глобализации, изменения ее модели.

Основные сценарии развития

В 1995 г. в Сан-Франциско известные ученые обсуждали возможные тенденции XXI века. В результате обсуждения выявлено, что будет происходить переориентация от производства промышленной продукции к развитию услуг. Страны, поставляющие услуги, возьмут верх над индустриальными. Причины такого перехода кроются в интенсивном росте эффективности производства; сокращении его потребности в сырье и рабочей силе; излишках рабочей силы и способности капиталов перетекать из промышленности в сферу услуг.

Процесс глобализации в новом столетии будут продолжаться, и заложенные в нем преимущества в возрастающем темпе увеличат мировое экономическое производство. Процесс глобализации включает четыре основных направления:

1. Интеграция национальных экономик в мировую экономику, где через национальные границы свободно перемещаются капитал, труд, технологии, ресурсы;

2. Юридическая интеграция национальных сред обитания в мировую среду, что подразумевает локальную ответственность стран за состояние мировой среды;

3. Интеграция национальных информационных пространств в единое мировое пространство, где унифицируются потоки информации, их идеологическое, политическое и культурное наполнение, отбор и интерпретация сообщаемых фактов;

4. Делегирование ряда функций управления в сетевую систему глобальных и региональных центров принятия решений («Большая восьмерка», ООН, НАТО, МВФ, ОЭСР, Всемирный банк, МАГАТЭ, ВТО, ОПЕК и т.д.) Есть два сценария развития в XXI в.

1. Пессимистический сценарий (сформировал М.М. Голанский). Он пришел к выводу: «Темпы роста мирового производства будут быстро падать, и в начале следующего столетия они вряд ли смогут превысить 0,5 в год, а с середины второго десятилетия XXI в. выпуск продукции начнет убывать уже в абсолютном выражении».

¹ Ж. Сорос. Кризис капитализма. – М., 1999.

Выпуск продукции на душу населения будет постоянно падать уже с начала будущего столетия. При этом производительность труда может расти довольно быстрыми темпами. С начала столетия начнет свертываться экономическая деятельность. Причиной являются рост населения мира и истощение запасов биосферы в их непреодоленной ограниченности. Вывод: глобальную экономику ждет перспектива умирания.

Другие исследователи возражая, приводят следующие обоснования:

- освоение современных технологий даст новый скачок эффективности, позволит вовлечь в производство новые естественные силы, уменьшит истощение быстровоспроизводимых природных ресурсов;
- наметилась тенденция падения темпов прироста населения Земли;

2. Оптимистический сценарий будущего глобальной экономики (если не включаются внешние разрушительные силы, типа столкновения цивилизаций, крупных природных и техногенных катастроф, мировых эпидемий).

По мере освоения и развертывания потенциала постиндустриального общества и адекватного ему технологического способа производства можно ожидать улучшения экономических показателей глобальной экономики в первой половине XXI в.

Переход к пятому полувековому кондратьевскому циклу начался с 70-го г. XX века. Его повышенная волна закончилась в начале XXI в., после чего становится реальностью понижающая волна, которая завершится новым глубоким экономическим кризисом в середине 20-х годов XXI века. Возврат к высоким темпам роста середины XXI века не следует ожидать в связи с повышением доли услуг в структуре ВВП.

Будут продолжаться тенденции структурной динамики глобальной экономики: в отраслевой, воспроизводственной и стоимостной структурах.

Увеличится удельный вес социокультурного характера (наука, культура, образование, здравоохранение), и усилятся интеграционные тенденции.

В оптимистическом сценарии глобальная экономика – это эффективно действующий механизм согласованного, равноправного

взаимодействия интегральных союзов в рамках отдельных цивилизаций и межнациональных объединений, объединение сил в смягчении и преодолении периодов возникающих время от времени экономических, экологических, технических кризисов и конфликтов.

1. Пессимистический сценарий, основанный на продлении ныне сложившихся тенденций, заключающихся в использовании преимуществ глобализации и интеграционных механизмов в интересах более развитых цивилизаций при углублении их отрыва от отставших цивилизаций, и возможном разделе экономического пространства распадающейся евразийской цивилизации.

Решающую роль при этом сыграет глобальная сеть транснациональных корпораций, которое используют интеграционные механизмы для извлечения огромных сверхприбылей в интересах цивилизации.

2. Оптимистический сценарий состоит в перестройке глобальной экономики на основе следующих принципов: 1) равноправия; 2) взаимовыгодного сотрудничества; 3) партнерства локальных цивилизаций; 4) гуманизации; 5) экологизации; 6) информатизации мировой и национальной экономик.

Путь к реализации этого сценария длителен и нелегок. Он представляет собой:

1. Разработку долгосрочного глобального прогноза с альтернативными вариантами развития экономики стран и цивилизаций мира (подготовку такого прогноза и проекта может взять на себя ООН).
2. Разработку долгосрочной экономической стратегии (механизмы реализации этой стратегии могут быть разработаны МВФ, МБ.).
3. Форму планетарного экономического сознания.

Вопрос 2. Пятиуровневая пирамида властных отношений в современном мире

В современных условиях меняется вертикальная структура государств, властных отношений. Национальное государство, которое в эпоху индустриальной мировой цивилизации было главным субъектом геополитики, передает часть своих функций как вверх,

в цивилизационные и глобальные межгосударственные объединения, так и вниз, региональным административным единицам и муниципальным образованиям.

Формируется пятиэтажная пирамида политических отношений с распределением властных полномочий и правовых норм по уровням, которая, надо полагать, станет преобладающей в постиндустриальном обществе XXI в. Соответственно «многоэтажным» становится механизм осуществления демократии.

I уровень. Основанием пирамиды служат муниципальные образования, которые наиболее близко стоят к населению, организуют жизнь на началах самоуправления и выборности в пределах низкой административной единицы (от небольшого города или деревни с населением в несколько десятков или сотен человек до крупных городов с населением в миллионы человек).



Муниципалитеты сконцентрированы на реализации социальной и экологической функций, обеспечении занятости и поддержании порядка.

II уровень. Следующий этаж – региональные образования, которые могут быть наделены достаточно широкими полномочиями «государ-

ство в государстве». Н.: АССР, АО, края в России, штаты в США, Индии, федеральные земли в Германии, кантоны в Швейцарии.

Они имеют свои органы законодательных, исполнительных властей, систему правовых норм, в рамках конституции регулируют социально-экономические, экологические отношения и поддерживают правопорядок.

III уровень. Центральным звеном пирамиды остаются национальные государства, так как они:

- являются главным носителем государственного суверенитета;
- осуществляют делегированные народом страны общие функции по ее защите и представлению ее интересов в международных отношениях;
- способствуют установлению системы правовых норм и обеспечению правопорядка, законодательному регулированию экономических и социальных отношений;
- развитию социокультурной сферы;
- поддержке инвалидов и престарелых,
- выработке реализации национальных стратегий.

Только у государства имеется полный набор функций этого института.

IV уровень. Цивилизационный этаж пирамиды: здесь межгосударственное объединение – Европейский союз – имеет почти все признаки государства: избираемый населением Европарламент, принимающий законы, исполнительные органы – Совет министров ЕС, комиссия ЕС, правительство ЕС, общие экономические институты – единая валюта (евро), центральный банк, общая таможенная граница, безвизовое пересечение границ между большинством стран ЕС, общая налоговая, инвестиционная, аграрная, социальная, научно-техническая, экологическая политика.

V уровень. Глобальный этаж пирамиды властных отношений, хотя это только начало процесса, который приобретает реальные очертания в перспективе.

На этом уровне нет единой системы межгосударственных институтов, таких, как ЕС в Европе.

На этом – ООН, Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Генеральный секретарь ООН, международные договоры, нормы международного публичного права. Есть подход: создание всемирного государства с централизацией основных законодательных

и исполнительных функций (Ж.Сорос). Но это вряд ли реально в ближайшее время. Пока нет силы, способной взять на себя осуществление общепланетарных функций.

Литература:

1. David Osborn, Ted Gaebler Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, USA, 1993;
2. Дж. Д.Дербишайр, Я.Дербишайр Политические системы мира, М., 2004 г.; В 2 т.
3. Государственная служба. М., 1999;
4. Глобальный кризис западной цивилизации. М., 2009;
5. Современные тенденции мирового развития. М., 2010;
6. Прогноз и моделирование кризисов и мировой динамики. М., 2010.
7. Политология: Энциклопедический словарь. М. 1993.
8. Государственное управление и политика. Учеб. пос. / Под ред. Л.В. Сморунова. СПб. Изд-во С.-Петербург. ун. ти. 2002.

*Те, кто не имеет ничего,
кроме себя самих, не имеют
представительства в демократии.
Ж.Ж. Локк.*

Тема 2. СОВРЕМЕННЫЕ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СИСТЕМ¹

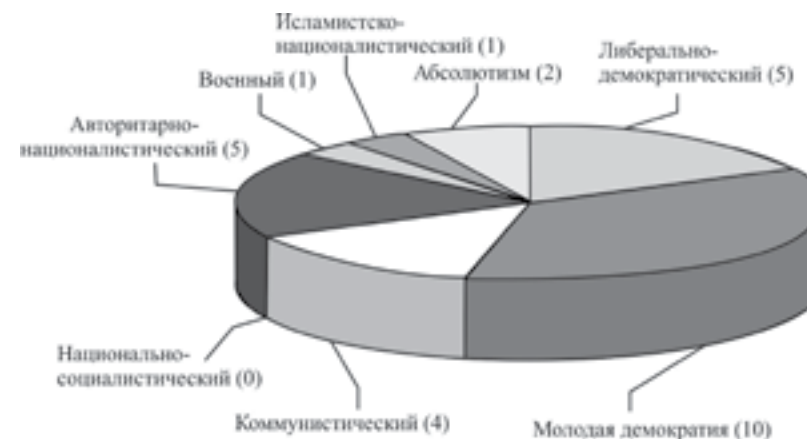
Последние тенденции в сфере науки управления основаны на теории «альтернативного менеджмента», которая утверждает что **98% причин, которые лежат в основе дефектов, кроются в системе**, и только 2% связаны с действительными ошибками людей или их злонамеренными действиями. Ответ очевиден: нет смысла искать виновного, есть смысл совершенствовать систему. Основу системы составляет господствующая система ценностей, на которую опирается политическая система. Именно ядро идей, которые отражают убеждения и ценности какого-либо государства, помогает понять содержание и механизмы данной системы. (Дж. Д. Дербишайр, Я. Дербишайр). Исходя из системы ценностей в современном мире можно выделить следующие политические режимы:

1. Либеральная демократия
2. Молодая демократия
3. Коммунизм
4. Национал-социализм
5. Авторитарный национализм
6. Военный авторитаризм
7. Исламский национализм
8. Абсолютизм.

¹ Источник: Дж. Д. Дербишайр, Я. Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. – М., 2004. – Т. 1. Юридический словарь. М. 2009.

Распределение политических режимов по регионам									
Режим	Регионы							Южная Америка	Всего
	Азия	Центр. Америка и Карибы	Центр. Вост. и Юж. Европа	Центр. и Юж. Африка	Ближний Восток и Сев. Африка	Сев. Америка	Сев. и Зап. Европа	Океания	
Либерально-демократич.	5	17	3	2	2	2	21	9	74
Молодая демократия	10	3	19	30	4	0	1	3	71
Коммунистич.	4	1	0	0	0	0	0	0	5
Национально-социалистич.	0	0	0	4	4	0	0	0	8
Авторитарно-националистич.	5	0	3	4	0	0	0	0	12
Военный	1	0	0	7	0	0	0	0	8
Исламистско-националистич.	1	0	0	0	1	0	0	0	2
Абсолютизм	2	0	0	1	7	0	1	0	12
Всего	28	21	25	48	18	2	23	15	192

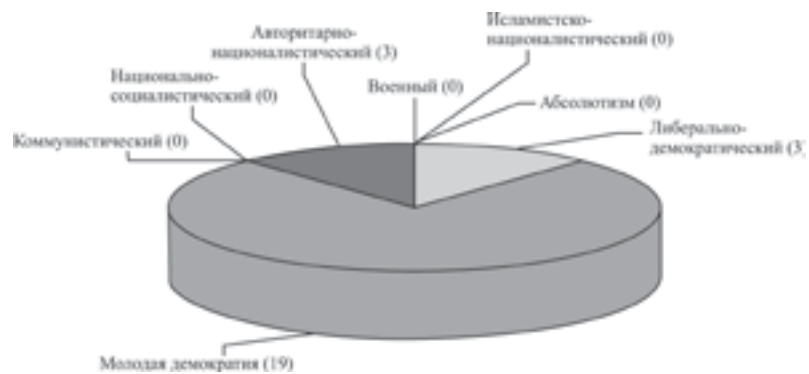
Распределение политических режимов в Азии



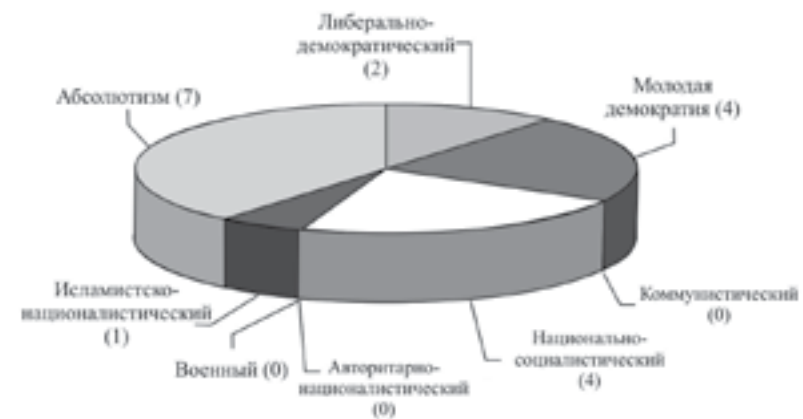
Распределение политических режимов в Центральной Америке и на Карибах



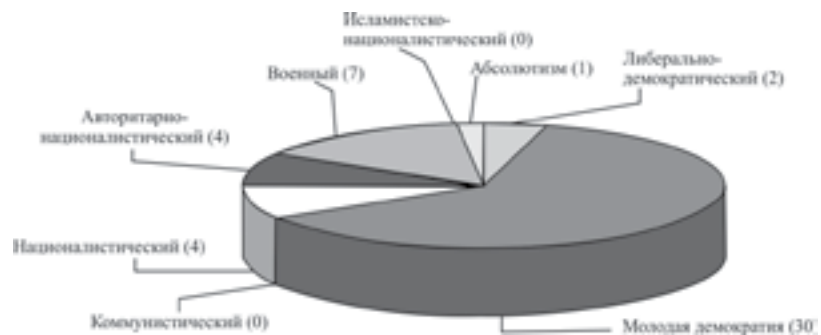
**Распределение политических режимов
в Центральной, Восточной и Южной Европе**



**Распределение политических режимов
на Ближнем Востоке и в Северной Африке**



**Распределение политических режимов
в Центральной и Южной Африке**



**Распределение политических режимов
в Северной и Западной Европе**



Распределение политических режимов в Океании



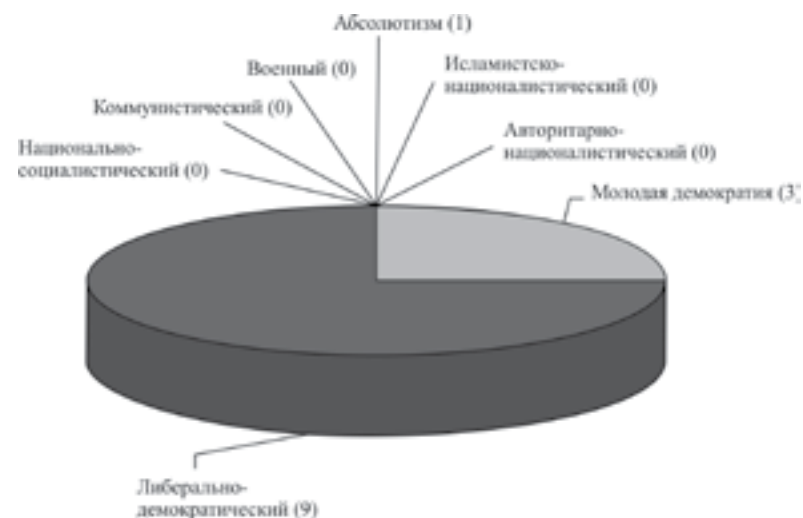
Социально-экономические характеристики политических режимов (Средние показатели с 1991-го по 1995 г.)						
Режим	ВВП на душу населения (долларов США)	Уровень урбанизации (%)*	Занятость в с/х **	Уровень грамотности взрослого населения (%) **	Соблюдение прав человека (%) **	Затраты правительства на оборону (% от ВВП) *
Либерально-демократич.	10 000	62	21	88	80	1,9
Молодая демократия	1558	44	46	66	61	3,5
Коммунистич.	708	40	50	87	25	8,4
Национально-социалистич.	1402	54	42	54	45	5,3
Авторитарно-националистич.	858	43	41	78	47	3,5
Военный	352	26	69	48	25	4,0
Исламистско-националистич.	1085	39	50	39	25	6,3
Абсолютизм	7500	59	28	66	44	7,2

* Данные 1995 г.

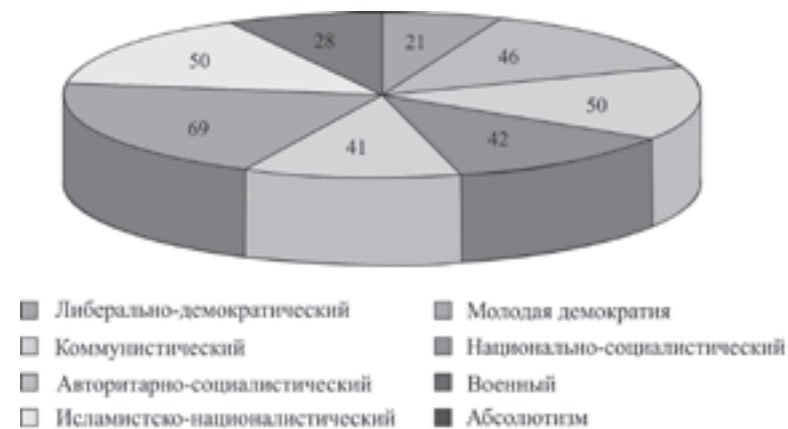
** Данные 1993 г.

ВВП – валовой внутренний продукт

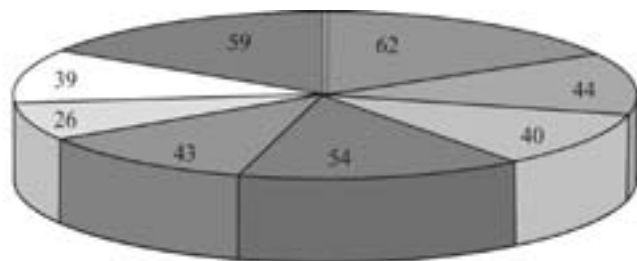
Распределение политических режимов в Южной Америке



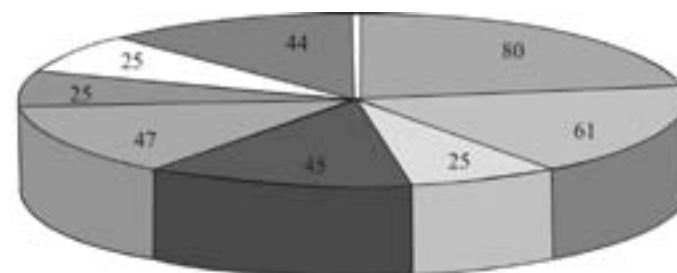
Занятость в сельском хозяйстве



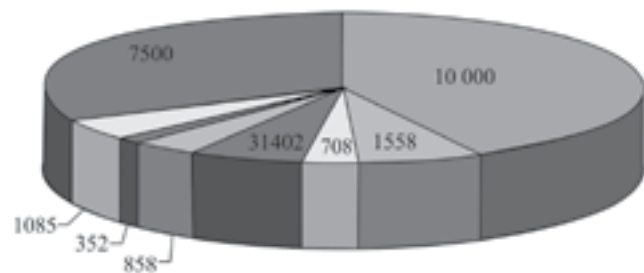
Уровень урбанизации (%)



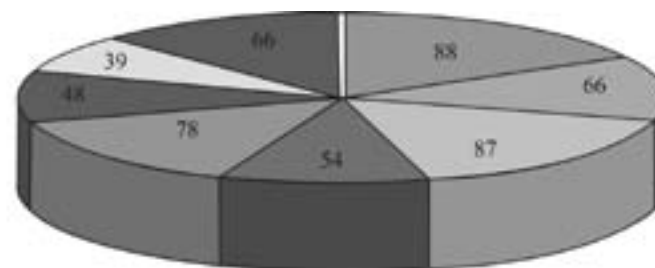
Соблюдение прав человека (%)



ВВП на душу населения (долларов США)



Уровень грамотности взрослого населения (%)



Затраты правительства на оборону (% от ВВП)



Литература:

1. David Osborn, Ted Gaebler Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, USA, 1993;
2. Дж. Д.Дербишайр, Я.Дербишайр. Политические системы мира; В 2 т. М., 2004.
3. Государственная служба. М., 1999.
4. Юридический словарь. – М., 2009.
5. Политология: Энциклопедический словарь. – М., 1993.

Общая площадь, население и ВВП						
Режим	Площадь (млн. кв. км)	Насе- ление (млн.)	ВВП (млрд. долларов США)	(% доля от общего количества в мире)		
				Площадь	Население	ВВП
Либерально-демо- кратич.	57	2,405	23,855	42,9	42,7	86,2
Молодая демократия	45,2	1,475	2,303	34	26,3	8,3
Коммунистич.	10,4	1,327	940	7,8	23,5	3,4
Национально-социа- листич.	3,6	73	102	2,7	1,3	0,4
Авторитарно-нацио- налистич.	4,4	99	85	3,3	1,8	0,3
Военный	7,5	142	50	5,6	2,5	0,2
Исламистско-нацио- налистич.	2,3	78	85	1,7	1,4	0,3
Абсолютизм	2,6	33	240	2	0,5	0,9
Всего	133	5,636	27,66	100	100	100

Тема 3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СТРАНАХ ЛИБЕРАЛЬНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ¹.

Вопрос 1. Общие характерные черты данной модели

Вопрос 2. Case-study. Швеция, Финляндия, Япония

Вопрос 1. Общие характерные черты данной модели

Из нынешних государств 74 определены как либерально-демократические системы, они перечислены, данные политические системы существуют в 26-30 самых развитых из 74 государств с либерально-демократическим устройством. Для них характерны:

1. Представительные (органы) институты, базирующиеся на правилах большинства посредством свободных выборов и выбора политических партий.
2. Ограниченность власти правительства, что означает существование плюралистического общества, в котором государственные интересы не всеобъемлющи и существуют с другими, иногда соревнующимися интересами.
3. Подотчетность правительства народу.
4. Свобода слова и законодательного собрания, свобода личности, обеспеченная независимым правосудием.
5. Квалифицированная и справедливая, постоянно действующая государственная служба, ответственная перед существующим на данный момент правительством и через него – перед электоратом.

¹ David Osborn, Ted Gaebler Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, USA, 1993;
Дж. Д. Дербишайр, Я. Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. – М., 2004; Государственная служба. – М., 1999.

Выявлены следующие семь характерных черт либерально-демократических государств:

1. Очевидность конституционной формы правления.
2. Очевидность свободных выборов в законодательное собрание и исполнительный орган.
3. Активное участие в политической жизни более чем одной политической партии.
4. Наличие баланса между тремя элементами власти: исполнительной, законодательной, судебной.
5. Очевидность независимого судебного права.
6. Очевидность защищенности личных свобод через конституцию и законы.
7. Очевидная стабильность либерально-демократических правительств.

Здесь включены государства, где демократические институты просуществовали уже более чем 12 лет, т.е. были образованы до 1987 г. Эта стабильность делает возможной проверку новой демократической системы посредством, по крайней мере, трех избирательных циклов.

Индикатором является «оценка гражданских прав».

Либерально-демократическая система правления (74)

№	Регион	Количество стран
1	Азия	5
2	Центральная Америка и Карибы	17
3	Центральная, Восточная и Южная Европа	3
4	Центральная и Южная Африка	2
5	Ближний Восток и Северная Африка	2
6	Северная Америка	2
7	Северная и Западная Европа	21
8	Океания	13
9	Южная Америка	9

Источники проблем политико-административной системы в либерально-демократической системе правления

Проблемы демократии Парадокс голосования (не существует справедливой и одновременно эффективной системы голосования; все избирательные системы только частично выполняют свое предназначение; общественный выбор зачастую не отражает интересы меньшинств)
Проблемы представительной демократии Влияние организованных групп интересов (преследование собственных выгод). Территориальные избирательные округа (представители каждого избирательного округа при распределении «казенного пирога» тянут одеяло на себя, не заботясь об общей эффективности). Временное ограничение между выборами (в силу ограниченности времени часто возникает проблема недоиспользования возможностей вложенных средств и усилий)
Проблемы, присущие административной системе Проблемы государственных учреждений (нецелевое использование средств). Трудности в измерении предельной ценности общественного блага (X – неэффективность). Ограниченная конкуренция (X-неэффективность). Защищенность государственной и муниципальной службы (отсутствие гибкости и протекционизм). Информационная асимметрия (асимметрия между уровнями управления и власти).
Проблемы, связанные с децентрализацией Распыление полномочий (проблемы реализации экономической политики). Фискальные экстерналии (неравное распределение местных общественных благ)

Вопрос 2. Швеция, Финляндия, Япония

Case-study №1

Швеция

По Конституции – 1809 г.

В основе Конституции лежат 4 функциональных закона:

1. Акт о полномочиях правительства;
2. Акт о престолонаследовании;
3. Акт о свободе печати;
4. Парламентский акт.

История развития шведского госуправления

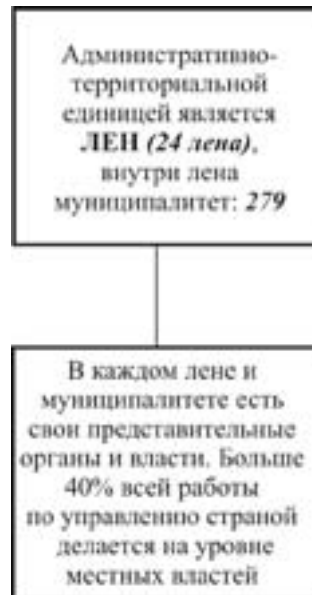
- 1634 г. – система независимых ведомств и очень маленьких министерств.
- 1766 г. – принцип открытости и всеобщей доступности документов.
- 1965 г. – поправки в Конституцию – профсоюзы получили право участвовать в переговорах относительно заработной платы и условий труда. Профсоюзам было дано право на забастовки, а правительству – право на локаут работников.
- 1972 г. – первое Соглашение об обеспеченности занятости работников государственного сектора; Закон о государственном управлении, определяющий порядок подачи жалоб, обязанности администрации предоставлять информацию гражданам и т.д.
- 1974 г. – закон об обеспеченности занятости (LAS), охватывающий весь рынок труда, включая госсектор.
- 1975 г. – общий закон о совместном принятии решений, относящийся также к государственному сектору.
- 1976 г. – специальный закон о работниках государственного сектора (LOA), наделивший их ограниченным кругом особых прав и обязанностей.
- 1982 г. – программа модернизации, главная цель которой – ориентация на клиентов.
- 1990 г. – приостановлена значительная часть работы по модернизации; запущена программа приватизации.
- 1994 г. – несоциалистическая программа приватизации, заключения внешних контрактов и развития рыночной конкуренции.

Система государственного управления Швеции

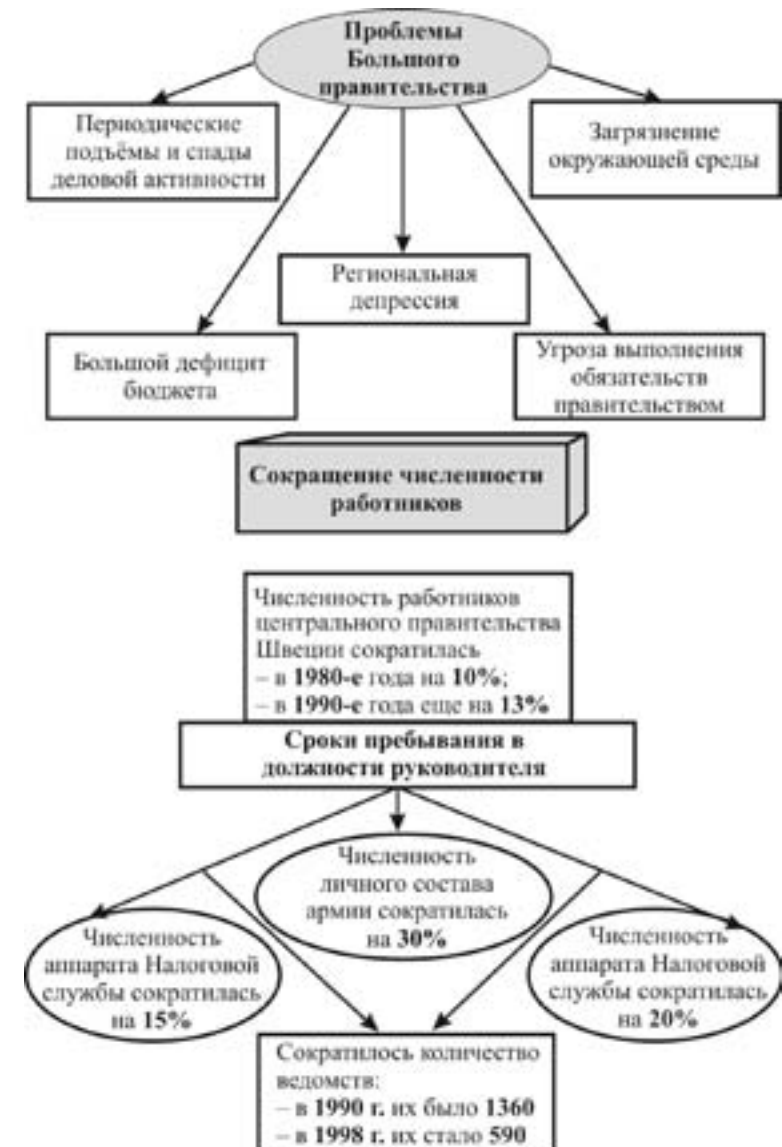
Центральный уровень



Местный уровень



Кризис начала 1980-х годов

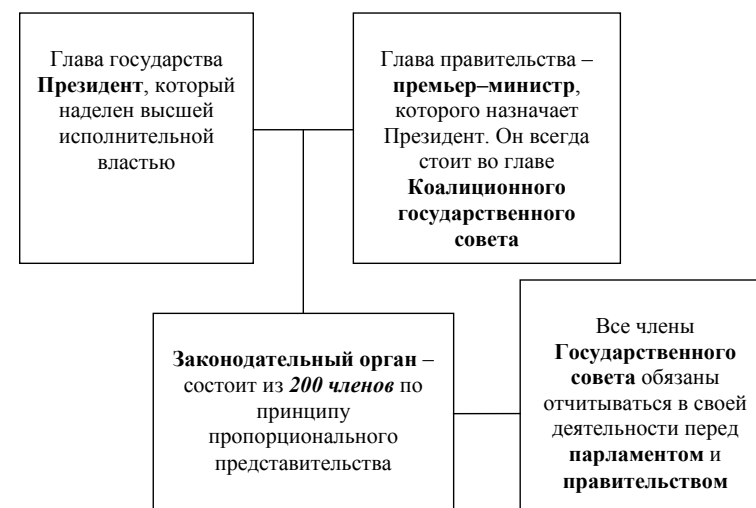


**Изменения штата работников
государственной службы в 1980-х и 1990-х годах
Нерешённые проблемы**



Case-study №2

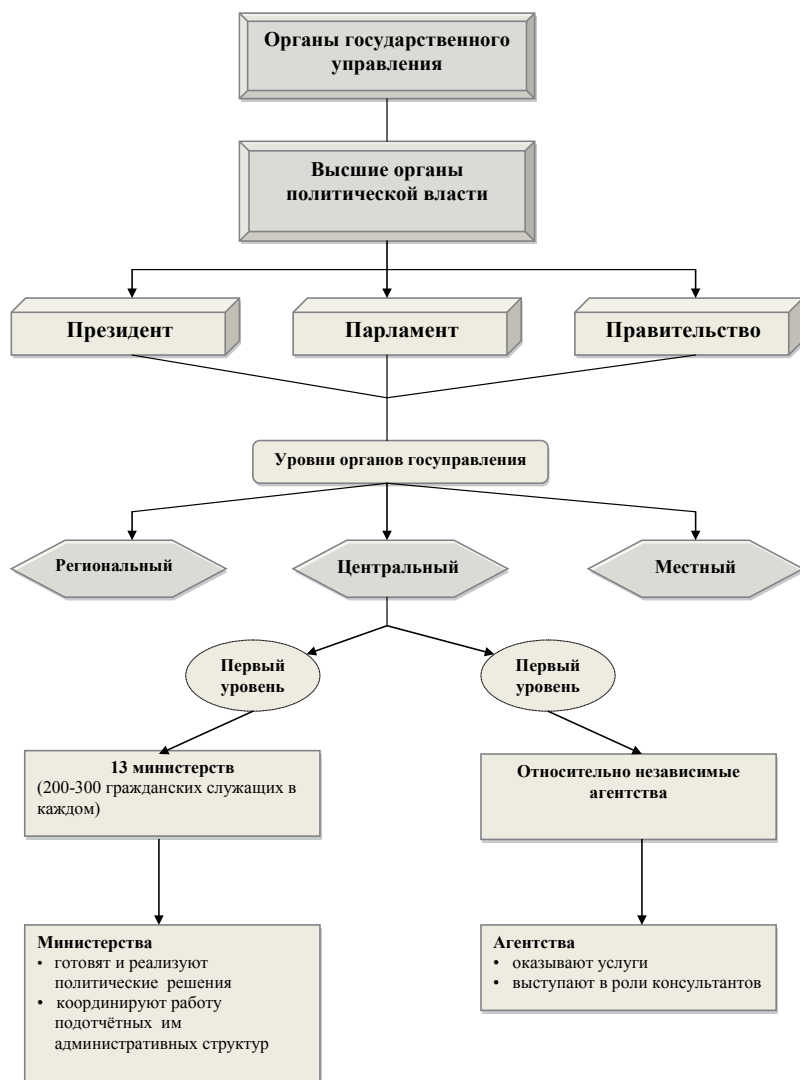
**Финляндия
Конституция 1919 г.
Центральный уровень: государственной системы
считается президентско-парламентская
система управления**



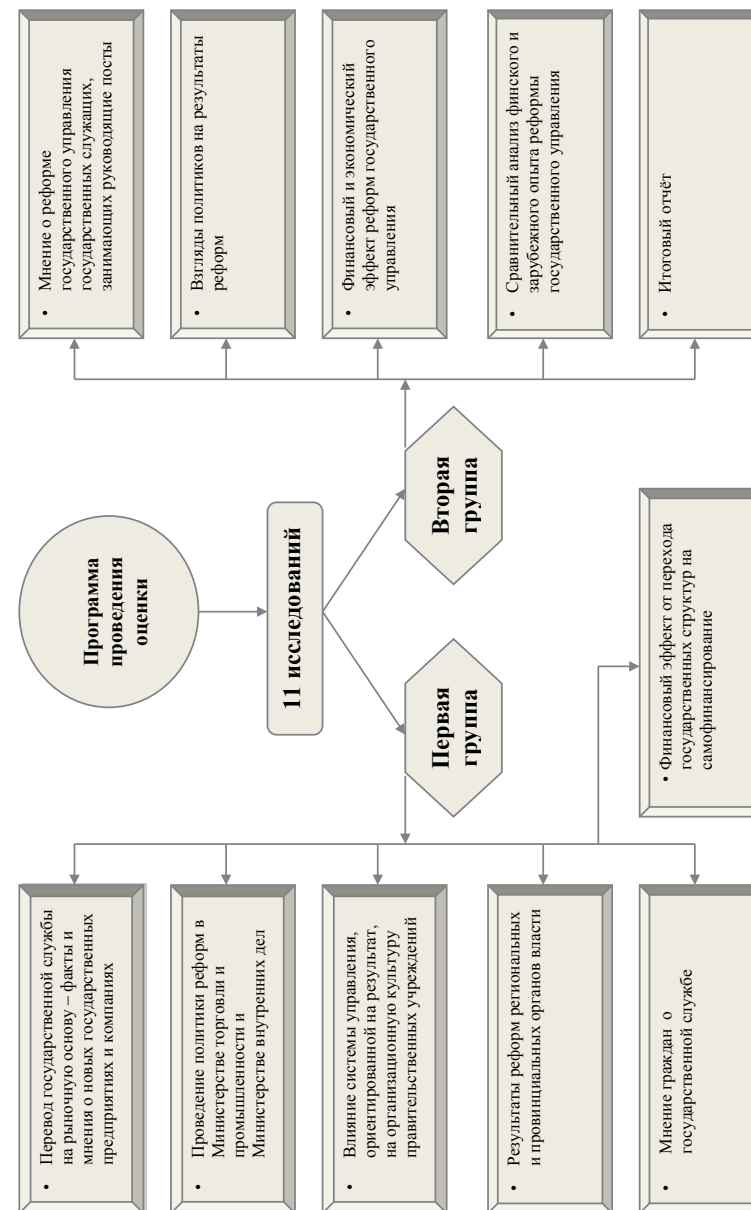
Местный уровень

Страна разделена на **12 провинций (ЛААНИ)**, каждую из которых возглавляет **губернатор**, назначенный правительством

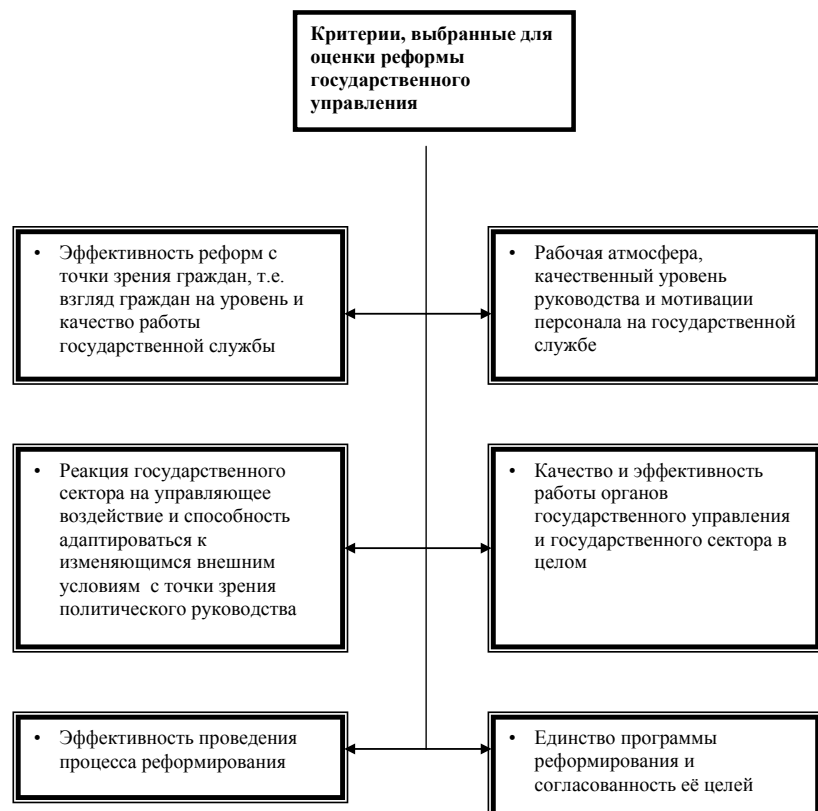
Государственная служба Финляндии



Программа проведения оценки реформы государственного управления



Оценка реформы



Case-study №3

Япония

Система органов государственной власти и управления

В настоящее время Япония – одна из самых однородных по этническому составу стран мира; основу ее нации (более 99% населения) составляют японцы. Айны теперь сохранились лишь на Хоккайдо, их численность не превышает 20 тыс. В Японии проживает около 600 тыс. корейцев, которые в основном переселились туда в годы Второй мировой войны, и до 40 тыс. китайцев. Европейцев и американцев среди постоянных жителей страны ничтожно мало.

В экономической сфере в 1946 – 1949 гг. наиболее важным событием стало проведение аграрной реформы, в соответствии с которой ликвидировалось помещичье землевладение.

В политической жизни Японии также произошли существенные изменения: была произведена чистка государственного аппарата и отстранены от службы военные; старая система органов внутренних дел – полиция – была подвергнута децентрализации и переподчинена местным властям; сам же центральный полицейский аппарат упразднен. В июле 1948 г. в Японии вновь создали единую для всей страны централизованную систему полиции. Следует указать еще на одну особенность, характерную для политической жизни послевоенной Японии, – быстрый рост числа партий и общественных организаций и усиление политической активности населения.

Политические институты власти в современной Японии

Политическая система Японии отличается специфическими особенностями. Она сочетает в себе институт наследственной монархической власти и современные формы государственного правления, заимствованные ею из опыта некоторых западноевропейских стран. В связи с этим политологами высказываются различные точки зрения относительно форм правления в Японии. Согласно мнению одних, Япония – парламентарная монархия. В пользу этой позиции приводятся аргументы, состоящие в том, что, с одной стороны, в Японии имеется наследственный монарх с титулом императора (тэнно), а с другой – правительство, создание и функционирование которого обусловлено доверием Палаты представителей (нижней палаты) парламента.

Высшим и единственным законодательным органом государственной власти, согласно Конституции Японии, является *парламент*.

Японский парламент состоит из Палаты представителей, или нижней палаты, и Палаты советников, или верхней палаты.

Нижняя палата – *Палата представителей* – избирается сроком на четыре года в количестве 512 человек.

Верхняя палата – *Палата советников* – избирается в количестве 252 депутатов сроком на шесть лет, причем через каждые три года 1/2 состава советников переизбирается.

Государственная служба

Государственная служба в Японии охватывает административную, дипломатическую и судебную сферы государственной деятельности. В категорию государственных служащих (кокка комуин) принято включать не только чиновников в собственном смысле этого слова, но также лиц, работающих на принадлежащих государству предприятиях, служащих государственных железных дорог, работников телевидения, государственных школ, военнослужащих сил самообороны, сотрудников полиции.

Органы местного самоуправления

В Конституции и Законе о местном самоуправлении также закреплён объем компетенции местных органов. В Конституции он указан в самом общем виде: «Местные органы публичной власти имеют право управлять своим имуществом, вести дела и осуществлять административное управление; они могут издавать свои постановления в пределах закона».

В Японии сложилась двухзвенная система местного самоуправления – префектуры и муниципалитеты, представляющие собой обычные органы местного самоуправления.

Партийная система

В настоящее время наибольшим влиянием пользуются пять партий. Среди них первое место занимает *Либерально-демократическая партия*, созданная в 1955 г. в результате объединения Либеральной и Демократической партий. С этого же времени она действует как правящая партия, выражая интересы большинства японцев: представителей крупного бизнеса и высшей бюрократии, средних и мелких предпринимателей, а также определенной части крестьянства.

В коалиции с Либерально-демократической партией действует и *Социал-демократическая партия Японии*, которая была создана в 1945 г. как Социалистическая.

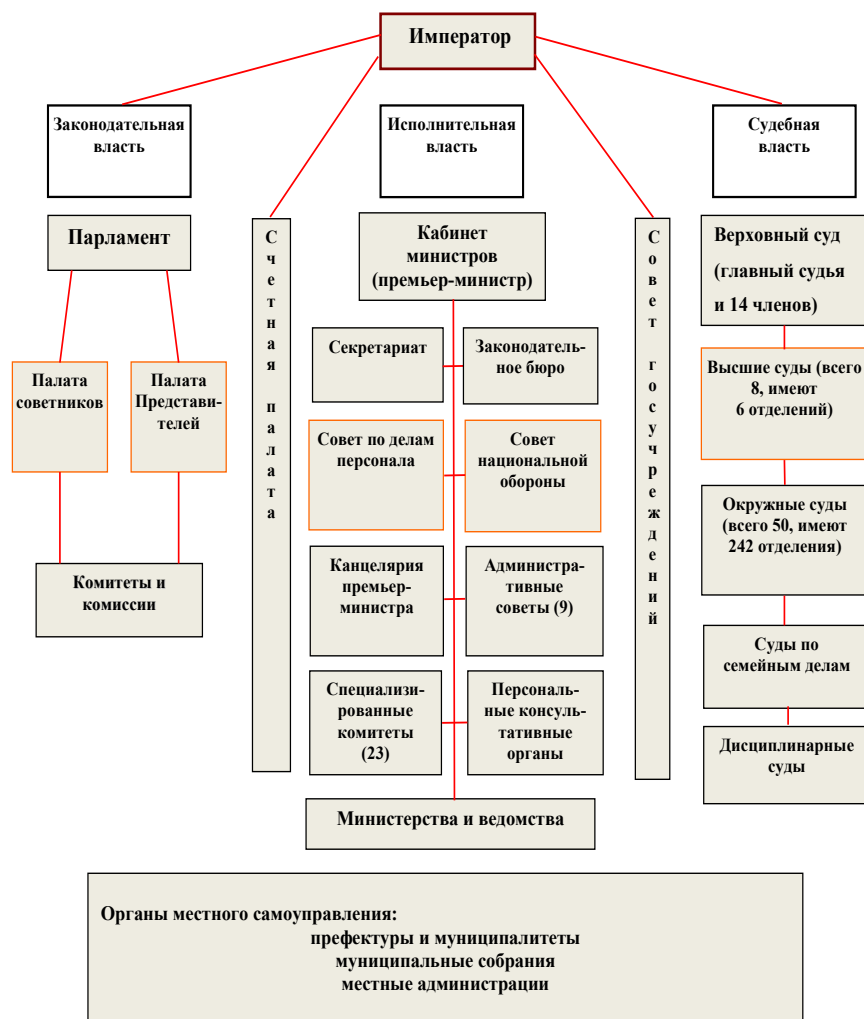
Третья партия, входящая сегодня в правительственную коалицию, – партия «*Сакигакэ*», которая представляет собой весьма малочисленную неконсервативную группировку. Эта партия вышла в июне 1993 г. из ЛДП в результате внутрифракционной борьбы за власть, но до сих пор не отличается какой-либо заметной самостоятельностью.

Коммунистическая партия Японии – единственная партия, которая была создана еще до войны (в 1922 г.), но до 1945 г. вынуждена была действовать подпольно.

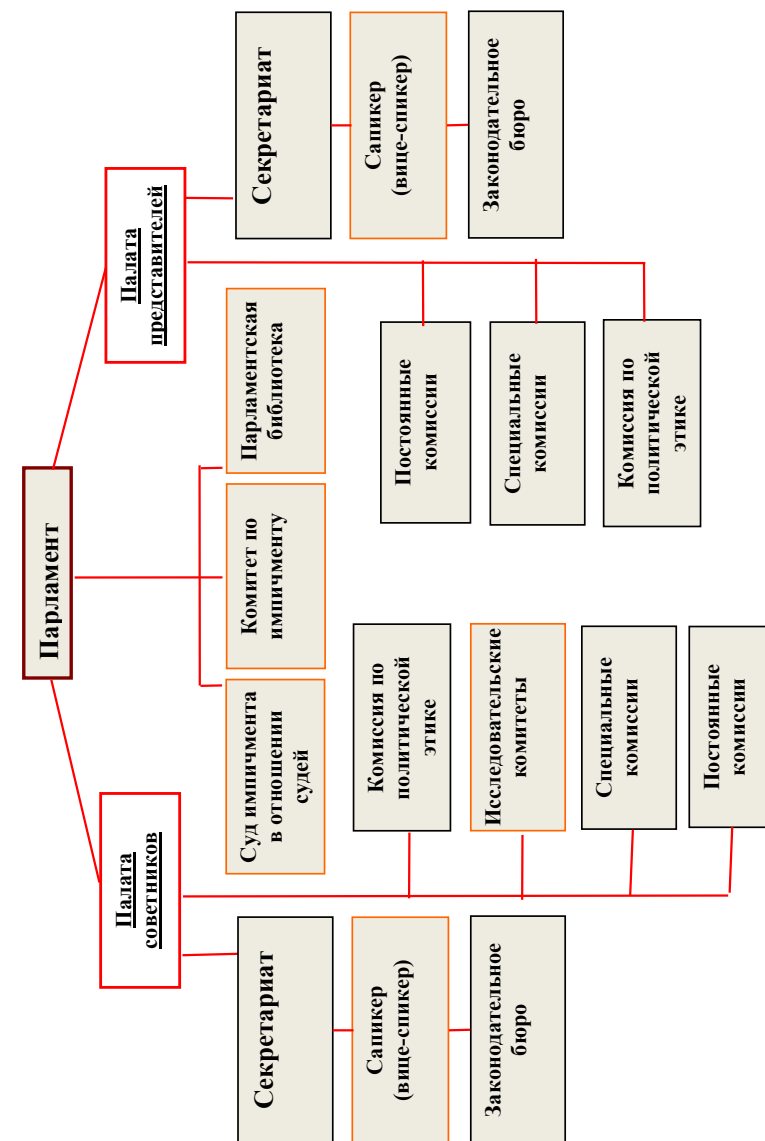
Другая политическая организация, которая не отказывается от определенных социалистических идей, – *Партия демократического социализма*. В 1960 г. она вышла из СПЯ и провозгласила себя народной партией.

Крупной партией Японии является «*Комэйто*» (*Партия чистой политики*), которая создана в 1964 г. и насчитывает в настоящее время 190 тыс. человек.

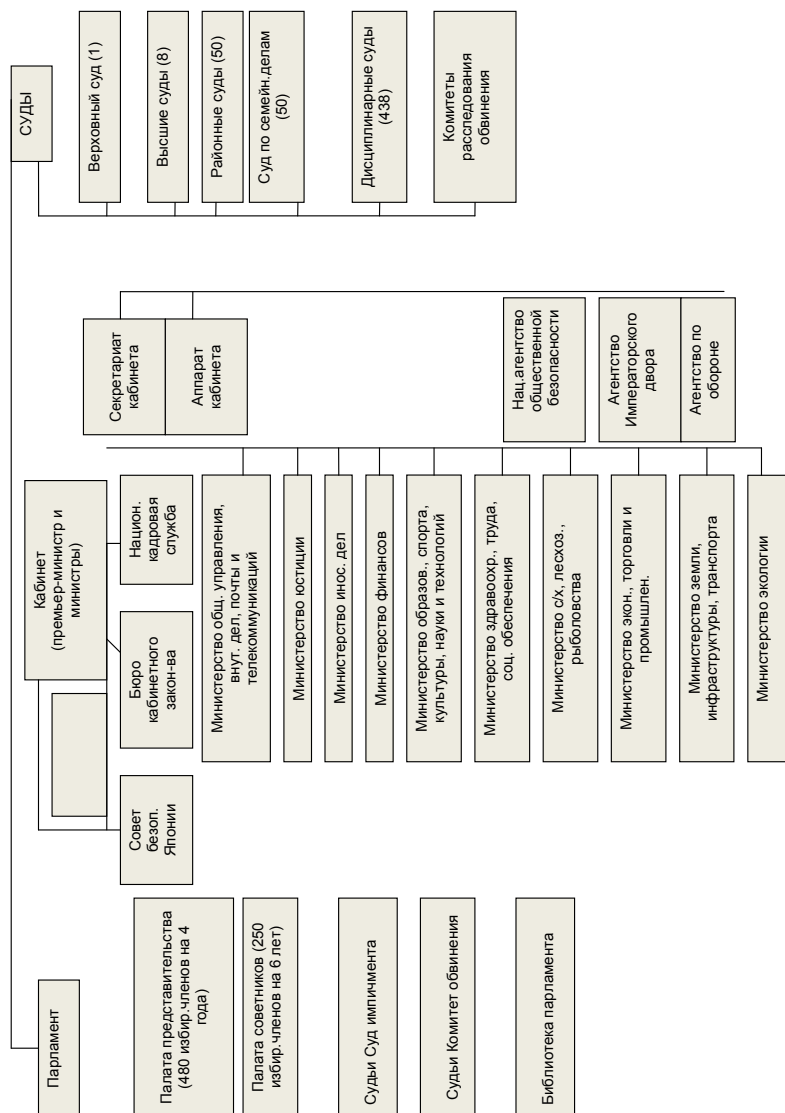
Государственная власть и система органов местного самоуправления в Японии



Японский парламент



Организационная структура государственной власти и государственного управления Японии



Структура министерств и ведомств на центральном уровне правительства



Работа местного и центрального правительства Японии

		Безопасность	Инфраструктура	Образование	Соц.обеспечение и гигиена	Промышленность и экономика
Центральное правительство	Оборона Суд	Национальные скоростные дороги	Университеты	Социальное обеспечение	Чеканка, печать, почтовые, лесоводство	Центральное правительство
Местное	Префектура	Полиция	Префектурные дороги	Средние школы	Больницы	
	Город, мал. город, село	Пожарная Охрана	Муниципальные дороги	Средние школы, начальные школы	Сбор мусора, водоснабжение и канализация	

Принятие решения методом снизу вверх (Система «Ринги»)



Реформа центральных правительственных органов Японии

Сегодня, в начале XXI века, берет старт реформа, имеющая историческое значение, – реформа центральных правительственных органов.

Прошло больше полувека со времени окончания Второй мировой войны. Социально-экономическая система, которая обеспечивала развитие Японии в XX веке, переживает серьезные трудности. Она не в состоянии адекватно реагировать на происходящие внутри страны и за ее пределами изменения – глобализацию экономики, революцию в сфере информационных технологий, приобретающую глобальные масштабы, а также снижение рождаемости и старение общества. Сегодня страна нуждается в фундаментальных преобразованиях. После «реставрации Мэйдзи» и послевоенных преобразований радикальные реформы предстоит провести в стране в третий раз.

Исходя из этого, начались реформы лозунгом «Возрождение Японии». Реформа центральных правительственных органов направлена на «обновление правительства». Инициативу при этом

берет на себя сама государственная власть, которая занимается собственным реформированием. Для того чтобы государство могло исполнять отведенную ему роль, в ходе реформы государственной власти будет также возвращена способность к выработке комплексных подходов и мобильность, в том значении, как эти качества понимает народ.

Чтобы наполнить нынешнюю реформу по-настоящему глубоким содержанием, необходимо вдохнуть жизнь в новую структуру государственного управления, которая состоит из канцелярии Кабинета министров и двенадцати министерств и ведомств, руководствуясь при этом главным принципом проводимой реформы – «администрация – во имя народа». Мобилизован интеллектуальный потенциал, имеющийся как внутри самих административных органов, так и в структурах, не входящих в их состав. Для этого привлекаются силы Консультативного совета по экономической и финансовой политике, Объединенного научно-технического совета, а также персонал из частного сектора. Будут также в полной мере задействованы функции вновь образованной канцелярии Кабинета министров.

Административная реформа открыла новые возможности для сокращения административного аппарата и повышения эффективности его работы. Имея цель создать «правительство, которое идет вместе с народом и пользуется его доверием», Кабинет министров намерен способствовать расширению открытого доступа к информации, выработке системы оценки деятельности правительства и повышению прозрачности работы административных органов, чтобы давать отчет народу. Наряду с этим для обеспечения эффективности проводимых реформ в дальнейшем будут осуществляться преобразования административной системы, в частности, реформирование специальных государственных корпораций, системы государственной службы, компаний по обслуживанию общественных нужд, системы регулирования, а также децентрализация власти.

В рамках осуществляемой ныне реформы правительственные учреждения пополнятся многими политиками, которые займут в них должности статс-секретарей (заместителей министров) и парламентских заместителей министров. Утверждено «Положение о статусе государственного министра, статс-секретаря и парламентского заместителя министра». Те, кто получил назначение на ми-

нистерские и другие ответственные посты, будут оценивать свою работу, следуя данному «Положению», и в полной мере выполнять свои обязанности в качестве «слуг всего народа». Благодаря этому будет обеспечено доверие народа к политике и административным органам.

Для того чтобы XXI век стал для Японии веком нового прогресса, Кабинет министров Японии полон решимости осуществлять руководство обновленным правительством и в интересах «возрождения Японии» прилагать максимальные усилия к проведению структурных реформ в экономики, реформ образования, системы социального обеспечения и судебной реформы.

Основное содержание реформы:

1. Углубление ведущей роли премьер-министра и Кабинета министров позволит сделать администрацию более гибкой и внимательной к голосу народа.

Для укрепления ведущей административной роли Кабинета и премьер-министра реформа предусматривает:

- введение новых должностей в Секретариате Кабинета министров;
- создание новой Канцелярии Кабинета Министров;
- назначение министров по особым поручениям;
- создание консультативных советов по важным политическим направлениям, таких, как Консультативный совет по экономической и финансовой политике;
- введение новых политических назначений – статс-секретарей и парламентских заместителей министра в каждом министерстве.

2. Реструктуризация всего правительства позволит сделать процесс принятия решений внутри правительства более действенным и эффективным.

- Согласование политики по вопросам, затрагивающим два или более министерства, станет эффективнее благодаря всесторонней координации со стороны канцелярии, которая получает более высокий статус, нежели другие министерства.

3. Введение новой системы НАО (независимых административных организаций) позволит сделать выполнение политических решений более ясным и действенным.

Функции 89 правительственных организаций, таких, как Управление государственными музеями и научно-исследовательскими институтами, будут осуществляться НАО, которые организационно независимы от правительства. Создание 59 НАО уже утверждено законодательно, и большинство из них начали действовать с 1 апреля 2001 года. По системе НАО:

- их работа оценивается 3-й стороной;
- приняты основные принципы системы расчета частных компаний;
- большая часть информации – открытая;
- заработная плата каждого сотрудника отражает его деловые показатели, а также показатели каждой НАО.

4. Сокращение административных работников позволит сделать правительство более эффективным:

- поставлена цель сократить количество государственных служащих на 25% за 10 лет;
- количество департаментов сокращено с 128 до 96 (на 25 %), а количество отделов – примерно с 1 200 до 1 000 (на 20%).

Действующая Конституция Японии установила систему органов государства и их отношения, характерные для парламентарной монархии. Сохранение в Японии монархии – это дань традиции, поскольку монарх выполняет лишь номинальные, представительские функции, а власть в стране принадлежит выборному органу – парламенту. Кроме того, сохранение поста главы государства в лице монарха является символом единства и стабильности Японии, уважения к историческому прошлому и собственной государственности. Недаром первая глава Конституции Японии 1947г. посвящена императору. Она состоит из восьми статей. Император является символом государства и единства народа, его статус определяется волей народа, которому принадлежит суверенная власть. Статья 15 Конституции Японии гласит: «Народ обладает неотъемлемым правом избирать публичных должностных лиц и отстранять их от должности. Все публичные должностные лица являются слугами всего общества, а не какой-либо одной его части...». Поэтому Конституция называет именно парламент высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом государства (ст. 4.1). Уже в преамбуле Конституции Японии определяется роль парламента: «Мы, японский народ, действуя через непосредствен-

но наших, должным образом избранных представителей в парламенте и исполненные решимостью обеспечить для себя и для своих потомков плоды мирного сотрудничества со всеми нациями...». Таким образом, по Конституции в Японии устанавливается демократический государственный режим.

Современный японский парламент имеет специфические особенности. Освоив опыт американского парламентаризма, Япония внесла в свою парламентскую модель элементы, имеющие исторические корни и базирующиеся на национальных традициях. Например, в стране на длительное время (38 лет) закрепилась нехарактерная для западных моделей (США, Великобритании) система однопартийного правления либерально-демократической партии. Только в июле 1993 года политическая ситуация изменилась. Либерально-демократическая партия потеряла большинство в парламенте, и к власти пришла семипартийная коалиция: Партия обновления, Новая партия Японии (НПЯ), партия «Сакигакэ», Социал-демократическая партия (СДП), «Новая Комэйто», Партия демократического социализма (ПДС) и Социал-демократический союз (СДС).

Японская система парламентаризма исповедует идею разделения властей – законодательной, исполнительной и судебной. Исходя из этой концепции, парламент имеет четко ограниченный круг обязанностей, определенных Конституцией.

Исторически идея разделения властей зародилась еще в трудах античных философов, в частности Аристотеля. В Новое время она получила бурное развитие, обрела черты особого учения, теории. Это было связано с борьбой крепнувшей буржуазии против феодального абсолютизма и потребностью в идеологическом обосновании требований ограничения королевской власти. К формированию теории разделения властей имеют отношение множество мыслителей того периода, но обычно ее основателем называют Ш.-Л. Монтескье, который наиболее последовательно изложил эту концепцию в своих трудах, в том числе в своей фундаментальной работе «О духе законов» (1748 г.). Основная цель разделения властей – избежать злоупотребления властью. Чтобы пресечь такую возможность, «необходимо такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга», – писал Ш.-Л. Монтескье. Благодаря принципу разделения властей в системе государственной власти

устанавливается такой порядок взаимоотношений между органами государственной власти, который позволяет им сдерживать и контролировать друг друга, не допуская концентрации власти в руках одного лица или органа. Для японского конституционализма принцип разделения властей не нов. Он был провозглашен уже в 1890 г., когда была принята первая в истории Конституция Японии. Однако государственные органы трех разделяемых ветвей власти формально состояли при особе императора и служили вспомогательными инструментами реализации его суверенитета. Так, Конституцией Японии был введен институт двухпалатного парламента, избираемого нижней и верхней палатами пэров. Издание законов и отдача императорских указов обуславливались согласием парламента. Нижняя палата имела право законодательной инициативы. Ее согласие требовалось для принятия бюджета. Если согласие не было получено, мог действовать бюджет предыдущего года.

Компетенция парламента была ограничена правом императора на отдачу чрезвычайных приказов, независимостью верховного командования Вооруженными силами, осуществлявшегося императором, и т.п. По отношению к исполнительной власти, Кабинету министров в Конституции проводился принцип дачи министрами советов императору, означающий, что министры являются помощниками императора и несут ответственность перед ним. Конституция ограничила компетенцию судов общей юстиции рассмотрением гражданских и уголовных дел, т.е. административные дела были вне их компетенции. Конституция предусматривала создание Тайного совета – высшего консультативного органа при императоре.

1. Формирование законодательного органа Японии на конституционном уровне проходит два этапа: при принятии первой Конституции Японии 1890 г. и при принятии действующей Конституции Японии 1947 г.

2. На первом этапе Япония была провозглашена как дуалистическая монархия. Парламент состоял при особе императора и служил вспомогательным инструментом реализации его суверенитета.

3. На втором этапе по форме правления Япония была провозглашена как парламентарная монархия, и устанавливался демократический государственный режим: парламент является единственным законодательным органом страны и высшим органом государственной власти. Он обладает такими полномочиями, как

пересмотр положений Конституции, утверждение бюджета, ратификация договоров и отставка премьер-министра. Его полномочия перевешивают полномочия исполнительной власти.

4. По Конституции Японии 1947 г. император является символом государства, но не обладает властными полномочиями. За императором оставлены лишь церемониальные и формальные функции: назначение предложенных правительством премьер-министра и председателя Верховного суда, визирование государственных документов, прием верительных грамот, жалование наград – все по рекомендации и с последующим одобрением Кабинета министров.

5. Государственная система строится на разделении функций трех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной, которые уравнивают и контролируют друг друга. Законодательным органом Японии является Национальный парламент, состоящий из Палаты председателей и Палаты советников, исполнительным органом – Кабинет министров, судебным – Верховный суд. Баланс между ними обеспечивается тем, что Палата представителей может, например, выразить недоверие кабинету, в то время как премьер-министр обладает правом распустить парламент.

Дифференциация государственных служащих

В Японии принято включать в число государственных служащих не только чиновников в собственном смысле этого слова, но также лиц, работающих на принадлежащих государству предприятиях, служащих государственных железных дорог, работников телевидения, государственных школ, военнослужащих «сил самообороны», сотрудников полиции. Общая численность занятых на государственной службе превышает 3 млн. человек, большинство из которых составляют рабочие и служащие, не имеющие реальных полномочий по принятию управленческих решений. Численность же высших государственных чиновников не превышает 10 тыс. человек. Конституция Японии закрепила положение государственных служащих как слугой «общества, а не какой-либо одной его части» (ст. 15). Теперь уже государственный служащий не воспринимается в общественном сознании как слуга императора. Закон

о государственных служащих 1947 г. устанавливает, что государственный служащий Японии должен работать только ради общественного интереса, выполняя служебные обязанности, отдавать им все силы, знания и помыслы.

Закон о государственных служащих 1947 г. с многочисленными изменениями и дополнениями – основной источник правового регулирования государственной службы. В 1950 году вступил в силу закон о местных служащих, установивший статус служащих муниципальных органов. Сильное влияние американских оккупационных властей на ход послевоенных государственных реформ в Японии объясняет сходство американского и действующего японского законодательства о государственной службе.

Контроль за соблюдением законодательства в сфере государственной службы возложен на Совет по делам персонала при Кабинете министров (Палата по делам персонала, Национальное управление кадров). Совет состоит из трех членов, назначаемых Кабинетом министров с согласия обеих палат парламента и утверждаемых императором. Срок полномочий членов совета – четыре года с возможностью повторного назначения, но не более чем еще на два срока. Один из членов совета по назначению кабинета выполняет функцию председателя. Совет действует как орган, представляющий рекомендации по кадровым вопросам парламенту, кабинету и отдельным министерствам. Среди других полномочий совета – издание в пределах своей компетенции правил и постановлений по вопросам государственной службы, разбор жалоб на государственных служащих, организация и проведение конкурсных экзаменов. Возложенные на Совет по делам персонала функции реализуются через деятельность его аппарата, который возглавляет управляющий, назначаемый членами совета. В состав аппарата совета входят пять управлений делами, набора и использования персонала, жалоб, по оплате труда персонала, по делам служащих и восемь местных бюро. Все лица, находящиеся на государственной службе, подразделяются на две основные категории – работников обычной службы и работников особой службы.

Основная масса чиновничества занята на обычной службе, на которую распространяется конкурсная система назначения на должность и стандартная шкала жалований.

Служебное положение государственных служащих определя-

ется их должностью, которую они занимают в соответствии со своим рангом. Каждый из восьми существующих рангов в свою очередь подразделяется на 15 разрядов. Разряд чиновника зависит от стажа, образовательного уровня, различных служебных характеристик. Критерии для отнесения государственного служащего к конкретному рангу и разряду устанавливаются Советом по делам персонала. Труд чиновника оплачивается в соответствии с присвоенным ему рангом и разрядом на основании закона о государственных служащих и соответствующих постановлений кабинета. Размеры жалования жестко регламентируются специальной шкалой, установленной законом об оплате труда лиц, занятых на обычной службе. Положения этого закона не распространяются на оплату труда прокуроров (этот вопрос урегулирован специальным законом), а также рабочих казенных предприятий (оплата устанавливается в коллективных соглашениях). Лица, занятые на особой службе, получают оплату в порядке, установленном законом об оплате труда должностных лиц на особой службе и оплате труда служащих Агентства самообороны. Выплата вознаграждений государственным служащим подконтрольна Совету по делам персонала. Совет вносит в парламент проекты законов об изменении системы должностных окладов. Государственный служащий, кроме должностного оклада, получает разнообразные надбавки: премии, надбавки за работу в городе, на содержание домашнего хозяйства, за сверхурочные, за работу в выходные дни, за работу в северных районах, многочисленные «отраслевые» надбавки (например, учителям, работающим в сфере обязательного образования). Высшую категорию работников обычной службы составляют лица, получающие жалование за административную работу. В эту категорию входят чиновники, занимающиеся канцелярской работой и трудом, требующим специальных профессиональных знаний.

Командные посты в центральном административном аппарате занимают чиновники первых трех рангов, составляющих элиту японской бюрократии: начальники департаментов, отделов и секций, советники, директора агентств, постоянные заместители министров (последний термин используется по аналогии с английской административной системой). Чиновники этих классов фактически держат в своих руках рычаги административной власти во всех ми-

нистерствах и ведомствах Японии. Остальные группы чиновников являются лишь исполнителями решений и указаний своих начальников. Государственная служба Японии имеет свои особенности. Здесь существует система «пожизненного найма», предполагающая длительную (до ухода на пенсию) службу работающего по найму в одной и той же организации, при этом должность и размер вознаграждения служащего ставятся в зависимости от непрерывного стажа работы. Одна из характерных черт японской государственной службы «пожизненного найма» – отсутствие межведомственных перемещений чиновника внутри его ведомства. Другая их черта – дух элитаризма, традиционная почитаемость чиновничества. В последнее время четко проявилась и такая специфическая – черта, как строгий контроль Либерально-демократической партии (ЛДП) за персональным перемещением кадров в административном аппарате. Лицо, не имеющее связей с ЛДП, не имеет реальных шансов подняться по служебной лестнице выше уровня начальника департамента.

Ученые, занимающиеся исследованием японской государственно-политической модели, неизменно связывают внушительные успехи Японии с эффективным функционированием бюрократического аппарата этого государства. Некоторые – специалисты США (Е. Вогель) – наделяют японское чиновничество чертами, которых, по их мнению, недостает американской бюрократии: высоким профессионализмом, преемственностью, глубоким чувством ответственности.

Уникальностью и неповторимостью японской бюрократии объясняются особенностями японской культуры, повлиявшей на специфику национального характера (трудолюбие, коллективизм, преклонение перед авторитетом, потребность в гармонизации межличностных отношений, стремление к самосовершенствованию и т. д.).

Поступление на государственную службу производится на основе конкурсных экзаменов. Японская Конституция закрепила принцип равного доступа граждан к государственной службе. Закон о государственных служащих уточняет, что лица зачисляются на государственную службу в соответствии с личными заслугами кандидата, его профессиональной подготовкой и деловыми качествами, выявить которые призваны конкурсные экзамены (ст. 33). Организация экзаменов возложена на Совет по делам персонала в

качестве структурного подразделения управления по набору и использованию персонала, специальный экзаменационный отдел и четыре главных экзаменатора. Совет своими правилами может ввести дополнительные требования для поступающих впервые, а в отношении претендующих на повышение в должности – ограничить круг экзаменуемых путем отбора на основании результатов прошлой служебной деятельности.

Впервые поступающие на государственную службу сдают экзамены тремя отдельными группами:

- окончившие высшие учебные заведения;
- имеющие неполное высшее образование;
- окончившие средние учебные заведения.

На практике шансы занять руководящие посты есть только у тех, кто имеет высшее образование. Большинство представителей японской бюрократической элиты окончили одни и те же учебные заведения. Как правило, это выпускники юридического факультета Токийского университета. Общее «студенческое прошлое» в значительной степени усиливает сходство психологических установок японской элиты.

Право сдавать экзамены для поступления на государственную службу имеют только японские подданные. Для некоторых специальных видов государственной службы могут устанавливаться дополнительные ограничения. Например, сотрудником Министерства иностранных дел не может стать лицо, состоящее в браке с иностранцем. Система приемных экзаменов на государственную службу, введенная в конце XIX в., действует без существенных изменений до настоящего времени. Экзамены могут быть письменными или устными. Допускается проведение экзамена по физической подготовке, а также оценка специальных навыков.

Конкурсные экзамены организуются по принципу «открытых дверей». Время и место их проведения объявляются в средствах массовой информации. Содержание конкурсных экзаменов идентично для большинства государственных учреждений.

Некоторые министерства, например Министерство иностранных дел, проводят письменные и устные экзамены. Условия их следующие: кандидаты в карьерные дипломаты (не моложе 20 и не старше 28 лет) в течение трех-четырех дней в июне сдают письменные экзамены по следующим предметам: японская Конституция,

международное право, экономическая теория, история дипломатии и иностранный язык. Кроме того, соискатель по собственному усмотрению выбирает для сдачи экзамены по административному или частному праву, а также по одному из разделов теории и практики денежно-финансовых отношений. Для определения способностей кандидатов - быстро схватывать суть различных мнений, вырабатывать свой подход, использовать убедительные аргументы при изложении собственной позиции – проводится общий экзамен в виде групповой дискуссии по одному из предметов.

Общее количество баллов, набранных на экзаменах каждым экзаменуемым, заносится в экзаменационный лист, сохраняющий свою силу в течение одного года.

Повышение в должности также происходит через конкурсные экзамены. Каждое лицо, занятое на государственной службе, формально имеет равное право на повышение в должности (ст. 37 закона о государственных служащих), в то же время Совету по делам персонала предоставлено право предъявлять к претендентам на ту или иную должность дополнительные ограничительные требования и заменять экзамены назначением по выбору с учетом показателей предшествующей служебной деятельности. К ежегодно проводимым экзаменам повышения в ранге допускаются все желающие. Конкурс на таких экзаменах традиционно очень высокий (25–40 человек на одно место). Успешная сдача экзамена не означает автоматического назначения на должность. Сдавшие экзамен заносятся в особый список, из которого соответствующее ведомство производит назначение.

Назначение на должность или повышение в должности, как правило, происходит с испытательным сроком (не менее шести месяцев), по истечении которого при положительных результатах и происходит официальное назначение. При продвижении по государственной службе учитываются как стаж работы, так и деловые качества служащего, которые постоянно изучаются кадровыми структурами. Работа сотрудника ежегодно оценивается его непосредственным начальником (заведующим отделом в министерстве), который и направляет соответствующее заключение (доклад) директору департамента на утверждение. Директор, не согласный с содержащейся в докладе оценкой деятельности сотрудника, может подготовить собственно письменное заключение.

ние. На практике подобное случается крайне редко, поскольку, как правило, перед написанием доклада составитель консультируется с вышестоящим начальником.

Доклад пишется по заранее установленной схеме и состоит из двух частей. В первой части в специальных графах проставляются оценки «отлично» или «недостаточно» за способность готовить документы, быстроту исполнения, инициативность, тщательность проработки документов, дисциплинированность, умение строить отношения в коллективе. Вторая часть доклада описательная; обычно она содержит обобщенные критические выводы, основой которых послужили замечания начальника в адрес подчиненного в направляемых ему в течение года так называемых «неофициальных письмах». Кроме того, ежегодно отдел кадров министерства направляет во все департаменты «карточки достижений», в которых фиксируются наиболее значительные успехи каждого сотрудника.

Вся эта информация хранится в личном деле сотрудника. Работники отдела кадров накапливают также различного рода неофициальную информацию, получаемую о конкретном сотруднике из бесед с его начальником, из кулуарных разговоров и т. д.

Государственные служащие имеют право обжаловать решение, не позволяющее представлять их на повышение по должности. С соответствующими жалобами можно обращаться в Совет по делам персонала и в Объединенный совет по рассмотрению жалоб (в него обращаются лица, не выдержавшие испытаний и временно прикомандированные).

О СИСТЕМЕ КАДРОВОЙ РОТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ЯПОНИИ

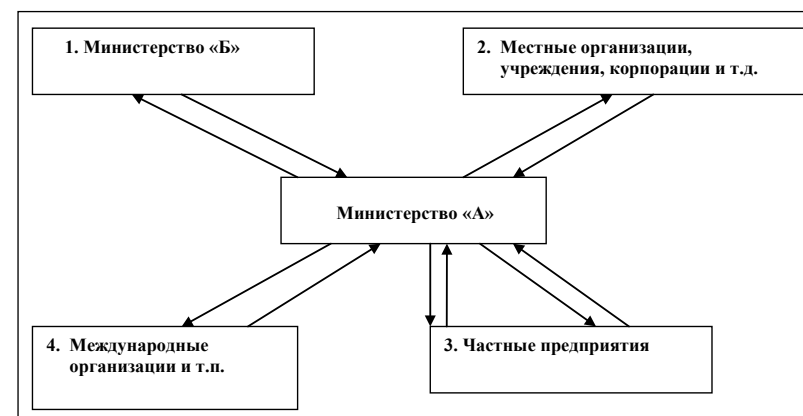
Виды кадровых ротаций и т.п.

1. Определение «кадровая ротация»

Определение кадровой ротации отсутствует в законодательстве, однако под ней подразумевается, что служащий, проработавший несколько лет в другой структуре, возвращается на прежнее место работы. Продолжительность пребывания на другой работе составляет 2-3 года.

2. Виды кадровых ротаций

Конкретные виды кадровых ротаций указаны ниже.



3. Значение системы кадровой ротации

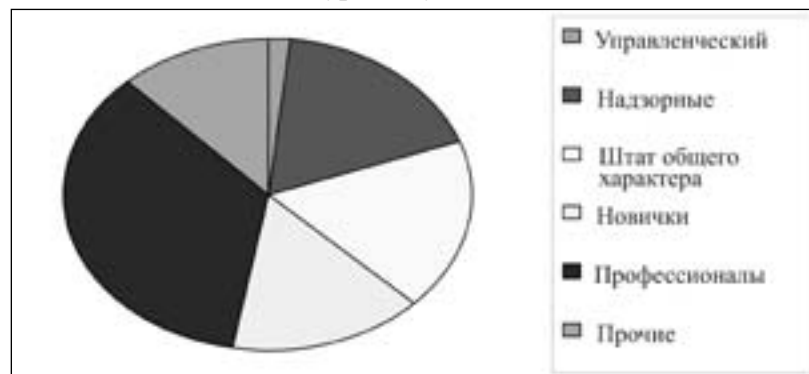
- 1) Установление тесных связей с прежней работой в префектуре, в министерстве, необходимость содействия и оказания помощи в работе.
- 2) Овладение сотрудниками методов работы в различных структурах.

4. Служебное положение служащего в период пребывания в командировке

Имеются два вида положения служащего в период пребывания в командировке:

- 1) служебное положение госслужащего в период пребывания в командировке сохраняется;
- 2) госслужащий в период пребывания в командировке отстраняется от служебного положения, но по возвращении повторно принимается на государственную службу.

**Деятельность по обучению ежегодно в Японии.
20-часовые курсы обучения или дольше**



Результаты экзаменов уровня 1-го в 2002 г.

Подразделение	Соискатели	Успешные кандидаты	Ожидаемый набор
Администрация	10 101	50	15
Право	8 670	424	155
Экономика	2 663	223	80
Гуманитарные науки 1 (Психология)	678	32	10
Гуманитарные науки 2 (Педагогика/Социология)	806	20	10
Наука и техника 1 (Инженерное дело)	6 824	443	140
Наука и техника 2 (Математика)	435	32	15
Наука и техника 3 (Физика /Наука об окружающей среде)	989	68	25
Наука и техника 4 (Химия/Биология/Фармацевтика)	2 467	115	50
Агрономия 1 (Сельскохозяйственная наука)	1 612	66	35
Агрономия 2 (Сельскохозяйственное инженерное дело)	620	60	25
Агрономия 3 (Лесное хозяйство/Экология)	1 007	63	35
Агрономия 4 (Наука о рыбном хозяйстве)	382	19	10

	Число курсов	Число учащихся
Управленческие	13	280
Надзорные	1 099	40 102
Штат общего характера	1 078	22 077
Новички	1 001	34 063
Профессионалы	3 393	69 703
Прочие	703	10 508
Итого	7 287	176 733

Литература:

1. David Osborn, Ted Gaebler Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, USA, 1993;
2. Дж. Д.Дербишайр, Я.Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. – М., 2004;
3. Государственная служба. – М, 1999;
4. Интернет-источник (www.japantoday.ru);
5. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. – М., 1997. – С. 474. Конституция Японии 1947 г., ст. 1 // Конституции зарубежных государств: учебное пособие; 5-е-изд., перераб. и доп. / сост. проф. В.В. Маклаков; – М.: Волтерс Клувер, 2006. – С. 58;
6. Кузнецов Ю. Хроника времен коалиций // Официальный сайт «Япония сегодня», http://www.japantoday.ru/znakjap/politik/031_04.shtml; Начиная с 1993 г. политическая ситуация в Японии очень часто менялась. К 2001 г. у власти побывало уже семь коалиций и два однопартийных правительства К. Обути и Р. Хасимото.

Тема 4. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СТРАНАХ МОЛОДОЙ ДЕМОКРАТИИ¹

Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели

Вопрос 2. Case-study. Южная Корея, Эстония

Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели

К этой категории относится – 71 страна, и они составляют 26%. Они имеют много общих черт с либеральной демократией, кроме очевидной нестабильности в их политических системах: перевороты – военный или самодержавный, самоуправления, армия, повстанцы, слабость политических партий, часто нечестные выборы, западная экономическая помощь.

Государства, отождествляемые с молодой демократией, имеют много общих черт с либеральной демократией, кроме очевидной стабильности в их политических системах. Большинство имеют опыт, по крайней мере, одного государственного переворота или смены правительства в то или иное время за прошедшее десятилетие. Некоторые государства обладали стабильным либерально-демократическим правительством в течение недолгого периода времени, только чтобы вернуться к военному или другому самодержавному самоуправлению. Другие, например Индонезия и Нигерия, возникли из продленного кратковременного самодержавия в относительно недавнее время, и все еще слишком рано судить, насколько постоянным будет этот новый режим. Критерием для включения в группу государств, принад-

лежащих к молодым демократиям, является наличие демократической системы с 1987 г.

Молодые демократии мира (71)

№	Регион	Количество стран
1	Азия	10
2	Центральная Америка и Карибы	3
3	Центральная, Восточная и Южная Европа	19
4	Центральная и Южная Африка	30
5	Ближний Восток и Северная Африка	4
6	Северная и Западная Европа	11
7	Океания	1
8	Южная Америка	3

Вопрос 2. Южная Корея, Эстония

Case-study №1

Южная Корея

Лидер Южной Кореи отдает свое состояние и зарплату беднякам.

Южнокорейский президент Ли Мен Бак официально подтвердил свое намерение пожертвовать беднякам почти все личное имущество.

В понедельник, 15 декабря, 2009 г. в очередном радиообращении к нации Ли заявил, что, как «как и обещал, приготовился к передаче своего имущества». Он пояснил, что есть «конкретный план».

Судя по всему, в очередной раз вернуться к этому вопросу Ли заставили его же соотечественники. Как стало известно, несмотря на экономические проблемы, которые затронули в том числе и Южную Корею, в этом году число добровольных пожертвований в стране резко возросло. В своем обращении президент Республики Кореи (РК) приветствовал эту тенденцию, а затем сразу напомнил о своих личных обещаниях.

При этом южнокорейский лидер выразил надежду, что эти деньги «хоть немного помогут беднякам, которые сильно страдают от нынешнего экономического кризиса в стране». Напомним, что о своих благотворительных намерениях Ли объявил в декабре

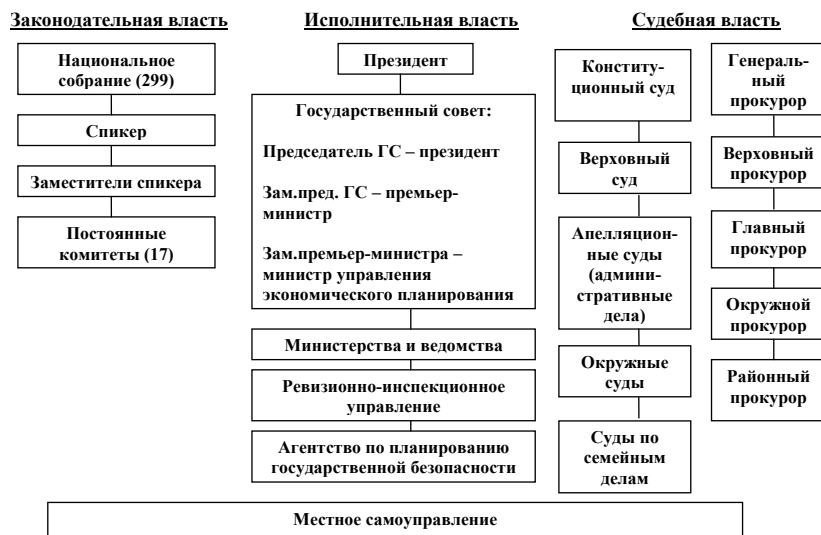
¹ David Osborn, Ted Gaebler Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, USA, 1993;
Дж. Д.Дербишайр, Я.Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. – М., 2004; Государственная служба, – М., 1999.

2007 года, когда нынешняя оппозиция обвиняла его в финансовых злоупотреблениях.

Ли Мен Бак в прошлом был весьма успешным бизнесменом, пройдя путь от рядового сотрудника до директора строительного подразделения концерна «Хендэ». На настоящий момент состояние Ли оценивается в 20,7 миллиона долларов. Единственное, что президент РК хочет оставить себе, – это дом, который по закону предоставляется всем уходящим в отставку главам государства.

Шаг Ли Мен Бака его соратников особо не удивил. Как стало известно, свою президентскую зарплату глава государства получил лишь однажды, а затем заявил, что свое оставшееся президентство, которое продлится без малого пять лет, будет работать бесплатно. Если говорить точнее, то Ли решил перечислять свою зарплату в фонд стипендий для детей пожарных членов организации по охране окружающей среды.

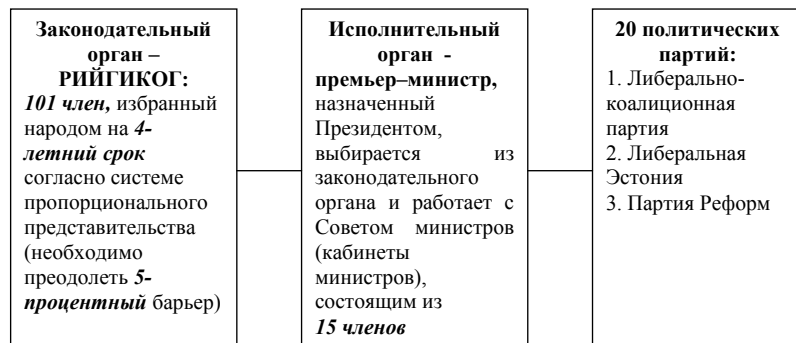
Государственная система Кореи



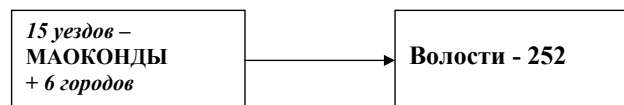
- Согласно конституции, Корея представляет собой парламентскую республику, во главе которой стоит президент. Высшим законодательным органом страны является *Национальное собрание (НС)*, состоящее из 299 членов, которые избираются сроком на четыре года.
- Возглавляет Национальное собрание спикер, имеющий двух заместителей. Все трое избираются сроком на два года. При национальном собрании работают 17 постоянных комитетов, занимающихся различными вопросами (финансирования, законотворчества, внешней политики, культуры и т.д.).
- Исполнительная власть в Корее возглавляется *президентом*, который одновременно является главой государства и представляет его на внешнеполитическом уровне.
- В круг основных обязанностей президента Кореи входят: обеспечение гарантии защиты конституции, территориальной целостности и государственной независимости. Он же является главнокомандующим вооруженными силами страны.
- Особенность политической системы Кореи состоит также в том, что свои исполнительские функции президент осуществляет через *Государственный совет (ГС)*, председателем которого он является. В Государственный совет, кроме президента, входят: премьер-министр на правах заместителя председателя ГС; заместитель премьер-министра, являющийся одновременно министром управления экономического планирования; 19 глав исполнительных министров и два государственных министра.
- Кроме Государственного совета под, непосредственным контролем президента находятся и такие ведомства, как Ревизионно-инспекционное управление (РИУ) и Агентство по планированию государственной безопасности (АПГБ), главы которых назначаются президентом после утверждения их кандидатур Национальным собранием.

Case-study №2

ЭСТОНИЯ Конституция (июль 1992 г.) Центральный уровень



Местный уровень



Литература:

1. Дж. Д. Дербишайр, Я. Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. – М., 2004.
2. Государственная служба. – М., 1999.

Тема 5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СТРАНАХ КОММУНИСТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ

Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели

Вопрос 2. Case-study. Китайская Народная Республика

Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели

Как идеология коммунизм берет свое начало из работ Карла Маркса и Фридриха Энгельса, которая впоследствии была подхвачена Владимиром Ильичом Лениным и его соратниками и адаптирована для нужд России начала XX в. По Марксу коммунизм – это идеальное устройство общества, которое достигается, когда вся частная собственность и классовые различия отменены, правительство становится лишним или роль его уменьшается.

Основные отличительные черты:

1. Марксизм–ленинизм (Китай – маоизм – цзяннизм) был принят в качестве официальной идеологии, являясь источником законности и главным политическим руководством к действию.
2. Большая часть экономической деятельности находится в государственном секторе и является субъектом административного планирования.
3. Одна партия – коммунистическая – доминирует в политике.
4. Влияние коммунистической партии, которой конституционно придается «ведущая роль» в общенациональных делах. Всепроникающий контроль государственных органов, профсоюзов, СМИ, судов, промышленных и сельскохозяйственных предприятий.

КОММУНИСТИЧЕСКИЕ ГОСУДАРСТВА (5)					
Регион / страна	Год основания	ВВП на душу населения (долларов США)*	ВВП на душу населения (место в мире)*	Соблюдение прав человека (%)**	Соблюдение прав человека (место в мире)**
АЗИЯ (4) Китай Сев Корея, Лаос Вьетнам	1949 1948 1975 1945***/1976****	730 835 370 245	133 126 158 173	21 20 неизвестно 20	101 неизвестно неизвестно 97
ЦЕНТРАЛЬНАЯ АМЕРИКА И КАРИБЫ (1) Куба	1959	1,230	104	30	93
* С 1995 г. ** С 1991 г. *** Север **** Юг					

Вопрос 2. Case-study. Китайская Народная Республика

1. Система органов государственного управления
2. Государственная служба
3. Политические партии и общественные организации

Система органов государственной власти и управления

Важным шагом по укреплению древнекитайской государственности явился процесс объединения всех государств под властью царства Цинь (III в. до н.э.), результатом чего стало создание в 221-207 гг. до н.э. в Китае первой централизованной империи Цинь под управлением Цинь Ши-хуанди (Ин Чжен), который сосредоточил всю полноту законодательной, исполнительной и судебной власти в своих руках.

В 960-980 гг. произошло новое объединение Китая под властью династии Сун, просуществовавшей до 1279 г.

На смену ей пришла династия Мин (1368-1644 гг.), при которой удалось вернуть некоторые утраченные территории и распространить свое влияние даже в районе южных морей и Индийского океана.

Последующие десятилетия, вплоть до 1949 г., явились временем суровых испытаний для Китая: население пережило три гражданские войны и национально-освободительную войну против Японии, стремившейся превратить Китай в свою колонию. В этот же период были созданы Коммунистическая партия Китая (1921 г.), первое рабоче-крестьянское правительство (1927 г.) и, наконец, 1 октября 1949 г. в Пекине было провозглашено образование Китайской Народной Республики.

Система государственных органов современного Китая

По Конституции КНР 1982 г. высшим органом государственной власти является Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП), образуемое на основе всеобщих выборов. ВСНП – однопалатный орган.

По Конституции КНР ВСНП - единственный законодательный орган Китая, однако особенность государственной системы КНР состоит в том, что правом законодательной инициативы наделены: Президиум ВСНП; Постоянный комитет ВСНП, осуществляющий большинство функций ВСНП между его ежегодными сессиями;

специальные комиссии ВСНП; Государственный совет; Центральный военный совет; Верховный народный суд; Верховная народная прокуратура; делегации, не менее 30 депутатов. Предложения об изменении Конституции КНР могут вносить Постоянный комитет ВСНП и 1/5 депутатов ВСНП.

Главным структурным элементом ВСНП является его Постоянный комитет, представляющий собой орган коллегиального типа и выражающий идею сочетания производственных обязанностей с депутатской деятельностью.

Национально-государственное устройство

В КНР применяется административная форма автономии. Компактно проживающие национальные меньшинства (уйгуры, тибетцы, чжуани, хуэй, маньчжуры, монголы и др.) могут создавать три вида автономных образований: автономный район, автономный округ и автономный уезд.

В Китае существует 5 автономных районов (Внутренняя Монголия, Синьцзян-Уйгурский, Нинся-Хуэйский, Тибетский и Гуанси-Чжуанский), 30 автономных округов и 124 автономных уезда.

Автономии имеют право принимать нормативные акты, регулирующие их правовой статус. Они утверждаются Постоянным комитетом ВСНП или доводятся до его сведения. Если решения, постановления или какие-то другие санкции и инструкции вышестоящих государственных органов могут приостанавливать исполнение данных актов или изменять их.

Важный момент реформы политической системы современного Китая представляет собой создание общественного самоуправления.

Государственная служба

К государственным служащим отнесены работники административных органов всех ступеней, за исключением рабочих и обслуживающего персонала. Государственные служащие выделены из общей категории «кадры», к ним отнесены только лица, занимающие должности в административном аппарате. Установлена ранжированная иерархия сотрудников государственных административных органов, причем ранги увязываются с занятием определенных постов: 1-й ранг у премьера Госсовета, 2–3-й – у его заместителей и членов Госсовета, 3–4-й – у министров и глав администраций провинциального уровня и т.д.

Новая система государственной службы является важным этапом перехода от всеобщего централизованного распределения кадров к зачислению в штаты административных органов путем экзаменационного отбора. Новой системой государственной службы предусматриваются регулярные аттестации госслужащих. Предусмотрены текущие и итоговые аттестации по результатам года.

Политические партии и общественные организации

Политическая система КНР включает в себя институты различного уровня и значения. Политические процессы в Китае не будут поняты до конца, если не раскрыть роли политических и общественных организаций в жизни китайского общества.

Ведущей и руководящей силой политической системы страны является Коммунистическая партия Китая (КПК), что нашло свое выражение в Конституции КНР.

Кроме КПК, в Китае существует еще восемь партий, объединяющих различные слои населения. Это Демократическая лига Китая, Революционный комитет гоминьдана Китая, Рабоче-крестьянская демократическая партия Китая, Ассоциация содействия развитию демократии Китая, Партия Чжигундан («Партия стремления к справедливости»), Общество Цзюсань (Общество 3 сентября), Лига демократической автономии Тайваня, Всекитайская ассоциация промышленников и торговцев.

В КНР существует также более 2000 различных союзов и объединений. Частью политической системы Китая является «народный фронт», представляющий собой широкий патриотический союз различных демократических партий и организаций, находящийся под контролем КПК.

Современные проблемы государственного управления в КНР

110 млрд. долларов выделяется из государственной казны для оплаты транспортных расходов, командировок, организаций различных ужинов и приемов для сотрудников госаппарата. При этом еще не учитываются размер заработной платы, компенсации на жилье и прочие социальные нужды.

Намного печальнее ситуация складывается на уровне руководства небольших городов и уездов. По имеющимся данным, в ряде административных единиц местные власти не справляются с правильным расходованием выделяемых из центра средств и набира-

ют займы, которые на данный момент во всей стране составляют свыше 58 млрд. долларов.

Власти Китая уже давно почувствовали всю тяжесть бремени содержания такого громоздкого госаппарата, который, к слову сказать, не отвечает и современным требованиям эффективного управления.

В то же время следует отметить, что начатая ранее правительством страны реформа по сокращению бюрократического аппарата постепенно приносит свои плоды. По последним данным, на сегодня на каждых 18 граждан КНР приходится по одному чиновнику, а еще два года назад этот показатель составлял 26 человек на одного чиновника.

Кроме того, министерство финансов КНР решило ввести меру поощрения чиновников на местах. Так, если в течение года в результате административной реформы будет сокращен какой-либо департамент, то правительство города или уезда получит бонус в размере 73,5 тыс. долларов.

В Китае вступил в силу новый порядок аттестации чиновников и государственных служащих. Главной его особенностью стало то, что отныне работники, которые не выдержали предложенных экзаменов, могут быть уволены. Очевидно, что правительство пошло на данный шаг с целью повысить эффективность работы государственного аппарата главным образом за счет сокращения его бюрократической составляющей.

Новое положение, утвержденное государственным комитетом по делам госслужащих, устанавливает критерии, по которым будут судить о работнике. Всего их пять – моральные нормы, деловые качества, стремление к карьерному росту, достижения по службе и, наконец, «чистота». Под этим подразумевается абсолютная непричастность к коррупционным скандалам. Проверка будет осуществляться различными способами, в том числе и давно применяемой в Китае «самокритикой». Экзаменуемый должен рассказать специальной комиссии все, что думает сам о себе. Полученные данные будут обсуждаться на заседаниях комиссии, после чего чиновник получит оценку своей деятельности.

В зависимости от результатов аттестации госслужащий может быть признан «отличным работником» – высший результат, затем следуют в порядке убывания «соответствует занимаемой должно-

сти», «в целом соответствует должности» и, наконец, «полное служебное несоответствие». Затем чиновник должен отреагировать на резюме комиссии – написать выводы об аттестации. Вся процедура осуществляется в открытом режиме, и сотрудники соответствующего ведомства будут в курсе происходящего.

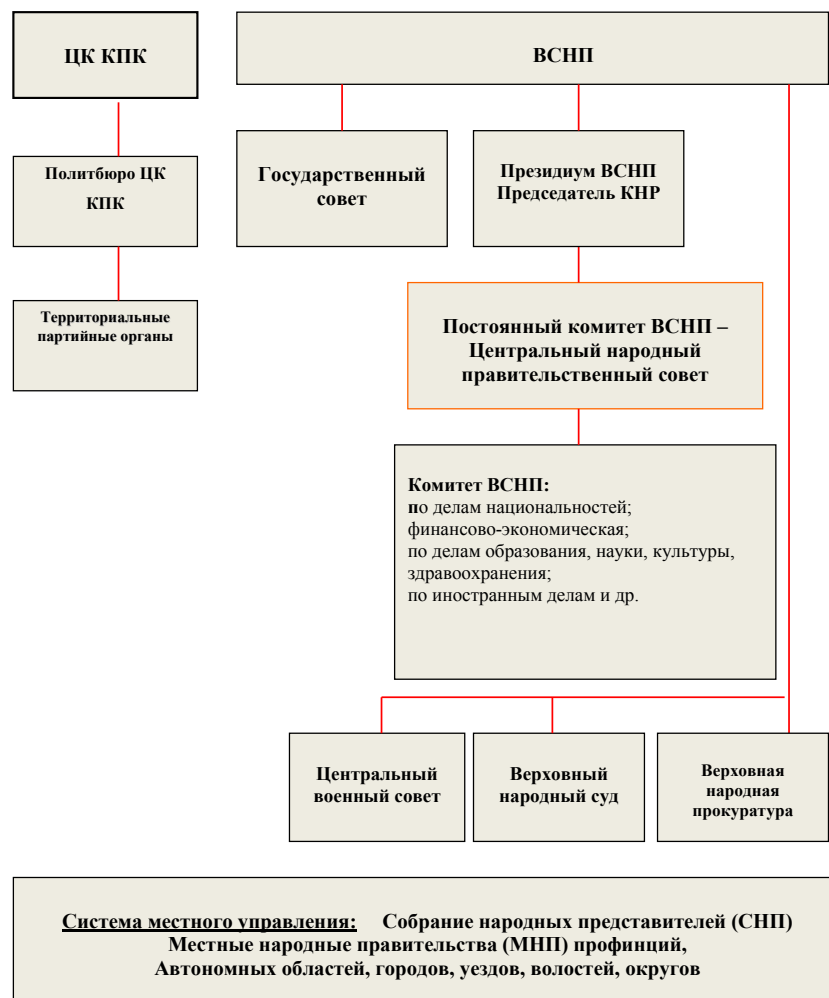
В зависимости от итогов экзамена и определится дальнейшая судьба работника: он может пойти на повышение либо же лишиться должности вообще.

Так что же нужно сделать для продвижения по службе? Необходимо в течение пяти лет признаваться «отличным» работником или хотя бы «соответствовать должности». Помимо нового назначения сотруднику ежегодно будут выплачивать специальную премию за «успешные показатели в аттестации». Положительные результаты экзамена также скажутся и на ежегодной индексации заработной платы.

Однако те, кому окажется не по плечу новая система проверки кадров, скорее всего, останутся без работы. Это произойдет в том случае, если два года подряд работник не прошел квалификацию. После первой неудачной попытки он, вероятнее всего, будет понижен в должности, а при аналогичном результате через год он будет безработным.

Необходимость подобных шагов в Китае назрела давно. Не случайно в стране проводится масштабная административная реформа, направленная на сокращение числа министерств и ведомств путем их ликвидации или слияния. Если взять в расчет оценку эффективности работы чиновников, то и это направление не выдерживает никакой критики. Как писала «Российская Газета», по оценкам местных экспертов, в Китае работа 39 чиновников по своей эффективности может быть эквивалентна одному миллиону долларов. Для сравнения: в США такой показатель составляет 2,3 а в Японии – 1,38 миллиона.

Государственная власть КНР (по Конституции 1982 г.)



Партийная система Китая





Государственной совет КНР

Канцелярия по делам китайских эмигрантов, проживающих за границей;
 Канцелярия по делам Сенгано и Аомэня;
 Канцелярия по делам законодательства Госсовета;
 Национально-исследовательское бюро.

13 ведомств непосредственного подчинения

Агентство Синьхуа
 Академия наук Китая

Академия общественных наук
 Академия инженерных наук
 Исследовательский центр по развитию
 Гос.административная академия
 Гос. сейсмологическое управление
 Гос. метеорологическое управление
 Комитет по надзору и управлению фондовыми сделками
 Комитет по надзору и управлению страхованием
 Комитет по управлению электроэнергией
 Совет Всекитайского фонда соцобеспечения
 Совет Всекитайского фонда естественных наук

Государственный совет

Функции:

Административные законодательства
 Правозаконное предложение
 Административная власть
 Экономическое управление
 Социальное управление
 Внешнеполитическое управление

В состав Государственного совета входят следующие органы:

Министерство иностранных дел
 Государственный комитет по делам развития и реформы
 Министерство просвещения
 Министерство науки и техники
 Государственный комитет по делам оборонной науки, техники, промышленности
 Государственный комитет по делам национальностей
 Министерство общественной безопасности
 Министерство государственной безопасности
 Министерство ревизии
 Министерство гражданской администрации
 Министерство юстиции
 Министерство финансов
 Министерство кадров
 Министерство труда и соц. обеспечения
 Министерство коммуникации

Министерство информатики
Министерство сельского хозяйства
Министерство культуры
Министерство здравоохранения
Государственный комитет по делам народонаселения и планового деторождения
Народный банк Китая
Государственное ревизионное управление
Комитет по контролю и управлению госимуществом

Государственный совет. Непосредственное подчинение

- Госагентство таможенного управления
- Госагентство налогообложения
- Госагентство промышленно-торговые административные управления
- Госагентство по контролю качества и по делам карантина
- Госагентство по охране окружающей среды
- Госагентство гражданской авиации
- Госагентство радиовещания кино и телевидения
- Госагентство прессы, печати
- Госагентство по делам авторского права
- Госагентство по делам физической культуры и спорта
- Госагентство государственное статистическое управление
- Госагентство лесного хозяйства
- Госагентство по контролю пищевыми продуктами и медикаментами
- Госагентство по контролю над безопасностью в производстве
- Госагентство госуправления по делам интеллектуальной собственности
- Госагентство по делам туризма
- Глав религии
- Бюро советников (Госсовет)
- Управление по делам учреждений

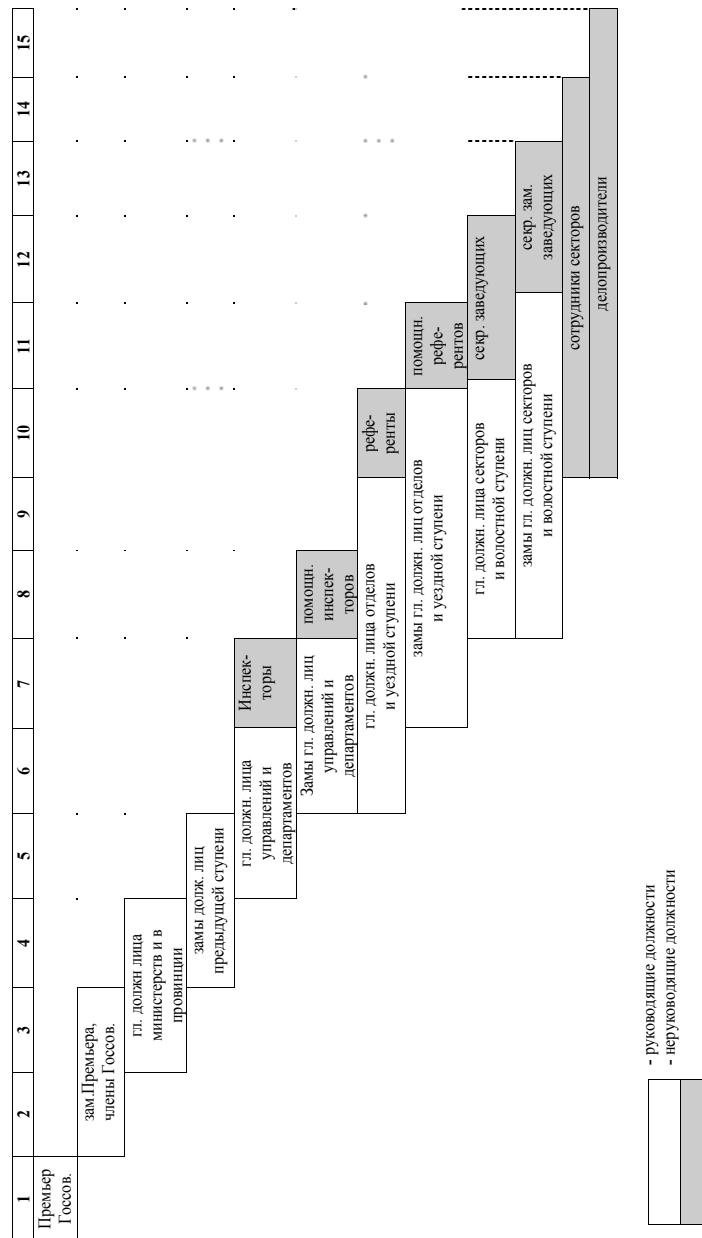
Глава государства: Председатель Китайской Народной Республики

Заместитель председателя

Число членов	Правительственные структуры	Число членов	Партийные структуры
	Руководители		Руководители
11	Постоянный комитет Государственного совета	7	Генеральный секретарь
39	Государственный совет	24	Постоянный комитет политбюро ЦК
7	Центральный военный совет	7	Центральный военный совет
	Председатель		Председатель
	Администрация		Администрация
	Главное управление Госсовета		Секретариат
	Министерства и государственные комитеты		Отделы ЦК
	Юридические структуры		Юридические структуры
	Верховный народный суд		Центральная комиссия по проверке дисциплины
	Верховная народная прокуратура		
	Выборные органы		Выборные органы
155	Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей	344	Центральный комитет
2,979	Всекитайское собрание народных представителей	2,108	Съезд коммунистической партии

Литература:

1. Ден-Сяопин. Основные вопросы современного Китая. – М., 1988.
2. История Китая. – М., 1998.
3. Китай на пути модернизации и реформ. – М., 1999.
4. Дж. Д.Дербишайр, Я.Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. – М., 2004.
5. Государственная служба. – М., 1999.



Тема 6. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СТРАНАХ НАЦИОНАЛ-СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ¹

Вопрос 1. Основные характерные черты

Вопрос 2. Case-study. Сенегал

Вопрос 1. Основные характерные черты

Страны, относящиеся к этой категории, обладают многими чертами коммунистического государства, но в менее структурированной форме.

Существенные черты:

- одной политической партии открыто признающей социалистическую ориентацию, но чья роль на практике заключается в том, чтобы в большей степени быть покровителем национализма.;
- наличие харизматического лидера нации.

Восемь государств с национал-социалистическим режимом правления, приведенные в таблице, охватывают 1% всего мирового населения. Они сконцентрированы на Ближнем Востоке и в Африке.

¹ Дж. Д.Дербишайр, Я.Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. – М., 2004; Государственная служба. – М., 1999.

НАЦИОНАЛ-СОЦИАЛИСТИЧЕСКИЕ ГОСУДАРСТВА (8)					
Регион / страна	Год основания	ВВП на душу населения (долларов США)*	ВВП на душу населения (место в мире)*	Соблюдение прав человека (%)**	Соблюдение прав человека (место в мире)**
ЦЕНТРАЛЬНАЯ И ЮЖНАЯ АФРИКА (4)					
Конго, Республика	1997	710	135	неизвестно	неизвестно
Эритрея	1993	170	185	неизвестно	неизвестно
Сенегал	1960	630	141	71	45
Зимбабве	1980	565	145	65	53
БЛИЖНИЙ ВОСТОК И СЕВЕРНАЯ АФРИКА (4)					
Ирак					
Ливия	1970	1,150	111	17	104
Сирия	1977	6,715	46	24	99
Тунис	1971	1,140	112	30	93
	1963	1,870	88	60	60
* С 1995 г.					
** С 1991 г.					

Вопрос 2. Case-study. Сенегал

Конституция страны была принята в 1963 г. Согласно ей, Президент обладает неограниченной властью.



Литература:

1. David Osborn, Ted Gaebler Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, USA, 1993;
2. Дж. Д.Дербишайр, Я.Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. – М., 2004;
3. Государственная служба. – М., 1999.

Тема 7. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СТРАНАХ АВТОРИТАРНО-НАЦИОНАЛИСТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ¹

Вопрос 1. Основные характерные черты

Вопрос 2. Case-study. Туркменистан, Руанда

Вопрос 1. Основные характерные черты

Государствам, в которых существуют авторитарно-националистические режимы, свойственны следующие черты:

- Ограничения в деятельности одной или всех политических партий, что дает возможность осуществлять безраздельную и некритическую поддержку правительства.
- Единоличная или авторитарная коллективная харизматичная исполнительная власть.
- Либо отсутствие законодательного органа, чтобы уравновесить власть исполнительного органа, либо присутствие законодательного органа, который по существу является слугой исполнительного.
- Существование де-факто превосходства одной партии.

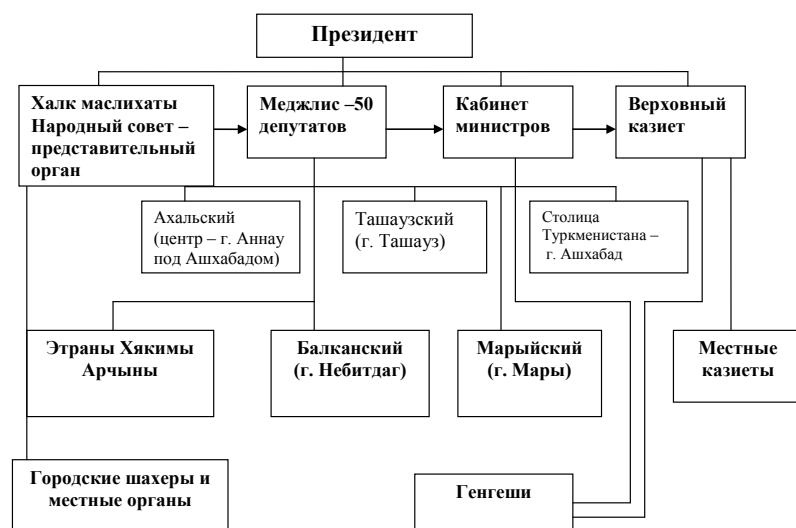
АВТОРИТАРНО-НАЦИОНАЛИСТИЧЕСКИЕ ГОСУДАРСТВА (12)					
Регион / страна	Год основания	ВВП на душу населения (долларов США)*	ВВП на душу населения (место в мире)*	Соблюдение прав человека (%)**	Соблюдение прав человека (место в мире)**
АЗИЯ (5)					
Казахстан	1991	1,300	102	неизвестно	неизвестно
Мальдивы	1968	980	120	неизвестно	неизвестно
Таджикистан	1991	360	159	неизвестно	неизвестно
Туркменистан	1991	1,080	115	неизвестно	неизвестно
Узбекистан	1991	1,040	117	неизвестно	неизвестно
ЦЕНТРАЛЬНАЯ И ВОСТОЧНАЯ ЕВРОПА (3)					
Азербайджан	1993	480	147	неизвестно	неизвестно
Армения	1990	775	130	неизвестно	неизвестно
Беларусь	1994	2,080	84	неизвестно	неизвестно
ЦЕНТРАЛЬНАЯ И ЮЖНАЯ АФРИКА (4)					
Джибути					
Руанда	1981	995	118	неизвестно	неизвестно
Уганда	1994	150	188	48	80
Экваториальная Гвинея	1986	225	177	46	83
	1991	400	152	неизвестно	неизвестно
* С 1995 г.					
** С 1991 г.					

Вопрос 2. Case-study №1. Руанда (Конституция 1978 г.)



¹ Дж. Д.Дербишайр, Я.Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. – М., 2004; Государственная служба. – М., 1999.

Case-study №2. Туркменистан



**В структуру правительства входят
21 министерство и 7 государственных комитетов**

Глава правительства (председатель Кабинета министров)	8 заместителей председателя Кабинет министров
Министерства	
Автомобильного транспорта	Внеэкономических связей
Внутренних дел	Здравоохранения
Иностранных дел	Культуры
Мелиорации и водного хозяйства	Нефти и газа
Образования	Обороны
Природопользования и охраны окружающей среды	Промышленности строительных материалов

Связи	Сельского хозяйства и продовольствия
Социального обеспечения	Строительства и архитектуры
Текстильной промышленности	Торговли и ресурсов
Экономики и финансов	Энергетики и промышленности
Юстиции	

Литература:

1. Дж. Д.Дербишайр, Я.Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. – М., 2004..
2. Государственная служба. – М., 1999.
3. Политология: энциклопедический словарь. М. 1993

Тема 8. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СТРАНАХ ВОЕННО-АВТОРИТАРНОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ

Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели

Вопрос 2. Case-study. Сомали, ЦАР

Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели

Восемь государств, относящихся к военному авторитаризму, охватывают 3% населения всего мира.

- о Военный авторитаризм - это форма авторитарного национализма, посредством которого военные лидеры навязывают свое управление государством населению;
- о в них самый низкий ВВП на душу населения;
- о самый низкий уровень грамотности;
- о самый низкий уровень урбанизации;
- о уровень занятых в сельском хозяйстве, наоборот, очень высок. Военная сила остается влиятельной в этих странах.

ВОЕННО-АВТОРИТАРНЫЕ ГОСУДАРСТВА (8)					
Регион / страна	Год основания	ВВП на душу населения (долларов США)*	ВВП на душу населения (место в мире)*	Соблюдение прав человека (%)**	Соблюдение прав человека (место в мире)**
1	2	3	4	5	6
АЗИЯ (1) Мьянма	1988	580	144	17	104

1	2	3	4	5	6
ЦЕНТРАЛЬНАЯ И ЮЖНАЯ АФРИКА (7)					
Бурунди	1996	160	187	неизвестно	неизвестно
Гвинея-Биссау	1999	255	171	неизвестно	неизвестно
Коморские острова	1999	380	155	неизвестно	неизвестно
Конго, Демократ. Республика	1997	125	190	40	88
Нигер	1999	225	177	неизвестно	неизвестно
Нигер	1969	310	166	неизвестно	неизвестно
Сомали	1989	415	150	18	103
Судан					
* С 1995 г. ** С 1991 г.					

Case-study №1

Вопрос 2. Сомалийская Демократическая Республика

Центральный уровень

Глава государства и правительства – Президент

В марте 1993 г. **15 представителей** главных политических партий создали **Временный национальный совет (из 74 членов)**

Политические партии основываются не столько на идеологии, сколько на клановой принадлежности

Клановое разделение - причина гражданской войны и угрозы возникновения анархии в обществе

Местный уровень

Из **18 областей**, которые в свою очередь подразделяется на округа

Case-study №2

РАФАЕЛЬ ЛЕОНИДАС ТРУХИЛЬО

Доминиканский диктатор, получивший за многочисленные криминальные связи презрительное прозвище *el chivo*, держал в страхе страну 30 лет.

В биографии этого государственного деятеля есть такие «пикантные штрихи», как мелкое воровство, конокрадство, занятия контрабандой. Один из западных журналистов, изучавших его биографию, писал: «В обычные времена Трухильо, вероятно, окончил бы свое существование на виселице или просто погиб как безвестный сельский бандит, но время открыло широкие возможности именно для людей подобного рода».

В 1930 году в республике состоялись выборы, результаты которых были, разумеется, сфальсифицированы. Трухильо, ставший президентом, сразу же установил жесткую военную диктатуру, вскоре «трансформировавшуюся» в деспотию. Счет расстрелянных и заключенных в тюрьмы людей, недовольных его политикой, шел на тысячи. Он четырежды переизбирался на пост президента и всегда – при «единодушной» поддержке избирателей. В 1930-1938- и 1942-1952 годах он сидел в кресле главы государства официально, а в 1952 году номинальным президентом стал родной брат Трухильо – Эктор (фактически же хозяином страны всегда оставался Рафаэль Леонидас, предусмотрительно занявший пост главы вооруженных сил).

Обладая безграничной властью, Трухильо «подмял» под себя многие отрасли промышленности, производство сахара, сбыт соли, мяса, табака, имел недвижимость за границей, скупал все самые лучшие земли в собственной стране. Если какой-нибудь доминиканский фермер неосмотрительно отказывался продавать диктатору свой участок земли, то спустя несколько дней это делала его вдова. В годы правления Трухильо махровым цветом цвел культ личности. Конгресс присвоил ему множество званий и титулов: «Благодетель отечества», «Восстановитель независимости», «Освободитель нации» и, «Покровитель изящных искусств и литературы», «Первый студент» и «Первый врач», «Первый доктор наук». Столица Доминиканской Республики – город Санто-Доминго, основанный Бартоломео Колумбом, – была пере-

именована в Сьюдад-Трухильо («город Трухильо»), а самая высокая вершина Карибских островов – Монте-Тина – в гору Трухильо. В республике существовала одна его партия – «Партидо Доминикано. Многочисленные братья, дети, дяди и племянники президента занимали посты министров, послов, депутатов. Трухильо имел право отстранять от должности любого чиновника, распускать конгресс и увольнять его отдельных членов, избранных народом. В сейфе у него хранились заранее подписанные и заверенные печатью распоряжения об отставке каждого из депутатов и сенаторов, а также вышедших должностных лиц, в которых следовало лишь проставить дату.

Тем временем недовольство правлением Трухильо выливалось во все более радикальные формы протеста. В 1954 году забастовал 20-тысячный коллектив одного из сахарных предприятий; в 1956-м вспыхнуло вооруженное восстание, которое было жестоко подавлено; в 1958-м военные устроили правительственный заговор, однако неудачный. В конце концов в оппозиционных Трухильо кругах возник заговор. Операцию по устранению тирана назначили на 30 мая 1961 года. В этот день Трухильо отправился на автомобиле в одно из своих загородных имений. По пути следования кортежа была устроена вооруженная засада, и в завязавшей перестрелке Трухильо убили. По данным так называемого Музея сопротивления, при Трухильо погибли 50 тыс. человек.

Case-study №3

ДАДА УМЕ ИДИ АМИН: ПОВЕЛИТЕЛЬ ВСЕХ ЗВЕРЕЙ НА ЗЕМЛЕ И РЫБ В МОРЕ

Полный титул президента Уганды Амина так и звучал: **Его Превосходительство Пожизненный Президент, Фельдмаршал Аль-Хаджи Доктор Иди Амин, VC, DSO, MC, Повелитель всех зверей на земле и рыб в море, Завоеватель Британской Империи в Африке в общем и Уганды в частности.**

Правление Иди Амина отмечено проявлениями крайнего национализма и трайбализма.

Число его жертв колеблется от 100 тыс. до 300 тыс. человек. Бывший угандийский министр просвещения, сбежавший в Кению, позже дал бывшему шефу пространную характеристику: « Он не может сосредоточиться на серьезном деле больше, чем на полчаса. Он ничего не читает, не умеет писать, считает по пальцам рук. Он не участвовал в заседаниях кабинета, не читал аналитических докладов. В результате переворота 1966 года Амин стал генералом и командующим армии Уганды. А в 1971-м «повелитель зверей и рыб» пришел к власти на волне другого государственного переворота. Он тайно организовал эскадроны смерти, первыми жертвами которых стали 70 офицеров, выступивших против Иди Амина во время переворота. Голову одного из них, начальника штаба Сулеймана Хуссейна, диктатор впоследствии держал в своем холодильнике в качестве трофея. До мая 1971-го Амин с помощью своих эскадронов смерти расправился практически со всем высшим армейским командным составом, убив более 10 тыс. человек. С каждым годом казни и убийства становились все более массовыми. Солдаты не успевали рыть могилы, поэтому тела просто сбрасывали в Нил или скармливали крокодилам. Несколько раз властям приходилось временно останавливать гидроэлектростанцию в Джиндже, так как тела убитых застревали в водозаборных трубах.

Амин проводил жестокий террор на основе собственных декретов №5 и 8. Первый из них был издан в марте 1971 года, он предоставлял военным право задерживать любого человека, обвиненного в «нарушении порядка». Для борьбы с инакомыслием Иди Амин организовал Бюро государственных расследований, которое не только

мгновенно пресекало любую оппозицию, но и вело слежку за большей частью городского населения. Для пополнения бюджета БГР Амин изобрел способ получения денег: работники бюро с личного поощрения президента имели право арестовывать и убивать случайных людей. Семья незаконно убитого должна была заплатить за возвращение тела покойного. Так как в Уганде распространен культ предков, родственники чаще всего были вынуждены идти на выплату денег убийцам погибшего за возможность его похоронить. Иди Амин был во власти восемь лет и довел страну до такого состояния, что свергать его было просто некому. Уганда – «Жемчужина Африки», как назвал ее в свое время Уинстон Черчилль, – превратилась в страну мертвецов. В 1979 году проблему разрешила соседняя Танзания, задыхавшаяся от потока угандийских беженцев. Когда танзанийская армия перешла границу, диктатор на личном самолете улетел в Саудовскую Аравию. В июле 2003 года в эрриядской клинике 78-летний Дада Уме Иди Амин умер от сердечной недостаточности.

Литература:

1. David Osborn, Ted Gaebler Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, USA, 1993.
2. Дж. Д.Дербишайр, Я.Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. – М., 2004.
3. Государственная служба. – М., 1999.
4. Интернет-ресурсы.

Тема 9. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СТРАНАХ ИСЛАМИСТСКО-НАЦИОНАЛИСТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ¹

Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели

Вопрос 2. Case-study. Исламская Республика Иран

Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели

Ислам – религиозная идеология господств, государственная идеология.

Шариат (исламский свод законов) – основной закон в жизни, исламские духовные лидеры обеспечивают стратегическое руководство, и политика исламских политических партий выработана в соответствии с Кораном и шариатом религиозными учеными, занимающими видное положение в обществе.

Объединенное население двух государств с исламистскими националистическими режимами составляет 78 млн. человек, и рейтинги гражданских прав, уровни грамотности и урбанизации сравнительно низкие.

ИСЛАМИСТСКО-НАЦИОНАЛИСТИЧЕСКИЕ ГОСУДАРСТВА (2)					
Регион / страна	Год основания	ВВП на душу населения (долларов США)*	ВВП на душу населения (место в мире)*	Соблюдение прав человека (%)**	Соблюдение прав человека (место в мире)**
АЗИЯ (1) Афганистан	1992	150	188	28	96
БЛИЖНИЙ ВОСТОК И СЕВЕРНАЯ АФРИКА (1) Иран	1979	1,380	100	22	100
* С 1995 г. ** С 1991 г.					

Вопрос 2. Case-study. Исламская Республика Иран.

Конституция 1979 г.



¹ Дж. Д.Дербишайр, Я.Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. – М., 2004; Государственная служба. – М., 1999.

ШАРИАТ включает:

Вопросы исламской этики.

Нормы, регламентирующие порядок исполнения религиозных обрядов верующими (их отношения с Аллахом: ибадат);

Конкретные правила поведения, регулирующие отношения между людьми.

Конституция мусульманских стран в качестве источника законодательства провозглашает *ШАРИАТ*;

Коран – священная книга мусульман и содержит положения о необходимости следовать всем содержащимся в ней предписаниям. «И это Книга, которую мы ниспослали, благословенная; следуйте же за ней и будьте богобоязненны, может быть, вы будете помилованы» (6:155).

В Коране и сунне предусмотрены ответы на все жизненные вопросы «Мы не упустили в книге ничего» (6:38).

Незыблемость Корана в качестве главного источника права не подвергалась сомнению даже модернистами.

Коран является достаточно динамичным для того, чтобы отвечать насущным потребностям общества.

В Коране содержится около **300 аятов**, включающих предписания, регулирующие различные аспекты человеческой деятельности.

Из них вопросам религиозного культа (ибадат) посвящены примерно **120 аятов**;

А брачно-семейным и наследственным отношениям (право личности статуса) – около **70 аятов**;

Деликатное право освещается почти в **30 аятах**;

Сфера международных отношений затрагивается в 25 аятах;

10 аятов посвящены финансовым отношениям;

Законодателем (Аллахом) даны лишь общие ориентиры направления для деятельности правоведов.

Литература:

1. Антология мировой правовой мысли: в 5 т. – Т. 1: Античность. Восточные цивилизации; отв. ред. Л. Р. Сюкияйнен. – М., 1999.
2. История Ирана., М. 1997
3. Дж. Д.Дербишайр, Я.Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. – М., 2004.

Тема 10. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СТРАНАХ АБСОЛЮТИСТСКОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ¹

Вопрос 1. Основные характерные черты

Вопрос 2. Case-study. Королевство Саудовская Аравия

Вопрос 1. Основные характерные черты

Основой является средневековая европейская доктрина «Божественное правление королей»:

1. Отсутствие любой конституционной формы, народной или судебной палаты, способной противостоять исполнительной власти.
2. Отказ от права формирования политических партий или других видов организованных групп.
3. Системы правления основаны на поддержке, идущей от патронажа или неопатримонализме (правление, основанное на наследовании).

Двенадцать абсолютистских режимов охватывают 33 млн. человек, соответственно 1% мирового населения.

¹ Дж. Д.Дербишайр, Я.Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. – М., 2004; Государственная служба. – М., 1999.

АБСОЛЮТНЫЕ МОНАРХИИ (12)					
Регион / страна	Год основания	ВВП на душу населения (долларов США)*	ВВП на душу населения (место в мире)*	Соблюдение прав человека (%)**	Соблюдение прав человека (место в мире)**
АЗИЯ (2)					
Бруней	1984	13,030	33	неизвестно	неизвестно
Бутан	1907	180	18	неизвестно	неизвестно
ЦЕНТРАЛЬНАЯ И ЮЖНАЯ АФРИКА (1)					
Свазиленд	1968	1,270	103	неизвестно	неизвестно
БЛИЖНИЙ ВОСТОК И СЕВЕРНАЯ АФРИКА (7)					
Бахрейн	1971	8,240	41	неизвестно	неизвестно
Иордан	1952	1,220	106	65	53
Катар	1971	12,800	31	неизвестно	неизвестно
Кувейт	1961	18,360	25	33	90
Объединенные Арабские Эмираты	1971	17,900	26	неизвестно	неизвестно
Оман	1951	5,090	51	49	77
Саудовская Аравия	1932	7,650	44	29	95
СЕВЕРНАЯ И ЗАПАДНАЯ ЕВРОПА (1)					
Ватикан, город-государство	1377	25,000	11	неизвестно	неизвестно
ОКЕАНИЯ (1)					
Тонга	1875	1,700	91	неизвестно	неизвестно
* С 1995 г. ** С 1991 г.					

Вопрос 2. Королевство Саудовская Аравия

Case-study

Саудовская Аравия (Конституция 1992 г.) – абсолютная монархия без законодательного органа и политических партий.

Король управляет в соответствии с исламским законом (шариатом) посредством издания **указов**, он назначает Совет министров

(кабинет), чьи решения принимаются большинством голосов, но всегда подлежат окончательному утверждению **королем**.

Наследный принц занимает должность первого заместителя премьер-министра.

Консультативный совет (Меджлис аль-Шура) состоит из **60 человек**, назначаемых каждые 4 года.

Линия Королевского престолонаследия переходит от брата к брату согласно возрасту.

Политические партии в стране отсутствуют.

Следует сказать, что понятие «шариат» неоднозначно толкуется и среди самих мусульманских правоведов. В буквальном переводе с арабского «шариат» (араб, аш-шари'а) означает «путь, тропа к источнику (дающему жизнь)», а глагол «шара'а», будучи одного корня с существительным «шариат», переводится как «предписывать, узаконивать» (Коран, 42: 13). Само слово «шариат» используется в Коране для обозначения указанного Аллахом прямого пути, позволяющего верующему попасть в рай (Коран, 45: 18).

- Регулирует отношения с участием немусульман. Например, уголовное законодательство Саудовской Аравии, Судана и др., включающее нормы мусульманского права, адресовано всем жителям этих государств, вне зависимости от их религиозной принадлежности. В шариат входят как общие, так и конкретные предписания, содержащиеся в Коране и сунне и касающиеся религиозной догматики, этики, вопросов культа и правил взаимоотношений людей. При этом доля конкретных предписаний несравнимо мала по сравнению с долей общих.

- Шариат неизменен, и источникам шариата являются Коран и сунна Шариат, существуя вне времени и пространства, обязателен для всех мусульман. Как известно, в каждой стране есть своя собственная правовая система, включающая всю совокупность правовых явлений (норм, учреждений, отношений, правосознания), существующих в ее рамках. При этом в правовых системах целого ряда стран присутствуют общие черты, которые позволяют отнести их к одной правовой семье.

- Правовые системы всех без исключения мусульманских стран связаны между собой исторически и имеют происхождение от правовой системы раннеисламской общины - государства, созданной Пророком Мухаммедом, вне зависимости от степени влияния ислама на современную общественно-политическую жизнь в этих странах.

• В большинстве конституций мусульманских стран в качестве источника законодательства провозглашен шариат. Несмотря на расхождения во взглядах между толками и отдельными учеными, существует перечень основных источников мусульманского права, признаваемый всеми правоведами.

• Структура отдельной нормы права, а также деление на отрасли (фуру') и институты в мусульманском праве различных стран не имеют существенных отличий.

• В течение длительного времени (X-XVI вв.) мусульманскими юристами разрабатывались общие принципы мусульманского права. Эти принципы, выведенные на основании конкретных норм мусульманского права, признаются всеми правоведами и обязательны для учета судами при вынесении ими решений.

• На протяжении многих веков мусульманские юристы в различных государствах используют одни и те же понятия и категории. Нюансы сохраняются лишь при их толковании. В то же время неизменной остается техника изложения норм права (прежде всего в форме доктрины).

1. Некоторые народы, принявшие ислам и воспринявшие его догматическую сторону, отказались от распространения на них юрисдикции мусульманского права. Например, страны Тропической Африки, где большая часть общественных отношений регулируется обычным правом. Или более яркий пример – Турция, где после 1924 г. законодательство, основанное на нормах мусульманского права, было заменено европейским. В то же время ислам в этой стране сохранил свои позиции как главенствующая религия.

• Формально мусульманское право имеет персональный характер применения, т. е. распространяется исключительно на приверженцев ислама. Однако в целом ряде государств мусульманское право другой стороны распространяется на всех без исключения мусульман. Например, из сферы действия принятого в 1980 г. в Пакистане закона о закяте исключаются мусульмане-шииты, поскольку данный нормативно-правовой акт был принят в соответствии с суннитской интерпретацией вопросов налогообложения. К тому же если бы фикх был религиозным правом, то как объяснить тот факт, что мусульманину дозволяется сначала следовать мнению одного правоведа, а впоследствии предпочесть точку зрения друго-

го? Очевидно, что в случае с религиозным правом постановка подобных вопросов невозможна в принципе.

Коран. Коран является Священной Книгой мусульман и содержит положения о необходимости следовать всем содержащимся в нем предписаниям: «И это – Книга, которую мы ниспослали, благословенная; следуйте же за ней и будьте богобоязненны, может быть, вы будете помилованы!» (6: 155)¹.

Все мусульманские правоведы в той или иной степени считают, что в Коране и сунне предусмотрены ответы на любые возможные вопросы: незыблемость Корана в качестве главного источника права не подвергалась сомнению даже модернистами.

Согласно подсчетам специалистов, в Коране содержится около 300 аятов, включающих предписания, регулирующие различные аспекты человеческой деятельности. Из них вопросам религиозного культа ('ибадат) посвящено примерно 120 аятов, а брачно-семейным и наследственным отношениям (право личного статуса) – около 70 аятов. Примерно столько же аятов касается правил ведения торговли. Деликтное право освещается почти в 30 аятах. То, что в современном мире принято относить к сфере международных отношений, затрагивается в 25 аятах. По десять аятов посвящено вопросам государственного устройства, судебного процесса и финансовым отношениям. Право личного статуса наиболее подробно регламентировано в Коране. Большинство же правовых проблем освещено сжато. Законодателем (Аллахом) даны лишь общие ориентиры, направления для деятельности правоведов. Кроме того, в Коране содержится много положений, которые не могут быть отнесены к какой-либо отдельной отрасли. (45:13).

При анализе аятов Корана, имеющих правовое содержание, необходимо соблюдать целый ряд условий. Существенную роль, например, играют причины ниспослания того или иного аята. Ниспослание Корана, по мнению мусульманских богословов, делится на две части: 1) ниспосланное само по себе и 2) ниспосланное вследствие какого-либо события или вопроса.

¹ Коран. Б. 2004 г. Коран / перевод Валерия Пороховой М. 1992. Политические системы и политические культуры Востока. М. 2007 г.

По словам крупнейшего знатока истории ниспослания Корана Абу-л-Хасана ал-Вахиди: «Невозможно толковать аят, не узнав связанной с ним истории и не выяснив все о его ниспослании». В своей книге «Совершенство в коранических науках» египетский правовед ас-Суйути приводит множество примеров, подчеркивающих важность учета условий ниспослания аятов Корана.

Мусульманскими правоведами выделяется пять видов коранических положений, на основании которых могут быть вынесены соответствующие правовые решения:

1) Насс (букв.: текст) – ясно выраженные положения. Например, «Вору и воровке отсекайте их руки» (5: 38);

2) Захир (букв.: очевидное значение) – положения, имеющие конкретное (специальное) значение, но которые тем не менее необходимо толковать расширительно. Например, основатель маликитского мазхаба Малик Анас¹ полагал, что под словом «мечети» в аяте: .. «когда вы благочестиво пребываете в местах поклонения (мечетях)» (2:187) имеются в виду все мечети, а не только соборные (джум'а-мечети). Однако если период и'тикаф² затрагивает пятницу, то слово «мечети» следует понимать в значении джум'а-мечетей, чтобы лицо, намеревающееся посетить такую мечеть, не прерывало состояние итикафа;

3) Далил (букв.: указание). В Коране сказано: «А кто из вас не обладает достатком, чтобы жениться на охраняемых верующих, то - из тех, которыми овладели десницы ваши, из ваших верующих рабынь... Это – тем из вас, кто боится тягости (зи-на')» (4:25). Иными словами, в данном аяте подразумевается, что если у человека достаточно средств и он не опасается совершить прелюбодеяние, то ему не следует жениться на рабыне;

4) Мафхум (букв.: то, что понятно). В Коране содержится запрет повышать голос на родителей: «Если достигает у тебя старости один из них или оба, то не говори им тьфу. И не кричи на них, а говори им слово благородное» (17:23). В более широком значении это положение означает запрет вообще плохо обращаться с родителями;

5) Шабах (букв.: сходство) - предписания, где, помимо самого текста излагается причина их ниспослания. Например, «Скажи:

«В том, что открыто мне, я нахожу запретным употреблять в пищу только мертвечину или пролитую кровь, или мясо свиньи, потому что это – скверна, а также недозволенное мясо животных, заколотых не с призыванием Аллаха»» (6:145). Таким образом, в данном аяте не только запрещается употребление определенной группы продуктов питания, но и объясняется, почему данный запрет наложен.

Однако, если принять во внимание ключевое значение Корана как источника права, Коран сам по себе не содержит правовых норм, а включает прежде всего религиозные правила поведения, часть которых является источником конкретных норм мусульманского права за счет признания их со стороны государства.

Сунна. Сунна в значении совокупности преданий, содержащих сведения о действиях и высказываниях Пророка, является вторым по важности источником мусульманского права. Обоснование этого можно найти в Коране: «Кто покорился посланнику, тот покорился Аллаху» (4:80) и др. (4:59, 65; 59:7).

Однако не любое предание (хадис) может быть источником права. Важно, чтобы в тексте хадиса содержалось какое-нибудь правило поведения для того, чтобы рассматривать его в качестве правового источника.

Выделяются следующие виды хадисов по степени важности и достоверности: 1) мутаватир («последовательно дошедшие»), передатчики которых многочисленны и сходятся друг с другом; 2) машхур («известные»), сообщаемые одновременно более чем двумя сподвижниками Пророка; 3) ахад («единоличные»), передаваемые со слов одного лица; 4) сахих («здоровые»), удовлетворяющие всем требованиям критики и не противоречащие другим хадисам; 5) хасан («хорошие»), не вполне безупречные, которые могут быть исправлены другими свидетельствами; 6) да'иф («слабые»), не выдерживающие строгой критики.

Сунны должны подтверждать то, что говорится в Коране (например, хадис, приведенный со слов Ибн Мас'уда, где речь идет о легитимности применения смертной казни в отношении мусульманина в трех случаях, дублирует ряд положений Священной Книги (2: 178-179, 5:45 и др.).

1) Конкретизировать и разъяснять аяты Корана (например, в Коране сказано: «Вору и воровке отсекайте их руки...» (5:38), а в

¹ Подробнее о Малике б. Анасе и маликитском макзабе см. далее.

² И'тикаф – период пребывания в мечети в течение длительного времени с целью поклонения АЛЛАХУ.

сунне уточнено, что руку надо рубить по запястье, а также указан тот необходимый минимум (нисаб), украв который, человек может быть наказан соответствующим образом.

2) Вводить новое правило поведения (установление закия-та ал-фитр и др.).

3) Ограничивать применение положений Корана с помощью метода ограничения свободного выбора (например, хадис о том, что тот, кто наследует по закону, не наследует по завещанию, фактически ограничивает действие уже упоминавшегося 180 аята суры, где речь идет только о наследовании по завещанию).

При решении различных правовых вопросов авторитет сунны не уступает авторитету Корана.

Иджма (единодушное мнение, решение). По мнению мусульманских правоведов, обоснование данного корня фикха содержится в тексте Корана: «О, вы, которые уверовали! Повинуйтесь Аллаху и повинуйтесь Посланнику и обладателям власти среди вас» (4:59). «А если кто отказывается от Посланника после того, как стал ему ясен прямой путь, и он следует не по пути верующих.» (4:115). В качестве подтверждения важности иджма мусульманскими правоведом также приводятся известные хадисы Пророка: «Моя община не может сообща впасть в заблуждение» и «То, что мусульмане считают хорошим, то и для Аллаха является хорошим».

Правоведы всех мазхабов признают за иджма право выступать в качестве третьего по важности источника фикха, но расходятся во мнении при определении категории лиц, позиции которых подлежат согласованию. Соответствовать требованиям, установленным для муджтахидов (знатока шариата, компетентного высказывать самостоятельные суждения и выносить решения по различным правовым вопросам), может далеко не каждый правовед.

Доктриной сформулированы следующие качества, которыми должен обладать кандидат:

- в совершенстве владеть арабским языком;
- верить в каноны ислама и следовать установленным религиозным предписаниям;
- знать наизусть Коран и основные комментарии к нему, а также обстоятельства ниспослания как целых сур, так и отдельных аятов;

- помнить около 3 000 хадисов, включая непосредственно текст хадиса, а также цепочку передатчиков;
- доказать свою авторитетность в диспутах и публичных выступлениях;
- разбираться в вопросах иджма и в позициях различных правоведов в отношении одних и тех же вопросов ;
- владеть методикой интерпретации избираемых правовых материалов;
- быть специалистом в области применения кийаса;
- понимать цели шариата и следовать им при решении поставленных задач.

Кийас (суждение по аналогии). С точки зрения западной правовой доктрины кийас представляет собой не источник права, а метод заполнения пробелов в законодательстве.

Мусульманский правовед-суннит, применяющий кийас, должен сначала внимательно изучить явный и скрытый смысл всех положений, содержащихся в Коране и сунне, а уже затем подвергнуть тщательному анализу (активно используя метод абстрагирования) случай, требующий правового решения, и искать аналогию в Священной Книге или хадисах, а также в заключениях праведных халифов по различным вопросам. Кроме того, возможно проведение аналогии на основе достоверных, получивших широкую известность в обществе фактов.

Кийас включает в себя: 1. Модель решаемого вопроса; 2. Запрет или предписание, содержащееся в Коране или сунне, а также других источниках по уже решенному вопросу; 3. Обоснование суждения, на котором строится все сопоставление.

Кийас как один из корней мусульманского права сформулирован на основе индивидуального мнения (ар-рай'). Применение данного рационалистического принципа позволило соединить представления о праве населения Аравийского полуострова с правовой культурой жителей регионов, вошедших в состав мусульманского государства.

Однако со временем с кийасом произошло то же самое, что и с хадисами. Помимо того что широкое употребление кийаса давало простор для злоупотреблений со стороны судей, общее количество вынесенных суждений превысило «критическую массу». Один и тот же случай мог быть истолкован разными правоведом по-

разному. В итоге в последующие эпохи начиная с XI-XII вв. применение кийаса было ограничено второстепенными правовыми вопросами, что привело к определенному застою в процессе нормотворчества мусульманских правоведов. Кийас в той или иной степени признается всеми суннитскими мазхабами. К суждению по аналогии обращаются в том случае, когда Коран и сунна не содержат соответствующих ясных предписаний, а *иджма'* по данному вопросу не сформулирована.

В отличие от последователей суннитских правовых школ, шииты отрицательно относятся к кийасу. В частности, в одном признаваемом шиитами хадисе устами Пророка говорится: «Мои приверженцы разделятся на 73 секты, и самой заблудшей будет та группа, которая будет решать вопросы на основе кийаса».

Истихсан. В переводе с арабского истихсан означает «предпочтение». Данный метод поиска правовых решений был разработан Абу Ханифой. Причина появления истихсана была связана с тем, что в ряде случаев применение кийаса могло привести к принятию решений, не соответствующих интересам людей и не учитывающих обстоятельств места и времени, т. е. всей совокупности фактов, которые необходимо принять во внимание при рассмотрении правовой проблемы. В связи с этим при изучении нескольких правовых норм мусульманский правовед может отвергнуть ту, которая выведена на основании кийаса, и предпочесть другую, которая, по его мнению, наибольшим образом подходит для рассматриваемой ситуации. В таких случаях иногда говорится, что правовед выбирает между поверхностным (кийас захир) и скрытым кийасом (кийас хафи).

Классический пример применения истихсана приводит известный мусульманский правовед из Египта 'Абд ал-Ваххаб Халлаф. Им был рассмотрен случай, когда одно лицо учреждает вакф, предметом которого выступает участок обрабатываемой земли. При этом учредитель вакфа не оговаривает, что в круг охватываемых данным вакфом имущественных прав входит также в качестве сервитута право пользования водой для орошения и право прохода через территорию участка.

В такой ситуации все зависит от выбора кийаса. Если применить метод поверхностного кийаса, суть которого состоит в обнаружении формального сходства между двумя нормами с целью прове-

дения аналогии, то рассматриваемый договор вакфа уподобляется договору купли-продажи земли. В соответствии с требованиями мусульманского права к условиям договора купли-продажи вышеперечисленные имущественные права (право пользования водой и право прохода) могут быть защищены, только если соответствующая оговорка включена в текст контракта.

Однако на данную проблему можно посмотреть с позиции анализа сущности договора вакфа. Тогда указанный договор можно будет сопоставить не только с договором купли-продажи, но и с договором аренды. В последнем случае право прохода и право пользования водой могут войти в число связанных с вакуфной собственностью прав и подлежать правовой защите без необходимости делать соответствующую оговорку в контракте. Правовед, выносящий такое решение, исходит из того, что сущность договора вакфа состоит не в отчуждении права собственности, а в использовании переданного в вакф имущества в интересах бенефициариев (выгодоприобретателей). Поэтому он делает выбор в пользу более предпочтительного в такой ситуации договора аренды.

Следует отметить, чтобы тот или иной нормативно-правовой акт мог быть признан в качестве источника мусульманского права, он должен по меньшей мере соответствовать следующим критериям:

- 1) не объявлять разрешенным то, что запрещено, и не запрещать то, что разрешено в Коране и сунне;
- 2) быть разработанным авторитетными мусульманскими правоведами (или при их непосредственном участии);
- 3) основываться на положениях Корана и сунны и достижениях мусульманско-правовой мысли (включая общие принципы мусульманского права);
- 4) быть направленным на защиту пяти основных ценностей ислама и интересов мусульман;
- 5) обладать соответствующим механизмом реализации содержащихся в нем положений на практике.

Соответствуя вышеуказанным критериям, закон вполне может быть признан в качестве источника и одновременно формы реализации норм мусульманского права в наши дни.

МАЗХАБЫ (ПРАВОВЫЕ ШКОЛЫ)

По мнению целого ряда исследователей, первый (по времени появления и по значимости) мазхаб - это мазхаб самого Пророка Мухаммада, поскольку Пророк был первым, кто на основе толкования текста Корана стал выводить новые правовые нормы. Позднее, в годы правления праведных халифов Абу Бакра, 'Умара, 'Усмана и 'Али, господствовали мазхабы этих выдающихся сподвижников Пророка. Объясняется это тем, что последнее слово при решении важных правовых проблем оставалось за халифом.

Представители данной школы старались избегать выносить решения по любым вопросам, если в их распоряжении не было соответствующих ясных положений Корана и сунны. Однако вскоре под воздействием объективных обстоятельств (появления новых вопросов, прямой ответ на которые отсутствовал в Коране и сунне) они вынуждены были признать *иджма'* и *кийас* в качестве источников мусульманского права, придав им фактически субсидиарное значение. При этом следует подчеркнуть, что разброс мнений в среде ахл ал-хадис был даже шире, чем среди сторонников независимого суждения. Представителей данной школы еще называют *мединской школой*, поскольку их основная деятельность была сосредоточена в Медине и ее окрестностях - регионе, в те времена изобиловавшем хадисами.

До того как в суннизме и шиизме окончательно оформились мазхабы, сохранившие свое значение до наших дней, в процессе толкования Корана произошли не только качественные, но и количественные изменения. Согласно преданию, уже к началу III в. хиджры исчезло 500 мазхабов. 19 правовых школ, возникших в период с середины I до IV века хиджры, функционировали и развивались.

В настоящее время в мусульманском мире сохранили свое влияние

4 суннитских и 2 шиитских мазхаба.

Ханафитский мазхаб. Основатель мазхаба Абу Ханифа (699-767) родился в семье крупного иранского торговца шелком из Куфы. В истории ислама Абу Ханифа известен не только как выдающийся богослов и правовед, получивший за свои знания почетное прозвище *ал-имам ал-а'зам* (великий имам), но и как необычайно богобоязненный человек.

По преданию, узнав, что в Куфе продают мясо украденных овец, Абу Ханифа 7 лет не ел баранину из-за боязни съесть запретное.

Опасаясь обидеть невинных, имам наотрез отказывался от должности судьи, которую ему неоднократно силой навязывали правители. Так, примерно в 747-48 гг. Абу Ханифа вынужден был бежать в Мекку, не желая уступать требованиям наместника Ирака Ибн Хубайры, который принуждал имама стать судьей г. Куфы. Когда спустя несколько лет он вернулся в Куфу, 'аббасидский халиф Ал-Мансур предложил ему занять место кади или другую ответственную должность в столице халифата - Багдаде. Но Абу Ханифа вновь отказался, за что был брошен в темницу и выпорот. Вскоре имам умер.

У Абу Ханифы было много выдающихся учеников, благодаря которым до наших дней дошло его творческое наследие. Среди них выделяются Абу Йусуф, Зуфар ибн Худайл, Мухаммад ибн ал-Хасан аш-Шайбани.

Ханафиты однозначно признают Коран главным источником фикха. Что касается сунны, то последователи ханафитского мазхаба считают достойными доверия далеко не все хадисы, а только те, которые, помимо достоверности, обладают известностью. В качестве *иджма* признается прежде всего единодушное мнение сподвижников Пророка по вопросам, ответа на которые не содержится ни в Коране, ни в сунне. Если же между асхабами не было достигнуто консенсуса, то Абу Ханифа путем логического анализа выбирал наиболее предпочтительное мнение какого-нибудь одного сподвижника. Кроме того, ханафитами допускается *иджма'* небольших групп авторитетных правоведов (т. н. *локальная иджма'*).

Абу Ханифа и его ученики активно использовали *кийас*, а в случаях, когда применение *кийаса* могло нанести ущерб интересам человека, обращались к *истихсану*.

Благодаря признанию ханафитами за обычаем Сурф статуса дополнительного источника права, ханафитский мазхаб получил широкое распространение в мире. Большую роль в деле утверждения идей ученых ханафитского мазхаба оказало закрепление данного толка в качестве государственного в трех крупнейших мусульманских государствах: Османской империи, Золотой Орде и империи Великих Моголов.

В наши дни значительное число последователей ханафитского толка проживает в Афганистане, Индии, Ираке, Пакистане, России, среднеазиатских республиках СНГ, Турции и других странах.

Основатель *маликитского мазхаба* Малик Анас так же, как и Абу Ханифа, был торговцем шелком. Научная деятельность има-

ма Малика была тесно связана с Мединой, откуда он был родом. Главное произведение Малика Анаса - «Ал-Муватта'» («Расчищенная тропа») представляет собой сборник хадисов Пророка, а также высказываний и решений его сподвижников. Данное произведение дошло до нашего времени в редакциях Мухаммада аш-Шайбани и Йахьи ал-Лайси ал-Андалуси. Маликиты признают Коран и сунну в качестве главных источников права, причем сунна рассматривается как продолжение Корана (в той ее части, где приведены предания, переданные со слов сподвижников Пророка из Медины). Хадис, переданный хотя бы одним асхабом, маликиты ценят выше, чем кийас. Кроме того, в качестве дополнения к сунне, своего рода коллективного хадиса, рассматривается т.н. 'амал - практика жителей Медины.

Основываясь на том, что многие из жителей современной ему Медины были потомками сподвижников Пророка или тех, кому довелось общаться с ним, Малик рассматривал обычаи и традиции жителей Медины своего времени как разновидность ас-сунна ал-фа'алийя, где зафиксированы поступки и действия Пророка, или ас-сунна ат-такририйя (санкционирующей сунны). Ссылка на мнения и решения асхабов-немединцев, а также выдающихся последователей сподвижников (таби'ун) приемлема в качестве дополнительного источника.

Основное отличие маликитского мазхаба от ханафитского – в границах применения такого источника, как иджма'. По мнению Малика, в понятие «иджма'» входит прежде всего коллективное мнение сподвижников Пророка, а потом уже остальных правоведов. Кроме того, как и Абу Ханифа, Малик отдавал предпочтение индивидуальному мнению асхабов перед своим собственным.

'Урф в качестве дополнительного источника права также признается последователями маликитского мазхаба.

Шафи'итский мазхаб. Основателем шафи'итского мазхаба является Лбу Абдаллах Мухаммад б. Идрис Аш-Шафи'и (767-820). Вся творческую деятельность Аш-Шафи'и можно условно разделить на два периода: 1) доегипетский и 2) египетский.

В начале первого периода Аш-Шафи'и являлся учеником Малика Анаса, а после его смерти 795 г. прибыл в Мекку и вскоре был назначен правителем в Паджран. После того как имам вынужден был оставить эту должность, он спустя некоторое время перебрал-

ся в Багдад, где самостоятельно занялся иджитихадом. В Багдаде и Ракке (резиденции халифа) он перенял многие положения ханафитского учения. В доегипетский период, известный также как «Ал-Мазхаб ал-кадим» («Старая школа»), ученики записали со слов Аш-Шафи'и книгу «Ал-Худжжа» («Свидетельство»), в которой излагались основные положения шафи'итского толка на тот период.

Египетский период в жизни Аш-Шафи'и начался, когда он примерно в 814-15 гг. из-за разногласий с халифом Ал-Ма'муном покинул Багдад и уехал в эту страну. Здесь, будучи уже самостоятельным муджтахидом, он учился у учеников имама Ал-Лайса. Данный период, называемый иногда «Ал-Мазхаб ал-джадид» («Новая школа»), характеризуется расцветом шафи'итского толка. Аш-Шафи'и продиктовал своим ученикам книгу «Ал-Умм» («Сущность»). В «Ал-Умм» были пересмотрены многие предыдущие воззрения имама по вопросам права.

Аш-Шафи'и принадлежит выдающаяся роль в деле систематизации источников мусульманского права (усул ал-фикх) и развития соответствующей науки ('илм ал-усул).

Последователи шафи'итского мазхаба рассматривают Коран и сунну в качестве единого источника, при этом сунна выступает в качестве тафсира (толкования) к Корану.

Так же, как и Малик, Аш-Шафи'и безапелляционно принимал хадисы, исходящие от асхабов-мединцев. Главным условием приемлемости преданий имам считал их достоверность. Аш-Шафи'и впервые сформулировал положение о том, что иджма' является источником фикха. Рассматривая единодушное мнение в качестве третьего по важности источника права, имам тем не менее полагал, что его применение возможно далеко не во всех ситуациях. Аш-Шафи'и безоговорочно принимал иджма' сподвижников Пророка и муджтахидов из Медины. Если же они не пришли к единодушному решению по какому-либо вопросу, то Аш-Шафи'и, подобно Абу Ханифе, выбирал то мнение, которое он считал наиболее соответствующим содержанию главных источников - Корана и сунны.

Кийас, который Аш-Шафи'и определил как трехчленный силлогизм, используется шафи'итами для вынесения решения на основе предыдущих корней фикха.

Аш-Шафи'и отвергал истихсан, считая, что те, кто его использует, узурпируют права Аллаха.

Учениками Аш-Шафи'и были впоследствии основатели самостоятельных толков Ахмад б. Ханбал, Да'уд аз-Захири, Абу Джа'фар ат-Табари.

Шафи'итский толк получил наибольшее распространение в Иордании, Ливане, Палестине, Сирии, странах Юго-Восточной Азии и Восточной Африки. В России последователи шафи'итского мазхаба проживают в основном в Чечне и Дагестане.

Ханбалитский мазхаб. Ханбалиты, в отличие от других правовых школ, далеко не сразу были признаны в качестве последователей самостоятельного мазхаба. Например, Ат-Табари не считал основателя толка Ахмада б. Ханбала (780-855) юристом. О признании за последователями Ибн Ханбала статуса правой школы говорится у Ал-Газали около 1107 г.

Имам Ахмад б. Ханбал аш-Шайбани получил известность прежде всего как знаток хадисов. По легенде, он знал наизусть более 1 миллиона преданий.

Всю жизнь Ибн Ханбал страдал за свои убеждения. Отказавшись признать теорию му'тазилитов о сотворенности Корана, он был заключен в тюрьму на 28 месяцев.

Согласно Ибн ал-Джаузи, имам Ахмад не издавал фетв до тех пор, пока не достиг 40 лет.

Ханбалиты признают Коран и сунну в качестве главных источников права. Отрицая возможность рационального истолкования догматов веры, они отвергают как буквальное, так и аллегорическое толкование Священной Книги и хадисов.

Выступая в качестве последовательных сторонников чистоты исламского вероучения, ханбалиты делают акцент на сунне Пророка, объявляя ее главным критерием истинности веры мусульманина. Ибн Ханбал предпочитал при вынесении правового решения опираться на слабые (да'иф) хадисы, чем самому использовать кийас, называемый ханбалитами ал-кийас ад-дарура (араб. – аналогия по необходимости).

Как известно, не все деяния Пророка являются выражением его пророческой миссии. Например, поведение Мухаммада в быту. Ханбалиты же рассматривают бытовые подробности, освященные авторитетом сунны, в качестве одобряемых с точки зрения шариата действий и призывают следовать им.

Ханбалиты признают иджма' третьим по важности источником права, но, как считал Ибн Ханбал, доверия заслуживает только

единодушное мнение сподвижников Пророка и последователей сподвижников. Иджма' же последующих поколений исламских деятелей и ученых таким авторитетом не обладают ввиду фактической невозможности единодушного решения разъехавшихся по различным городам и регионам огромного мусульманского мира богословов и правоведов. Однако в случае недостижения согласия между асхабами по какому-либо вопросу индивидуальные мнения сподвижников также рассматриваются ханбалитами в качестве источника права. В этом смысле правовые заключения асхабов пользовались большим авторитетом, чем решения основателей мазхабов, включая самого Ибн Ханбала.

Во многом благодаря Ибн ал-Джаузи ханбалитский толк стал господствующим в Багдаде при халифе Ал-Мустади'. В своих ярких выступлениях Ибн ал-Джаузи призывал доносить на людей, порочащих репутацию Пророка.

Ибн Таймийа уделял большое внимание вопросам власти в мусульманском обществе. После его смерти ханбалитский толк стал утрачивать свое влияние. Многие ханбалиты были уничтожены монгольскими завоевателями за то, что оказывали им активное сопротивление словом и делом.

Проповедническая деятельность Мухаммада ибн 'Абд ал-Ваххаба (1703 или 1704-1787) – основателя салафитского призыва – позволила ханбалитскому толку как бы заново родиться. В своих воззрениях Ибн 'Абд ал-Ваххаб опирался на идеи, изложенные в трудах Ибн Таймийи.

Что касается *шиитов*, то среди них так же, как и среди суннитов, имело место деление на традиционалистов (ахбаритов, или ахбари) и рационалистов (усулитов, или усули). Признавая в качестве главных источников права Коран и сунну, ахбари фактически ставили знак равенства между иджма' и мнением находящегося во главе общины имама. Усули придавали единодушному мнению больше значения, но также оставляли за имамом последнее слово при решении того или иного правового вопроса. Кроме того, усулиты, в отличие от ахбаритов, активно применяют четвертый корень фикха – 'акл (разум).

Примерно в одно время с суннитскими стали возникать шиитские правовые школы, среди которых наибольшее влияние приобрели джа'фаритский (имамитский) и зайдитский мазхабы.

Джа'фаритский (имамитский) мазхаб. Данный мазхаб назван по имени пользующегося авторитетом как среди шиитов, так и суннитов шестого шиитского имама Джа'фара ас-Садика (ок. 700-765). Не принимая участия в политической борьбе за власть в халифате, имам посвятил себя исследовательской работе. Ему приписываются сочинения по различным отраслям знания, включая оккультные науки.

Ученики и последователи Джа'фара ас-Садика называют его автором особой богословской системы и разработчиком основ (усул) джа'фаритского мазхаба. Однако вопрос о роли имама в разработке правовых основ данного толка остается дискуссионным. В любом случае дальнейшее развитие джа'фаритского мазхаба было бы немыслимо без таких выдающихся правоведов последующих поколений, как Ал-Кулини (Ал-Кулайни), Ал-Кумми, Ат-Туси, Ал-Хилли и др.

Мухаммад б. Йакуб Абу Джа'фар ал-Кулини (ум. 941) является автором первого и наиболее полного сборника шиитских (имамитских) преданий (ахбаров) «Ал-Кафи фи 'илм-ад-дйн» («Достаточное изложение религиозных основ»), состоящего из 30 томов и содержащего около 16 000 хадисов. Ал-Кулини посвятил работе над данным трудом 20 лет. «Ал-Кафи» тематически разделен на две части: 1) усул - куда вошли предания, посвященные вопросам религиозной догматики, этики, имамата и др., и 2) фуру' – правовые хадисы 'ибадат (пост, молитва, хадж и др.) и муа'малат (право личного статуса, сделки и др.). Значительная роль в популяризации данной работы Ал-Кулини принадлежит другому выдающемуся богослову и правоведу Мухаммаду ат-Туси (995-1067), автору таких авторитетных сочинений, как «Ал-Истибсар фи ма ухтулифа фихи мин ал-ахбар» («Пояснение к расхождениям относительно (шиитских) преданий») и «Тахзиб ал-ахкам» («Дополнение к кораническим предписаниям»). Два данных труда, представляющих собой сборники хадисов, входят наряду с упоминавшимся «Ал-кафи» Ал-Кулини в число четырех сборников преданий, признанных шиитами-имамитами в качестве канонических. Четвертым произведением в этом списке является сборник Абу Джа'фара Мухаммада б. Али ал-Кумми, более известного под именем Ибн Бабуя (ум. 991), «Ман ла йахдурху ал-факих» («Каждый законовед - для себя»), куда вошло более 9 000 преданий.

Однако и после создания данных канонических трудов шиитские правоведы продолжали работу по сбору и систематизации хадисов. Но последующие сборники преданий не пользуются таким же авторитетом, как выше названные четыре. На протяжении многих веков (вплоть до XIX в.) в среде шиитов – имамитов велись острые дискуссии между ахбаритами (традиционалистами) и усулитами (рационалистами). **Борьба** шла с переменным успехом, в итоге верх одержали рационалисты. Поэтому в определенном смысле можно утверждать, что джа'фаритский толк в его современном виде оформился лишь к концу XVIII века. При этом среди шиитов – имамитов и в настоящее время есть ахбариты, но их число незначительно по сравнению с числом усулитов.

Джа'фариты признают Коран в качестве главного источника права, придерживаясь при этом аллегорического толкования текста Священной Книги. Что касается хадисов, то последователями джа'фаритского толка признаются лишь те из них, которые переданы со слов родственников Пророка Мухаммада (ахл ал-байт).

Значительное влияние на методологию решения правовых вопросов джа'фаритами оказали шафи'иты. Джа'фариты-усулиты, как и шафи'иты, признают иджма' в качестве источника права, однако отвергают кийас, применяя вместо него другой корень (асл) фикха – 'акл (разум).

По мнению специалистов, при решении частных вопросов права (фуру'), в отличие от его основ (усул), шииты-имамиты довольно близки суннитам. Данное обстоятельство позволило некоторым ученым рассматривать джа'фаритский мазхаб в качестве пятой суннитской правовой школы.

Признание «правоверия» джа'фаритского мазхаба со стороны суннитов подтверждает тот факт, что это – единственный шиитский толк, получивший в XVIII в. отдельное место для молитвы в ограде Ка'бы наравне с суннитскими мазхабами. Однако позиция джа'фаритов в вопросе об имамате и проистекающие отсюда расхождения с суннитами в вопросе толкования усул ал-фикх не позволяют причислить джа'фаритский толк к суннитским не только с догматической, но и с правовой точки зрения.

В наши дни последователями джа'фаритского мазхаба является большинство жителей Ирана, около половины населения Ирака. Шииты - имамиты проживают также в Ливане, Кувейте и др. странах.

Зайдитский мазхаб считается самым умеренным в шиизме. Данный толк назван по имени внука третьего имама шиитов Хусейна - Зайда б. Али (ок. 700-740), которого его сторонники признали как пятого имама. Зайд был знаком с такими учеными, как Абу Ханифа и Суфйан ас-Саури.

Зайд возглавил борьбу с Омейядами, но вскоре в его стане произошел раскол, поскольку многие шииты не разделяли умеренных взглядов имама (он, например, в отличие от большинства своих сторонников, не считал первых халифов - Абу Бакра и 'Умара - узурпаторами власти, рассматривая в качестве такового лишь 'Усмана. В итоге, оставшись с небольшим войском, Зайд погиб в сражении.

Имам Зайд сам преподавал и имел много учеников. Однако он не записывал свои фетвы и не оставил сборника преданий, авторитетным знатоком которых считался. Его высказывания собирались учениками и составили впоследствии книгу «Ал-Маджму' ал-кабир», куда вошли хадисы и фетвы, приписываемые Зайду, а также другим ученым-Алидам. Составителем «Ал-Маджму' ал-кабир» выступил Абу Халид 'Амр б. Ха-лид ал-Васити (ум. 889). Среди других последователей имама Зайда следует отметить Ал-Касима б. Ибрахима ал-Хасани, одиннадцатого зайдитского имама; историка и знатока преданий Ахмада б. Му-хаммада ал-Хамдани, написавшего книгу об имамате «Китаб ал-валайа ва ман равайахум Гадир Хумм» («О наследовании верховной власти и о тех, кто рассказывал о деле Гадир Хумм»);

Зайдиты признают Коран в качестве главного источника права. При этом они всегда считали существующий текст Корана полным, отличаясь тем самым от радикальных шиитов. Очень важным является отношение зайдитов к сунне. Зайдиты расходятся с последователями других шиитских мазхабов в том, что признают не только хадисы, переданные родственниками Пророка (ахл ал-байт), но и все другие предания, заслуживающие доверия. Критический подход использовался Зайдом при изучении высказываний (аквал) имама 'Али. Зайд отбирал только те из них, которые, по его мнению, не вызывали сомнения с точки зрения достоверности, и рассматривал их как составную часть сунны.

Зайдиты считают иджма' третьим источником права (включая единодушные решения сподвижников Пророка). Что касается кийаса, то, формально не признавая его, зайдиты используют различные сходные с кийасом умозрительные конструкции. Четвертым источником права в зайдитском мазхабе является 'акл.

При решении правовых вопросов, не связанных с источниками (корнями) права, зайдиты в основном ориентируются на ханафитский мазхаб и в меньшей степени на шафи'итский и джа'фаритский.

Зайдитский мазхаб был объявлен государственным Идри-сидами (781-926), в Табаристане (863-928), Йемене (901-1962). В настоящее время данному толку следует большинство жителей Северного Йемена. Как показывает история развития мазхабов, среди основных факторов, оказавших влияние на укрепление авторитета мусульманско-правовых школ, выделяются:

во-первых: наличие выдающихся учеников у основателей толков, которые развили и популяризировали их идеи;

во-вторых: поддержка со стороны государства.

В IX веке в мусульманском мире наблюдается процесс консолидации мазхабов. Так, начиная примерно со второй половины XIX столетия, читая работы того или иного автора, иногда сложно установить, какого толка он придерживается. Данный процесс был обусловлен необходимостью разорвать порочные узы таклида, способствовавшие деградации мусульманского права, и сконцентрировать усилия мусульманских правоведов на работе по дальнейшему развитию фикха, утратившего к середине XIX века свое значение практически во всех мусульманских странах. Теперь мы можем утверждать, что усилия сторонников возрождения шариатских наук увенчались успехом. Начиная со второй половины XX века мусульманское право стало завоевывать, казалось бы, навсегда утраченные им позиции. В наши дни нормы фикха оказывают порой существенное влияние на различные сферы общественной жизни в исламском мире.

Литература

1. Дж. Д.Дербишайр, Я.Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. - М., 2004.
2. Государственная служба. - М.; 1999;
3. Антология мировой правовой мысли: в 5 т. - Т. 1: Античность. Восточные цивилизации; отв. ред. Л. Р. Сюкияйнен. - М., 1999.
4. Бобровников В. О. Мусульмане Северного Кавказа: обычай, право, насилие. - М., 2002.
5. Боголюбов А. С. О месте кийас в ряду основ мусульманского права// Письменные памятники и проблемы истории культу-

- ры народов Востока/ Кр. сообщ. VI годичной научной сессии ЛО ИВ АН СССР. – М., 1970.
6. Боголюбов А. С. Пресечение и наказание в мусульманском праве (VIII–IX вв.)//Ислам. Религия, общество, государство.– М., 1984;
 7. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности; пер. с фр. В. А. Туманова. М., 2003.
 8. Икбал М. Реконструкция религиозной мысли в исламе; пер. с англ. М. Т. Степанянц. – М., 2002.
 9. Ислам на территории бывшей Российской империи. Энциклопедический словарь; под ред. С. М. Прозорова. – Вып. 3. – М., 2001.
 10. Ислам. Энциклопедический словарь/ Г. В. Милославский и др. – М., 1991.
 11. Керимов Г. М. Шариат - закон жизни мусульман. – М., 1999.
 12. Кныш А. Д. Ханбалитская критика суфизма (по материалам «Талбис Иблис» Ибн ал-Джаузи) // Письменные памятники и проблемы истории, культуры народов Востока. / XVIII годичная науч. сессия ЛО ИВ АН СССР 1983-1984 гг. Ч. КМ., 1985.
 13. Коран; пер. с араб. И. Ю. Крачковского. – М., 1991.
 14. Массэ А. Ислам. Очерк истории; пер. с фр. Н.С. Луцкой и Н. Б. Кобриной. – М., 1982.
 15. МецА. Мусульманский Ренессанс; пер. с нем. Д. Е. Бертельса. – М., 1996.
 16. Теория государства и права; под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М., 2001.
 17. Политические системы и политические культуры Востока. – М., 2007.

Тема 11. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В НАЧАЛЕ XXI в.

Вопрос 1. *Типы законодательных органов.*

Ключевые компетенции депутата парламента

Вопрос 2. *Статус и функции парламента в системе государственной власти*

Вопрос 3. *Законодательный процесс. Работы в комитетах, комиссиях. Ключевые результаты работы парламента*

Вопрос 1. Типы законодательных органов. Ключевые компетенции депутата парламента

Парламентские обычаи – это правила установительного характера, сложившиеся за многие годы мировой парламентской практики.¹

Сведением в некий общий «кодекс» этих традиций, обычаев, прецедентов кропотливо занимался в конце XIX – начале XX в. видный американский общественный деятель Генри М. Роберт. В 1915 г. он увенчал свой труд обширной книгой «Правила парламентской процедуры». Работу эту американские исследователи называют «сводом парламентских законов», «моделью парламентского поведения», а автора ее – «отцом современной парламентской процедуры». Как писал сам Г.М. Роберт, «крайне важно, чтобы каждый почтенный общественный орган действовал на основе порядка, благопристойности и единообразия».²

Особенность «Правил» Роберта состоит в том, что они приспособлены для любой «ассамблеи», где принимаются решения, будь то палата парламента, клуб избирателей или религиозная община.

¹ Парламентское право России; под ред. засл. деятеля науки РФ, д.ю.н., проф. И.М. Степанова и д.ю.н. Т.Я. Хабриевой.

² Роберт Г.М. Правила парламентской процедуры. – М., 1992.

Скрупулезно разбираются процедуры ведения дел на собраниях (от внесения предложений при их классификации на главные, побочные и привилегированные до этикета прений и порядка голосования), права собраний, их рабочих органов (комитеты, комиссии), должностных лиц (председатель, секретарь, казначей) и т.д. Многие из них, будучи привнесены из английского и американского опыта парламентаризма, представляют то, что можно назвать азами парламентской культуры. Именно в них процессуальная сердцевина той особой юридической структуры каждого конституционно организованного государства, которую теперь называют парламентским правом.

Типы законодательных органов

Тип	Внутренняя структура/информационные потребности	Примеры
Трансформативный законодательный орган	Исключительно сложная	Конгресс США
Законодательный орган - политическая арена	Сложная	Британский парламент
Новые законодательные органы	Развивается	Боливийский конгресс
Законодательный орган – консультативный	Незначительная внутренняя структура	Парламент Саудовской Аравии.

Ключевые компетенции депутата

Ключевая компетенция депутата – в способности творчески комбинировать необходимые навыки и умения в своей работе; в способности быть лидером в разработке новых законов, норм, положений, способствующих развитию страны в условиях глобального мира.

Фундаментальной характеристикой деятельности депутатского корпуса является рост доходов и конкурентоспособность страны. Без роста доходов страна не может создать свое будущее.

Работа каждого депутата должна оцениваться с учетом создаваемой им ценности, насколько хорошо ему удастся прогнозировать изменения в сфере законотворчества в развитии страны.

Индикаторами оценки работы депутатов могут быть:

- 1) *разрыв в показателях деятельности по сравнению с депутатами других стран;*
- 2) *разрыв в адаптивности по сравнению с депутатами других стран;*
- 3) *разрыв в создании новых возможностей для страны по сравнению с депутатами других стран.*

Ключевая компетенция – способность создавать новые виды деятельности, новые ценности и новые возможности для развития страны. Депутаты действуют как единая команда совместно с другими управленцами из правительства.

Ключевые компетенции включают: творческое использование навыков и умений; удовлетворение потребностей и запросов избирателей; понимание не только технологического компонента, но и процесса управления на высшем уровне.

Основные направления управления компетенциями:

1. Получение депутатами новых знаний и их усвоение.
2. Постоянный мониторинг прогресса получения нового знания.
3. Интегрирование множества потоков знаний.
4. Обучение через действие. Умение устанавливать конкретные и достижимые цели. Такие цели позволяют учиться новому, фокусируют внимание на решении проблем интегрирования нового знания.
5. Уважение разных культур. Толерантность.

Депутаты должны не просто защищать интересы избирателей но и создавать новые возможности для роста их доходов. Депутаты должны создавать такие правила игры, чтобы страна, люди все время могли двигаться в позитивном направлении. Депутаты традиционно стараются удовлетворить текущие потребности избирателей, однако чтобы добиться устойчивого роста, основываясь на ключевых компетенциях, депутатам необходимы и креативный ум, и новые качественные характеристики: способность генерирования альтернатив; навыки решения проблем (реализовании возможностей). Если депутатский корпус не способен генерировать альтернативы – инновационного обновления и постепенного совершенствования управления страной, выбор стратегий развития страны сужается. Когда такое происходит, возможен только один результат – страна становится более слабой. Поэтому депутаты парламента должны

очень внимательно рассматривать предложенные ими законопроекты и сопровождающие их аналитические документы. Критический анализ существующей ситуации в стране является частью общего процесса стратегического планирования. Многие депутаты охотно соглашались, что генерирование альтернатив как часть решения проблем и использования возможностей – это та сфера, в которой они не могут похвастаться высокими результатами. В современных условиях изменения в стране и макросреде настолько заметны, а их игнорирование настолько рискованно, что генерирование стратегических альтернатив становится и необходимым, и важным компонентом в управлении изменениями в условиях глобализации.

Задавая будущую стратегическую направленность для страны, депутаты, как правило, начинают с идентификации и рассмотрения основных альтернатив стратегии развития. Генерируя альтернативы, которые можно довести до жизнеспособных стратегических вариантов, депутаты повышают шансы страны для прорыва в будущее.

Поэтому необходимы:

- 1) системно аналитический подход;
- 2) организационный контекст и цели;
- 3) учет изменений в технологии, внешней среде, в условиях глобальной конкуренции.

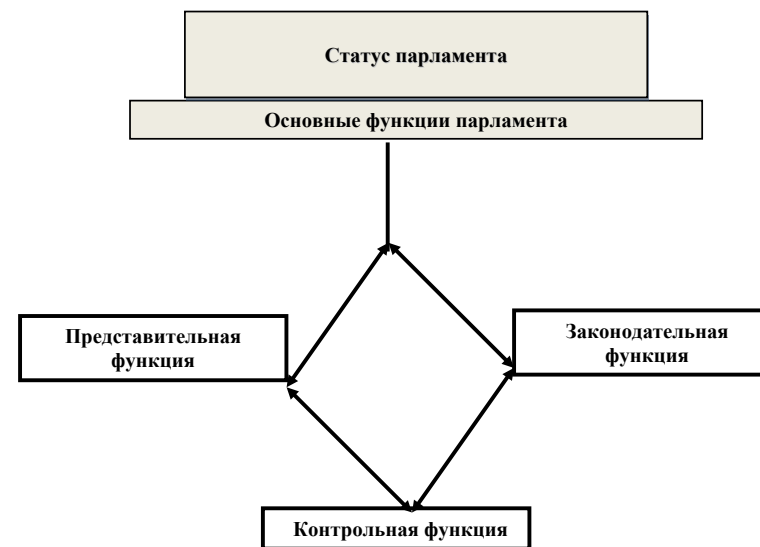
Программа «Вызовы тысячелетия» создана для работы с беднейшими странами мира и исходит из того, что помощь наиболее эффективна, когда она подкрепляет обоснованные политические, экономические и социальные меры, способствующие сокращению бедности посредством экономического роста.

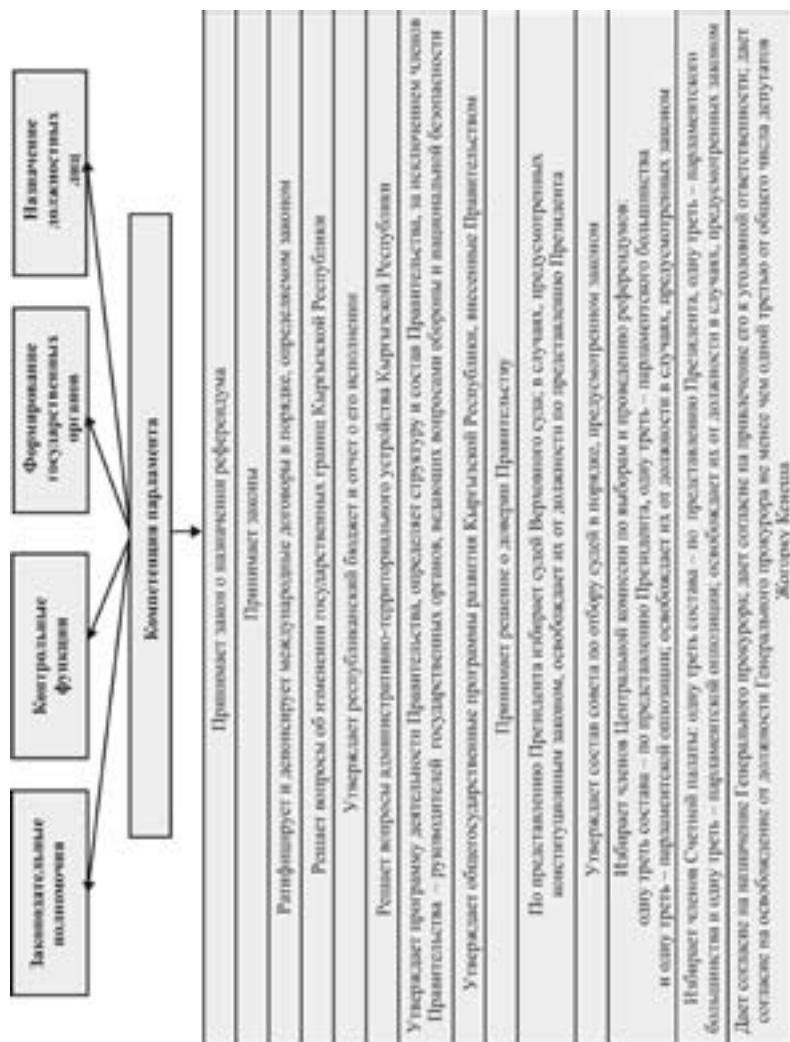
Вопрос 2. Статус и функции парламента в системе государственной власти

Принципиально деятельность парламента происходит в ракурсе трех традиционно данных парламентских функций: представительной, законодательной, контрольной.

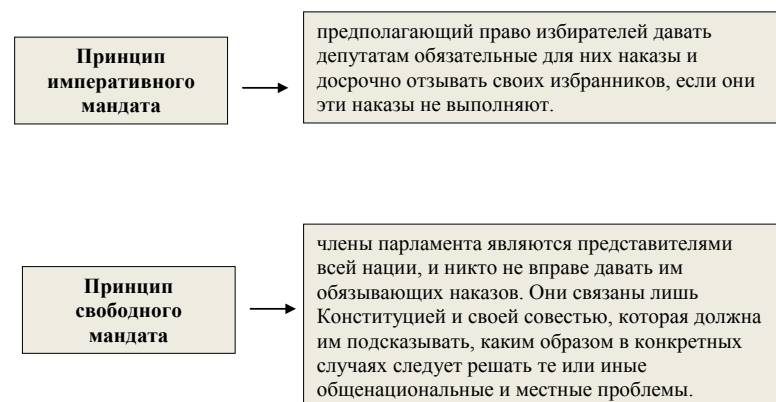
Представительная функция парламента. Представительная функция призвана выражать волю народа - основу государственной власти. Она реализуется путем проведения периодических свободных выборов. Последние направлены на выявление интересов различных социальных групп, учет связей и отношений, обеспечение

мирного, ненасильственного перехода государственной власти от одних выборных представителей общества к другим на основе свободного волеизъявления избирателей. Это значит, что среди всех государственных институтов парламента выступает единственным органом общенародного представительства. Именно народу, точнее, избирателям, то есть правоспособной и дееспособной части населения, предоставлено право формировать парламента. Выборность и «мандат народа» позволяют парламента законодательствовать и выполнять другие функции, а избирателям – видеть свою сопричастность с ним. Следовательно, представительность – определяющее свойство парламента. Это и способ формирования парламента как органа законодательной власти, и способ его функционирования и деятельности.

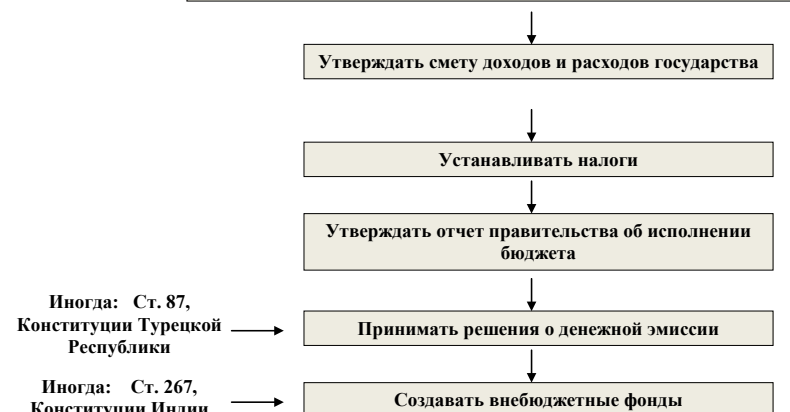




Принципы, определяющие правовой статус депутатов



Финансовая компетенция парламента



Представительство как способ функционирования и деятельности парламента выражается прежде всего в обязанности депутатов поддерживать тесные отношения с избирателями. Другой немаловажный аспект представительной функции парламента - отражение в его деятельности общественных интересов, которые фиксируются в законах, постановлениях Жогорку Кенеша, в иных действиях данного органа.

Законодательная функция парламента. Законодательная функция - наиболее важная и объемная по своему значению и содержанию. В ее рамках формируется правовая система государства, обеспечивается правовое регулирование всех отношений, возникающих в обществе и требующих законодательного закрепления. Смысл законодательной деятельности парламента заключается в подготовке и принятии законов, которые либо прямо предусмотрены Конституцией страны, либо их издание вызывается потребностями развития общества и государства в разных областях политической, экономической и социальной сфер жизни.

Законодательная функция предполагает установление надежного правопорядка, допускает только один диктат - диктат права и закона.

Она нацеливает на деловое сотрудничество, координацию, партнерские и союзнические отношения всех ветвей власти в нормотворческой деятельности, что гарантирует стабильность в стране, формирование правовой основы дальнейшего развития государства.

Негативная сторона – в принятии законодательных актов, не обеспеченных финансовыми средствами.

Преодоление негативных сторон законодательной деятельности будет способствовать как уточнению в целом его основных полномочий по повышению качества принимаемого законодательства, так и корректировке, дальнейшему развитию иных конкретных направлений его деятельности, связанных с осуществлением законодательной функции.

Контрольная функция парламента. Сущность контрольной функции парламента проявляется в том, что в условиях демократически организованной системы разделения властей народу принадлежит право контролировать деятельность всех структур, которым он передал властные полномочия. Вне контроля не должны

находиться никакие государственные образования, в том числе и органы народного представительства. Осуществляя от имени народа высшую форму контроля (парламентский контроль), они сами контролируются народом через различные институты прямой демократии.

В мировой парламентской практике контрольная функция проявляется по-разному, что отражает специфику устройства государства и соотношение его институтов. Она выражается в отчетах правительства об исполнении бюджета, в информации по текущим вопросам, в парламентских слушаниях, депутатских запросах и т.п.

Вопрос 3. Законодательный процесс. Работа в комитетах, комиссиях

В широком смысле законодательный процесс рассматривается именно как порядок деятельности парламента по созданию законов в соответствии с Конституцией страны.

Законодательный процесс как любой юридический процесс и как рассматриваемая здесь процедура имеет свои стадии. Парламентское право предполагает подробную регламентацию всех стадий и правил законодательного процесса, что должно являться необходимым условием и гарантией принятия законов демократическим путем. Законы в свою очередь должны по содержанию и по юридической технике отвечать предъявляемым к ним высоким требованиям. Стадии законодательного процесса, где законопроекты рассматриваются на заседании палат, называются чтениями. В каждой стране законодательный процесс имеет свои особенности, тем не менее возможно представить его общую схему.

Как правило, выделяются следующие общие стадии законодательного процесса:

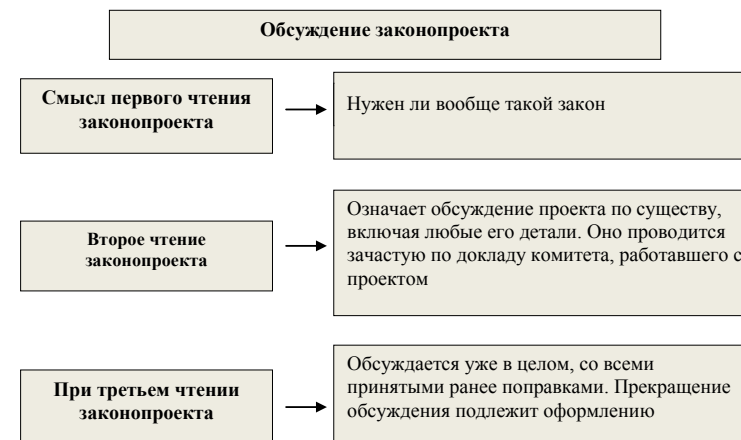
- внесение законопроекта или законопредложения (законодательная инициатива);
- рассмотрение законопроекта в парламентских палатах и комитетах (комиссиях);
- принятие закона;
- промульгация (подписание закона главой государства);
- опубликование закона.

Последняя из названных стадий иногда разделяется на две:

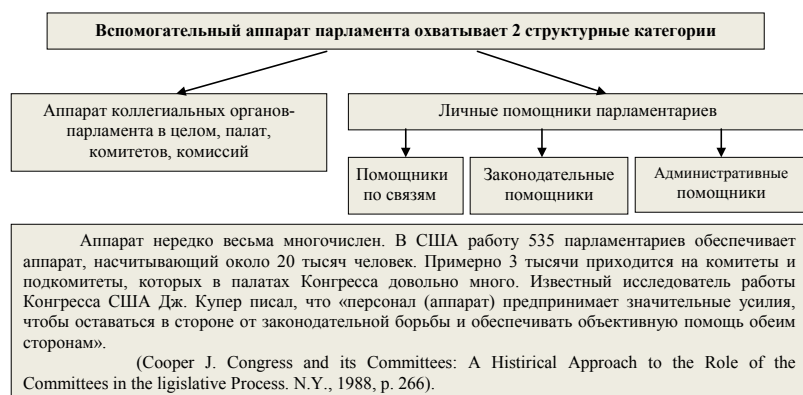
- а) санкционирование (подписание) главой государства;
- б) промульгация с официальным опубликованием.¹

Рассмотрение законопроектов на пленарном заседании парламента осуществляется в **трех чтениях**.

В ходе **первого чтения** обсуждаются общая концепция законопроекта, его основные положения, решается вопрос о необходимости его принятия. Первым докладывает инициатор проекта, затем с докладом выступает представитель ответственного комитета палаты. После этого проводятся прения, в которых могут принять участие депутатские группы, депутаты, полномочные представители Президента и правительства, иные лица, приглашенные для участия в обсуждении. В ходе прения высказываются предложения и замечания.



¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран; отв. ред. Б. А. Страшун. Общая часть. – М., 1996. – С. 492-493.



Требования, предъявляемые к законопроекту

Законопроект вносится в парламент

Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства

При внесении законопроекта в парламент субъектом права законодательной инициативы должны быть представлены:

1. Пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта;
2. Текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект;
3. Перечень актов законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного законопроекта;
4. Финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализации которого потребует материальных затрат);
5. Заключение Правительства.

При внесении законопроектов субъектом права законодательной инициативы – коллегиальным органом – должно быть представлено решение соответствующего коллегиального органа с указанием представителя субъекта права законодательной инициативы в парламент по данному законопроекту.

Законопроекты, внесенные в парламент без заключения Правительства, могут направляться парламентом вместе с финансово-экономическим обоснованием на заключение в Правительство, которое в месячный срок подготавливает письменное заключение и направляет его в парламент.

Комитет, ответственный за законопроект, изучает поправки и осуществляет их обобщение. Ответственный комитет вправе проводить

независимую экспертизу поправок на предмет их соответствия Конституции и конституционным законам. В случае признания комитетом поправок противоречащими Конституции, конституционным законам комитет сообщает об этом авторам поправок.

После рассмотрения на заседании ответственного комитета текста доработанного законопроекта он направляет в аппарат правительства для последующего рассмотрения парламента:

- проект постановления парламента по законопроекту;
- таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию;
- таблицу поправок, рекомендуемых комитетом к отклонению;
- таблицу поправок, по которым ответственным комитетом не было принято решений;
- текст законопроекта с учетом поправок, рекомендуемых к принятию;
- заключение правового управления аппарата парламента на законопроект.

Второе чтение посвящено рассмотрению поправок к законопроекту. В начале второго чтения выступает представитель ответственного комитета с докладом и сообщает обо всех поступивших поправках и об итогах их рассмотрения в комитете.

После этого слово предоставляется полномочному представителю Президента в парламенте или – полномочному представителю правительства. Далее следует обсуждение депутатами, а также приглашенными на заседание поправок к законопроекту, рекомендуемых ответственным комитетом для внесения в текст законопроекта, рассматриваемого во втором чтении.

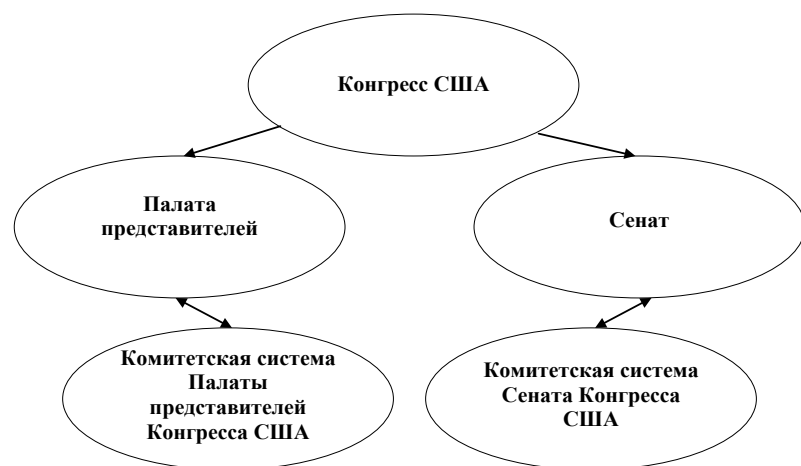
Если возражений не имеется, то ставится на голосование вопрос о принятии в целом поправок, рекомендуемых ответственным комитетом для внесения в текст данного законопроекта.

Если же имеются возражения по каким-либо из вышеназванных поправок, то автор поправки, а также иные лица, участвующие по Регламенту в обсуждении, могут обосновать свои позиции в выступлениях до трех минут. После этого на голосование ставится вопрос о принятии соответствующей поправки.

При **третьем чтении** не допускаются внесение поправок в законопроект и возвращение к его обсуждению в целом либо по

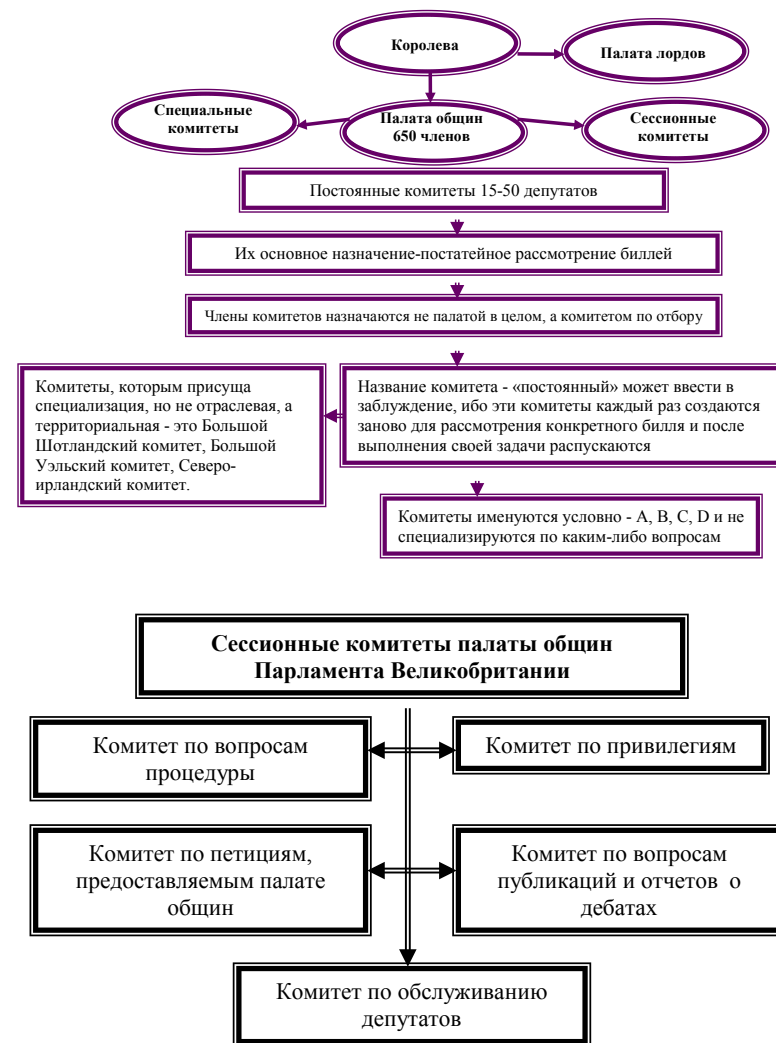
отдельным статьям, главам, разделам. В исключительных случаях по требованию депутатских объединений, представляющих большинство депутатов парламента, председательствующий обязан поставить на голосование вопрос о возвращении к процедуре второго чтения законопроекта. Если законопроект не принят парламентом в третьем чтении, он дальнейшему рассмотрению не подлежит.

Общая структура Конгресса США





Парламент Великобритании. С XII века парламент функционирует в условиях отсутствия в стране писаной Конституции, исходя из двух фундаментальных принципов: парламентского верховенства; парламентского (ответственного) правления.





Особенности принятия закона о государственном бюджете.

Закон о государственном бюджете относится к группе финансовых законов, то есть тех, которые определяют порядок и размеры поступления финансовых средств в государственную казну и расходования этих средств в процессе государственного управления. Бюджет – главный финансовый закон государства, поэтому его принятие является одним из основных направлений законодательной работы парламента и происходит по особой усложненной процедуре. Проекты законов о бюджете и бюджетной системе страны относятся к законопроектам, подлежащим внеочередному рассмотрению на заседании парламента. К этой категории относятся законопроекты, внесенные в качестве срочных Президентом или правительством; законы, возвращенные на повторное рассмотрение парламентом в порядке, предусмотренном Конституцией; проекты законов о ратификации международных договоров.

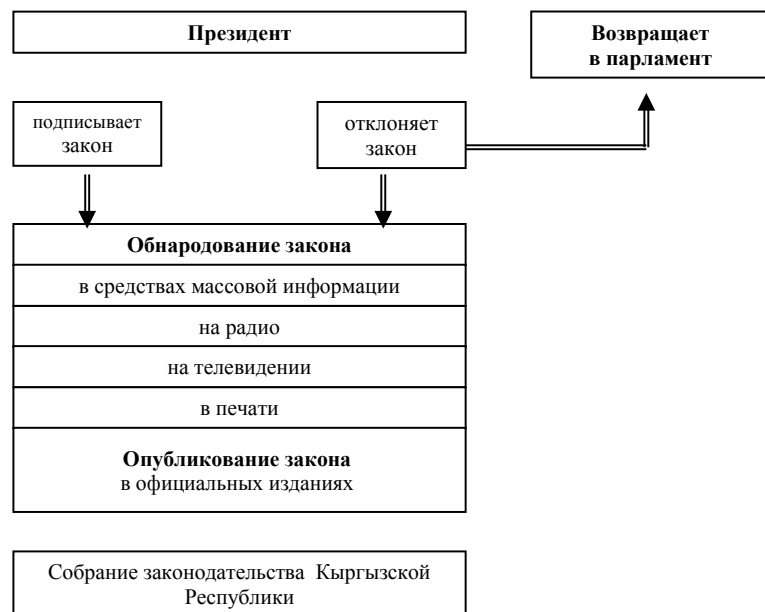
Особый порядок прохождения закона о бюджете выглядит следующим образом. Процедура принятия бюджета регулируется не общим регламентом (регламентами), а отдельным законом «О порядке рассмотрения государственного бюджета на ... г.», согласно которому бюджет принимается не в трех, а в четырех чтениях.

На стадии **первого чтения** обсуждаются концепция закона о бюджете, основные характеристики бюджета, прогноз социально-экономического развития страны, основные направления бюджетной и налоговой политики, принципы взаимоотношений государственного бюджета. В первом чтении утверждаются общие показатели бюджета. По результатам обсуждения парламента принимает законопроект о бюджете в первом чтении, либо отклоняет его.

Процедура **второго** и **третьего чтений** посвящается расходной части бюджета. При отклонении законопроекта во втором либо в третьем чтении он также передается на рассмотрение согласительной комиссии. В ходе **четвертого чтения** рассматриваются поправки к законопроекту, а также поквартальное распределение доходов, расходов и дефицита бюджета, после чего законопроект ставится на голосование в целом. Принятый **Жогорку Кенешем** закон о бюджете в течение пяти дней передается на рассмотрение Президенту.

Особенностью проекта закона о государственном бюджете является то, что отклонение его в первом чтении может послужить основанием для постановки вопроса о недоверии правительству, и в случае его отставки вновь сформированное правительство будет обязано представить депутатам новый вариант проекта закона о бюджете.

Подписание (отклонение), обнародование закона Президентом



Контрольная функция¹

Парламентский контроль является одной из важных функций парламента наряду с его законодательной функцией и функцией представительства интересов населения страны. Его суть заключается в осуществлении контроля над деятельностью исполнительной власти, в отслеживании и проверке исполнения законов, в выявлении правонарушений и злоупотреблений.

В мировой практике известны такие контрольные процедуры, как депутатские запросы, интерpellации, парламентские слушания, парламентские часы с участием членов правительства, дебаты, парламентские расследования и т.д. Как правило, эти контрольные

процедуры представляют собой мощнейшие инструменты, при помощи которых обеспечивается прозрачность деятельности правительства, его подотчетность и ответственность.

Санкциями или последствиями контрольных процедур являются вотумы доверия / недоверия правительству или его отдельным представителям, отставка правительства, изменение закона о бюджете и т.д.

Элементы парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти были заложены еще первым созывом двухпалатного парламента, который активно практиковал систему депутатских запросов. Парламентский контроль - это полномочия парламента, позволяющие ему осуществлять контроль за деятельностью исполнительной власти, прежде всего правительства.

Объем контрольных полномочий зависит от формы правления. Он больше при парламентарной форме, меньше в республиках президентского типа. Во всех случаях речь идет о контрольных полномочиях в рамках разделения властей, что исключает вмешательство парламента в непосредственную исполнительную и распорядительную деятельность правительства и подчиненных ему органов. Существенно и то, что контрольной функцией наделен сам парламента (его палаты), а не отдельные депутаты.

Депутатский запрос - это обращение депутата парламента, группы депутатов, парламентского комитета к правительству, министрам, иным высоким должностным лицам с требованием дать разъяснения по проводимому политическому курсу или каким-либо конкретным вопросам.

В мировой парламентской практике сложились два основных вида депутатских запросов: интерpellация и вопрос.

Интерpellация - это по терминологии, принятой в некоторых странах, «большой запрос», обращение по существенной проблеме, требующее после получения (или неполучения в установленный срок) ответа обсуждения в палате парламента, которое может даже завершиться принятием резолюции порицания.

Отличие от интерpellации, которая всегда вносится в палату в письменном виде (а затем передается адресату), вопросы во многих парламентах могут задаваться как письменно с последующей передачей адресату, так и устно в специально отведенное на то время («частных вопросов»).

¹ Контрольные парламентские процедуры: руководство по проведению. — Бишкек, 2002.

Депутатский запрос – достаточно важная форма парламентского контроля за деятельностью высших органов исполнительной власти, однако при этом важно учитывать, что функцией контроля наделен не отдельный депутат, а парламент или одна из его палат (в двухпалатном парламенте). Депутат или группа депутатов лишь инициирует акт контроля.

Депутат или группа депутатов парламента имеет право обратиться к органам исполнительной власти и их должностным лицам с запросом по фактам нарушения или невыполнения Конституции, законов и иных нормативно-правовых актов, а также по другим вопросам, имеющим государственное и общественное значение.

Целью депутатского запроса является получение от органов исполнительной власти и их должностных лиц оперативной исчерпывающей информации по запрашиваемому вопросу для принятия последующих решений, направленных на обеспечение соблюдения законодательства Кыргызской Республики.

Депутатский запрос оформляется в письменной форме. Запрос депутата парламента, прозвучавший в устной форме на пленарном заседании или в ходе парламентских слушаний, оформляется секретариатом и в письменном виде направляется соответствующим государственным органам и должностным лицам.

Запрос депутата, а также пересланные им предложения, заявления и жалобы избирателей, государственные органы и должностные лица, которым они адресованы, обязаны рассмотреть и дать официальный ответ в письменной форме депутату не позднее десяти дней со дня их поступления.

Депутат вправе дать оценку ответа государственных органов или должностных лиц на запрос.

По требованию депутата, поддержанному не менее 1/5 частью депутатов палаты, в повестку дня включается вопрос в связи с депутатским запросом.

Запрос, ответ на него, постановление палаты парламента, принятое по результатам рассмотрения запроса, должны быть опубликованы в средствах массовой информации.

Депутатский запрос предоставляет возможность оперативного получения информации; помогает избирателям через депутата озвучить проблему перед любым органом исполнительной власти; дает возможность последующего обсуждения вопроса на заседа-

нии палаты парламента; создает возможность принятия последующих решений, направленных на обеспечение соблюдения законодательства.

Вместе с тем данная парламентская процедура имеет свои недостатки.

Практика показывает, что депутатские запросы не всегда становятся достоянием общественности. Как правило, информацией о депутатском запросе обладают: депутат, представитель исполнительной власти, кому был адресован этот запрос. Избиратель, вскрывший проблему, информируется депутатом по результатам получения ответа.

Ввиду того, что депутатские запросы не публикуются в СМИ, как это делается в развитых демократических странах, становится невозможным осуществление контроля со стороны общественности.

Поэтому зачастую органы исполнительной власти дают депутатам поверхностные ответы на их запросы.

Для исправления сложившейся ситуации депутатам необходимо более эффективно работать с представителями СМИ, общественными организациями и избирателями.

Депутатское расследование – это парламентская процедура, предусматривающая осуществление парламентом проверки соблюдения законодательства.

Цель депутатского расследования – выявление причин несоблюдения отдельных норм законодательства; определение и контроль за реализацией комплекса мер по устранению вскрытых нарушений.

По инициативе депутата, комитетов или представителей депутатских объединений (фракций, депутатских групп) палаты может назначаться депутатское расследование по любому вопросу, который относится к полномочиям парламента.

Депутатское расследование назначается постановлением палаты парламента.

Для проведения депутатского расследования назначается комиссия из числа депутатов палаты парламента.

По результатам расследования составляется мотивированное заключение депутатской комиссии по расследованию, которое вносится на рассмотрение палаты парламента.

Парламентские расследования позволяют выяснить причины несоблюдения отдельных норм законодательства правительства государственными и общественными организациями; определить и проконтролировать (если это удастся сделать) реализацию комплекса мер по устранению вскрытых нарушений законодательства.

Правительственный день – это определенный день работы парламента, в который на пленарном заседании члены правительства отвечают на вопросы депутатов.

Предоставить возможность депутатскому корпусу получить оперативную информацию от членов правительства по актуальным для страны вопросам.

По необходимости или по требованию депутата на заседании палаты проводится «правительственный день» для ответов членов правительства на вопросы депутатов.

Правительственный день дает возможность депутатскому корпусу задать интересующие избирателей вопросы непосредственно членам правительства и получить по ним определенную оперативную информацию.

Ежегодные отчеты премьер-министра и должностных лиц, назначаемых или избираемых парламентом, – это способ определения вотума доверия.

Вотум доверия – постановка на голосование парламента (одной из его палат) вопроса об оценке деятельности правительства, которое в случае неблагоприятного для правительства решения может повлечь за собой его отставку.

Вотум доверия – основная форма реализации принципа ответственности правительства перед парламентом в парламентских и полупрезидентских республиках.

Целью ежегодных отчетов премьер-министра, а также должностных лиц, назначаемых или избираемых палатами парламента, является вынесение парламентом оценки их профессиональной деятельности.

После заслушивания отчета премьер-министра, а также должностных лиц, назначаемых или избираемых Жогорку Кенешем, парламент принимает постановление с оценкой их деятельности:

- удовлетворительно;
- неудовлетворительно.

Ежегодные отчеты премьер-министра, а также должностных лиц, назначаемых или избираемых парламентом, предоставляют парламенту возможность оценить их работу и при необходимости выразить недоверие.

Парламентские слушания – это форма обсуждения актуальных и значимых вопросов с привлечением общественности.

Публичное обсуждение важных для страны вопросов: концепции готовящегося закона, подготовленного в основе законопроекта, международного договора, подлежащего последующей ратификации, проекта республиканского бюджета и отчета о его исполнении, иных важных вопросов внешней и внутренней политики. По итогам парламентских слушаний принимаются рекомендации по обсуждаемому вопросу.

Президент страны, депутаты, полномочный представитель Президента, премьер-министр или его полномочный представитель, члены правительства, Верховного суда, генеральный прокурор, председатель Счетной палаты вправе участвовать как в открытых, так и в закрытых парламентских слушаниях.

Общественные слушания – это организованное мероприятие в форме открытого обсуждения, обычно проводимое парламентом.

Общественные слушания являются эффективным способом передачи парламенту, парламентским комитетам или комиссиям мнения и взглядов населения относительно определенной программы или вопроса.

Общественные слушания помогают предоставить ценную информацию относительно того, насколько граждане поддерживают решение, и что можно изменить, чтобы сделать его более приемлемым для населения, скоординировать стратегию и тактику, приблизиться к реальным нуждам населения.

Вопрос 4. Case-study

Законодательная власть в современной Японии. Особенности функционирования

Конституция Японии 1947 г. провозгласила принцип разделения властей: законодательной, исполнительной и судебной. Парламент является высшим органом государственной власти и единственным

законодательным органом государства, он формируется путем всеобщих и прямых выборов и состоит из двух палат - нижней (палата представителей) и верхней (палата советников). Исполнительная власть осуществляется кабинетом министров, а судебная – Верховным судом и судами соответствующих инстанций. Законопроекты обретают силу закона только после утверждения парламентом, где проводится его обсуждение и вносятся необходимые изменения. Это относится также и к международным договорам, подписание которых есть функция кабинета министров, но они не вступают в силу до тех пор, пока не будут утверждены парламентом.

Парламент утверждает государственный бюджет и налоги, а также наделен правом «распоряжаться государственными финансами».

Парламент принимает решения о внесении поправок в действующую конституцию. Законопроект с предлагаемыми поправками к конституции может быть вынесен на референдум, но только в том случае, если он наберет более 2/3 голосов в обеих палатах парламента.

Парламент выдвигает кандидатуру премьер-министра из числа депутатов. Утвержденный премьер назначает министров своего кабинета.

Согласно закону о парламенте, палата представителей наделена компетенцией вынесения резолюции о недоверии (или доверии) премьер-министру. В случае выражения парламентом вотума недоверия правительству кабинет либо подает в отставку в полном составе, либо осуществляется роспуск палаты. Парламент наделен правом расследовать деятельность правительства, требовать присутствия и отчета его членов, а также запрашивать материалы расследования. Парламент формирует из членов обеих палат комитет предварительного расследования и суд импичмента в отношении судей Верховного суда и судов соответствующих инстанций, против которых выдвинуто обвинение.

Формально парламент Японии является выразителем интересов широких слоев общества. Он должен реализовывать права граждан по принципу «представительной демократии» и обеспечивать верховенство закона в деятельности исполнительной и судебной власти. В реальной действительности, однако, степень влияния общества на власть минимальна. В условиях ограниченной гласности работа парламента не является прозрачной для общества. Отсюда

наблюдаются снижение избирательной активности электората, утрата интереса широких слоев общества к разработке и принятию законов. Среди японцев растет уверенность в том, что законотворческая деятельность сосредоточена в руках узкого круга представителей политической элиты страны.

Принципы построения демократической системы в Японии



Основные функции японского парламента

Функции парламента	Статья конституции Японии 1947г.	Содержание
Законотворческая деятельность	41 и 59	Парламент является высшим законодательным органом; законопроект становится законом после принятия его обеими палатами
Утверждение договоров	61 и 73	При заключении кабинетом министров с иностранным государством требуется предварительное или в зависимости от обстоятельств последующее одобрение парламента
Принятие поправок к конституции	96	Поправки к действующей конституции вносятся по инициативе парламента; при одобрении более 2/3 общего числа членов обеих палат соответствующий законопроект может быть вынесен на всенародный референдум
Назначение премьер-министра	67	Премьер-министр выдвигается парламентом из числа депутатов
Распоряжение финансовыми средствами	83	Распоряжение государственными финансами осуществляется на основе решения парламента
Принятие налогового кодекса и внесение в него поправок	84	Введение новых и изменение существующих налогов может проводиться только на основании принятого закона при соблюдении предписанных им условий
Утверждение бюджета	86	Кабинет составляет и представляет на обсуждение и утверждение парламента бюджет на каждый финансовый год
Контроль за исполнением бюджета	90	Кабинет министров ежегодно представляет парламенту заключительный отчет о государственных расходах и доходах, а также доклад о проведенных в течение года ревизиях финансовой отчетности
Доклад о состоянии государственных финансов	91	Кабинет через регулярные промежутки времени, но не менее чем один раз в год докладывает парламенту о состоянии государственных финансов
Утверждение процедуры импичмента судей	64	Парламент из числа членов обеих палат формирует состав суда для тех судей, против которых возбуждено дело об отстранении от должности

Структура парламента

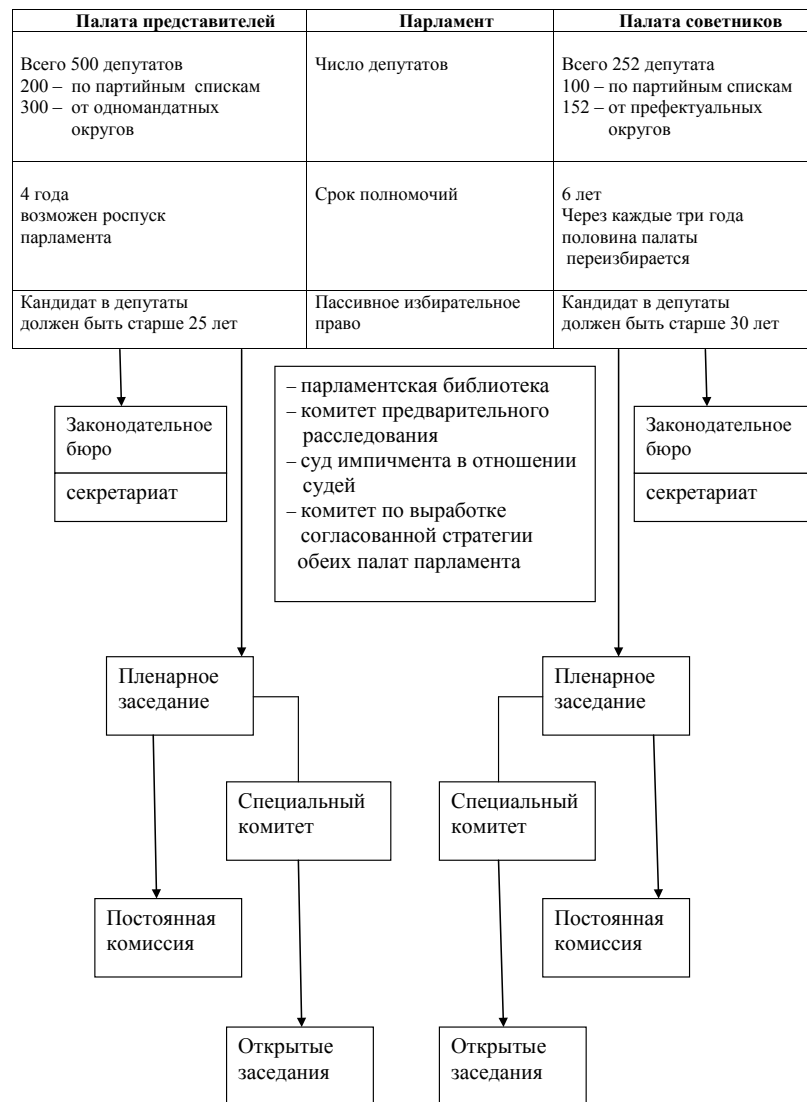
В соответствии с конституцией палата представителей состоит из 500, а палата советников - из 252 депутатов (в разные годы количество мест может быть меньше или больше установленной цифры). В политических кругах Японии палату представителей называют нижней палатой, а палату советников - верхней в соответствии с порядком прохождения законопроектов. Выборы в палаты парламента проходят на основе закона 1950г. о выборах в общественные учреждения.

Члены палаты представителей избираются на четыре года, однако в случае досрочного роспуска палаты полномочия депутатов прекращаются. 300 членов палаты избираются по одномандатным округам, остальные 200 депутатов - по партийным спискам на пропорциональной основе. Право выставить кандидатуру и быть избранным в эту палату имеют граждане Японии старше 25 лет. Члены палаты советников избираются на шесть лет. Каждые три года половина депутатов палаты переизбирается. 100 ее членов избираются по партийным спискам по общенациональному округу, в котором избиратели голосуют за кандидатов одной из официально признанных политических партий. Остальные 152 депутата избираются от 47 префектур, каждая из которых является многомандатным округом (два-восемь депутатов). В палату советников выбирают граждане старше 30 лет.

Существование двухпалатного парламента в современной Японии обусловлено, во-первых, опасениями, что однопалатный может привести к узурпации власти меньшинством в лице политической элиты страны в ущерб интересам большинства японского общества; во-вторых, в случае роспуска однопалатного парламента возможной перспективой на неопределенный период времени остаться без органа представительной власти; в-третьих, более высокой эффективностью обсуждения и принятия законов в рамках широкого политического форума.

Кроме того, совершенно очевидно, что двухпалатный парламент может более тщательно рассмотреть любую сложную политическую проблему, чем однопалатный, а также способен обеспечить баланс интересов политических партий. Палату представителей нередко называют «правительством, выражающим волю народа Японии», тогда как за палатой советников закрепилось определение «правительство разума».

Структура парламента



Особенности работы парламента

Согласно установленному регламенту, парламент может проводить три типа заседаний: очередные сессии, внеочередные (чрезвычайные) сессии, специальные сессии. Каждый вид заседаний имеет свои особенности.

ОЧЕРЕДНАЯ СЕССИЯ созывается один раз в год и продолжается 150 календарных дней. Созыв сессии назначается на январь текущего года, и ее работа продолжается до 20 июня. Основным вопросом повестки дня является утверждение проекта бюджета на следующий финансовый год (начинается 1 апреля). Сессия открывается выступлением премьер-министра, который зачитывает послание, посвященное основным направлениям политики кабинета в текущем году. По окончании речи премьера лидеры парламентских фракций обязаны задавать ему вопросы. Регламент работы очередных сессий предполагает проведение пленарных заседаний и работу комитетов. В начале каждой сессии заслушивается отчет бюджетного комитета палаты представителей. Допускается прямая телевизионная трансляция заседаний парламента, и в первую очередь при обсуждении текущего бюджета страны. Эта важнейшая часть работы парламента всякий раз сопровождается жаркими схватками между представителями правящей и оппозиционных партий.

ВНЕОЧЕРЕДНАЯ СЕССИЯ парламента созывается в следующих случаях:

- по просьбе правительства для обсуждения поправок в бюджет (в случае стихийных бедствий) или принятия важных законопроектов;
- по требованию не менее $\frac{1}{4}$ списочного состава депутатов верхней или нижней палаты;
- после проведения всеобщих выборов в палату представителей вследствие истечения срока ее полномочий или после очередных выборов в палату советников.

СПЕЦИАЛЬНАЯ СЕССИЯ парламента созывается в течение 30 дней после всеобщих выборов в палату представителей вследствие ее роспуска. На этой сессии кабинет министров предыдущего созыва в полном составе подает в отставку. Приняв отставку кабинета, обе палаты начинают подготовку к выдвижению новой кандидатуры на пост премьер-министра, который формирует новый кабинет.

Продолжительность работы японского парламента строго регламентирована. Законопроект может быть отвергнут, если его обсуждение не завершено в установленные временные рамки работы сессии, что вынуждает обращаться к процедуре ее продления. В отличие от Японии парламенты США и Англии работают круглый год. В Германии парламент также функционирует на постоянной основе вплоть до момента проведения очередных всеобщих выборов. Это является отражением различий в политических традициях и культурах разных стран. Однако в Японии строгая регламентация по времени сроков работы парламента способствует созданию условий, при которых заинтересованные политические силы – будь то партия власти или оппозиция – могли бы воспрепятствовать проведению законопроектов, не отвечающих их политическим интересам. Именно в силу этой особенности работы японского парламента представители ведущих политических партий стремятся при открытии сессии в парламентам комитете по регламенту заранее согласовать порядок обсуждения тех или иных законопроектов. Продление сессии чаще всего происходит по настойчивой просьбе правящей партии при яростном сопротивлении оппозиции. Политические партии внимательно следят за неофициальным органом - парламентамской комиссией по выработке политики. В ее задачи входит проведение конфиденциальных переговоров с комитетом по регламенту относительно очередности и времени обсуждения тех или иных законопроектов, что вызывает законную критику со стороны общественности.

Основные виды парламента

Вид сессии	Число созывов	Время проведения	Продолжительность сессии	Вопросы
1	2	3	4	5
Очередная	Один раз в год	Созывается в середине января	150 дней*	Рассмотрение и утверждение бюджета на следующий финансовый год

1	2	3	4	5
Внеочередная сессия	Не регламентировано	1) В связи с обращением правительства; 2) по требованию не менее 1/4 списочного состава депутатов одной из палат; 3) в течение 30 дней после всеобщих выборов в палату представителей или после очередных выборов в палату советников	Определяется согласованным решением обеих палат**	Неотложные вопросы государственной политики
Специальная	Не регламентировано	В течение 30 дней после всеобщих выборов в палату представителей вследствие ее роспуска	Определяется согласованным решением обеих палат	Назначение премьер-министра
Чрезвычайная сессия палаты советников***	Не регламентировано	При насущной необходимости в период, когда палата представителей распущена	Не регламентирована**	Государственные дела чрезвычайной важности

* по взаимному согласию обеих палат сессия может продлеваться один раз;

** может продлеваться два раза;

*** после начала работы парламента нового созыва в течение 10 дней необходимо получить согласие палаты представителей на ее проведение.

Наиболее важные вопросы, выносимые на обсуждение сессий парламента

Главным событием в жизни японских парламентариев является обсуждение расходных статей бюджета. Обсуждению и в конечном счете утверждению подлежат три вида бюджета: **основной** (действует на протяжении одного финансового года); **дополнительный**

(предназначен на случай дефицита основного); **временный** (используется для выделения средств до принятия основного бюджета).

Бюджет представляется в парламент кабинетом министров страны. До окончательного принятия он проходит несколько стадий обсуждения. Его основные пропорции формируются в правительстве. Затем проект бюджета передается в бюджетный комитет парламента, после чего он выносится на обсуждение парламентариев. По времени это распределено следующим образом. В мае-июне каждого года министерства и ведомства определяют свои потребности в расходовании средств государственного бюджета в течение финансового года, который начинается 1 апреля и заканчивается 31 марта следующего года. В июле министерство финансов Японии собирает данные о предполагаемых расходах. До августа каждое министерство подробно расписывает статьи своих расходов, которые окончательно сводятся в затребованную сумму средств. В августе местные власти передают в министерство свои оценки требуемой им части государственного бюджета. Все финансовые заявки аккумулируются в министерстве, которое в середине декабря формирует костяк будущего бюджета страны.

Доходная часть бюджета определяется на основе данных, получаемых из главного налогового управления министерства финансов. Опираясь на эти данные, правящая партия приступает к формированию нового бюджета, одновременно корректируя принципы поправок к налоговому законодательству для последующего предоставления их в министерство финансов. В конце декабря каждого года министерство финансов формулирует первоначальный проект бюджета. С этого момента он проходит две стадии обсуждения. Сначала в штабе правящей партии и в руководстве различных министерств и ведомств проходят консультации, после чего уточненный проект передается на обсуждение в канцелярию премьер-министра. Там происходит окончательное согласование основных статей бюджета, и в начале января этот вариант поступает в парламент в качестве официального проекта бюджета на следующий финансовый год. С этого момента начинается второй этап работы над бюджетом. Он предполагает выступление в парламенте министра финансов, который знакомит депутатов с основными параметрами проекта бюджета. В начале февраля начинается процесс рассмотрения проекта в бюджетном комитете. После этого бюджет выносится на очередную

сессию парламента для утверждения. После прохождения в нижней палате он передается на утверждение в палату советников. К концу марта основной финансовый документ страны должен быть принят. Однако, как показывает практика, обсуждение проекта бюджета в парламенте обычно не укладывается в отведенные временные рамки, и поэтому страна с 1 апреля живет по временному бюджету. Правительство и премьер-министр внимательно следят за ходом обсуждения проекта бюджета в нижней палате парламента. Это обусловлено тем, что в сравнении с палатой советников решения палаты представителей по бюджету являются приоритетными. Проект бюджета возвращается на повторное рассмотрение именно в нижнюю палату, где в соответствии с конституцией он обретает силу закона, если за него проголосуют 2/3 депутатов ее списочного состава.

Ежегодно парламент обсуждает от 100 до 150 законопроектов, которые вносятся кабинетом министров или разрабатываются членами парламента. Основной массив законопроектов (до 80%), представляемых на рассмотрение парламента, составляют «правительственные законопроекты», которые в соответствии с конституцией от имени кабинета вносит премьер-министр. По существу, они являются документами правящей партии, так как состав правительства формируется из депутатов парламентского большинства. Процесс их разработки осуществляется с привлечением высококвалифицированных специалистов и сопровождается давлением со стороны различных политических и бюрократических групп. На предварительной стадии обсуждения «правительственный законопроект» подвергается тщательному анализу в профильных министерствах и ведомствах и экспертизе в законодательном бюро при кабинете министров, после чего утверждается кабинетом. Далее он передается на обсуждение в соответствующие комитеты палаты представителей и палаты советников. Только после этого проект включается в повестку дня. У правящей партии есть специальный секретариат по выработке парламентской политики, а также руководящий совет по работе с соответствующей палатой парламента, куда входят представители партийного руководства, выражающие консолидированное мнение партии по данному законопроекту. В ходе длительных дискуссий в обеих палатах парламента законопроект проходит окончательную доработку и выносится на голосование.

Законотворческая деятельность депутатов, в основном отдающих ее на откуп правительственным и партийным чиновникам, является объектом недовольства представителей разных социальных групп, которые полагают, что при разработке новых законов правительство и правящая партия руководствуются лишь государственными интересами, не учитывая интересы широких слоев японского общества. Поэтому в последнее время можно наблюдать активизацию деятельности самого парламента по подготовке новых законопроектов, хотя малочисленность парламентских фракций, состоящих из представителей мелких партий, является фактором, объективно препятствующим этому. Конституция Японии предоставляет парламенту право законодательной инициативы. Для ее оформления достаточно подписей 20 депутатов нижней или 10 депутатов верхней палат парламента. Исключение составляют предложения парламента, касающиеся бюджета страны, так как для их инициирования необходимо одобрение 50 членов нижней или 20 членов верхней палаты. Такое количество голосов «поддержки» могут собирать лишь крупные политические партии.

Японский парламент часто подвергается критике со стороны общественности за то, что его деятельность не отражает насущных интересов рядовых граждан. Для устранения этих недостатков предлагаются следующие решения. Во-первых, свести к минимуму число депутатских голосов, требуемых в соответствии с регламентом для начала запуска процедуры депутатского запроса; во-вторых, для повышения эффективности законотворческой работы увеличить число помощников депутатов; в-третьих, усовершенствовать механизм подключения депутатов к работе министерств посредством прямых контактов с заместителями министров. Такая система направлена на усиление функций контроля за исполнительной властью со стороны парламента в целях более тщательного изучения насущных проблем общественной жизни.

Японская общественность требует постоянно совершенствовать работу парламентских комитетов и прежде всего сделать их деятельность прозрачной для граждан страны, чтобы решения по узловым вопросам становились достоянием гласности. Кроме того, предлагается повысить ответственность каждого депутата за участие в работе палаты, а не ограничиваться только голосова-

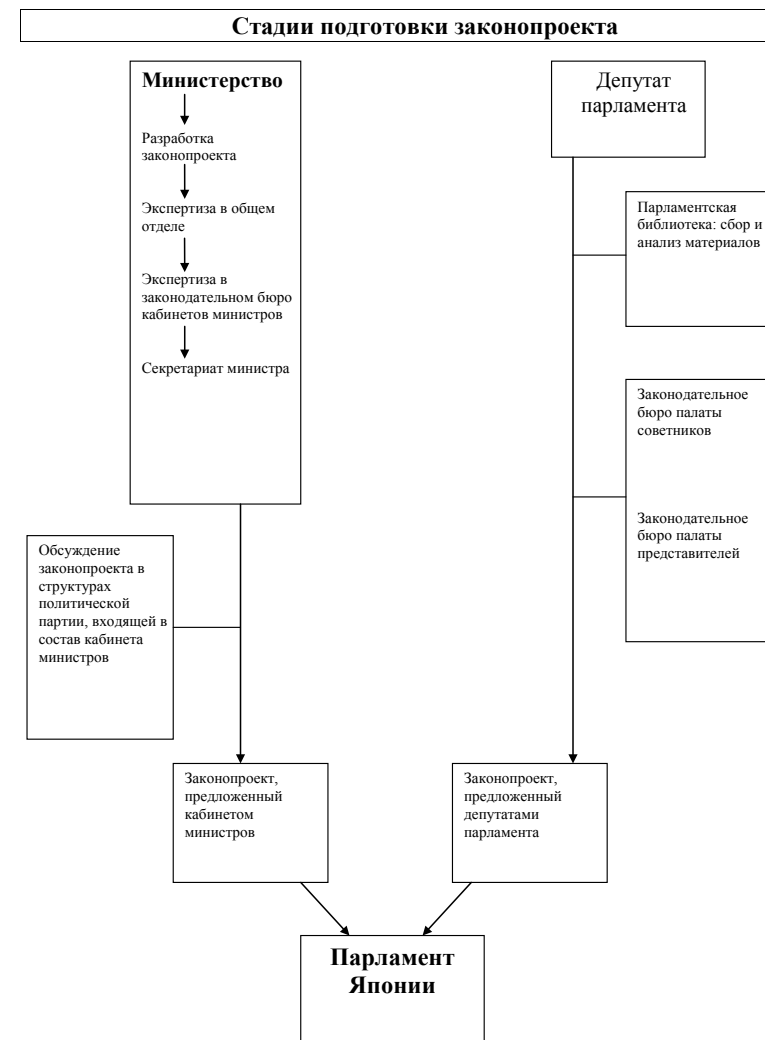
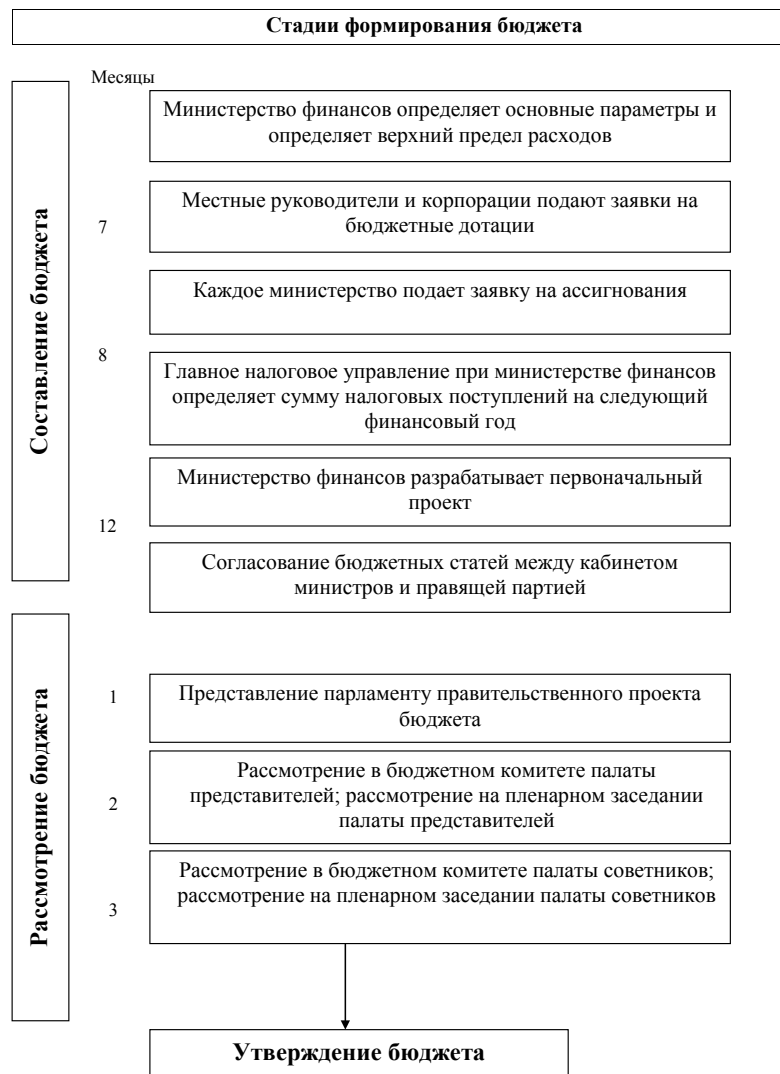
нием за согласованное мнение всей фракции, а также отменить практику закулисных переговоров и тайных сговоров депутатов с чиновниками от исполнительной власти при рассмотрении законопроектов.

Виды государственного бюджета

Основной бюджет
Расходы и доходы на текущий финансовый год

Дополнительный бюджет
Незапланированные расходы при чрезвычайных обстоятельствах, стихийных бедствиях и т.д.

Временный бюджет
При задержке принятия основного бюджета



Работа парламентских комитетов

Важной особенностью законотворческого процесса в Японии является обсуждение законопроектов в парламентских комитетах. Согласно закону о парламенте, их должно быть 20 в палате представителей и 17 в палате советников. В том случае если тот или иной вопрос требует одновременного согласования в нескольких комитетах, создаются специальные комитеты. Так, например, в палате советников изучением законопроектов, касающихся различных аспектов долгосрочной государственной политики, занимаются три таких комитета.

Во главе каждого парламентского комитета стоит совет, в состав которого входят представители всех основных фракций. Совет комитета формирует повестку дня своей работы, разрабатывает последовательность обсуждения вопросов и устанавливает его продолжительность. Так, например, бюджетный комитет с момента поступления туда законопроекта о бюджете работает ежедневно. Другие комитеты имеют четко установленные дни работы. Как правило, они собираются два-три раза в неделю. Более частые заседания признаны нецелесообразными в силу ряда причин. Основными среди них является загруженность министров кабинета текущей работой и невозможность их присутствия на заседаниях, а также необходимость участия одних и тех же депутатов в заседаниях различных комитетов. Большое внимание уделяется четкой и эффективной организации работы комитетов, так как от них требуется в краткий срок провести обсуждение многих законодательных инициатив. Правящая партия, учитывая эти обстоятельства, использует различные проволочки для того, чтобы направить процесс обсуждения в комитетах в наиболее выгодное для него русло.

Парламентские комитеты, по существу, дублируют работу аналогичных комитетов партии власти, которые более тесно связаны с профильными министерствами и департаментами.

Основные парламентские комитеты

Название комитета	Количество депутатов в комитете палаты представителей	Дни работы нижней палаты	Количество депутатов в комитете палаты советников	Дни работы верхней палаты
1	2	3	4	5
По делам кабинета министров	30	Вторник четверг	19	Вторник четверг
По делам местной администрации	30	Вторник четверг пятница	19	Вторник четверг
По юридическим вопросам	30	Вторник среда пятница	19	Вторник четверг
По международным делам	30	Среда пятница	19	Вторник четверг
По финансам	40	Вторник среда пятница	22	Вторник четверг
По образованию	30	Среда пятница	19	Вторник четверг
По здравоохранению и социальным вопросам	40	Вторник среда пятница	19	Вторник четверг
По сельскому хозяйству, лесоводству и рыболовству	40	Вторник среда четверг	21	Вторник четверг пятница
По торговле и промышленности	40	Вторник среда пятница	19	Вторник четверг
По транспорту	30	Вторник среда пятница	19	Вторник четверг
По коммуникациям	30	Среда четверг	19	Вторник четверг
По труду	30	Среда пятница	19	Вторник четверг

1	2	3	4	5
По строительству	30	Среда пятница	19	Вторник четверг
По безопасности	40	Вторник Четверг пятница	-	-
По науке и технике	25	Вторник четверг	Количество членов неограничено	Среда Пятница
По окружающей среде	25	Вторник пятница	Количество членов неограничено	Среда Пятница
По бюджету	50	Постоянно	45	Постоянно
По аудиту	25	Вторник четверг	30	Среда Пятница
По вопросам деятельности палаты	25	Постоянно	25	Постоянно
дисциплинарный	20	постоянно	10	постоянно

Особенности рассмотрения законопроектов в парламенте

Первоначальное рассмотрение законопроекта может осуществляться в любой палате парламента. Исключение составляет лишь законопроект о бюджете, процедуре рассмотрения которого начинается в палате представителей.

После того как проект прошел обсуждение в одной из палат и был там одобрен его передают в другую палату, где происходит процесс согласования. В том случае если у одной палаты имеются поправки к законопроекту, прошедшему через другую палату, он направляется обратно для доработки.

Законопроект обретает силу закона только после утверждения парламентом. Если к моменту окончания работы сессии он не успевает получить одобрение, то считается отвергнутым, так как процесс его обсуждения не завершен. В таких случаях принимается решение продолжить обсуждение на следующей сессии. Правительство, заинтересованное в прохождении законопроекта, принимает решение о продлении сессии парламента.

В парламентской практике Японии бывают случаи, когда законопроект не передается на обсуждение в комитеты и как бы «повисает в воздухе». Такая судьба обычно постигает те проекты законов, против принятия которых выступает оппозиция. Последняя может также прибегать к тактике затягивания обсуждения «нежелательных» законопроектов в комитетах с тем, чтобы они не были утверждены в ходе работы парламентской сессии. Правящая партия имеет право в качестве контрмеры вынести законопроект на пленарное заседание либо, оказывая давление на председателя комитета, добиться его утверждения. В ответ на эти меры оппозиция может саботировать обсуждение ей законопроекта на пленарном заседании.

Регламент комитетов по обсуждению законопроекта предполагает следующие действия: 1) обсуждение представленных аргументов по основным вопросам проекта закона; 2) направление запросов в компетентные организации; 3) заслушивание мнений приглашенных экспертов по данному вопросу; 4) внесение поправок и утверждение комитетом.

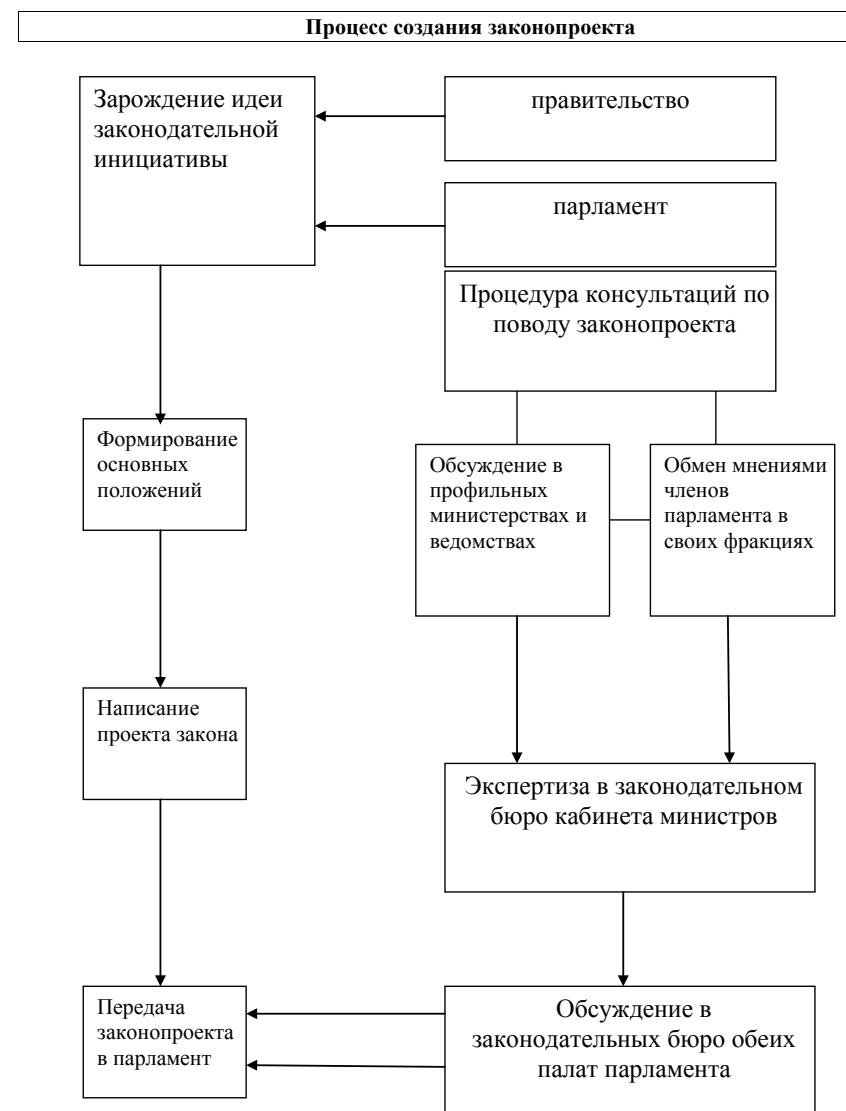
На заседания могут приглашаться профильные министры, а также руководители соответствующих управлений. Члены комитетов в своей практике руководствуются четко регламентированной процедурой постановки вопросов по законопроекту, предусматривающей предварительное оформление запроса. Депутат, желающий обратиться с вопросом к авторам законопроекта, подает заявку с его формулировкой в комитет, который посылает запрос в соответствующее министерство или ведомство. Чиновники из министерства в свою очередь уточняют суть депутатского запроса и готовят письменный ответ. Сначала ответ вручается министру и только после его визы - депутату. Приглашенный на заседание комитета министр отвечает на депутатский запрос, используя подготовленные министерством материалы. Ответы на депутатские запросы носят настолько формальный характер, что зачастую не удовлетворяют депутатов, которые часто критикуют министерства за присылаемые им отписки.

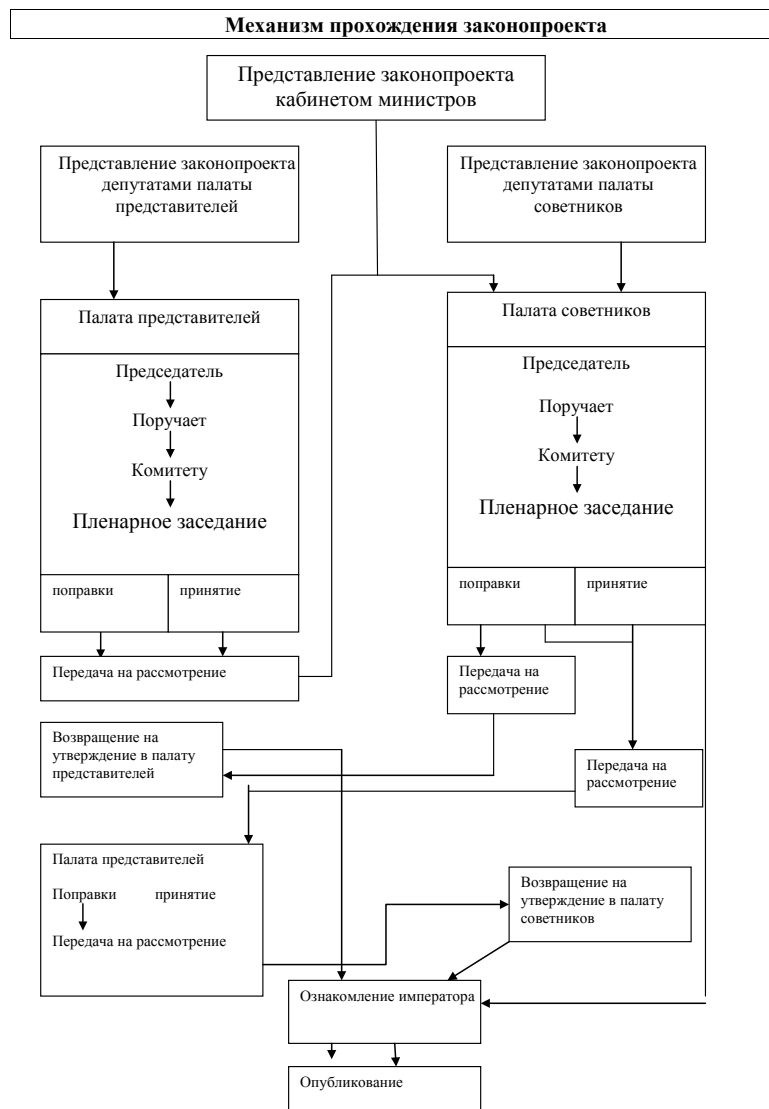
Депутаты также не довольны тем, что обсуждение законопроекта на комитете носит формальный характер и представители оппозиционных фракций ограничены в возможностях детально проработать тот или иной законопроект, внести в него поправки,

которые они считают важными. В случае если поправки удастся внести в ходе обсуждения на комитете, впоследствии они могут быть сняты парламентским большинством при обсуждении на пленарном заседании. Каждая фракция парламента имеет свой комитет по выработке тактики обсуждения законопроекта как на комитетах, так и в ходе пленарного заседания. Председатель такого комитета реально влияет на ход обсуждения проекта закона в комитете, нередко в ходе неформальных встреч с членами комитета вне стен парламента. Иногда используются и секретные переговоры, содержание и результаты которых не доводятся до сведения общественности.

Нередко противоречия с оппозицией достигают критического уровня, и тогда по инициативе правящей партии обсуждение законопроекта в комитетах может быть приостановлено. Однако существуют отработанные схемы «проталкивания» в парламенте нужных правящей партии законопроектов, невзирая на критику со стороны общественности.

Утвержденный на комитете законопроект вносится в повестку дня работы нижней палаты, где после разъяснений председателя палаты получает одобрение. Возможен вариант, когда в ходе обсуждения на пленарном заседании палаты оппозиция, используя тактику «черепашьих шагов», «заваливает» неугодный законопроект после его прохождения в комитете, объясняя свое поведение нехваткой времени для дискуссии. Законопроект поочередно рассматривается на пленарных заседаниях обеих палат и только после их одобрения через правительственный механизм представляется императору для формального утверждения, которое придает ему силу закона.





Процедура роспуска парламента

Конституция Японии содержит положение о роспуске парламента (палаты представителей). Этот процесс утраты парламентом своих полномочий до истечения установленного (четыре года) срока его работы японские парламентарии называют «большой политической драмой». Соответствующие положения конституции предусматривают такую ситуацию в случае выражения палатой представителей вотума недоверия кабинету министров, который в свою очередь в течение десяти дней должен распустить парламент и объявить общенациональные выборы. В истории страны роспуск парламента, инициированный им самим, имел место всего три раза. Как правило, такой акт совершался на основе решения премьер-министра, которому конституция предоставляет это «исключительное право», как оно называется в политическом лексиконе.

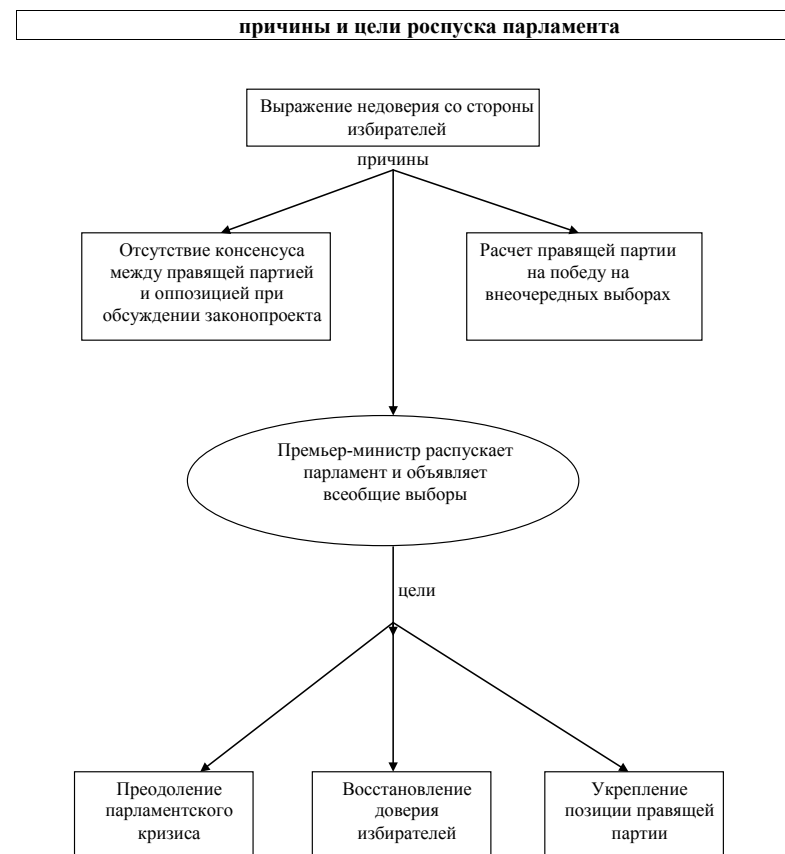
Роспуск парламента означает для депутатов утрату их депутатских полномочий. Поэтому, если хотя бы один министр кабинета выступает против решения премьера о роспуске парламента, последний должен либо отказаться от этой идеи, либо снять с должности несогласного министра. Однако такой шаг грозит премьер-министру большими политическими неприятностями, которые бывает трудно преодолеть без серьезной потери политического веса. Премьер-министр обычно старается не прибегать к своему исключительному праву распустить парламент.

Однако во всех случаях, когда принимается решение о роспуске парламента, кабинет должен обратиться к императору с просьбой издать соответствующий указ. После его опубликования генеральный секретарь кабинета министров передает указ председателю нижней палаты, который оглашает его в присутствии всех депутатов и объявляет о роспуске палаты. Согласно парламентской традиции, императорский указ завернут в специальный шелковый платок (*фуросики*) сиреневого цвета, предназначенный для торжественных случаев, и поэтому процедура роспуска парламента получила название «сиреневый платок». Но еще более странным для иностранцев представляется финал этого драматического для политической жизни страны события, когда депутаты, стоя в зале парламента, громко кричат «ура, ура», аплодируют, а затемжимают друг другу руки и, расходясь, прощаются, говоря «до скорой

встречи», по окончании этой церемонии депутаты вступают в очередную предвыборную борьбу.

После проведения общенациональных выборов состав депутатского корпуса обновляется. Кабинет министров созывает специальную сессию палаты советников и вновь избранной палаты представителей, а сам вскоре уходит в отставку. Приняв отставку старого состава кабинета, парламент утверждает кандидатуру нового премьер-министра.

Роспуск парламента для самого премьер-министра всякий раз связан с большим риском, и шансы на успешное «продавливание» необходимого законопроекта через новый состав парламента невелики. Если нужный кабинету законопроект вновь будет заблокирован палатой представителей нового созыва и опять встанет вопрос о ее роспуске, у премьера нет никаких гарантий, что общественность страны согласится с таким поворотом событий. Премьер-министр как лидер правящей партии, идя на роспуск парламента, рассчитывает на то, что в новом составе депутатского корпуса будет меньше сторонников оппозиции. Это связано с тем обстоятельством, что совпадение по срокам выборов в обе палаты парламента обеспечивает партии, находящейся у власти, наибольший прирост числа депутатских мандатов и соответственно облегчает решение стоящих перед ней политических задач.



Финансовое обеспечение и привилегии депутатов японского парламента

В соответствии с законом о парламентской деятельности денежное содержание депутата устанавливается в размере «не ниже максимального уровня зарплаты государственного служащего». В действительности оно приравнено к доходу члена правления крупной корпорации. Кроме денежного содержания, депутат получает деньги на покупку канцтоваров, оплату теле-

фонных разговоров и транспортных расходов, составляющих по состоянию на 1996г. 1 млн. иен в год, а также 650 тыс. иен в месяц на содержание своего помощника. Член парламента только за десять лет своей депутатской деятельности вырабатывает себе пенсию, сопоставимую по размерам с пенсией служащего, проработавшего всю жизнь. Кроме того, выйдя на пенсию, депутат имеет право на бесплатное пользование железнодорожным транспортом.

Помимо значительных финансовых средств члену парламента предоставляется кабинет площадью 39 кв. м в стенах парламента, а также трехкомнатная квартира в центре Токио по льготным ценам. В распоряжение депутата выделяется штат сотрудников (не более трех человек), оплачиваемых по линии местного бюджета. Депутаты нередко сетуют, что им недостаточно такого ограниченного штата сотрудников, и настаивают на увеличении их числа до десяти человек. Эти требования связаны с необходимостью выполнять большой объем текущей работы, а также обусловлены заботами о подготовке очередной избирательной кампании. Многие депутаты от правящей партии добиваются для себя штата сотрудников в несколько десятков человек и получают несколько офисов в центральной части Токио. Помимо этого они имеют офисы по месту расположения своих избирательных участков в разных префектурах страны. Депутатские расходы подчас достигают таких масштабов, что для удовлетворения запросов даже молодых парламентариев требуется до 100 млн. иен в год.

Возрастающие финансовые потребности депутатов, с одной стороны, и необходимость прозрачной отчетности - с другой создают благоприятную среду для разного рода финансовых махинаций и политических скандалов, связанных с партийными деньгами.

В целях ограничения внешнего давления на депутатов со стороны исполнительной власти в виде шантажа, предъявления судебных исков и т.п. конституцией предусмотрены следующие привилегии для депутатов:

1) не подвергаться уголовно-процессуальному задержанию в период работы парламентской сессии; депутат, арестованный до начала работы сессии, освобождается при наличии требования палаты;

2) не нести ответственность за свои высказывания во время парламентских дебатов.

Предусмотренные законом исключения состоят в том, что депутат может быть задержан на месте совершенного им преступления вне стен парламента и что арест допускается также в случае получения согласия палаты. При этом следственные органы должны предоставить необходимые доказательства вины депутата. Однако органы правосудия, как правило, избегают раскрывать все материалы следствия заранее и поэтому ожидают окончания работы сессии, чтобы осуществить необходимые процессуальные действия в отношении депутата, преступившего закон. Это могут быть: домашний арест, взятие подписки о невыезде и возбуждение уголовного дела.

Доходы депутатов парламента и их помощников (по состоянию на 2001 г.)

Виды доходов членов парламента	Сумма (тыс. иен)
Ежемесячное содержание: Председатель палаты Заместитель председателя Депутат	2304,0 1653,0 1375,0
Ежемесячная денежная компенсация за канцелярские товары, телефонные переговоры, транспортные и прочие расходы	1000,0
Ежемесячные дотации за многолетнюю депутатскую работу и специальные транспортные расходы	300,0
Командировочные (в сутки): Председатель палаты Депутат	22,1 19,2
Премия	Рассчитывается по формуле: месячное содержание*1,45*4,25 месячного содержания (это сумма выдается три раза в год – в 3,6 и 12-м месяце)
Средства на оплату помощников	650,0 (в месяц)
Оплата офиса в депутатском корпусе Оплата квартиры Оплата транспортных расходов	Офис размером 39 кв.м При необходимости оплата квартиры в центре города Бесплатный проезд по железной дороге и три авиабилета в оба конца ежегодно

Виды доходов помощников депутата	Сумма (в тыс.иен)
Ежемесячная заработная плата плюс пособие (12% от этой суммы)	437,920-658,112
Помощник по выработке политики	
Первый помощник	414,064-648,592
Второй помощник	310,128-477,344
Пособие на оплату жилья	Максимально 27,0 (в месяц)
Оплата транспортных расходов	30,0 (в месяц)
Премия	(ежемесячная заработная плата + пособие в соответствии с разрядом индивидуальная надбавка)* 5,2 (это сумма выдается три раза в год – в 3,6 и 12-м месяце)

Особенности парламентской деятельности ведущих политических партий

На современном этапе истории Японии парламент, представляющий собой высокоразвитый институт представительной демократии общегосударственного уровня, способствует сглаживанию основных социально-экономических и политических противоречий, присущих японскому обществу в начале ХХI в. Ведущая роль в этом процессе по-прежнему принадлежит японским консерваторам, представленным в парламенте фракциями Либерально-демократической партии (ЛДП) и центристскими партиям – Социально-демократической и Демократической, а также партии Комэйто. Свою нишу в парламенте устойчиво занимают японские коммунисты.

Важнейшей особенностью партийной деятельности является активное участие партий в работе высшего законодательного органа государства. Именно в парламенте политические партии имеют возможность на практике оказывать влияние на формирование внутренней и внешней политики страны. И поскольку все политические решения принимаются путем голосования «за» или «против», то очевидно, что судьба японских граждан напрямую зависит от баланса сил в парламенте в данный конкретный исторический момент. Партия, получившая большинство мест в парламенте, становится правящей и формирует однопартийное правительство. В том случае если одна партия не получает большинства, создается

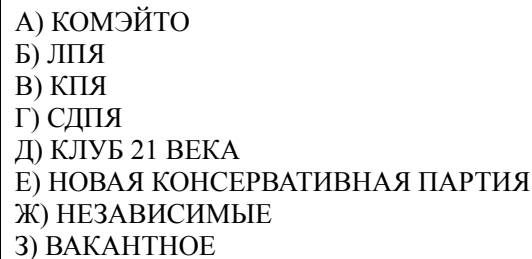
многопартийная коалиция, которая формирует коалиционное правительство. В состав такого кабинета министров включаются представители всех партий, входящих в коалицию, или, по договоренности, представители только одной партии, в то время как другие партии коалиции остаются политической силой за пределами кабинета.

Особенности формирования коалиционного правительства в современной Японии состоят в том, что в нем происходит объединение не столько представителей разных партий, концептуально достаточно близких друг к другу, сколько политиков, которые организуются для совместного решения тех или иных конкретных политических и экономических задач. По достижении поставленных целей члены правительства вправе расходиться по своим «политическим углам».

Во многих развитых демократиях в мире существует двухпартийная система, когда две крупные политические силы попеременно сменяют друг друга у власти. Другой вариант предусматривает образование коалиционного правительства из представителей нескольких политических партий. Политическая жизнь Японии на протяжении почти всей второй половины XX в. определялась, во-первых, нахождением у власти одной Либерально-демократической партии, монополизировавшей власть и не допустившей к управлению страной другие политические партии, и, во-вторых, наличием оппозиционной силы в лице Социалистической партии Японии (СПЯ), которой ЛДП отводила роль «строго контролируемого клапана для выпуска пара». В Японии это носило название «системы 1955 г.», так как именно тогда после всеобщих выборов произошло слияние двух консервативных партий – Либеральной и Демократической и была образована единая ЛДП. Длительное пребывание ЛДП у власти способствовало сравнительно политическим, финансовым и бюрократическим кругам в единую партию власти, что породило масштабную коррупцию среди политической элиты страны.

Долгие годы эти внешне противоположные, но по сути «государственные» политические силы разыгрывали в парламенте политический диалог, сценарий которого каждый раз тщательно разрабатывался специально созданным для этого парламентским комитетом по выработке согласованной стратегии обеих палат. Общественность требовала большей открытости в деятельности этого комитета, фактически отвечавшего за принятие основных решений внутренней и внешней политики.

180

**количество мест в парламенте**

Участие ЛДП в работе парламента

С момента своего образования в 1995 г. ЛДП как правящая партия провозгласила своим основным лозунгом укрепление позиций в парламенте. Во внутренней политике она отстаивала ценности рыночной экономики, но с сильным государственным регулированием, в области внешней политики проводила курс на поддержку линии США в международных делах. Долгие годы ЛДП пользовалась определенным авторитетом среди избирателей, так как благодаря ее деятельности Япония не только быстро восстановила разрушенную войной экономику, но и вывела страну на второе место в мире по основным экономическим показателям. Вместе с тем в процессе парламентской деятельности выявились присущие партии пороки: фракционность и закрытость от общества, коррупция и склонности к формированию нелегальных партийных фондов и образование влиятельных лоббистских группировок.

Наибольшее недовольство со стороны общественности вызывала фракционная борьба внутри партии, нередко приводившая к громким скандалам и компрометировавшаяся всласть как таковую. Наиболее влиятельный депутат от ЛДП должен был обладать определенным набором качества, а именно: быть способным «добывать» для фракции большие деньги, обладать большим политическим весом в палате парламента, уметь «выбивать» высокие посты в правительстве для членов своей фракции. В середине 50-х годов было изначально сформировано пять ведущих парламентских фракций ЛДП, которые возглавляли соответственно Ёсида, Киси, Оно, Кано и Мики. К настоящему времени из бывшей фракции Ёсида образовались фракции Одзава, Ханэда и Миядзава, фракция Киси представлена фракциями Като и Мицука, фракция Оно - фракцией Накагва, фракция Като - фракциями Ватанабэ и Фукуда, и, наконец, фракция Мики представлена сегодня фракцией Кавамото.

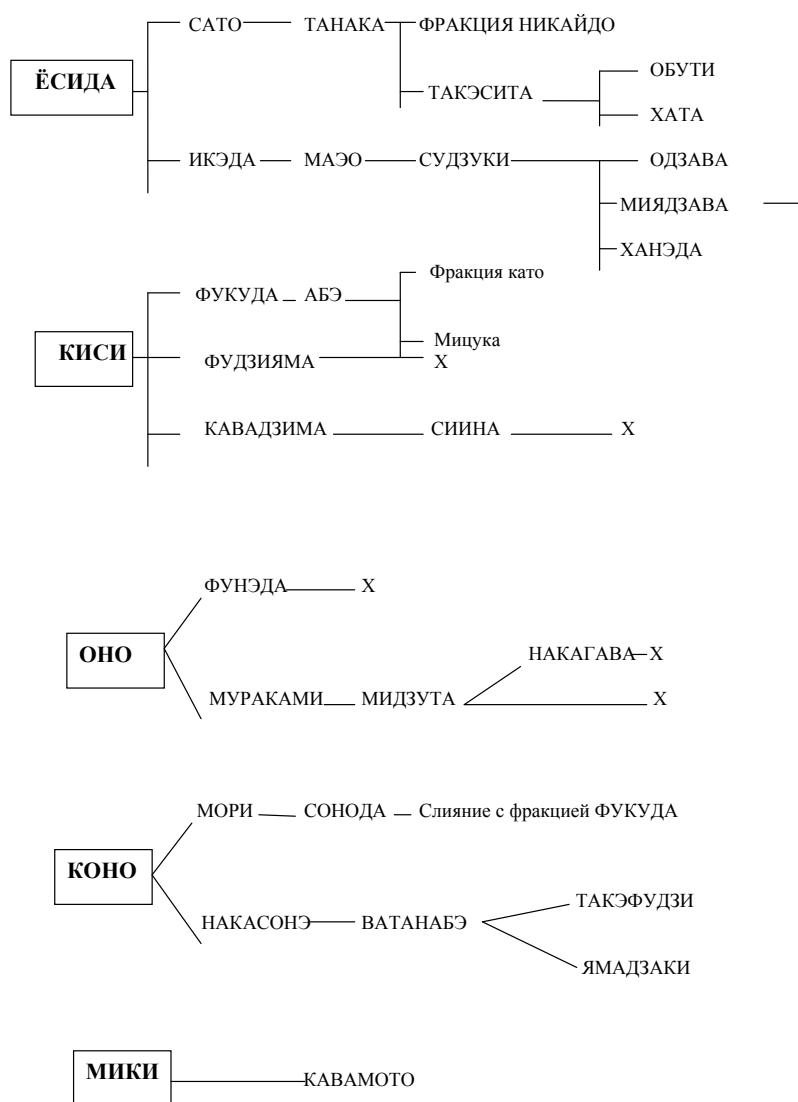
Таким образом, деятельность ЛДП в парламенте сопровождается процессом дальнейшего деления фракций – прекращением существования одних и образованием новых.

Согласно новому закону о партиях, средства партийных фондов должны распределяться между всеми фракциями равномерно. В результате фракции ЛДП утратили возможность бесконтрольного «добывания» партийных денег от различных спонсоров.

Всю работу партии в парламенте контролирует председатель комитета ЛДП по парламентской политике. Комитет разрабатывает законопроекты и проект бюджета, координируя свою деятельность с различными министерствами и ведомствами. Комитету подчинены различные подкомитеты и исследовательские группы, возглавляемые депутатами от ЛДП.

Сложившаяся в политической жизни Японии конца XX – начала XXI в. ситуация такова, что одна партия уже не в состоянии гарантировать себе в парламенте большинство мест, необходимых для того, чтобы правительство провело необходимый ему законопроект, поэтому ведущая партия правящей коалиции, каковой является ЛДП, для восполнения недостающих голосов вынуждена вступать в союз с другими мелкими политическими партиями. В парламенте для ЛДП единомышленниками являются Либеральная и Консервативная партии. Кроме того, ЛДП ищет опору и среди партий, входящих в правящую коалицию, и прежде всего со стороны Комэйто и СДПЯ. Новым для политической жизни Японии после утраты ЛДП монополии на власть является заметное повышение политической роли малых партий, которые при голосовании в парламенте, используя заинтересованность такой крупной партии, как ЛДП, могут оказывать на нее давление и лоббировать выгодные для них законопроекты.

Основные фракции Либерально-демократической партии Японии



Х – фракция перестала существовать

Распределение обязанностей в исполнительном комитете ЛДП

Председатель ЛДП	Место №1 в партийной иерархии; при получении ЛДП большинства мест в парламенте избирается премьер-министром и возглавляет исполнительную власть
Заместитель председателя ЛДП	В отсутствие председателя партии выполняет его функции и несет всю полноту ответственности за принятие партийных решений
Исполнительный секретарь ЛДП	Место №2 в партийной иерархии; наделен высшими административными полномочиями; отвечает за решение организационных и кадровых вопросов, утверждение списков кандидатов от партии на выборах, пополнение партийной кассы и распределение средств
Председатель руководящего совета ЛДП	Место №3 в партийной иерархии; выступает в роли «мирового судьи», улаживает конфликты внутри фракции
Председатель комиссии по анализу государственной политики	Место №4 в партийной иерархии; несет ответственность за разработку основных направлений политики страны и составление государственного бюджета

Парламентская деятельность Социал-демократической партии Японии

Парламентская деятельность японских социал-демократов не отличается последовательностью и принципиальностью. После успеха СДПЯ (бывшая СПЯ) на общенациональных выборах 1989 г., обусловленного резкой критикой, вызывавшей недовольство общественности экономической политикой правительства консерваторов, руководство партии отказалось от своей прошлой позиции, осуждавшей японо-американский Договор безопасности, объявило о поддержке курса на возрождение японского национализма и стало вы-

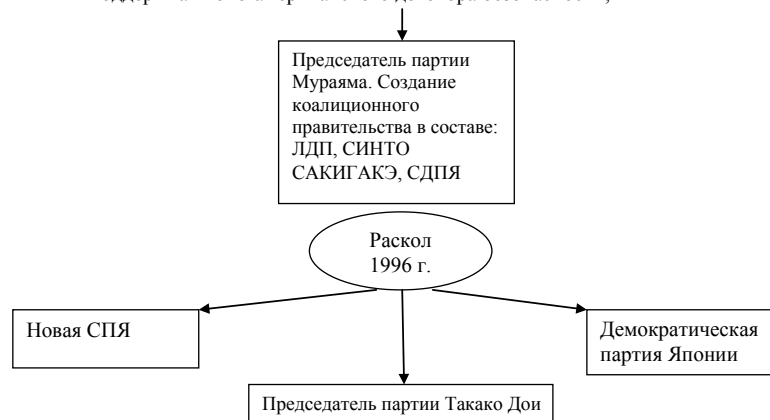
ступать за пересмотр некоторых статей действующей конституции. В результате уже в 1996 г. электорат социал-демократов существенно сократился, а более половины депутатов, избранных в парламент по партийным спискам СДПЯ, вышли из состава фракции и присоединились к Демократической партии. В 1997 г. председатель партии Такако Дои попыталась декларировать возврат к прежнему, привычному для избирателей курсу СДПЯ во внутренней и внешней политике и по-прежнему разделена на две основные части. Одну возглавляют бывший премьер-министр Мураяма и Носака, другую – Кубота и Ёкомити. Их противостояние отражает левых или правых политических взглядов, которая в настоящее время предстает не в форме словесных идеологических баталий, как прежде, а, скорее, походит на банальное выяснение отношений между лидерами группировок.

Обновленная Социал-демократическая партия Японии

Левое Крыло	СДПЯ	Правое Крыло
----------------	-------------	-----------------

Изменение позиции СДПЯ после победы на выборах 1989г.

переосмысление роли сил самообороны во внешней политике;
– поддержка японо-американского договора безопасности;



- согласие с националистической символикой в форме государственного флага и гимна;
- поддержка введения потребительского налога;

Тема 12. МОДЕЛИ СИСТЕМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Вопрос 1. Типы органов исполнительной власти в современном мире

Органы исполнительной власти делятся на *политические* и *неполитические* или *постоянные*. *Неполитические органы* исполнительной власти – это оплачиваемая государственная служба, которая существует независимо от того, какие политики находятся у власти. *Политики* же в свою очередь составляют политические органы исполнительной власти, а также возглавляют не только политическую систему, но и государство в целом.

Политический орган государственной исполнительной власти, по мнению многих исследователей, обладает, в отличие от органа государственного управления следующими признаками:

- формируется по политической процедуре, а не в административном порядке;
- формируется по политическим критериям, а не критериям профессионализма, квалификации, компетентности и опыта;
- формируется по нормам, установленным конституцией или конституционными законами (в демократическом государстве), а не текущим законодательством;
- не имеет вышестоящего уровня организации и подчинения, а орган государственного управления всегда имеет вышестоящий уровень организации, которым в предельном случае является орган государственной власти;
- самостоятельно определяет все элементы внутренней структуры, за исключением полномочий, описанные в конституции страны, а орган государственного управления все элементы внутренней структуры получает заданными в безусловном порядке;

- замещение должности производится, как правило, на срок, ограниченный сроком действий полномочий выборного органа, а не на условиях контракта и карьерного замещения должностей, т.е. не по принципу стабильности;

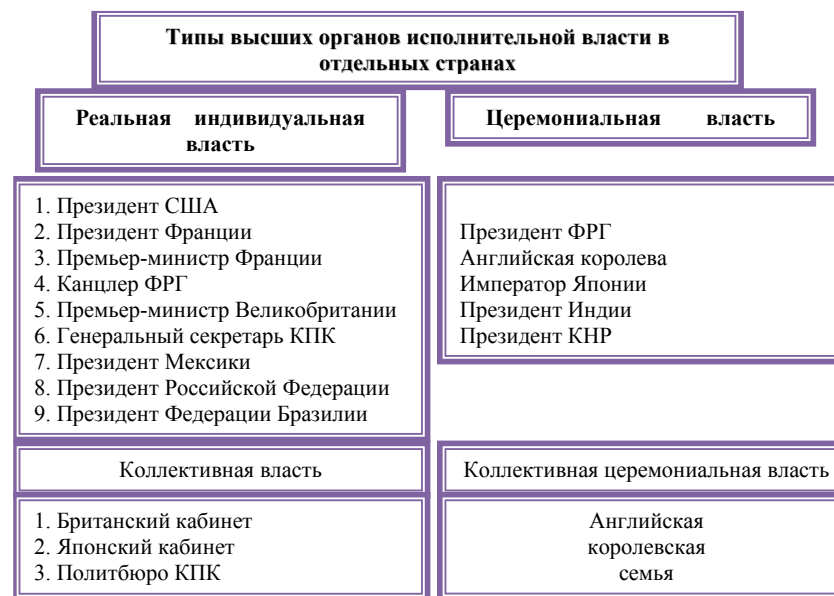
- несет обычно только политическую ответственность за исполнение полномочий власти и выход за их пределы, а орган государственного управления несет и другие виды и формы ответственности;

Соответственно различию функций и полномочий политические и административные государственные органы отличаются технологией деятельности. Административная работа требует расчет и расчетливости, поэтому государственные служащие обладают одним из высоких в обществе уровней самосознания, по которому может конкурировать научным сообществом. Политическая элита обычно обновляется с более высокой скоростью, чем административный аппарат. Поэтому политика влияет на администрацию, формируя ее, заказывая ей цели, функции, задачи, наделяя полномочиями, контролируя, но и неполитические органы влияют на политику постоянно реализуя, корректируя политические решения.

Современные политические органы исполнительной власти могут быть как индивидуальными, так и коллективными и существовать в различных формах, например, таких, как президент, премьер-министр, председатель партии, генеральный секретарь.

Государства с более чем одной действующей политической партией могут быть классифицированы как либерально-демократические или молодые демократии.

В исключительных случаях действует дуалистический орган исполнительной власти, совмещающей в себе должности и президента, и премьер-министра.



По населению и площади (данные 1995 г.)					
Тип исполнительной власти	Количество государств	Площадь (тыс. кв. км)	Площадь (% от общей площади)	Население (млн)	Население (% от населения Земли)
Парламентская	56	29 034	21,8	1 914	34,0
Ограниченная президентская	72	69 315	52,1	1 743	31,0
Дуалистическая	17	3 813	2,9	228	4,0
Коммунистическая	5	10 349	7,8	1 327	23,5
Неограниченная президентская	22	12 253	7,8	249	4,4
Милитаристская	8	7 497	5,6	142	2,5
Абсолютная	12	2 644	2,0	33	0,6
Итого	192	133 021	100,0	5 636	100,0
Колонии и зависимые территории (*)	41	2 387	—	10	—
Всего	233	135 408	—	5 646	—

Однопартийные государства подразделяются на коммунистические, национально-социалистические, авторитарно-националистические и военно-авторитарные.

Существуют несколько государств с монархической формой правления, где политические партии не играют никакой роли, а органами исполнительной власти являются отдельные личности, использующие фактически неограниченную власть: таблицы.

Распределение систем исполнительной власти по странам мира								
По регионам								
Регион	Парламент-ская	Ограни-ченная прези-дент-ская	Дуа-листи-ческая	Ком-му-нистическая	Не-ограни-ченная прези-дент-ская	Ми-литари-стическая	Абсо-лют-ная	Всего
Азия	8	5	2	4	6	1	2	28
Централь-ная Америка и Карибы	11	8	1	11	0	0	0	21
Цент-ральная, Восточная и Южная Африка	6	8	8	0	3	0	0	25
Централь-ная и Юж-ная Африка	3	28	1	0	8	7	1	48
Ближний восток и Северная Африка	1	3	2	0	5	0	7	18
Северная Америка	1	1	0	0	0	0	0	2
Северная и Западная Европа	18	1	3	0	0	0	1	23
Океания	8	6	0	0	0	0	1	15
Южная Америка	0	12	0	0	0	0	0	12
Всего	56	72	17	5	22	8	12	192

(*) Исключая Корсику, Западную Сахару и Тибет, численность населения которых и площадь, занимаемая ими, были включены в соответствующие данные Франции, Марокко и Китая (категории: коммунистический и дуалистический тип исполнительной власти).

Литература:

1. David Osborn, Ted Gaebler Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, USA, 1993.06ж. Д.Дербишайр, Я.Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. – М., 2004.
2. Государственная служба. – М., 1999.
3. К.М.Жумалиев, Т.О.Ожукеева. Дуйно олколорунун мамлекет-тик системасы. – Бишкек: Илим, 1999.

Тема 13. МОДЕЛИ СИСТЕМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ПАРЛАМЕНТСКАЯ ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ – ВЕСТМИНСТЕРСКАЯ МОДЕЛЬ

Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели

Вопрос 2. Case-study. Великобритания

Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели

Парламентская форма организации исполнительной власти – это вторая наиболее распространенная форма правления в мире на данный момент. Её приняли 56 государств, из них 31 является конституционными монархиями, а 25 – республиками. Характерные черты:

1. Полномочия главы государства отделены от полномочий главы правительства, а также от политиков, представляющих отдельные партии, функционирующие преимущественно как патриотические и церемониальные средоточия нации. Главой государства может быть президент, как в Германии или Индии, или монарх, как в Нидерландах и Великобритании. Среди участников Британского Содружества Наций с парламентской формой правления главу государства, т.е. английского монарха, представляет генерал-губернатор.

2. Органы исполнительной власти формируются парламентом и непосредственно подчинены ему. Срок их функционирования зависит от поддержки парламента. Парламент может объявить вотум недоверия правительству. Тогда глава государства может:

- 1) либо пригласить лидера оппозиционной партии для создания нового правительства;
- 2) либо распустить парламент и назначить новые выборы.

3. Лидер партии или коалиции, пользующейся поддержкой парламента, назначается главой государства, премьер-министром: монархом или президентом, и он формирует правительство.

Государства с парламентской формой исполнительной власти (56)				
Регион/страна	Республика (Р) или монархия (М)	Год основания	Год прихода к власти действующего главы государства	Год прихода к власти действующего премьер-министра
1	2	3	4	5
АЗИЯ (8)				
Бонгладеш	Р	1991	1996	1996
Индия	Р	1947	1997	1998
Малайзия	М	1957	1999	1981
Непал	М	1991	1972	1998
Пакистан	Р	1988	1997	1997
Сонгапур	Р	1965	1993	1990
Таиланд	М	1992	1946	1997
Япония	М	1946	1989	1998
ЦЕНТРАЛЬНАЯ АМЕРИКА И КАРИБЫ (11)				
Антигуа	М	1981	1981	1993
Багамские острова	М	1973	1973	1992
Барбадос	М	1966	1966	1994
Белиз	М	1981	1981	1998
Гренада	М	1974	1974	1995
Доминика	Р	1978	1998	1995
Сент-Винсент и Гренадины	М	1979	1979	1984
Сент-Китс и Невис	М	1983	1983	1995
Сент-Люсия	М	1979	1979	1997
Тринидад и Тобаго	Р	1962	1987	1995
Ямайка	М	1962	1962	1992
ЦЕНТРАЛЬНАЯ, ВОСТОЧНАЯ И ЮЖНАЯ ЕВРОПА (6)				
Болгария	Р	1990	1997	1997
Венгрия	Р	1989	1990	1998
Греция	Р	1974	1995	1996
Латвия	Р	1990	1999	1999
Словакия	Р	1990	1999	1998
Турция	Р	1982	1993	1999

1	2	3	4	5
ЦЕНТРАЛЬНАЯ И ЮЖНАЯ АФРИКА (3)				
Лесото	М	1993	1996	1998
Маврикий	Р	1968	1992	1995
Эфиопия	Р	1994	1995	1995
БЛИЖНИЙ ВОСТОК И СЕВЕРНАЯ АФРИКА (1)				
Израиль	Р	1948	1993	1999
СЕВЕРНАЯ АМЕРИКА (1)				
Канада	М	1867	1952	1993
СЕВЕРНАЯ ЗАПАДНАЯ ЕВРОПА (18)				
Австрия	Р	1918	1992	1997
Андорра	М	1993	1995	1994
Бельгия	М	1831	1993	1999
Германия	Р	1949	1999	1998
Дания		1849	1972	19--
Ирландия		1937	1997	1997
Исландия	Р	1944	1996	1991
Испания	М	1978	1975	1996
Италия	Р	1948	1999	1998
Лихтенштейн	М	1921	1984	1993
Люксембург	М	1868	1964	1995
Мальта	Р	1974	1999	1998
Монако	М	1911	1949	1997
Нидерланды	М	1814	1980	1994
Норвегия	М	1814	1991	1997
Сан-Марино	Р	1600	Изменяющийся	Изменяющийся
Соединенное Королевство	М	1689	1952	1997
Швеция	М	1809	1973	1996
ОКЕАНИЯ (8)				
Австралия	М	1901	1952	1996
Вануату	Р	1980	1999	1998
Новая Зеландия	М	1853	1952	1997
Папуа-Новая Гвинея	М	1975	1975	1999
Самоа	Р	1962	1962	1998
Соломоновы острова	М	1978	1978	1997
Тувалу	М	1978	1978	1999
Фиджи	Р	1987	1994	1999

Вопрос 2. Case-study. Великобритания

1. Особенности развития государственной системы страны
2. Основные институты государственного управления
 - 2.1. Монарх
 - 2.2. Парламент
3. Государственная служба

Особенности развития государственной системы страны

Всеми признаваемое *конституционное соглашение (convention)*.

1.1. Выдающийся английский юрист XIX в. А. Дайси, труды которого продолжают пользоваться высоким научным и политико-юридическим авторитетом, сформулировал, например, следующие конституционные соглашения (конвенциональные нормы):

- монарх не может отклонять законопроекты, утвержденные обеими палатами парламента;
- министры уходят в отставку, если перестают пользоваться поддержкой парламента;
- лорды не иницируют финансовые билли;
- если Палата лордов играет роль суда, в ней заседают только специально предназначенные для этого судебные лорды (*law lord*) и т.д.

1.2. Великобритания – одна из немногих стран, не имеющая официальной конституции. Обычно «*неписаной*» британской конституции. Современные британские юристы и политологи предпочитают говорить о её «*неформализованности*» и «*некодифицированности*», подчеркивая, что в настоящее время государственные институты здесь опираются в своей деятельности преимущественно на законы-статуты конституционного свойства, значение которых постоянно возрастает. Кроме *статут*ов и *соглашений*, источниками государственного права Великобритании считаются соответствующие *судебные решения*, а также *труды выдающихся юристов*, которые авторитетно разъясняли смысл британской «конституции» (правовых норм).

1.3. Великобритания представляет классический пример парламентского государства, где правительство формируется парламентским большинством. В XIX в. Дайси сформулировал политико-юри-

дическую доктрину парламентского верховенства. В соответствии с ней парламент может издать или отменить любой закон, не существует лица или учреждения, которые могли бы преступить его акты. Доктрина парламентского верховенства является одним из аргументов против составления формальной конституции. Англия не знает иерархии законов по их важности, когда наиболее значимые из них приобретают определенную «жесткость», их принятие и изменение обставлены дополнительными процессуальными условиями.

1.4. Великобритания – пример современной монархии.

В постепенном переходе исполнительных полномочий от короля к министрам важную роль сыграл сложившийся еще в средневековые принцип «король не может ошибаться» и, следовательно, быть судим. Но так как управление должно быть ответственным и основываться на законе, из принципа безответственности короля постепенно выросли другие: «Никто не может ссылаться на приказ короля в оправдание нарушения закона»; «Какое-то лицо должно отвечать за действия короля». Следовательно, королевские приказы должны скрепляться (*контрассигновываться*) подписью министра, который и несет за них всю полноту политической и уголовной ответственности.

1.5. Своеобразен характер английского права. Именно оно легло в основу так называемой «семьи общего права», включающей право США и многих других бывших английских колоний. Ее главная особенность – выдающаяся роль судебных прецедентов в формировании правовых норм.

1.6. Рядом особенностей обладает и *территориально-политическое устройство*. Ядро страны составило англосаксонское по этнической принадлежности большинство жителей *Английское королевство*, завоевавшее в конце XII в. населенный кельтами Уэльс. В XVI в. Уэльс, имевший до этого автономный статус, был лишен его. В 1707 г. в результате соединения с кельтской же *Шотландией* возникло *Соединенное Королевство Великобритании*. В 1801 г. после унии с *Ирландией* государство вновь изменило наименование на *Соединенное Королевство Великобритании и Ирландии*. В 1921 г. Ирландия, кроме ее северной части, получила статус доминиона, а позднее стала независимой. В результате страна получила название – *Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии*.

Основные институты государственного управления

Возникновение англосаксонского государства (V–XI вв.)

В V в. на территорию римской провинции *Британии* начинают переселяться германские племена *саксов, англов и ютов*. Получившее название Англии единое государство достигло своего расцвета во второй половине IX в. при короле *Альфреде Великом*.

Англия X–XI вв. – достаточно типичное раннефеодальное государство во главе с *королем*. Функции государственного управления королю помогал осуществлять его двор. Существенное влияние на местное и центральное управление оказывала феодальная знать – *таны*, обладавшие различными административно-судебными и финансовыми правами по отношению к лицам, проживавшим на их землях (*иммунитет*). Наиболее важные государственные вопросы монарх обсуждал и решал совместно с собранием духовных и светских феодалов – *уитенагмотом* (собрание мудрых).

Возникновение норманнского государства (XI – XII вв.)

Время становления парламента, его организационной структуры и функций (XIII – XVI вв.)

Английский вариант абсолютизма (конец XV – начало XVII в.)

Поражение английского абсолютизма (XVII в.)

Дуалистическая монархия (XVIII в.)

Парламентская монархия (начало XIX – начало XX в.)

Современная «партийная» демократия (XX в.).

Монарх

Великобритания – пример современного монархического государства. Именно здесь сложилась известная формула «Король царствует, но не правит».

Монарх также продолжает считаться главой исполнительной власти, он назначает и смещает министров, а также всех гражданских служащих, которые состоят «на службе Его Величества». Король имеет полномочия верховного главнокомандующего, вооруженные силы страны есть армия и флот «Его Величества». Именно он объявляет войну и заключает мир, подписывает международные соглашения. Судьи выносят приговор именем монарха. В его официальный титул входит понятие «защитник веры», со времен Генриха VIII он является светским главой англиканской церкви,

назначает её служителем. Наконец, король возглавляет *Британское содружество наций*. Такие бывшие английские доминионы, как Канада и Австралия, признают его своим верховным главой. Представители всех властей обращаются к монарху подчеркнуто уважительно.

Парламент

Палата лордов

Палата лордов – верхняя и более древняя палата парламента. Исторически парламент возник именно как место совещания монарха с духовными и светскими лордами, имея своим прообразом королевский совет. Данная палата английского парламента – один из последних примеров ранее многочисленных наследственных и назначаемых законодательных учреждений.

Состав палаты

Духовные лорды, представляющие верхушку англиканской церкви. В Средние века именно духовные лорды (архиепископы, епископы, аббаты крупных монастырей) численно преобладали здесь, однако Реформация, ликвидация монастырей резко сократили их представительство. В последние годы в палате заседали 26 представителей англиканской церкви: архиепископы Кентерберийский и Йоркский, а также 24 епископа, часть из которых занимает место в силу своего сана, другие – старшинства.

Наследственные лорды Англии, Шотландии и Соединенного Королевства, которых было около 800. Они являются носителями старинных дворянских титулов герцогов, маркизов, графов (эрлов), виконтов и баронов, которые одновременно с местом в палате и земельными владениями, передавались в соответствии с правилами *майората*. Несмотря на кажущуюся глубокую древность титулов, лорды в огромном большинстве являются потомками лиц, получивших их за последние 200 лет. Право пожалования в наследственные лорды является прерогативой монарха, который при этом использует не новые титулы, а выморочные, ранее принадлежавшие пресекувшимся дворянским фамилиям.

Ординарные лорды по апелляции, назначаемые пожизненно. Палата лордов традиционно исполняла функции верховного суда. Усложнившееся законодательство и увеличенный объем судопроизводства потребовали усиления ее квалифицированными юристами, которые, однако, не могли претендовать на честь стать на-

следственными лордами. Первая попытка назначить пожизненного лорда-юриста была предпринята в 1856 г., когда лорды отказались признать подобное новшество и принять его в свой состав. Королеве Виктории пришлось даровать судье титул и ввести в палату в качестве наследственного пэра. Однако настоятельная потребность в лордах-юристах сломила сопротивление палаты, и с 1882 г. и подобные назначения представителей высших английских судов стали регулярными.

Пожизненные пэры, назначенные в соответствии с Актом о пожизненных пэрах (1958). Подобный статус стали получать представители политической, экономической и культурной элиты. Создание институтов наследственных пэров позволило не только поощрять выдающихся представителей английского народа, но и спикеров Палаты общин, высших судей и т.д., которые отошли от активной профессиональной деятельности.

Новую крупную реформу Палаты лордов в 1999 г. осуществило лейбористское правительство Т. Блера. Наследственные лорды вынуждены были покинуть ее. Здесь остались только лорды, назначенные заседающими по праву своей должности.

Права палаты

Длительное время обе палаты парламента были равны в своих законодательных правах. В случае разногласий между собой ни одна из палат не имела преимущества над другой. Выходом из законодательного тупика становились только согласительные процедуры. Симметрию между палатами нарушало обозначившееся еще в средневековье преимущество общины в инициировании финансовых законопроектов, а также различные функции во время процедуры импичмента.

Более реальный характер носят различные судебные полномочия лордов. Во время процедуры импичмента верхняя палата осуществляет суд на основании обвинения, выдвинутого общинами. Правда, процедура импичмента в настоящее время стала экзотической. Последний раз ее пытались применить против министра в 1806 г. Палата продолжает исполнять также роль Верховного суда Великобритании, но не в полном составе, а через свой апелляционный комитет. В его состав входят «судебные лорды»: лорд-канцлер

и специально назначенные ординарные лорды по апелляции. Формально они не выносят окончательный приговор, но только разъясняют палате существующие законы и представляют свое заключение по делу, тем не менее лорды должны согласиться с ним.

Структура палаты

Руководитель палаты, лорд-канцлер, является одновременно членом кабинета министров, в котором он исполняет функции министра юстиции, хотя его роль скромнее, чем у спикера Палаты общин.

Палата лордов весьма многочисленна, но посещают ее далеко не все. Особенно редко здесь бывали наследственные лорды. Кворум для обсуждения вопроса составляет всего 3 человека, для принятия решений – 30 человек. Лорды, исключая апелляционных, которые профессионально работают в палате, исполняют свои функции бесплатно. Они имеют право только на компенсацию накладных расходов.

Палата общин

Порядок формирования

Современный английский парламент – это преимущественно Палата общин (House of Commons). В настоящее время она насчитывает 650 членов, выбранных *по принципу относительного большинства*. Выборы проводятся в один тур по мажоритарным округам всеобщим, прямым и равным голосованием. Депутатский мандат получает кандидат, набравший в округе относительное большинство голосов.

В палате общин представлены некоторые маргинальные политические группы – либеральные демократы, социал-демократы, шотландские, валлийские, североирландские региональные партии. Одна из двух ведущих партий всегда получает в палате абсолютное большинство и формирует правительство. Неоднократно предпринимавшиеся попытки лейбористами создать новую партию, способную конкурировать, пока остаются безуспешными.

Права парламентариев

Статуты и традиции защищают свободу слова в стенах парламента, что было законодательно гарантировано еще в Билле о правах (1689). Речи, произнесенные здесь, не могли являться пред-

метом рассмотрения в каком-либо ином месте. Парламентарии защищены также от арестов по гражданским делам: в этом случае они не могут быть арестованы без согласия палаты. Иммунитет не распространяется на уголовные дела.

Парламентские процедуры

Парламентское право Великобритании соответствует общим свойствам правовой системы данной страны. Среди Постоянных правил интересными и поучительными являются следующие:

- кворум Палаты общин составляет 40 человек;
- депутат палаты общин не может выступать дважды по одному вопросу, он не может читать речь, но только заглядывать в заметки;
- запрещается называть во время дебатов другого члена парламента по имени, делать персональные выпады;
- во время заседания запрещается читать книги и газеты;
- если спикер или ведущий заседание (председатель путей и средств) встает, дебаты следует прекратить, а в палате должна установиться тишина;
- спикер или ведущий заседание могут предложить любому покинуть палату, ему в этом помогает сержант.

Руководящие лица

Высшим должностным лицом палаты является появившийся еще в XIII в. *спикер*, значение и традиционно высокий престиж которого подчеркиваются рядом внешних отличий.

Особый статус спикера подчеркивается своеобразным порядком его избирания, которое производится в начале деятельности нового парламента.

Главная функция спикера, как это видно из самого наименования данного должностного лица, – руководство заседаниями палаты, наблюдение за соблюдением принятых процедурных правил, причем его роль в этих вопросах очень весома.

Главное требование к спикеру – политическая беспристрастность.

Кроме руководства дебатами, спикер организует деятельность аппарата парламента. В осуществлении обеих функций ему помогает заместитель – *председатель путей и средств*. Важную роль в организации работы Палаты общин играет клерк – ее высшее по-

стоянное должностное лицо. Еще одно традиционное должностное лицо – *сержант*, отвечающий за порядок в здании парламента, руководящий службой охраны, контролирующей допуск журналистов и посетителей; он же исполняет функции завхоза.

Партийная организация

В деятельности палаты, организации законодательного процесса решающую роль играют *фракции политических партий*, прежде всего крупнейших из них – консерваторов и лейбористов, которые периодически меняются местами в качестве правительств и официальной оппозиции. Депутаты правительственной партии располагаются справа от спикера, а официальная оппозиция – слева. Передние скамьи и у правительственной партии, и у оппозиции занимают их лидеры. В первом случае – министры, во втором – лидер «оппозиции Ее Величества» и члены «теневого кабинета».

Законодательный процесс

Английские законы (статуты) делятся на три группы, для каждой из которых установлен свой порядок рассмотрения. Основным видом законопроектов являются *публичные билли*, доля которых в законодательстве постоянно возрастает. Они устанавливают общие правила для всей территории Великобритании и в наибольшей степени соответствуют в материальном смысле понятию «закон». *Частные билли* касаются отдельных местностей (local), юридических и физических лиц (personal) или их групп. Их роль сокращается как в результате идущей политико-экономической универсализации, так и через передачу подобных, достаточно узких, проблем на рассмотрение правительства в порядке делегированного законодательства. Последняя разновидность биллей – *гибридные*; они содержат нормы как общего применения, так и затрагивают отдельные лица.

Разрабатываемые законопроекты проходят несколько стадий рассмотрения.

Предпарламентская стадия

Парламентская стадия

Контроль над правительством и отдельными министрами

Это вторая важнейшая функция Палаты общин. Контроль осуществляется в нескольких формах:

- через политическую ответственность правительства перед парламентом (по конституционному соглашению, правительство, лишившись поддержки палаты, должно уйти в отставку; оппозиция регулярно предлагает вынести ему вотум недоверия, однако парламентское большинство столь же регулярно проваливает его: данное предприятие удается чрезвычайно редко – если правительственное большинство невелико и (или) в нем возникает раскол;
- через процедуру импичмента;
- через систему специальных и постоянных комитетов, многие из которых специально созданы для контроля над правительственными ведомствами;
- через вопросы министрам, для которых специально выделяются дни и часы (это наиболее часто используемая процедура парламентского контроля);
- через внесения предложения (motion) – проекта резолюции по определенному вопросу, что вызывает активные парламентские дебаты; предложения вносятся как правительственным большинством, так и представителями оппозиции;
- через *специального парламентского уполномоченного (комиссионера)*, появившегося в 1967 г.

Правительство

Порядок формирования. Премьер-министр.

В Англии нет закона, регулирующего структуру и порядок формирования правительства. Парламентарии оставляют за собой право контролировать организационное творчество администрации через «власть кошелька».

Формирование правительства начинается с назначения монархом *премьер-министра*, которому поручается представить список министров.

Тайный совет.

Совет достаточно многочислен (около 300 человек), и членство в нем является почетной миссией. В его состав входят некоторые действующие (преимущественно члены кабинета) и отставные министры, высшие судьи и епископы-англикане, бывшие послы и т.д.

Структура правительства.

В состав правительства входят следующие лица.

Государственные секретари. Это собственно министры, руководители самостоятельных ведомств – департаментов (офисов).

Министры – носители некоторых традиционных знаний Тайного совета (лорд – хранитель печати, лорд – председатель совета, канцлер Герцогства Ланкастерского), а также *министры без портфеля*.

Вышеперечисленные члены правительства относятся к разряду *полных*, или *старших министров*. Многие из них входят в состав кабинета.

Не меньшим влиянием в правительстве обладают:

- главный кнут правящий партии и его заместители;
- генеральный атторней и его заместитель – генеральный солиситор.

Различные категории *младших министров* в составе правительства не имеют собственных дискреционных полномочий:

- *государственные министры*;
- *парламентские секретари и помощники старших министров (подсекретари)*.

Кабинет

Текущее управление государством осуществляет более узкая коллегия – кабинет, который возник в результате еще одного конституционного соглашения. Его главная задача – согласование деятельности ведомств с целью обеспечения их солидарных действий в рамках политической программы правящей партии. Все члены кабинета назначаются премьером, но главы важнейших департаментов всегда получают здесь место.

Заседания кабинета обычно проходят раз в неделю, при необходимости – чаще.

Делегированное законодательство.

Для Англии делегированное законодательство облегчается существованием системы парламентского правления. Так как правительство всегда опирается на парламентское большинство, оно легко может добиться от него полномочий на издание подобных актов.

Делегированное законодательство – объективная необходимость, хотя у подобной практики есть немало критиков, которые указывают на сложность контроля над ней.

Административная юстиция.

Расследования, практика которых сложилась под влиянием *административной процедуры* в США, проводятся, когда министерство готовит решение, имеющее существенное общественное значение и способное вызвать конфликт сторон.

Административные трибуналы получили в последние десятилетия очень широкое распространение. Специалисты насчитывают около 40 их видов. Развитие административной юстиции в Англии связано с тем, что суды общей юрисдикции слишком медлительны, дороги и малочисленны для того, чтобы справиться с огромным количеством мелких конфликтов между административными органами и населением.

Государственная служба

Британия долгое время не знала ни многочисленной бюрократии, ни системы постоянной государственной службы. Отметим особенности ее функционирования в XVII – XVIII вв.

Многие государственные посты занимали лица, исполнявшие свои обязанности безвозмездно, т.е. формально не являвшиеся профессионалами.

Назначение на посты считалось одной из прерогатив монарха, который часто использовал ее для поощрения своих фаворитов и политического подкупа.

Это стало одной из причин возникновения системы *патронажа*.

Английский патронаж отличался от американской системы добычи. Победившая на выборах партия или новый руководитель офиса не стремились заместить все значимые посты своими сторонниками. В их распоряжении были преимущественно вакантные должности.

Клерки рассматривались как личные слуги владельцев должностных патентов. Корпоративная солидарность у них отсутствовала.

Подобное положение создавало благоприятную почву для самых разнообразных должностных злоупотреблений: процветали nepotism, коррупция, хищения государственных средств.

Комиссия Фултона

В 1966 г. создается специальная правительственная комиссия, во главе лордом *Фултоном*.

Главный недостаток существовавшего порядка комиссия увидела именно в устаревших, «платоновских», принципах организации государственной службы. Кроме того, обращалось внимание и на другие обстоятельства:

- отсутствие централизованного руководства государственной службой;
- разделение ответственности за нее между КГС (кадровая государственная служба), экзаменующей соискателей, и Казначейством, отвечающим за общую кадровую политику;
- отсутствие должной профессионализации служащих;
- существование запутанной и жесткой системы классов;
- недостаточная подготовленность кадров в качестве административных менеджеров, недооценка «научной организации труда» (НОТ);
- недостаточный обмен кадрами между различными ведомствами, центральными, местными учреждениями и частными корпорациями;
- замкнутый, кастовый характер гражданской службы;
- необходимость создания возможности привлечения сразу на ответственные посты представителей бизнеса и науки («бюрократической»).

Правительство приняло основные рекомендации доклада, многие положения которого стали воплощаться в административную практику:

- для централизации управления кадрами уже в 1968 г. было создано специальное *Министерство по делам государственной службы*;
- КГС вошла в состав министерства на правах его подразделения;
- в правительственных ведомствах централизованное руководство штатом осуществляли постоянные секретари;
- для повышения квалификации служащих и проведения научных изысканий был создан специальный колледж;
- в 1971 г. была ликвидирована запутанная система классов и государственные служащие разбились на несколько групп.

«Следующие шаги».

Основные положения программы «Следующие шаги» (1988) сводились:

- к разделению правительственных учреждений на политические, принимающие решения, и исполнительные, реализующие их;
- к превращению последних в квазиадминистративные неправительственные организации (QUANGO) или даже корпорации, работающие с политическими учреждениями на основе договоров;
- к сохранению постоянной государственной службы с присущими ей правами и привилегиями только в учреждениях первого типа; широко распространялись в QUANGO работы по контракту.

Государственная система управления Великобритании

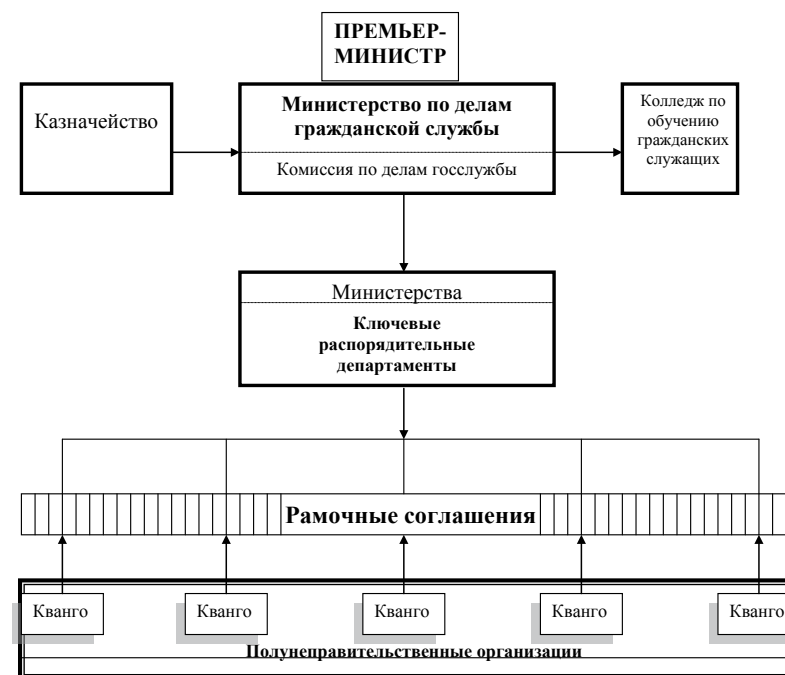


Органы местного управления Великобритании



Структура государственной службы

В Англии фактически более не существует единой госслужбы с унифицированными нормами её прохождения, отставки, оплаты труда и т.п. Её заменило многообразие структур, условий трудовых отношений и гарантий, шкал оплаты, пенсионного обеспечения, возможностей перехода в частный сектор и т.д.



Литература:

1. Дж. Д.Дербишайр, Я. Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. – М., 2004.
2. Государственная служба, – М., 1999.
3. Государственное управление зарубежных стран. // С. В. Пронкин; О. Е. Петрунина М. 2001.

Тема 14. МОДЕЛИ СИСТЕМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ОГРАНИЧЕННАЯ ПРЕЗИДЕНТСКАЯ ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ

Вопрос 1. Основные характерные черты

Вопрос 2. Case-study. Соединенные Штаты Америки

Вопрос 1. Основные характерные черты

Данной формы правления придерживаются 77 государств. Термин «президент» означает «тот, кто надзирает, управляет, руководит» и используется для обозначения главы государства с республиканской формой правления.

В чистом виде модель ограниченной президентской формы правления существует в США. Есть четыре ключевые особенности данной модели:

1. Президенты избираются на определенный срок для выполнения дуалистической роли главы государства и главы правительства. Как глава государства, они являют собой символ национального патриотизма и занимают официальный статус. Как главы правительств, они осуществляют исполнительную власть, и, а кроме того, являются главнокомандующими армий и руководителями гражданских служб. Также в качестве глав правительств они осуществляют руководство внешней политикой государства и обладают правом законодательной инициативы.

2. Статус президента сохраняется за ним в течение определенного срока, если он не совершит серьезного проступка, противоречащего конституции. Президент США, например, не может быть отстранен от должности Конгрессом иначе, как в порядке импичмента.

3. Президент осуществляет руководство страной совместно с кабинетом, который является консультативным органом и состоит из назначаемых президентом должностных лиц, подотчетных непосредственно ему.

4. Президентская власть ограничена законодательным собранием при совершении определенных полномочий. Согласно Конституции США, например, Конгрессу принадлежат исключительные полномочия в области правотворчества, и вето президента может быть аннулировано квалифицированным большинством голосов (2/3 голосов). Хотя предполагается, что президент является главой исполнительной власти, его полномочия в этой сфере ограничены Конгрессом. В частности, функцию назначения на различные должности - судебные и министерские – президент осуществляет с согласия сената. Международные договоры вступают в законную силу после их одобрения квалифицированным большинством (2/3 голосов) членов сената.

Такая система сдержек и противовесов между президентом США и Конгрессом наряду с точным изложением их функций в конституции ограничивает президентскую форму правления и существует в других 72 государствах, где органы исполнительной власти подпадают под эту категорию. Однако в каждом государстве имеются особенности, касающиеся организации выборов президента, срока его полномочий, наличия или отсутствия отдельно назначаемого премьер-министра.

Государства с ограниченной формой исполнительной власти (72)					
Регион/ страна	Год основания	Год прихода к власти действующего главы государства	Регион/ страна	Год основания	Год прихода к власти действующего главы государства
АЗИЯ (5)			ЦЕНТРАЛЬНАЯ И ЮЖНАЯ АФРИКА (28)		
Индонезия	1999	1998	Ангола	1991	1979
Киргизия	1990	1990	Бенин	1990	1996
Корея, Южная	1987	1998	Ботсвана	1966	1998
Монголия	1990	1997	Буркина- Фасо	1991	1987
Тайвань	1987	1988	Габон	1991	1967

ЦЕНТРАЛЬНАЯ АМЕРИКА И КАРИБЫ (8)			Гамбия	1997	1994
Гватемала	1975	1996	Гана	1992	1981
Гондурас	1982	1998	Гвинея	1991	1984
Домини- канская республика	1962	1996	Замбия	1991	1991
Коста-Рика	1921	1998	Кабо-Верде	1992	1991
Мексика	1917	1994	Камерун	1991	1982
Никарагуа	1979	1997	Кения	1997	1978
Панама	1989	1999	Кот-Д'Ивуар	1990	1993
Эль- Сальвадор	1982	1999	Либерия	1997	1997
ЦЕНТРАЛЬНАЯ, ВОСТОЧНАЯ И ЮЖНАЯ ЕВРОПА (8)			Мавритания	1991	1984
Босния- Герцего- вина	1990	1990	Мадагаскар	1992	1993
Грузия	1992	1992	Малави	1994	1994
Кипр	1960	1993	Мали	1992	1992
Молдова	1990	1997	Мозамбик	1990	1986
Россия	1990	1990	Намибия	1990	1990
Украина	1990	1994	Нигерия	1999	1999
Хорватия	1990	1990	Сан-Томе	1990	1991
Югославия	1990	1997	Сейшель- ские острова	1991	1977
БЛИЖНИЙ ВОСТОК И СЕВЕРНАЯ АФРИКА (3)			Сьерра-Ле- оне	1998	1998
Алжир	1995	1999	Ганзания	1995	1995
Египет	1971	1981	Гого	1993	1967
Йемен	1990	1990	Центрально- африканская республика	1995	1993
СЕВЕРНАЯ АМЕРИКА (1)			Южно-Аф- риканская Республика	1993	1999
Соединен- ные Штаты Америки	1776	1993			
СЕВЕРНАЯ ЗАПАДНАЯ ЕВРОПА (1)			ЮЖНАЯ АМЕРИКА (12)		
Швейцария	1874	1999	Аргентина	1983	1989
ОКЕАНИЯ (6)			Боливия	1982	1997
Кирибати	1979	1994	Бразилия	1985	1995

Маршалло- вы острова	1979	1997	Венесуэла	1961	1999
Микроне- зия, Федератив- ные Штаты	1979	1999	Гвиана	1966	1997
Науру	1968	1999	Колумбия	1978	1998
Папуа	1981	1992	Парагвай	1989	1999
Филиппи- ны	1987	1998	Перу	1978	1990
			Суринам	1988	1996
			Уругвай	1985	1995
			Чили	1990	1994
			Эквадор	1979	1998

Вопрос 2. Case-study. СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

1. Особенности развития государственной системы
2. Основные институты государственного управления.
Институт системы сдержек и противовесов
Конгресс
Президент. Исполнительная власть
Региональное и местное управление
3. Государственная служба

Государственно-политический строй Соединенных Штатов Америки заслуживает отдельного рассмотрения не только в связи с экономическим и политическим статусом этого государства в современном мире.

1. США – государство сравнительно молодое, обладает самой старой *писаной конституцией*, которая с момента своего возникновения стала предметом подражания политических практиков и объектом исследования теоретиков – государствоведов. Конституция США относится к разряду *жестких*.

2. В конституции США закреплена модель так называемой президентской республики. Смысл американской модели состоит в *жестком разделении исполнительной (президентской) и законодательной властей*, которые формируются независимо друг от друга.

3. США стали первым примером современного федеративного государства.

4. В США впервые была создана система конституционного контроля, хотя его органы не являются специализированными и не выделены из общей судебной системы. На федеральном уровне данную функцию исполняет преимущественно Верховный суд США.

Особенностями государственно-политического строя США также являются:

Республиканизм. «Соединенные Штаты гарантируют каждому штату в настоящем Союзе республиканскую форму правления».

Либерализм.

5. Система «сдержек и противовесов». Суть её состоит, во-первых, в жестком «вертикальном» разделении законодательной, исполнительной и судебной властей, полномочия которых авторы конституции стремились описать как можно подробнее.

Стремление к «ограниченному правлению» отразилось в установлении различных сроков полномочий субъектов государственной власти. Палата представителей избирается на два года, президент – на четыре, сенаторы – на шесть, федеральные судьи назначаются бессрочно, «пока ведут себя хорошо» (*during good behavior*). Это позволяет, с одной стороны, постоянно обновлять государственные институты, с другой – усиливает возможность конфликта между ними, так как личный состав властных органов отражает различные фазы меняющихся общественных настроений.

6. Бикамерализм. Конгресс США разделен на две палаты – Палату представителей и Сенат. В отличие от парламента Великобритании, они равноправны. Законопроект не может стать законом без полного согласия между ними. Нижняя палата не обладает конституционным правом преодолеть возможное вето Сената.

7. Разделенное правление. Так как выборы президента и палат Конгресса часто проводятся в разное время, на различных избирательных основаниях и с различными целями, может возникнуть ситуация «различного правления», когда исполнительную и законодательную власти (по крайней мере, одну из палат) контролируют различные политические партии. В последние десятилетия подобное положение стало правилом.

8. Слабость политических партий. Созидатели американской государственности негативно относились к перспективе образования партий, которые не упоминались в конституции. Однако уже в первые годы существования США возникли протопартии.

Настоящие партии возникли позднее. При президенте Э. Джексоне (30-е годы XIX в.) образовалась *демократическая партия*, которую американцы считают одной из старейших из действующих в современном мире. В 50-е годы XIX в. в обстановке острого кризиса, связанного с проблемами рабства и единства федерации, появилась *республиканская партия*. Как и в Великобритании, в США сформировалась *двухпартийная система*.

9. США отличает широкое распространение лоббизма. Именно здесь он приобрел характер официального государственно-политического института. Конституционной основой лоббизма принято считать I поправку к конституции США, одно из положений которой гарантировало «право народа мирно собираться и обращаться к правительству с *петициями об удовлетворении жалоб*». Лоббистская деятельность считается реализацией данного петиционного права.

Основные институты государственного управления

Становление государственного строя США.

В 1789 г. собрался первый состав Конгресса США, впервые были произведены выборы президента. Им стал *Вашингтон* (1789-1797). Формируются органы федеральной исполнительной власти. Первые министерства (департаменты) возглавили *Джефферсон* (иностранные дела), *Гамильтон* (финансы), *Нокс* (военные дела). Первый принятый Конгрессом закон был посвящен созданию федеральной судебной системы, о которой в конституции говорилось вскользь. Первым председателем Верховного суда стал *Д. Джей*.

В 1819 г. «*конфликт Миссури*» указал пределы подчинения южных штатов федеральным властям. Территория Миссури попросила принять ее в союз в качестве штата.

В 1850 г. заключается новый компромисс, разрешивший принять в союз Калифорнию в качестве свободного штата, но допускаящий рабство в Нью-Мексико и Юте. Между тем уже в 1854 г. возник острый конфликт вокруг территории *Канзас-Небраска*.

Кризис федерации, явно продемонстрированное враждующими сторонами намерение защищать свои интересы, не считаясь с кон-

ституцией, поставили в сложное положение Верховный суд США, который в это время возглавлял Тэни. Он разработал *теорию политических вопросов*, которые должны решаться в ходе политического диалога, а не через суд. Единственное крупное отступление от данной позиции (*дело Дреда Скотта*) способствовало началу в США гражданской войны.

Гражданская война и Реконструкция (1861-1877). С декабря 1860 г. южные штаты приступили к выходу из союза (сецессии) и созданию своей *Конфедерации штатов Америки*. Началась гражданская война, главным вопросом которой являлась не судьба рабов, а судьба федерации. «Моей высшей целью в этой борьбе является сохранение союза, а не сохранение или уничтожение рабства, — признавался Линкольн. — Если бы я смог спасти союз, не освободив ни одного раба, я бы сделал это». Победа в войне Севера имела далеко идущие последствия. Она позволила разрешить ряд политико-правовых проблем.

«Империализм». Конец XIX — начало XX в. — время бурного развития в Америке капитализма, точнее, «империализма» — экономики и общества «неукротенных» трестов.

Нарастающее раздражение общества против коррупции и влияния монополий вызвало движение сторонников политических реформ — *прогрессистов*, представителем которого был президент *Т. Рузвельт* (1901-1909). Прогрессисты стремились решить четыре острые политические проблемы современной им Америки:

- произвести дальнейшую демократизацию государственного строя США, «вернуть власть народу»;
- ликвидировать политическую коррупцию, систему «партийных машин»;
- «приручить» монополии, превратить «дикий» капитализм в цивилизационный;
- повысить административную эффективность государственного аппарата.

Деятельность прогрессистов привела к ликвидации наиболее очевидных пороков политической жизни США. Верховный суд также постепенно отошел от своей фундаменталистской позиции в оценке социально-экономической деятельности федерального правительства и штатов. Однако «Великий кризис» 1929-1933 гг. заставил американское общество решиться на более серьезные перемены.

«Новый курс» (New Deal). Суть государственно-политической модели, которая сложилась в эпоху президента *Ф. Рузвельта* (1933-1945), состояла:

- в активном вмешательстве государства в социально-экономические отношения, принятии на себя ответственности за них;
- во впечатляющем росте на этом фоне государственного аппарата;
- в формировании «нового федерализма», суть которого состоит в значительном усилении полномочий федерального правительства за счет полномочий штатов.

Америка в 50-70-е годы XX в. Отметим наиболее важные общественно-политические события этого времени.

«Вторая реконструкция Уоррена».

Реализация программ «Новые рубежи» президента Д. Ф. Кеннеди (1961-1963) и «Великое общество» Л.Б. Джонсона (1963-1969).

Президенты 70-х годов (Р. Никсон, Д. Форд, Д. Картер) продолжили политику своих предшественников. Исторически оправданная, она постепенно обнаружила свои слабости. Постоянный рост расходов на социальные программы вел к росту налогов, государственного долга, поощрял социальный паразитизм.

Современный период. Завершение «холодной войны» — эпохи противоборства с СССР — привело к сосредоточению американского общества на своих внутренних проблемах. В нем вырабатывается определенный консенсус по основным вопросам внутренней политики, что привело к сближению программ демократической и республиканской партий. Одновременно американцы большее внимание начинают обращать на менеджерские способности своих президентов. Именно в этом специалисты видят значение президентства У. Клинтона (1993-2001).

Конгресс

Идея Конгресса и ее развитие

Конгресс:

- реально обладает большим политическим влиянием, чем другие современные законодательные органы, поэтому, например, лоббисты чаще группируются в США вокруг Капитолия, а не правительственных учреждений;

- не избирает главу правительства или государства, одновременно не может быть распущен руководителем исполнительной власти;
- имеет систему автономных и влиятельных комитетов, мощный исследовательский аппарат, его библиотека считается крупнейшей в мире.

Члены конгресса:

- обычно имеют хорошее образование и значительный практический опыт. Они имеют тенденцию к переизбранию; если в конце XIX в. член Палаты представителей, переизбираемый каждые два года, находился в ней около 6 лет, то сейчас – около 12 лет; положение сенаторов еще более стабильно;
- достаточно независимы в своем политическом поведении; принадлежат к определенным политическим партиям, они в первую очередь связаны со своими избирательными округами;
- хорошо защищены социально, имеют высокие оклады, многочисленных помощников и т.д.

Полномочия и привилегии

Деятельность Конгресса США регулируется конституцией, законами, регламентами его палат, а также сложившимися прецедентами. К неписаным, но общепризнанным правилам относятся, например, занятие должностей по старшинству, «правило любезности Сената» – назначение на федеральные должности в регионах с согласия сенаторов от данного штата, принадлежащих к партии президента.

Пункт 1 раздела 6 ст. I закрепляет за конгрессменом свободу слова, а также защищает его от ареста во время деятельности Конгресса или следования в него.

Пункт 2 данного раздела, исходя из идеи разделения властей, запрещает конгрессменам дополнительно состоять на какой-либо иной службе США. Он также предусмотрительно запрещает переход законодателя на те гражданские должности, которые были созданы или которым увеличивалось содержание в период его нахождения в Конгрессе.

Конгресс США имеет две палаты – *Палата представителей* и *Сенат*.

Палата представителей

Палата представителей (нижняя) состоит из 435 членов, которые полностью переизбираются каждые два года. Так как Сенат (верхняя палата) действует непрерывно, то порядковый номер нижней палаты считается номером всего Конгресса. Так, в ноябре 2000 г. был избран его 107-й состав.

Полномочия. Палата представителей обладает всей полнотой полномочий федеральной законодательной власти. Кроме того, конституция, согласно английской традиции, закрепляет за ней исключительное право «возбуждать преследование в порядке импичмента» (пункт 5, раздел 2, ст. I), а также инициировать законопроекты о поступлениях дохода (пункт 1, раздел 7, ст. I).

Руководящие органы и внутренняя организация. Руководители Палаты представителей делятся на должностных лиц собственно палаты и действующих в ней партийных группировок. Конституция специально оговаривает ее право избирать *спикера*.

Спикер:

- ведет заседания палаты, контролирует прохождение законопроектов;
- руководит деятельностью аппарата палаты и штатом невыборных должностных лиц (клерков, приставов, капелланов⁶ и т.д.);
- руководит общими службами Капитолия, так как вице-президент США, официальный председатель Сената, появляется здесь редко.

Сенат.

Сенат призван представлять в Конгрессе интересы отдельных штатов – с этим был связан первоначальный характер его формирования. До 1913 г. сенаторы избирались легислатурами штатов. В верхней палате все штаты, независимо от своего размера, равны и представлены двумя сенаторами, их общая численность составляет 100 человек.

Полномочия. Сенат обладает равными с Палатой представителей законодательными правами и имеет также несколько специфических конституционных обязанностей. В процессе импичмента именно Сенат выступает в качестве суда. Он обладает рядом важных функций в системе «сдержек и противовесов». Его «совет и согласие» требуются для назначения высших должностных лиц, а также ратификации международных договоров.

Руководящие органы и внутренняя организация. По конституции главой Сената является *вице-президент США*. Вице-президент исполняет свои сенатские полномочия редко, поэтому Сенат избирает *временного председателя (pro tempore)* из числа старейших представителей партии большинства.

В Сенате существуют политические организации, аналогичные действующим в нижней палате, – партийные фракции и внепартийные кокусы, лидеры меньшинства и большинства. Лидер большинства в верхней палате играет руководящую роль, в нижней палате она частично принадлежит также спикеру.

6. Законодательный процесс. Некоторые законопроекты, особенно маловажные, могут легко пройти Конгресс, но обычно это длительный и сложный процесс, насчитывающий до 15 основных стадий. Проект закона, даже если он предложен правительственными структурами, вносится членом одной из палат. Традиционно закон или поправки к нему наряду с официальным названием получает еще одно (по имени их автора) – «закон Шермана», «поправка Джексона». Так как палаты равноправны, законопроект может быть внесен в любую из них. Исключения составляют налоговые проекты, которые вносятся в Палату представителей. Особо важные законопроекты для ускорения их рассмотрения могут вноситься сразу в обе палаты.

7. Вспомогательные службы. Помощь Конгрессу в осуществлении его функций оказывают многочисленные вспомогательные службы, в которых занято несколько десятков тысяч человек. Перечислим наиболее известные и влиятельные из них.

Генеральное отчетное управление

Управление технологических оценок

Бюджетное управление Конгресса

Исследовательская служба Библиотеки Конгресса.

Президент. Исполнительная власть

1. Идея президентства. Институт президентства является одним из важнейших новшеств, которые ввели в политическую практику составители Конституции США. При этом они не могли опереться на какую-либо оформленную теорию или тем более на обширный практический опыт. Закономерно, что при ее разработке были высказаны различные точки зрения на статус высшего должностного лица государства. Дискуссия велась преимущественно вокруг двух проблем:

- должна ли высшая исполнительная власть принадлежать одному человеку или нескольким (коллегии);
- должна ли она формироваться населением или штатами.

2. Избрание президента. Квалификационные требования к президенту установлены в параграфе 5 разделе 1 ст. II конституции. Они более жесткие, чем предъявляемые к членам Конгресса: 35-летний возрастной ценз и 14-летний – проживания в стране, гражданство США по рождению⁷. Последние требования – уникальные, они не применяются к законодателям. Цель их – высшее должностное лицо должно быть американцем не только по рождению, но и, достаточно долго прожив в своей стране, впитать ее дух. Срок полномочий президента – 4 года, причем первоначально не существовало ограничений на его переизбрание.

Президентская избирательная компания подразделяется сейчас на два этапа. Первый – борьба за статус официального кандидата своей политической партии на выборах. Решающее значение здесь имеют предварительные выборы – *праймериз*. Второй – собственно президентские выборы.

3. Внеочередная передача полномочий. Конституция предусматривает следующие случаи досрочного прекращения полномочий президента: отстранение от должности (импичмент), смерть, добровольная отставка или «неспособность осуществлять связанные с должностью права и обязанности» (параграф 6 раздела 1 статьи I).

Наиболее неопределенными основаниями к досрочному прекращению полномочий являются импичмент и неспособность осуществлять свои полномочия. Процедура импичмента была заимствована американцами у Великобритании. Ее механизм прост: обвинение должна вынести Палата представителей, а осуждающий приговор – Сенат (2/3 голосов). Импичмент имеет своим последствием отстранение от должности и запрещение в будущем занимать ответственные посты на службе США.

Полномочия. Полномочия президента, как и полномочия Конгресса, можно разделить на *конституционные (исключительные)*, *делегированные* Конгрессом, а также *подразумеваемые*, опирающиеся на широкую трактовку конституции.

Конституционные (исключительные) полномочия. Права президента как верховного главнокомандующего поставлены в конститу-

ции на первое место. Здесь он располагает большей самостоятельностью, чем в других сферах.

Руководство внешней политикой является еще одним важным конституционным полномочием президента. Так, он принимает иностранных послов, назначает дипломатических представителей США, имеет право заключать международные договоры.

Наконец, президент обладает правом обращаться к Конгрессу с посланием о положении в стране. Данное послание обычно содержит законодательную программу правительства.

Делегированные полномочия прямо не упоминаются в конституции, но переданы президенту решением Конгресса и утверждены законодательно, в отличие от подразумеваемых полномочий.

Примером их могут быть бюджетные права президента. Согласно *Акту о бюджете* (1921), президенту поручалось составление проекта бюджета, который затем отправлялся на утверждение Конгресса.

Конгресс может разрешить президенту и подчиненным ему федеральным учреждениям *издавать исполнительные приказы, имеющие силу закона*. Они касаются таких вопросов, как приведение в действие законов, международных соглашений или регулирование деятельности административных органов. Для контроля над подобным административным нормотворчеством в 1946 г. был издан *Акт об административной процедуре* (1946).

Подразумеваемые полномочия наиболее «коварны», так как вносятся в политическую практику неудобный элемент «произволения».

Подразумеваемым полномочием президента является *привилегия (иммунитет) исполнительной власти* – право отказываться от явки в Конгресс или суд, не представлять требуемую ими информацию.

Конституция ничего не говорит еще об одной важной роли президента. Он является *главой своей политической партии*. Уже отмечалось относительная слабость американских политических партий. Тем не менее президент имеет достаточные возможности для осуществления своего партийного лидерства.

4. Вице-президент. Основная причина его возникновения – стремление создать легитимный и определенный механизм передачи власти в случае досрочного прекращения исполнения президентом своих обязанностей.

В последние десятилетия значение вице-президентов в системе государственного управления возрастает, обычным становится исполнение им по поручению президента ряда ответственных функций. Это связано как с достаточно доверительными отношениями данных политических деятелей, так и с увеличением круга обязанностей исполнительной власти, с которыми президент не всегда может справиться. Должность вице-президента стала весьма престижной, привлекательной для крупных политических деятелей.

1. Президентские службы.

В 1939 г. было создано *Исполнительное управление (офис) президента*. В последнее время в состав управления входят:

офис (служба) Белого дома. Он наиболее тесно связан с президентом, включает советников, наиболее близких ему политически и лично, часто набранных из его предвыборного штаба. Это «двор» президента;

офис вице-президента. Помогает ему в осуществлении своих функций;

административно-бюджетное управление (офис);

группа экономических советников. Консультирует президента по экономическим вопросам. Ее важнейшая функция – подготовка ежегодного доклада Конгрессу;

совет национальной безопасности. В его состав входят президент, вице-президент, государственный секретарь, министр обороны, советник президента по национальной безопасности и др.

В структуру Исполнительного управления президента входят также *Офис представителя США на торговых переговорах, Совет по охране окружающей среды, Офис научной и технологической политики* и др.

Исполнительную власть США представляют также *исполнительные департаменты, независимые агентства и правительственные корпорации*.

Исполнительные департаменты (министерства).

В настоящее время существуют следующие исполнительные департаменты:

Государственный (возник в 1789 г.);

обороны (1789);

финансов (1789);

юстиции (1870);
внутренних дел (1849).

Другими исполнительными департаментами являются департаменты: *сельского хозяйства* (1889), *торговли* (1913), *труда* (1913), *здравоохранения и социальных служб* (1953), *жилищного строительства и городского развития* (1965), *транспорта* (1966), *энергетики* (1977), *образования* (1979), *по делам ветеранов* (1989). Департаменты создаются Конгрессом по предложению президента, когда в них возникает потребность.

8. Независимые агентства. После исполнительных департаментов главными органами исполнительной власти являются независимые агентства.

Численность независимых агентств достигает нескольких десятков, они действуют в политической, социально-экономической и научно-исследовательской сферах. Среди них:

- *комиссия по междуштатной торговле* (1887);
- *федеральная резервная система* (1913);
- *национальная комиссия по трудовым отношениям* (1935);
- *администрация общей службы* (1949);
- *НАСА* (1958) – национальное агентство аэронавтики и исследования космического пространства;
- *комиссия по равным трудовым возможностям* (1964);
- *комиссия по безопасности продуктов* (1972).

Правительственные корпорации являются квазипредпринимательскими учреждениями и действуют в тех сферах экономики, где привлечение частного капитала или нежелательно, или невозможно из-за их высокой общественной значимости при одновременной невысокой рентабельности. В правительственных корпорациях не существует акционеров, они действуют в особом экономическом режиме (не платят налоги). Среди них:

- *корпорация длины реки Теннесси* (1933);
- *почтовая служба* (1970);
- *американская транспортная корпорация – Амтрак* (1970).

10. Административная процедура. Первым ее этапом является публикация проектов правительственных документов в *Федеральном регистре*.

Одновременно здесь помещается информация о месте, куда заинтересованные лица могут представить свои замечания, а также

о времени слушаний, если они будут проводиться. Административные слушания проходят подобно аналогичным мероприятиям в Конгрессе, с выступлением заинтересованных сторон. По их итогам разрабатывается окончательный вариант документа, который также публикуется в Федеральном регистре. Административные акты, появившиеся в течение года, допечатываются в Своде федеральных административных постановлений (Code of Federal regulations).

Региональное и местное управление

1. Становление системы управления штатов и местного управления (конец XVIII – середина XIX в.).

После принятия Декларации независимости колонии стали преобразовываться в *самоуправляющие сообщества – штаты*. Их внутреннее устройство определялось конституциями, которые были приняты или законодательными ассамблеями, или специальными конвентами.

Местное управление. Подавляющее большинство населения проживало тогда в сельских поселениях. Существовало 3 типа поселений. В Новой Англии преобладали *тауншипы* (township), на которые распадалась территория штатов. В южных штатах преобладали *графства* (county). Третий образец, преобладавший в средних штатах, был комбинацией двух первых. Здесь существовали и графства, и тауншипы. В Нью-Йорке, например, каждый тауншип избирал попечителя, собрание которых управляло более крупной административной единицей – графством.

Кризис (вторая половина XIX в.). Гражданская война позволила разрешить те проблемы федерации, которые в течение ряда десятилетий угрожали ей распадом. Однако «позолоченный век» поставил новые вопросы.

Повсеместное распространение получила коррупция, причем первоначально наиболее масштабные злоупотребления наблюдались в реконструированных южных штатах.

Возникновение на местах партийных «машин» и «боссов». Частично это было связано с быстрым развитием крупного бизнеса. Обладатели больших денег нуждались в политических гарантиях для своего дела.

Для противодействия политической коррупции в штатах предпринимается система мер, наиболее значимыми из которых стали:

1) проведение праймериз (они возникли в Пенсильвании в 1868 г., но получили широкое распространение только в начале XX в.); 2) появление актов о коррупционной практике, ограничивавших расходы на проведение выборов, запретивших непосредственное участие в них корпораций; 3) распространение различных форм непосредственной демократии (народные инициативы, опросы, референдумы); 4) создание системы местной гражданской службы.

Быстрое развитие крупного бизнеса вызвало также разрастание социальных конфликтов, что потребовало вмешательства в них местных властей.

2. Реформа (начало XX в.). В то время продолжился поиск такой модели организации местной власти, которая в наибольшей степени сочетала бы демократичность и административную эффективность. Цели эти поддавались синтезу не без труда, поэтому различные группы теоретиков и практиков государственного управления предлагали несколько рецептов решения поставленной задачи.

Во властных структурах штатов существенных административных реформ не произошло. Традиционные опасения относительно укрепления власти губернаторов оказались весьма устойчивыми. Кроме того, губернаторы обычно являлись видными политиками и олицетворяли для реформаторов-прогрессистов то зло, которое они стремились изгнать из властных структур. Поэтому в штатах не произошло расширение полномочий главы исполнительной власти, возобладало стремление придать ей не большую административную эффективность, но большую демократичность.

3. «Новый курс» и «новый федерализм». В 30-е годы XX в. в системе управления штатами произошли важные изменения, обозначившие новый этап ее эволюции. Перечислим важнейшие из них.

Значительно расширилось государственное вмешательство в деятельность штатов и местных органов, усилилась зависимость последних от Вашингтона. Это было связано с последствиями Великого кризиса.

Если раньше государство оказывало поддержку преимущественно штатам, то теперь оно приступило к непосредственному финансированию органов местного управления, в том числе городских муниципалитетов.

Государственная поддержка штатов и муниципалитетов осуществлялась преимущественно через федеральные гранты.

Существенно расширилась сфера социально-экономической ответственности штатов и местных органов.

Разросшиеся функции штатов требовали концентрации здесь власти и ответственности, которые продолжали оставаться разпыленными между многочисленными независимыми комиссиями и должностными лицами. В результате возникает устойчивая тенденция к расширению власти губернатора. Многие штаты начинают наделять его полномочиями, свойственными муниципальной модели «сильного мэра», однако полной концентрации исполнительной власти в руках губернаторов не произошло.

В меньшей степени административные преобразования охватили местное управление. Некоторые графства перешли на модель «совет-менеджер». В городах наряду со старыми «планами» появляется новый – «мэр-менеджер».

4. Современное состояние органов управления штатами. Оно построено на жестком разделении законодательной и исполнительной властей. Законодательная власть в штатах принадлежит представительным учреждениям, разнообразным по названиям, но обычно объединяемым понятием «*легислатура*». Подобно федеральному Конгрессу, они состоят из двух палат.

(1 Неоднократно предпринимались попытки перехода к однопалатным легислатурам, однако удачной они оказались лишь однажды (Небраска в 1934 г.)).

Главной формой деятельности легислатур являются их сессии. В середине XIX в. они стали созываться раз в два года. Однако в последние годы возникла обратная тенденция, и в настоящее время почти в 40 штатах сессии проводятся ежегодно. Легислатуры также могут собираться на внеочередные сессии.

5. Специальные округа. Некоторые функции местного управления осуществляются в США органами не общей компетенции (графства, муниципалитеты, тауншипы), а специализированными (дорожными, пожарными, водоснабжения и т.д.), деятельность которых распространяется на особые округа, границы которых не совпадают с административными.

Наиболее известны из них школьные округа (local school districts), которых насчитывается около 1 500. Они управляются вы-

борными советами из представителей общественности, исполняющих свои функции безвозмездно. Совет осуществляет общее руководство образовательными учреждениями, повседневные заботы о них возложены на наемного администратора (суперинтенданта, директора). Таким образом, здесь воспроизведена муниципальная модель управления «совет-менеджер».

6. Экономический федерализм. Первые федеральные субсидии штатам в виде передаваемых им земельных участков для развития образовательной, а затем транспортной систем возникли еще в первый период существования американской государственности. Затем появились денежные субсидии, однако до XX в. они были незначительными. Их масштабы стали особенно быстро увеличиваться в 60-е годы. С 1960-го по 1970 г. федеральная помощь штатам выросла в четыре раза и продолжала быстро расти. К 1985 г. она составляла более 100 млрд. долларов в год и осуществлялась по 400 различным программам.

Штаты охотно принимали федеральные деньги, которые казались им «свободными», так как для их получения не нужно было повышать местные налоги, а контроль над их расходованием не был жестким. Поэтому штаты требовали все новых грантов, которые лоббировались влиятельными национальными ассоциациями губернаторов, мэров, городов. Постепенно стала выясняться и обратная сторона данного процесса.

Государственная служба

1. Особенности государственной службы.

Отсутствие единой государственной службы. Должностные лица здесь находятся на службе или федерации, или штатов.

Главой федеральной государственной службы является президент США, однако реальной властью он обладает преимущественно в отношении высших «политических» чиновников, возглавляющих правительственные ведомства. Остальные служащие защищены законами и фактически несменяемы.

В штатах сходными президентскими полномочиями обладают губернаторы, однако их влияние на служащих штата еще более слабое.

В формировании федеральной службы важную роль играет Конгресс США. Он регулирует ее через законы и бюджет. Кроме того, Сенат прямо участвует в назначении высших федеральных служащих.

2. Первый административный опыт. Возникновение государственной службы. Первый президент США прекрасно понимал значение хорошей администрации и внимательно следил за назначением на федеральные должности. Исследователи полагают, что в своей кадровой политике он следовал определенным принципам, согласно которым учитывались:

- профессиональная компетентность служащего;
- личная репутация служащего;
- заслуги в борьбе за независимость;
- политическая лояльность президенту.

3. «Система добычи» (Spoils system). Резкое изменение принципов формирования корпуса государственных служащих обычно связывают с президентством Э. Джексона. В своем первом послании Конгрессу он заявил: «Обязанности всех общественных служащих настолько несложны, что разумные люди могут легко с ними справиться. В стране, где должности созданы исключительно во имя пользы народа, ни один человек не имеет большего права на официальный пост, чем другой». Несколько позже сенатор В. Мэрс так сформулировал главный принцип новой системы: *«Победителю принадлежит добыча врага»*.

Исследователи видят в политике Джексона свои положительные стороны, в частности, стремление:

- предотвратить превращение должностей в собственность;
- вырвать их из рук высшего класса, преимущественно джентльменов-южан;
- избавиться от неэффективных служащих.

4. «Система заслуг» (Merits system). Реформа государственной службы США. Негативные последствия «системы добычи» были очевидны для многих. Все чаще раздавались голоса в пользу перехода к экзаменационной системе.

В 1853 г. сенатор Хантер провел «экзаменационный» закон.

Закон 1853 г. обозначил новую тенденцию в развитии государственной службы, но продолжения ее пришлось ждать несколько десятилетий. Тем не менее у реформы появились влиятельные сторонники, среди которых выделялись государственный секретарь Сьюард и глава сенатского комитета по иностранным делам Санмер. Они по роду своей деятельности были хорошо знакомы с состоянием государственной службы в других странах, информированы о начавшейся в 1855 г. реформе Тревельяна – Нордкаота в

Великобритании. Под ее впечатлением Санмер в 1864 г. внес (но неудачно) специальный законопроект.

В 1883 г. Конгресс принял *Закон о государственной службе*, известный также как *закон Пендлтона*, сохраняющий свое значение и сейчас. Он ввел новые принципы формирования корпуса государственных служащих, получившие наименование «*системы заслуг*»:

- проведение открытых конкурсных экзаменов для претендентов;
- запрет увольнений по политическим мотивам;
- политическая нейтральность государственной службы;
- создание независимой Комиссии государственной службы, призванной контролировать осуществление закона.

Закон также

- предусматривал испытательный срок для соискателей правительственных должностей;
- запрещал принимать на государственную службу лиц, близкие родственники которых уже состояли на ней;
- сохранял принцип представительства штатов в государственном аппарате федерации (однако если ранее должности здесь замещались на основе патронажа, то теперь – пропорционально численности населения штатов).

Закон 1883 г. во многом опирался на опыт Великобритании, но не копировал его. Английский опыт был «американизирован»:

- государственная служба Англии была практически закрыта «для людей со стороны», так как государственные служащие должны были начинать службу с низших чинов;
- «система заслуг» позволяла заполнять государственные должности людьми, ранее не состоявшими на службе США; это привело к тому, что здесь чиновничество не оформилось в замкнутую касту.

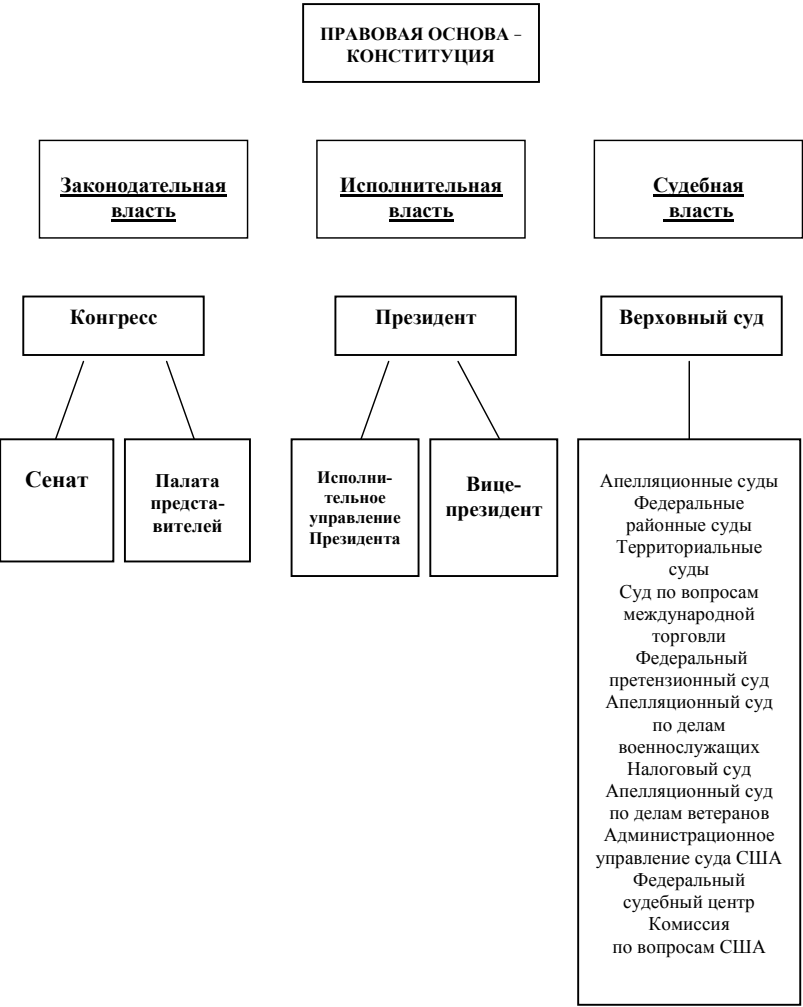
5. Современное состояние и классификация государственной службы. Правовое положение государственных служащих регулируется актами, собранными в Титуле 5 Свода законов США. Они продолжают делиться на две основные группы:

- политических руководителей, назначения которых производятся в соответствии с принципами патронажа;
- профессиональных бюрократов, проходящих службу на основании «системы заслуг».

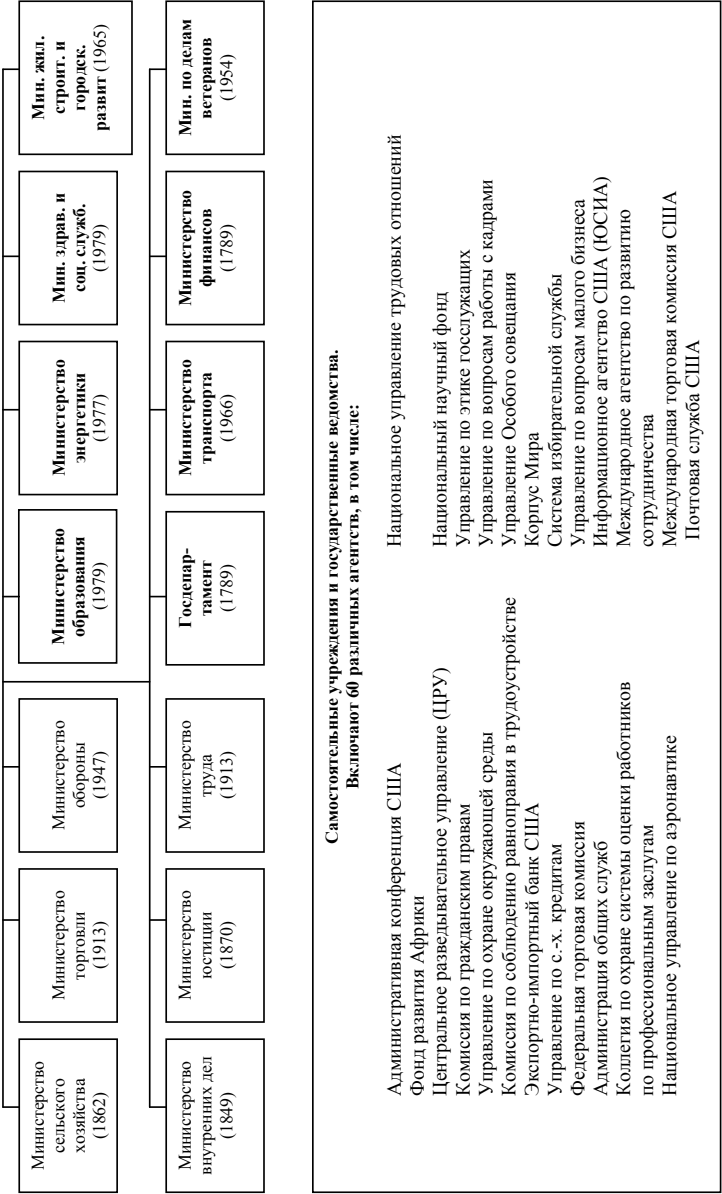
К последним отнесены дипломаты, служащие ФБР, ЦРУ, Агентства по атомной энергии и т.д., а также те должности, для замещения которых проведение конкурсов считается нецелесообразным. Они известны как «реестры А и В»:

- «реестр А» включает должности, для занятия которых проведение экзаменов считается некорректным (служащие Федеральной резервной системы, юристы, священники и т.д.);
- «реестр В» охватывает должности, для занятия которых необходима сдача экзаменов, которые не носят характера конкурса (гражданские должности в системе разведки, инспектора банков в системе Министерства финансов и т.д.).

Структура и система взаимодействия между различными органами государственной власти США (на июль 1997 г.)



Министерства и административные ведомства США



Исполнительное управление президента США



Законодательная власть США



Литература:

1. David Osborn, Ted Gaebler Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, USA, 1993;
2. Дж. Д.Дербишайр, Я. Дербишайр. Политические системы мира, М., 2004.
3. Государственная служба. – М., 1999.
4. Государственное управление зарубежных стран. / С. В. Пронкин; О. Е. Петрунина М. 2001.

Тема 15. МОДЕЛИ СИСТЕМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ДУАЛИСТИЧЕСКАЯ ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ

Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели

Вопрос 2. Case-study. Французская Республика.

Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели

Эта форма существует в четырех государствах с либерально-демократическим режимом и в тридцати недавно созданных демократиях. Наиболее известным примером является Франция. Однако, хотя система Франции и используется в качестве образца, из этого не следует, что органы исполнительной власти других стран содержат в себе все или большинство ее особенностей. В Албании, Республике Чад, Чехии, Эстонии, Финляндии, Франции, Гаити, Ливане, Литве, Македонии, Польше, Португалии, Румынии, Словении и на острове Шри-Ланка органы исполнительной власти представляют собой эффективное партнерство президента и премьер-министра, в то время как в Камбодже и Марокко – партнерство монарха и премьер-министра.

Конституция Пятой республики была создана за короткий промежуток времени в течение трех летних месяцев 1958 года, в то время, когда новая административная Шарля де Голля заняла государственные должности. Помня о нестабильности французских правительств, ее авторы попытались объединить элементы конституций США и Великобритании и в то же время усилить исполнительную власть и поощрить большую партийную дисциплину и стабильность. Для обеспечения этих целей был создан дуалистический орган исполнительной власти, состоящий из президента, избираемого на семилетний срок избирательной коллегией, и премьер-министра, назначаемого президентом, но ответственного перед Национальным собранием.

В соответствии с нормами конституции президент обладает значительными полномочиями на назначение премьер-министра, осуществление руководства вооруженными силами, право председательствовать на заседаниях кабинета министров и Совета безопасности, распускать Национальное собрание, ратифицировать международные договоры, право контрассигновать (подписывать) нормативные акты, одобренные Собранием, а также назначать дипломатических представителей.

Тем не менее ст. 20-21 Конституции наделяют премьер-министра и Совет министров максимальной властью, в то время как президент остается в стороне от повседневного управления и действует в качестве посредника и миротворца, гарантирующего, что совместная работа различных фракций какой бы то ни было коалиции, сформированной на основе поддержки Собрания, будет успешной.

Государства с дуалистической формой исполнительной власти (17)			
Страна/регион	Год основа- ния	Год прихода к власти действующего главы государства	Год прихода к власти действующего премьер-министра
АЗИЯ (2)			
Камбоджа	1991	1991	1985
Шри-Ланка	1978	1994	1994
ЦЕНТРАЛЬНАЯ АМЕРИКА И КАРИБЫ (1)			
Гаити	1987	1996	1999
ЦЕНТРАЛЬНАЯ, ВОСТОЧНАЯ И ЮЖНАЯ ЕВРОПА (8)			
Албания	1997	1997	1998
Литва	1990	1998	1999
Македония	1992	1991	1998
Польша	1997	1995	1997
Румыния	1992	1996	1998
Словения	1990	1990	1992
Чешская Республика	1989	1989	1998
Эстония	1990	1992	1999

ЦЕНТРАЛЬНАЯ И ЮЖНАЯ АФРИКА (1)			
Чад	1996	1990	1997
БЛИЖНИЙ ВОСТОК И СЕВЕРНАЯ АФРИКА (2)			
Ливан	1926	1998	1998
Марокко	1992	1999	1998
СЕВЕРНАЯ И ЗАПАДНАЯ ЕВРОПА (3)			
Португалия	1976	1996	1995
Финляндия	1917	1994	1995
Франция	1958	1995	1997

Вопрос 2. Case-study. Французская Республика.

1. Особенности развития государственной системы страны

2. Основные институты государственного управления

2.1. Президент

2.2. Правительство

2.3. Парламент

3. Государственная служба

Особенности государственного строя

Французский опыт государственного строительства интересен по ряду причин. Франция не только была и есть одна из ключевых мировых держав: важен ее вклад в формирование современных государственных институтов и политико-правовой идеологии. Однако характер политического развития здесь резко отличался от англо-американского.

1. Если Великобритания и США развивались преимущественно эволюционно, то Франция долгое время являлась классическим примером общественной *нестабильности*.

2. Несмотря на эту нестабильность, в политической эволюции Франции можно выделить главную тенденцию – *постепенное*, хотя и с многочисленными отступлениями, *развитие либерально-демократических институтов*. Это развитие шло в двух направлениях: расширение избирательного права (всеобщее избирательное право было окончательно установлено только в 1944 г.) и становление республиканского режима.

3. Политический режим современной Пятой республики не получил общепринятого наименования. Он именуется *полупрезидентским, смешанным* и т.д.

4. Франция существенно отличается от рассмотренных выше моделей не только организацией центральной власти. Она, несмотря на проводящуюся сейчас политику регионализации, является типичным примером страны с *централизованно-бюрократической системой управления*.

5. Наконец, Франция является классической представительницей *континентального, кодифицированного права*, которое принято называть романо-германским.

Основные институты государственного управления

Президент

Выборы.

Первоначально президент избирался косвенным голосованием – коллегией выборщиков из примерно 80 тыс. человек. В их состав входили депутаты парламента, мэры, советники, т.е. представители местной политико-административной элиты.

Вскоре настроения президента изменились, и он выступил за прямые выборы главы государства. Поводом к этому стало организованное на него покушение.

Изменение выборного механизма.

Переход к прямым выборам президента вызвал скандал. Встретив противодействие парламента, де Голль решил через референдум обратиться за поддержкой к нации.

Президент избирался на 7 лет с правом неограниченного переизбрания. Такие неординарные временные возможности для осуществления полномочий, с точки зрения создателей режима Пятой республики, должны были усилить власть президента, помочь ему осуществить конституционную функцию обеспечения стабильности и преемственности государственной власти. Однако с момента принятия конституции постоянно слышалась аргументированная критика в адрес столь длительного пребывания на высшем государственном посту. Предложение о пятилетнем президентстве было одобрено только в 2000 г.

Выборы проводятся по *мажоритарной системе* абсолютного большинства. Если победитель не выявился в первом туре, проводится второй тур, в который выходят два кандидата, набравшие большинство голосов.

Прекращение полномочий.

Полномочия президента прекращаются или в случае истечения их *срока*, или *досрочно*. Досрочное прекращение происходит в результате смерти, добровольной отставки, возникновения препятствий к исполнению обязанностей или отстранения Высокой палатой правосудия по обвинению в государственной измене.

Обязанности президента во всех случаях прекращения его полномочий временно исполняет председатель Сената, но его роль решительно отличается от статуса вице-президента США. Во-первых, он обладает всем корпусом президентских полномочий, не имеет права инициировать референдумы и досрочно распускать Национальное собрание. Во-вторых, он замещает президента не весь оставшийся срок, а только до внеочередных выборов, проводящихся в кратчайший срок.

Собственные полномочия.

Полномочия президента Французской Республики можно разделить на собственные и осуществляемые совместно с правительством. *Собственные полномочия* президента указаны преимущественно в ст. 5 конституции. Он объявляется гарантом соблюдения конституции и международных договоров, сохранения национальной независимости и территориальной целостности государства. Он должен также обеспечивать своим арбитражем правильное функционирование публичных властей и преемственность государственной власти. Остальные полномочия данного вида зафиксированы в статьях, разбросанных по всей конституции, преимущественно по президентскому II разделу.

Совместные полномочия.

Гораздо шире круг полномочий, осуществляемых президентом и правительством совместно. В этом случае акты главы государства, согласно ст. 19, требуют дополнительной подписи (контрассигнации) главы правительства. К подобным полномочиям относится *руководство внешней политикой*. Президент не только аккредитует иностранных послов и других высших дипломатических представителей иностранных государств (ст. 14), но и ведет переговоры, ратифицирует международные договоры (ст. 52).

2. В случае необходимости также требуется подпись министра, отвечающего за исполнение принятого решения.

Ответственность.

Президент является безответственным политически и уголовно за действия, совершенные им при исполнении служебных обязанностей. Его нельзя отправить в отставку иначе, чем в результате поражения на выборах. Единственное исключение составляет случай государственной измены (ст. 68), когда следует процедура суда, напоминающая англо-американский импичмент.

Именно этой безответственностью президента, аналогичной безответственности конституционного монарха, объясняется необходимость контрассигнации его актов лицами, которые способны нести за них политическую и уголовную ответственность.

Аппарат президента.

Резиденция президента – *Елисейский дворец*, где он не только работает, но и живет. Здесь функционирует его личный аппарат. Как и американский президент, глава Французской Республики свободен в подборе своих сотрудников. Закон не регулирует структуру аппарата Елисейского дворца, но обычно она организована следующим образом.

Наиболее близок президенту и влиятелен *генеральный секретарь*, возглавляющий генеральный секретариат президента – личную канцелярию главы государства.

Другим важным должностным лицом является *начальник кабинета* президента, занятый организацией его повседневной жизни, его охраной, поездками и т.д.

Существует *начальник личного штаба* президента, который помогает ему осуществлять функции высшего руководителя вооруженных сил.

В структуру служб Елисейского дворца входят пресс-служба, чиновники особых поручений – советники президента, подчиненные ему непосредственно.

Правительство

Формирование и отставка.

Формирование правительства начинается с назначения руководителя правительства – *премьер-министра*. Это – одно из важнейших собственных полномочий президента. Известно, что президент, формально свободный в своем выборе, вынужден учитывать расстановку сил в Национальном собрании и в случае отсутствия здесь президентского большинства – назначать премьером политически враждебного себе человека.

Отставка кабинета возможна в трех случаях: по инициативе президента, Национального собрания и по собственному почину.

Правительство менее устойчиво, чем президент и даже Национальное собрание. Оно меняется раз в 3-4 года. Если правительство представляет президентскую партию, оно может быть отправлено в отставку или в результате поражения данной партии на президентских, парламентских выборах, или с целью взвалить на него ответственность за «непопулярные меры» и успокоить общественность.

Полномочия.

Главной функцией правительства является «определение и проведение политики нации»; в его распоряжении находятся администрация и вооруженные силы (ст.20). Подобная формулировка вызывает закономерный вопрос относительно соотношения полномочий президента и правительства, руководимого премьер-министром.

Премьер-министр «руководит деятельностью правительства» (ст.21). Данная формулировка оставляет много вопросов. Итак, премьер не является главой правительства, он руководит не самим правительством, а его деятельностью. Главой правительства считается президент, возглавляющий Совет министров. Подобная «двухголовость» (бицефалия) исполнительной власти не может не создавать многочисленных сложностей в управлении государством.

Проблема «сосуществования».

«Сосуществование» несет в себе серьезную угрозу эффективности деятельности правительственной власти, так как конституция не содержит механизма разрешения конфликта между президентом и правительством. Миттерану и Шираку – первым политикам, которые столкнулись с данной проблемой, пришлось создать важный политический прецедент. Президент признал, что премьер, опирающийся на большинство в Национальном собрании, сложившееся в результате последних парламентских выборов, отражает доминирующие в настоящее время общественные настроения. Поэтому необходимо «дать правительству править», однако не превращаясь в церемониальную фигуру и не упуская возможности активно участвовать в его деятельности. Со своей стороны правительство признало за президентом приоритет в вопросах обороны и внешней политики.

Структура правительства.

Важнейшей правительственной структурой является *Совет министров*, заседающий под председательством президента.

Во Франции, как и в некоторых других странах, существует определенная иерархия членов правительства, число которых может достигать до 50. Первыми среди них считаются *государственные министры* – руководители важнейших ведомств. Их число не постоянно и зависит от правительственных приоритетов, обычно их около пяти. Затем идут обычные *министры* – руководители самостоятельных ведомств, их помощники, называемые *министрами-делегатами*, и *государственные секретари*, одни из которых руководят менее значимыми правительственными учреждениями, не претендующими на министерский статус, другие – являются молодыми политическими деятелями, проходящими в министерстве стажировку.

Резиденция премьер-министра находится во дворце *Мантиньон*. Его службы по своей структуре похожи на службы Елисейского дворца, однако роль личной канцелярии премьера играет не генеральный секретариат, а кабинет. Свои резиденции имеет и каждое из правительственных ведомств.

Парламент

Структура и порядок формирования.

Парламент, которому вручена законодательная власть, состоит из *Национального собрания и Сената* (ст. 24).

Национальное собрание состоит из 577 депутатов, которые избираются не только на основе всеобщего, равного, тайного (ст.3), но и прямого голосования (ст.24). Его резиденцией является *Бурбонский дворец*. Число представителей департамента в Собрании зависит от численности его населения, но каждый из них посылает сюда не менее двух депутатов.

Сенат (верхняя палата парламента) заседает в *Люксембургском дворце*. Он состоит из 322 депутатов, из которых 12 представляют французов, проживающих за границей.

Полномочия.

Главной функцией парламента является *законодательство*: «Законы принимаются парламентом», – гласит ст.34 конституции.

Французское право знает *иерархию законов*. Важнейшими из них являются *конституционные*, вносящие изменения в текст основного закона. Процедуре их принятия посвящен XVI раздел конституции. Пересмотр ее происходит или по инициативе президента, действующего по предложению премьер-министра, или по инициативе парламентариев.

Кроме основных, законодательных, полномочий парламент располагает и другими. Национальное собрание решает судьбу правительства, выносит *вотум доверия* ему (ст.49).

Структура палат.

Руководят деятельностью палат парламента их председатели. *Председатель Национального собрания* избирается на срок ее полномочий. Он представляет партию или коалицию большинства, однако стремится действовать независимо. По сложившейся традиции участия в голосовании не принимает.

Председатель Сената переизбирается раз в 3 года при каждом частичном обновлении палаты. Несмотря на частые перевыборы, председатели Сената меняются очень редко: в среднем раз в 15 лет.

Председатели руководят деятельностью палат при помощи *бюро*, в состав которого входят вице-председатели, помогающие им вести заседания, секретари, контролирующие процедуру голосования, и квесторы, ведающие финансовыми и административными службами.

Другим руководящим органом палат является *совещание (конференция) председателей*, которое определяет парламентскую повестку дня, направление ее законодательной работы. В состав конференции входят председатель и вице-председатели палаты, руководители постоянных парламентских комиссий и партийных групп, докладчик финансовой комиссии, а также один из министров.

В структуру французского парламента входят также различные *комиссии*. Главные из них, *постоянные комиссии*, призваны предварительно обсуждать законопроекты. Каждая комиссия имеет председателя и бюро.

Наконец, в структуру палат входят *партийные фракции*, играющие традиционно важную роль в парламентской деятельности. Они должны создаваться только на политической основе и включать не менее 15-20 членов.

Особенности французского парламентаризма.

Парламентская форма правления во Франции являлась сутью политического строя Третьей и Четвертой республик. Формально данная традиция была сохранена и в Пятой республике.

«Рационализация» коснулась полномочий парламента. Ст. 34. Признает, что «законы принимаются парламентом», однако за-

коном является не любой акт, принятый данным органом. Кроме формальных признаков (способ принятия), закон, согласно той же статье, должен касаться только определенных предметов, отведенных конституцией для законодательного регулирования (материальная характеристика). Причем в некоторых сферах законы могут «устанавливать правила», а в других – «определять основные принципы».

Особенно важен пересмотр конституции, произведенный в 1995 г. Конституционным законом № 95-880.

Вместо двух ординарных сессий, суммарно продолжавшихся 6 месяцев, была введена одна, длящаяся 9 месяцев. Это разгрузило парламент, позволило ему более тщательно рассматривать законопроекты, больше внимания обращать на деятельность правительства.

Теперь не одно, а «минимум одно» заседание парламента еженедельно отводится для ответов правительства на вопросы депутатов.

Палаты получили право одно заседание в месяц проводить по собственной, а не правительственной повестке дня.

Депутаты Национального собрания получили право подписывать в ходе ординарной сессии не одну, а три резолюции порицания.

Судебная система

Особенности судебной системы.

Французская судебная система развивалась столь же прерывисто, нестабильно, как и другие институты публичной власти. Местная судебная система имеет следующие особенности.

Правильное разделение судебных органов. Наряду с судами общей (уголовной и гражданской) юрисдикции здесь давно сложились административные суды.

Кодифицированность законодательства. В создании системы кодексов выдающуюся роль сыграл Наполеон. Некоторые из них действуют и сейчас. Наиболее известным из наполеоновских кодексов стал гражданский.

Существование системы прокуроров при судебных учреждениях различных инстанций. Так, прокурор республики состоит при суде (трибунале) большой инстанции, генеральные прокуроры – при апелляционных судах и при Кассационном суде.

«Рационализация» судебной системы, проведенная наряду с «рационализацией» парламентаризма. Одной из целей Пятой республики стало упрощение и удешевление суда.

Судебная власть во Франции более зависима от правительства и менее авторитетна, чем в англосаксонских странах.

Судебная система Франции до конца XVIII в.

В течение длительного времени, которое объединяется понятием «средние века», французское право включало следующие компоненты:

Римское право.

Обычное право.

Законы в форме королевских ордонансов и установлений (établissements).

Когда в 987 г. северофранцузская знать избирала королем графа Парижского Гуго Капета, ставшего родоначальником династии Капетингов, Франция как единое государство не существовала.

Королевская власть резко усилилась в правление *Филиппа II Августа* (1180-1223), которому удалось присоединить колоссальные владения, принадлежавшие во Франции английской королевской династии Плантагенетов.

Развитие административно-судебной системы формирующегося французского государства вскоре потребовало создания центрального королевского суда.

Развитие судебной системы с конца XVIII в.

Революция с конца XVIII в. и последующие события привели к решительной перестройке системы французского суда и права. Ее направлениями стали:

- ликвидация сохранившихся феодальных (сеньориальных) судов; уничтожение сословно-правовых привилегий, провозглашение равенства всех перед законом;
- рационализация структуры судов; возникновение правильной системы апелляции и кассации: мировой суд, окружные трибуналы, апелляционные суды и департаментские трибуналы, кассационный суд;
- преобразование процесса и системы наказаний; распространение суда присяжных;
- возникновение административных судов, наиболее важным из которых стал Государственный совет;

- прекращение продажи судебных должностей; судьи первоначально стали избираться, а затем (при Наполеоне) назначаться, но без права их смещения;
- кодификация права; в 1804 г. появился знаменитый Гражданский кодекс французов (Кодекс Наполеона), ставший предметом подражания во многих странах; в 1811 г. вступили в действие Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы.

Возникшая на рубеже XVIII – XIX вв. судебно-правовая система позднее неоднократно реформировалась, однако эти преобразования не затронули ее основы, сохранившиеся до настоящего времени. Уголовный кодекс Наполеона был заменен только в 1994 г. Гражданский действует и сейчас.

Современная судебная система. Суды общей юрисдикции.

Низшими и наиболее активно работающими учреждениями общей юрисдикции являются трибуналы большой (le tribunal de grande instance) и малой инстанций (le tribunal de petite instance).

Трибуналы малой инстанции заменили старинный мировой суд. Их около 500. Судьи здесь назначаются на 3 года и, как правило, ведут дела единолично. В качестве первой и последней инстанции низшие трибуналы рассматривают небольшие иски.

Трибуналы большой инстанции гораздо меньше: около 190. Каждый департамент имеет не менее одного подобного суда. Они решают более сложные дела, не отнесенные специально к другим судам. Его уголовное отделение называется *исправительным трибуналом*.

В порядке апелляции (по существу) дела пересматриваются *апелляционными судами*, сфера юрисдикции которых охватывает несколько департаментов.

Высшей судебной инстанцией во Франции традиционно является *Кассационный суд*, в состав которого входят специализированные палаты по гражданским, уголовным, административно-торговым делам, а также социальным конфликтам.

Специализированная юстиция.

Одним из важных направлений модернизации судебной системы Франции стало широкое распространение здесь специализированных судебных учреждений. Они входят в систему общей юстиции, возглавляются ее судьями, их решения подлежат пересмотру в обычном апелляционном и кассационном порядке. Наиболее

известны из подобных учреждений трибуналы по делам несовершеннолетних, торговые суды, комиссии социального обеспечения, советы по трудовым конфликтам (прюдомы), трибуналы по аренде сельскохозяйственных земель и т.д.

Административная юстиция

В настоящее время органы административной юстиции имеют следующую структуру:

Низшие (региональные) административные трибуналы, которых более 30. К региональным судам примыкают *специализированные административные суды* (счетные палаты, дисциплинарные суды).

Апелляционные суды (с 1987 г.). Их 5, они созданы для того, чтобы разгрузить Государственный совет.

Государственный совет. Государственный совет состоит из нескольких палат, большинство которых контролирует деятельность правительственных учреждений, а одна является высшим административным апелляционным судом.

Члены административных судов назначаются указами президента. Все они – выпускники Национальной административной школы.

Взаимоотношения между общими и административными судами.

Трибунал по конфликтам – в его состав входят на паритетных началах 8 представителей высших судов – Кассационного и Государственного совета. Председателем Трибунала является министр юстиции, но он голосует только в случае разделения голосов поровну. Решения Трибунала не подлежат пересмотру.

Конституционный совет

Совет состоит из 9 человек, которые в равной пропорции назначаются президентом, председателями Сената и Национального собрания. Конституционный совет осуществляет:

- конституционный надзор: сюда обязательно поступают органические законы и регламенты палат парламента; он рассматривает также ординарные законы, если с просьбой об этом обратились президент, премьер-министр, председатели палат или любой из 60 членов;
- надзор за проведением референдумов и президентских выборов, рассмотрение жалоб на результаты парламентских выборов.

Высший совет магистратуры.

Высший совет состоит из двух палат:

- одна палата связана с деятельностью судей;
- другая палата исполняет аналогичные функции в отношении прокуроров.

Совет исполняет следующие функции:

- дает заключения на предложения министра юстиции относительно служебных передвижений работников юстиции, решающим критерием при этом является выслуга (считается, что данный подход не только способствует независимости судей, но и предотвращает внутренние конфликты и интриги); окончательное назначение производится президентским декретом;
- консультирует президента по вопросам помилования;
- выступает в качестве дисциплинарного суда; он имеет право выносить чинам юстиции различные порицания, а также отстранять их от должности, не доводя до абсолюта принцип несменяемости судей.

Государственная служба

Особенности организации государственной службы.

Государственная служба во Франции долгое время отличалась теоретической открытостью, провозглашенной еще в 1789 г., и одновременно фактической закрытостью. Французская административная элита пополнялась преимущественно из среды элиты экономической и интеллектуальной, образуя целые династии. Только в последние десятилетия произошла ее демократизация.

История государственной службы.

Крушение Третьей республики, дискретировавшее ее не только политическую, но и административную элиту, присутствие в послевоенном правительстве представителей левых сил, в том числе коммунистов, вызвало попытку серьезного реформирования государственной службы с целью:

- повысить ее эффективность;
- демократизировать состав;
- расширить политические права служащих;
- улучшить их социально-экономическое положение, особенно рядовых.

С этой целью в начале 1945 г. образовывается специальный комитет, итоги работы которого были отражены в *Зако́не об общем статусе чиновников* (19 октября 1946 г.).

Руководство публичной службой.

В управлении системой публичной службы активно участвуют различные консультативные комиссии, в состав которых входят представители служащих и администрации. Наиболее важной структурой является *Высший совет публичной службы*, который возглавляется премьер-министром или уполномоченным им лицом. Функции совета разнообразны. Он обсуждает предполагаемые реформы государственной службы, заслушивает ежегодный доклад о ее состоянии, рассматривает жалобы служащих на решения администрации.

Структура государственной службы.

Во Франции государственные служащие входят в категорию *публичных служащих*. В нее фактически можно включить всех лиц, состоящих в любом качестве на службе у государства или местных властных органов.

Для определения статуса профессиональных государственных служащих используются понятия *разряд* (квалификация, дающая право занять определенную должность), *должность* (совокупность обязанностей служащего), *кадр* (совокупность функционально и иерархично равных должностей в одной сфере деятельности), *группа* (совокупность иерархично равных кадров в различных сферах деятельности).

Комплектация государственной службы.

Комплектование корпуса государственных служащих проходит в два этапа. На первом из них кандидаты оцениваются по общим формальным критериям. Так, закон запрещает принимать на постоянные публичные должности лиц:

- не имеющих французского гражданства или ограниченных в своих правах;
- не отвечающих необходимым критериям;
- нарушивших закон о воинской повинности, под этим предлогом некоторые стремились ограничить прием на работу женщин. Однако Государственный совет разъяснил, что они не подлежат воинской службе, поэтому не нарушают закон о воинской повинности;

- не имеющих необходимого образования или квалификации;
- не отвечающих необходимым медицинским критериям;
- образовательные и медицинские требования предъявляются только к некоторым категориям служащих;
- превысивших максимальный возрастной предел (для большинства должностей он составляет 40-45 лет).

Права служащих.

Служащие с 1946 г. приобрели право на создание профсоюзов. Профсоюзы активно участвуют в деятельности различных смешанных комиссий, которые предварительно обсуждают законы о государственной службе, решают кадровые вопросы, исполняют роль дисциплинарных судов. Они ведут также переговоры об условиях труда, исполняют другие функции, традиционные для подобного объединения. В 1946 г. государственные служащие получили и право на забастовку. В Четвертой республике положение изменилось, однако сохраняется запрет на политические забастовки. Наконец, в соответствии с конституцией 1946 г. государственные служащие, как и другие наемные рабочие, получили право на участие в управлении своими учреждениями.

Обязанности служащих.

В служебном отношении они должны добросовестно исполнять свои обязанности. С этим связан запрет на совместительство. Они должны соблюдать служебную дисциплину, выполнять распоряжения своего руководства (кроме незаконных), соблюдать необходимую конфиденциальность своей деятельности и т.д.

За должностные преступления и проступки государственные служащие привлекаются к различным видам ответственности.

К *уголовной ответственности* они привлекаются в случае корыстных преступлений: взяточничество, извлечение личных материальных выгод из должностного положения и т.д.

К *материальной ответственности* они подлежат в случае нанесения им материального ущерба как собственному ведомству, так и другому юридическому или физическому лицу.

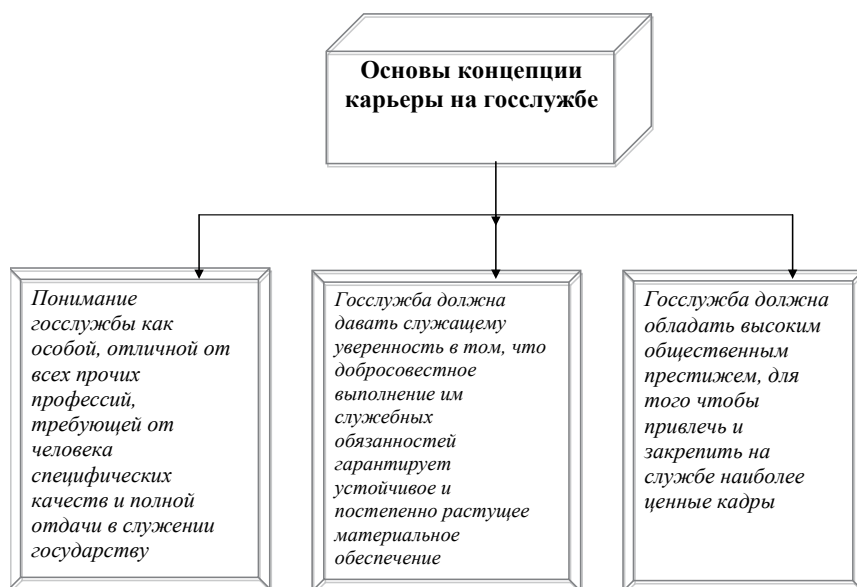
К *дисциплинарной ответственности* служащие привлекаются за широкий круг проступков, точное описание которых в законе отсутствует.

Государственная служба Франции
Французская система администрации – идеал упорядоченной государственной организации.

Суть французской государственной службы – закрытая и подробно регламентированная система администрирования.

Концепция карьеры

Правовой статус французского чиновника в большей мере учитывает специфику его работодателя – государства – и потому регулируется нормами не трудового, а административного права.

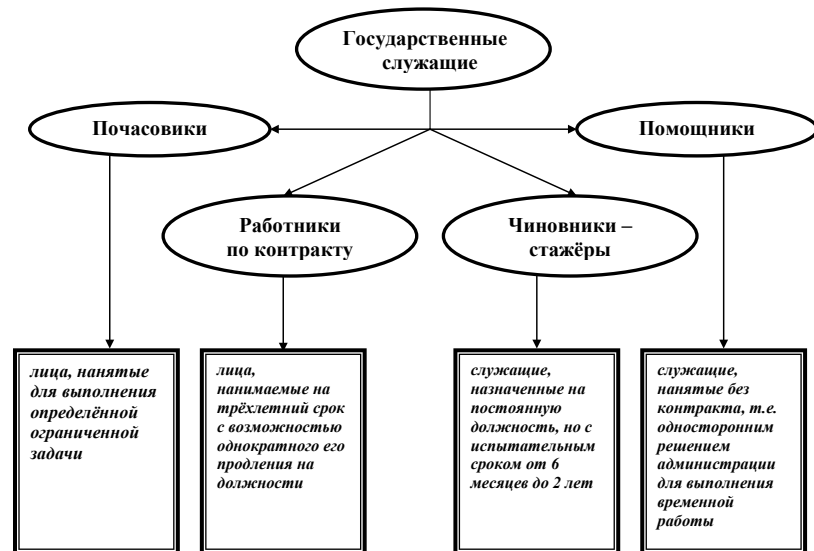


КОНЦЕПЦИЯ КАРЬЕРЫ ФРАНЦИИ



Понятие и категории госслужащих

Госслужащий – это лицо, основной деятельностью которого является участие в несении административной службы в пользу госоргана.

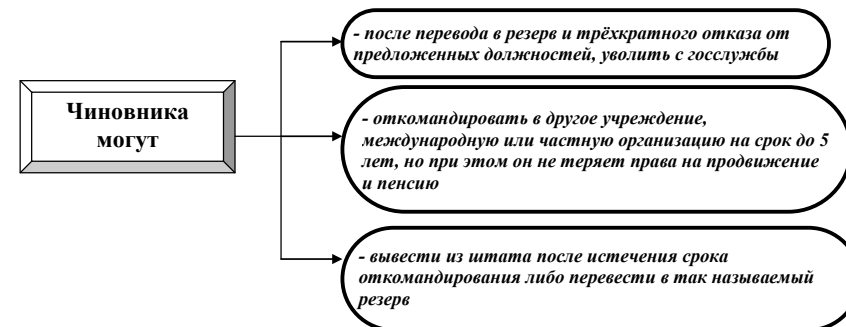


Прекращение карьеры



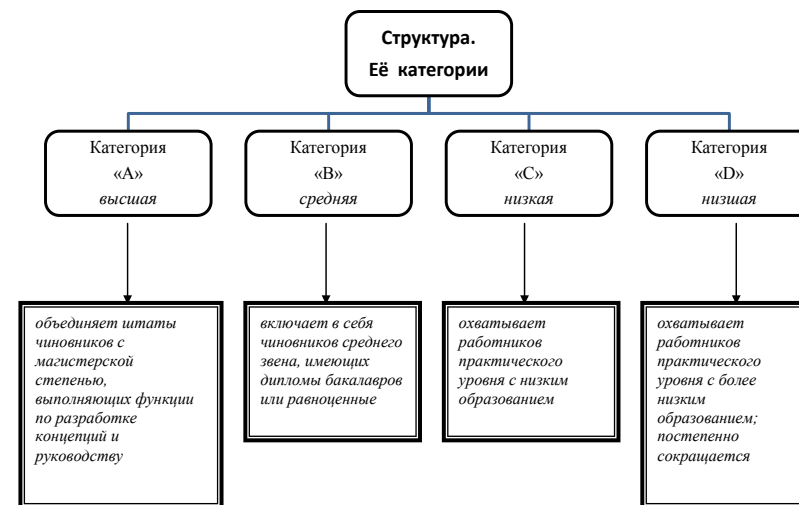
Прохождение карьеры

Человек, приобретая статус карьерного чиновника, входит в своего рода «касту». Теперь он будет работать на госслужбе, постепенно поднимаясь по ступеням классов и рангов.



Структура

Структура полноправного чиновничества французского государства – его «белая кость».

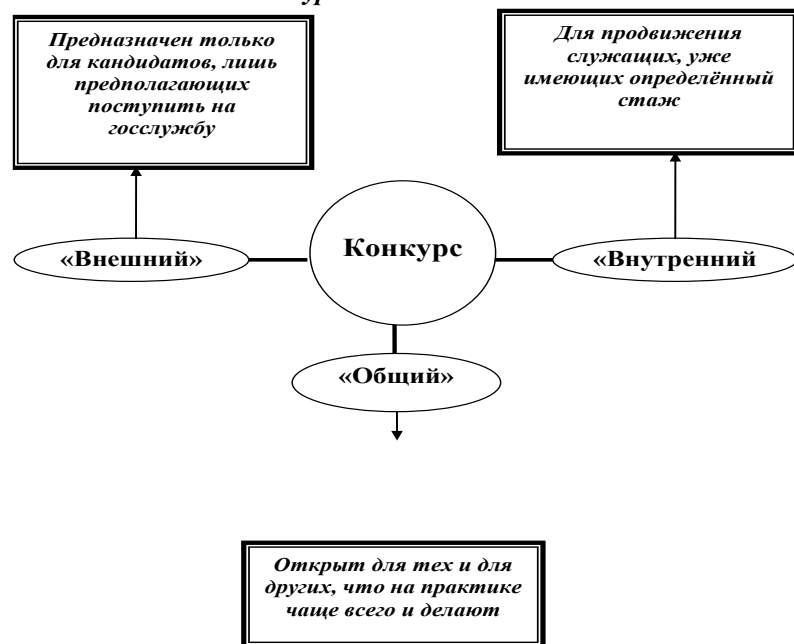


Принцип и процедура конкурсного набора

Этот конкурс считается наиболее демократичной процедурой, обеспечивающей соблюдение принципа равного доступа, а также наиболее эффективным способом отбора. Но тем не менее его критикуют как за дороговизну конкурсной процедуры, так и за фактическое преимущество, которое получают люди, имевшие возможность получить лучшую академическую подготовку.

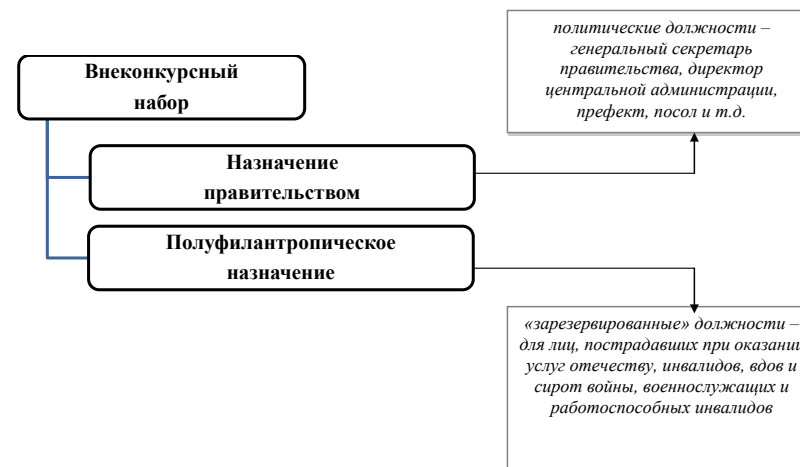
Жюри – независимый коллегиальный орган, который классифицирует конкурсантов по их заслугам для дальнейшего назначения на должности.

Положительная рекомендация жюри даёт лишь возможность, а не право получить должность. Само назначение производится органом или лицом, объявившим конкурс.

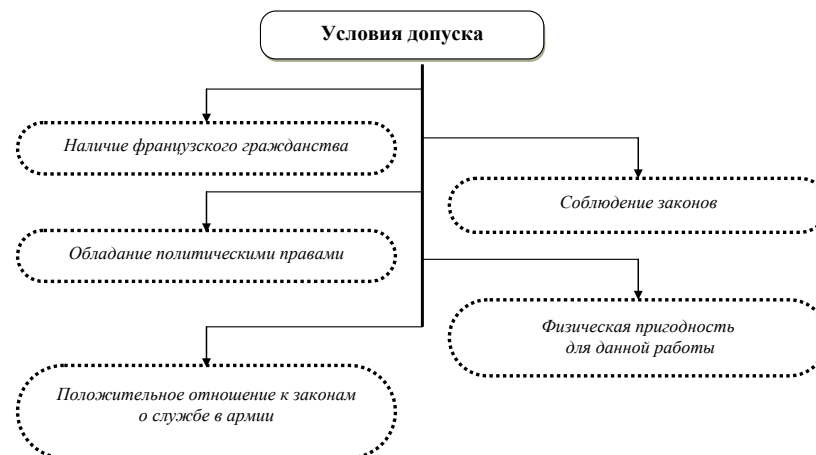


Внеконкурсная процедура набора

Процедура, в которой используются списки пригодности, профессиональные экзамены или произвольный выбор.



Допуск к государственным должностям



Оценка службы

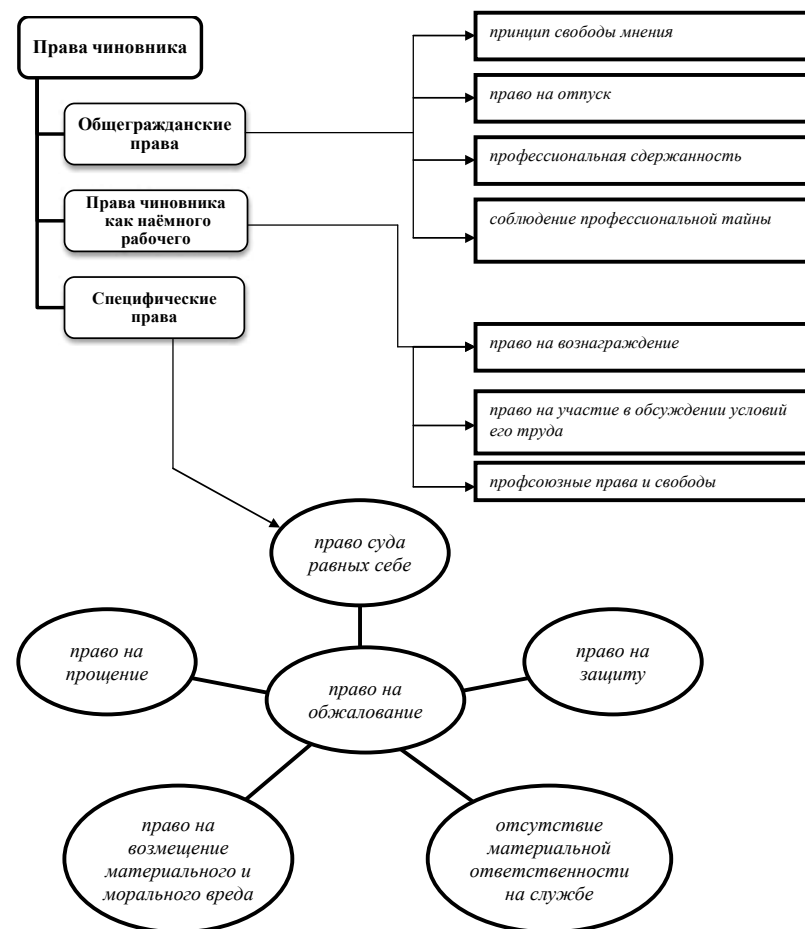
Перспективы карьеры зависят от оценки работы чиновника его руководителем. Оценка производится ежегодно и включает оценочный показатель по шкале от 0 до 20 и письменные примечания руководителя.

Виды и механизмы повышения



Права чиновника

Исторически на чиновника как на служащего общественным интересам, т.е. лицо, несущее перед обществом особые обязательства, налагались повышенные обязанности, компенсируемые привилегиями.



Государственная власть во Франции



Административная организация Франции

<i>Государство</i>	Исполнительная власть: президент, премьер-министр, министры Законотворительная власть: Национальное собрание (578 депутатов), Сенат (317 сенаторов) Центральные администрации	
	<i>Район</i>	Префект района (представитель государства – назначается государством) Районный совет ассамблеи регулирует для района Социально-экономический совет консультативная ассамблея
	<i>Департамент</i> <i>Округ</i>	Префект (представитель государства – назначается государством) Супрефект (представитель государства – назначается государством) Генеральный совет (решает дела департамента)
	<i>Кантон</i>	Генеральный советник (избирается из кантона)
	<i>Коммуна</i>	Мэр (агент государства, агент коммуны) Муниципальный совет (решает дела коммуны)

Литература:

1. Дж. Д.Дербишайр, Я.Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. – М., 2004.
2. Государственная служба. – М., 1999.
- 3.

Тема 16. МОДЕЛИ СИСТЕМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ФОРМА ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Вопрос 1. Основные характерные черты

Вопрос 2. Case-study. Республика Куба.

Вопрос 1. Основные характерные черты.

В настоящее время в социалистическом Китае модель организации исполнительной власти является коммунистическая.

Характерные черты:

1. КПК определяет цель политики и назначает государственный аппарат, который обеспечивает выполнение этих целей.

2. Парламент декларативно провозглашается высшим органом государственной власти.

3. Президент избираемый законодательным органом (Ген. секретарь КПК) и Совет министров, включающий около 40 членов и возглавляемый премьер-министром, – это внешние конституционные проявления политической власти.

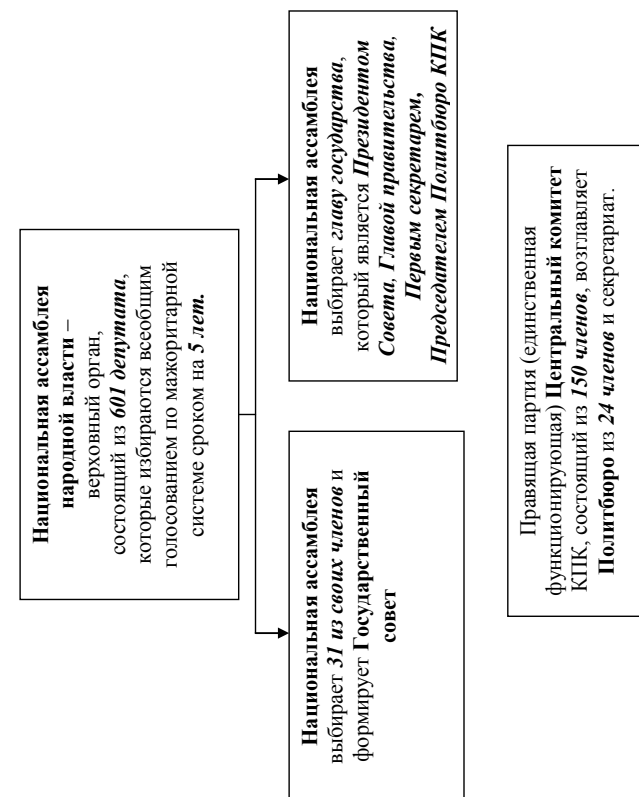
4. Реальная власть принадлежит ЦК КПК из 340 человек, Политбюро ЦК КПК из 12-25 человек.

Государства с коммунистической формой исполнительной власти (5)			
Страна/регион	Год основания	Год прихода к власти действующего главы государства	Год прихода к власти действующего премьер-министра
АЗИЯ (4)			
Вьетнам	1945	1997	1997
Китай	1949	1993	1998
Корея, Северная	1948	1994	1997
Лаос	1975	1998	1998
ЦЕНТРАЛЬНАЯ АМЕРИКА И КАРИБЫ (1)			
Куба	1959	1959	1959

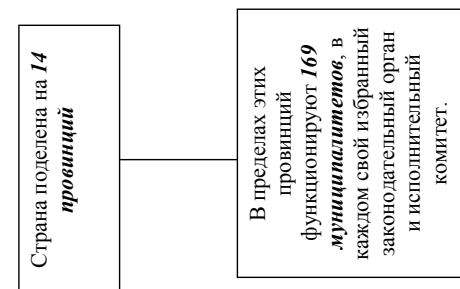
Вопрос 2. Case-study. Республика Куба.

Конституция 1976 г.

Центральный уровень:



Местный уровень:



Литература:

1. Дж. Д.Дербишайр, Я.Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. – М., 2004.
2. Государственная служба. – М., 1999.
3. Политология: Энциклопедический словарь.

**Тема 17. МОДЕЛИ СИСТЕМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ: НЕОГРАНИЧЕННАЯ
ПРЕЗИДЕНТСКАЯ ФОРМА ОРГАНИЗАЦИИ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели

Вопрос 2. Case-study. Республика Туркменистан.

Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели

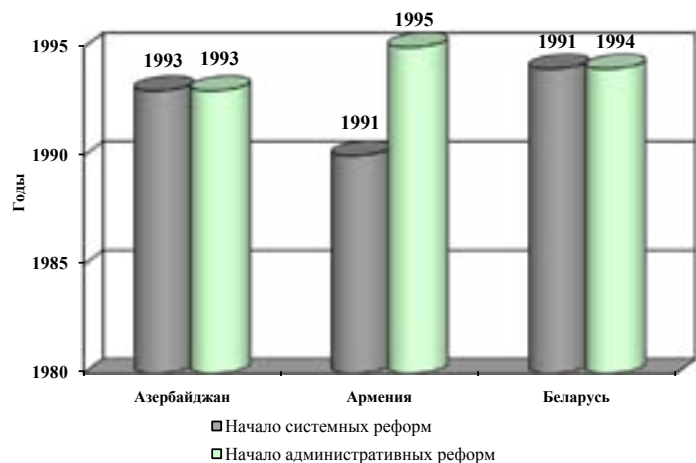
Характерные черты:

1. Харизматический лидер.
2. Авторитарный режим – скрытый от общественности механизм принятия решения.



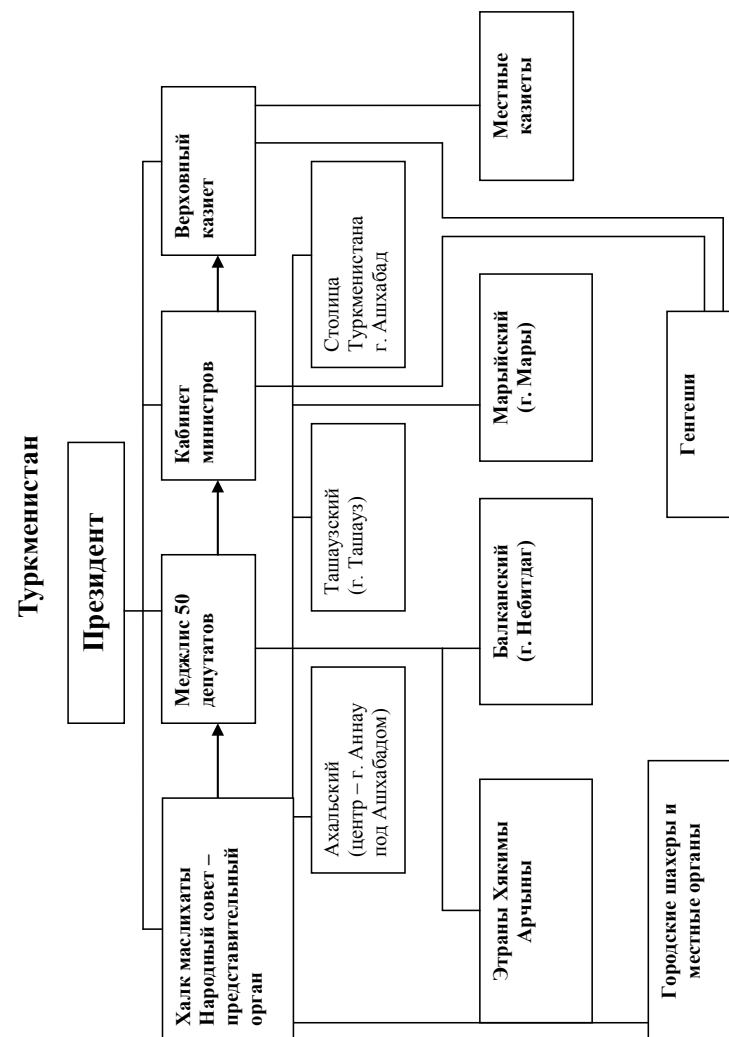
3. Нет оппозиционной партии, способной заменить находящуюся у власти партию при желании изменить существующее положение.

Государства с неограниченной президентской формой исполнительной власти (ЦЕНТРАЛЬНАЯ, ВОСТОЧНАЯ И ЮЖНАЯ ЕВРОПА)



Государства с неограниченной президентской формой исполнительной власти		
Страна/регион	Год основания	Год прихода к власти действующего главы государства
АЗИЯ (6)		
Афганистан	1992	1996
Казахстан	1990	1990
Мальдивы	1968	1978
Таджикистан	1991	1992
Туркменистан	1990	1990
Узбекистан	1990	1990
ЦЕНТРАЛЬНАЯ, ВОСТОЧНАЯ И ЮЖНАЯ ЕВРОПА (3)		
Азербайджан	1993	1993
Армения	1990	1998
Беларусь	1994	1994
БЛИЖНИЙ ВОСТОК И СЕВЕРНАЯ АФРИКА (5)		
Ирак	1970	1979
Иран	1979	1997
Ливия	1969	1969
Сирия	1971	1971
Тунис	1987	1987

Вопрос 2. Case-study. Республика Туркменистан



**В структуру правительства входят 21 министерство
и 7 государственных комитетов**

Глава правительства (председатель Кабинета министров)	8 заместителей председателя Кабинет министров
Министерства	
Автомобильного транспорта	Внеэкономических связей
Внутренних дел	Здравоохранения
Иностранных дел	Культуры
Мелиорации и водного хозяйства	Нефти и газа
Образования	Обороны
Природопользования и охраны окружающей среды	Промышленности строительных материалов
Связи	Сельского хозяйства и продовольствия
Социального обеспечения	Строительства и архитектуры
Текстильной промышленности	Торговли и ресурсов
Экономики и финансов	Энергетики и промышленности

Литература:

1. Дж. Д.Дербишайр, Я.Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. – М., 2004.
2. Государственная служба, – М, 1999.

**Тема 18. МОДЕЛИ СИСТЕМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ: ВОЕННАЯ ФОРМА ОРГАНИЗАЦИИ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели

Вопрос 2. Case-study. Президент ЦАР

Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели

Общая особенность:

1. Длинный список военных конфликтов и переворотов, случившихся в истории этих стран.
2. В каждом из этих государств армия устанавливает правопорядок часто за счет утраты гражданских свобод.
3. Военные являются влиятельной политической силой.

Государства с военной формой исполнительной власти			
Страна/регион	Год первого прихода к власти	Последний переворот	Год прихода к власти действующего главы государства
АЗИЯ (1)			
Мьянма	1962	1988	1992
ЦЕНТРАЛЬНАЯ И ЮЖНАЯ АФРИКА (7)			
Бурунди	1996	1996	1996
Коморские острова	1975	1999	1999
Конго, Демократическая Республика	1997	1997	1997
Гвинея-Биссау	1999	1999	1999
Нигерия	1974	1999	1999
Сомали	1969	1991	1991
Судан	1969	1989	1989

Вопрос 2. Case-study. Президент ЦАР

Жан Бедель Бокасса: Особенности национального каннибализма

Президент Центральноафриканской Республики, тиран, диктатор Бокасса в 19 лет завербовался во французские колониальные войска – ЦАР находился тогда под протекторатом Франции. Сделав небольшую военную карьеру, он получил звание офицера и крест Почетного легиона. Пока Бокасса воевал, его двоюродный брат Давид Дако стал президентом получившей независимость ЦАР. Дако на свою голову позвал брата домой, тот поехал и был назначен начальником военного кабинета (генерального штаба). А в январе 1966 года неблагодарный Жан Бедель сверг кузена.

Став президентом Жан Бедель медленно, но верно сосредоточивал в своих руках всю власть. «Оптом» он стал министром обороны, министром госучреждений и соцобеспечения, торговли, промышленности и шахт, даже министром почт и телекоммуникаций. «Попутно» Бокасса возглавил единственную разрешенную в стране партию «Движение социальной эволюции Черной Африки».

Со временем «звание» президента перестало удовлетворять диктатора, а поскольку его кумиром был Наполеон, Жан Бедель решил провозгласить себя императором. Коронация состоялась в декабре 1977 года, казне нищей страны она обошлась в 20 млн. долларов. Корону для императора изготовил парижский ювелир: она была украшена драгоценностями, в том числе бриллиантом в 58 карат. Впридачу к «головному убору» был изготовлен золотой трон в форме сидящего орла и сшитая леопардовая мантия. Родственники императора мужского пола получили титулы принцев, женского – соответственно – принцесс.

Ко времени «помазания на царство» Бокасса уже был не только убийцей, но и людоедом. После свержения в его холодильнике нашли части человеческих тел, а повар экс-императора рассказал, что его под страхом смерти заставляли готовить блюда из человеческого мяса. Каннибализм, скорее всего, носил ритуальный характер. По свидетельствам очевидцев (к их числу относились и дети Бокасса от семнадцати жен), император любил есть «сладкую свинину», которую готовили для него одного. Когда сын-подросток хотел отведать любимое блюдо императора, он был наказан отцом.

Бокасса объяснил мальчику, что это мясо врага, которое может есть только взрослый мужчина, иначе дух врага повредит едоку.

В империи царили жестокость и террор. Неугодные лица и потенциальные конкуренты смещались с постов, высылались из страны, подвергались арестам, средневековым истязаниям, казням. 70% недр страны принадлежали французским концессиям. Между тем к концу 70-х экономическое положение ЦАР еще более ухудшилось: Бокасса награждал себя всевозможными званиями, орденами и медалями, нагло грабил казну вместе со своими приближенными, покупал роскошные дома и замки за границей, устраивал кутежи, а страна все нищала и нищала.

Наступил момент, когда доведенный до отчаяния народ выступил против «царя-батюшки». Первой поднялась молодежь. В январе 1979 года вспыхнули волнения школьников и студентов, выступивших против обязательного ношения формы, сшитой на текстильной фабрике, принадлежавшей императору. Мирное шествие превратилось в бунт; воинские подразделения, подавляя его, убили около 150 человек. В апреле ситуация повторилась. Тогда солдаты императорской гвардии и военные подразделения начали бесчеловечную охоту на детей и молодых людей. Около тридцати подростков были привезены на грузовике во дворец в Беренго. Согласно свидетельствам, которые собрал журналист Бернар Луба, их заставили лечь на землю, и Бокасса приказал шоферу проехать по этому живому «ковру». Шофер отказался, тогда император сам сел за руль. Он ездил на грузовике взад и вперед, пока не смолк последний крик.

В результате выступлений Бокасса был свергнут, а его место занял отставленный им 13 лет назад Давид Дако.

Некоторое время после этого Бокасса жил в своем замке близ города Мелена, во Франции, затем был вынужден перебраться в Республику Кот д'Ивуар – единственную страну, которая согласилась предоставить ему убежище. В октябре 1986 года Бокасса под вымышленным именем с пятью детьми и женой Катрин прилетел в Банги обычным пассажирским рейсом. Но вместо восторженной толпы экс-императора встречал солдатский караул. Бокасса арестовали и судили. Один суд над ним (заочный) уже состоялся ранее, тогда за геноцид и людоедство его приговорили к смертной казни. Очный суд подтвердил прежние обвинения, но казнь заменили 20-летними каторжными работами. Затем, однако, срок сократили

до 10 лет, а в августе 1993 года и вовсе выпустили тирана на свободу. Сделал это тогдашний президент ЦАР Андрея Колингба, служивший в начале своей карьеры телохранителем Бокасссы!

После освобождения экс-император еще раз подтвердил свои актерские способности. Он появился на национальном телевидении в белой сутане, с большим крестом на груди, заявив, что является апостолом и готов ответить на призывы народа и позаботиться о его нуждах. Призывов не последовало, хотя нашлись и те, кто вспоминал царствие Бокасссы с ностальгией. Вдохновленный поддержкой простого народа, Бокасса решил, что имеет право снова претендовать на высшую власть в стране. Но высшая власть так не думала, и в конце концов экс-император был выдворен из гостевых покоев президентского дворца.

Живя в Банги и получая пенсию французского ветерана, Бокасса продолжил борьбу. Весной 1996 года он подал прошение об амнистии новому президенту Патассе. Амнистия давала ему право участвовать в президентских выборах 1999 года. Однако в октябре 1996 года Бокасса скончался от инфаркта.

Case-study №2

ПОЛ ПОТ: СМЕРТЬ ОЧКАРИКАМ!

Салот Сар, больше известный как Пол Пот (партийный псевдоним), был совершенно нетипичным диктатором Камбоджи, переименованной им же в Кампучию: питался скудно, носил неброскую черную гимнастерку и не присваивал имущество репрессированных граждан, объявленных врагами народа. Не имел ни дворцов, ни автомобилей, ни роскошных женщин, ни личных счетов в банке. Перед смертью ему нечего было завещать жене и четырем дочерям: у него не было ни своего дома, ни даже квартиры, а все его скудное имущество, состоявшее из пары заношенных гимнастерок, палки для ходьбы да бамбукового веера, сгорело вместе с ним в костре из старых автомобильных покрышек, в котором его кремировали бывшие соратники на следующий же день после кончины.

Пол Пот и его сподвижники не были безумцами или параноиками. Это были всего лишь радикально настроенные коммунисты, выросшие и действовавшие на «восточной почве» в условиях традиционного общества. Сам Пол Пот – ярко выраженный тип революционера-фанатика. Придя к власти, он и его со-

ратники поставили перед собой вполне конкретные цели: прекратить политику разорения крестьянства – основы камбоджийского общества; покончить с коррупцией и ростовщичеством; ликвидировать извечную зависимость Камбоджи от соседних государств; навести порядок в стране, все глубже погружавшейся в анархию, для чего прежде всего требовалось установить жесткий политический режим.

Имя Салот Сар исчезло из официальных сообщений в апреле 1975 года, когда армия красных кхмеров вошла в столицу Камбоджи, Пномпень. Был пущен слух, что Сар погиб в боях за город. А позже объявили, что главой нового правительства становится некто Пол Пот. Он сходу издал декрет об отмене денег и приказал взорвать национальный банк. Всех, кто пытался собирать разлетевшиеся по ветру банкноты, расстреливали на месте. А уже на следующее утро жители Пномпеня проснулись от выкрикиваемого в громкоговорители приказа Пол Пота незамедлительно покинуть город. Красные кхмеры, одетые в традиционную черную форму, колотили в двери прикладами и беспрерывно стреляли в воздух. Одновременно была прекращена подача воды и электричества.

Однако невозможно было сразу вывести из города организованными колоннами три миллиона горожан – «эвакуация» растянулась почти на неделю. Отделяя детей от родителей, расстреливали не только протестующих, но и непонятливых. Красные кхмеры обходили жилища и стреляли в каждого, кого находили. Инвалидов, не способных идти, обливали бензином и поджигали. А безропотно подчинившиеся люди в ожидании эвакуации оказались под открытым небом без еды и воды. Они пили из пруда в городском парке и сточных канав. К числу павших от рук красных кхмеров добавились сотни умерших от кишечной инфекции. Через неделю в столице остались лишь трупы и стаи собак-людоедов. Пномпень стал городом-призраком: находиться там запрещалось под страхом смерти. (Только на окраине уцелел квартал, где поселились вожди красных кхмеров. Рядом находился «объект С-21» – бывший лицей, куда тысячами привозили «врагов народа». После пыток их скармливали крокодилам или сжигали на железных решетках.)

Такая же участь постигла и остальные города Кампучии, Пол Пот объявил, что все население страны превращается в крестьян-

ское. Интеллигенты были признаны «врагами номер один» и подлежали уничтожению либо направлялись на каторжные работы. При этом интеллигентом считался всякий, кто носил очки. Очкариков красные кхмеры убивали сразу, едва заведя на улице. Были уничтожены учителя, ученые, писатели, артисты, инженеры и даже врачи, так как здравоохранение Пол Пот отменил, считая, что тем самым освобождает будущую счастливую нацию от больных и хилых. Он не стал подобно коммунистам других стран отделять религию от государства, а попросту отменил и ее. Монахи были безжалостно уничтожены, храмы превращены в казармы и скотобойни. С той же простотой был решен и национальный вопрос: все нации, кроме кхмеров, подлежали в Кампучии уничтожению. По всей стране отряды красных кхмеров кувалдами и ломami громили автомобили, электронику, промышленное оборудование и строительную технику. Уничтожались даже бытовые приборы: электробритвы, швейные машинки, магнитофоны, холодильники. За первый год правления Пол Пота удалось полностью разрушить экономику страны, ее политические и социальные институты. Подверглись уничтожению и деревни, так как отныне крестьянам надлежало жить в сельских коммунах. Сельчан, которые не соглашались на добровольное переселение, истребляли. Жертву били в затылок лопатой или мотыгой и сталкивали в яму. Когда ликвидации подлежало слишком много людей, их собирали в группы по несколько десятков человек, опутывали стальной проволокой, пропускали ток от установленного на бульдозере генератора, а затем сталкивали в яму. Детей связывали в цепочки и толкали в ямы, залитые водой, где они тут же тонули. На вопрос одного журналиста: «Зачем вы убиваете детей?» – Пол Пот ответил: «Потому что из них могут вырасти опасные люди». А чтобы из детей выросли «настоящие коммунисты», их еще в младенчестве отнимали у матерей и воспитывали «солдат революции».

В Кампучии запрещалось плакать или каким-либо другим образом проявлять негативные эмоции; смеяться или радоваться чему-либо, если для этого не было должного социально-политического повода; жалеть слабых и больных, автоматически подлежавших уничтожению; читать что-нибудь помимо составленной Пол Потом «Маленькой красной книги», являвшейся его творческой переработкой цитатника Мао Цзэдуна; жаловаться и просить для себя какие бы то ни было льготы... Порой виновных в несоблюдении за-

претов зарывали по шею в землю и оставляли медленно умирать от голода и жажды. Затем головы жертв отрезали и выставляли на кольях вокруг поселения с табличками: «Я – предатель революции!». Но чаще всего людей попросту забивали мотыгами: в целях экономии пуль расстреливать «предателей революции» запрещалось. Трупы преступников также являлись общенациональным достоянием, их запахивали в болотистую почву в качестве удобрений. Рисовые поля, задуманные Пол Потом как основа трудовой утопии – страны без денег и нужд, – очень быстро превратились в огромные братские могилы.

Незадолго до своей кончины Мао Цзэдун, встретившись с Пол Потом, очень высоко отозвался о его достижениях: «Вы одержали блестящую победу. Одним ударом вы покончили с классами. Народные коммуны в деревне, состоящие из бедных и средних слоев крестьянства, – вот наше будущее».

Большая ошибка Пол Пота состояла в том, что он поссорился с соседним революционным Вьетнамом, когда красные кхмеры принялись за этническую чистку. В декабре 1978 года вьетнамские бронетанковые войска перешли кампучийскую границу и, не встретив серьезного сопротивления, вступили в Пномпень. Мао к тому времени умер, заступиться за Пол Пота было некому. Во главе уцелевшей десяти тысячной армии он бежал в джунгли на север страны. Скончался Пол Пот от сердечного приступа в апреле 1998 года. Незадолго до смерти семидесятидвухлетний диктатор успел дать интервью западным журналистам. Он сказал, что ни о чем не жалеет...

Литература:

1. David Osborn, Ted Gaebler Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, USA, 1993.
2. Дж. Д.Дербишайр, Я.Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. – М., 2004.
3. Государственная служба. – М., 1999.

Тема 19. МОДЕЛИ СИСТЕМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: АБСОЛЮТИСТСКАЯ ФОРМА ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели

Вопрос 2. Case-study. Кувейт

Вопрос 1. Основные характерные черты данной модели

За исключением города-государства Ватикана все государства являются монархиями: Бахрейн, Бруней, Иордания, Кувейт, Оман, Катар и Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты, Бутан, Свазиленд, Тонга.

Характерные черты:

1. Политические партии не действуют.
2. Правление является патерналистическим – традиционным.
3. Управление осуществляется одним человеком

Государства с абсолютистской формой исполнительной власти			
Страна/регион	Год первого прихода к власти	Год прихода к власти действующего главы государства	Письменная конституция
АЗИЯ (2)			
Бутан	1907	1972	Нет
Бруней	1984	1968	Есть
ЦЕНТРАЛЬНАЯ И ЮЖНАЯ АФРИКА (1)			
Свазиленд	1968	1986	Есть
БЛИЖНИЙ ВОСТОК И СЕВЕРНАЯ АФРИКА (7)			
Бахрейн	1971	1999	Есть
Иордания	1946	1999	Есть
Кувейт	1961	1977	Есть
Оман	1951	1970	Есть

Катар	1971	1995	Есть
Саудовская Аравия	1932	1982	Есть
Объединенные Арабские Эмираты	1971	1971	Есть
СЕВЕРНАЯ И ЗАПАДНАЯ ЕВРОПА (1)			
Ватикан, город-государство	1377	1978	Нет
ОКЕАНИЯ (1)			
Тонга	1875	1965	Есть

Вопрос 2. Case-study

Кувейт

По Конституции 1980 г.

Центральный уровень

Местный уровень

Глава государства – эмир
Глава правительства – старший сын эмира – коронованный принц.

В стране действует
**однопалатное
Национальное собрание –
Майлис аль - Умма**
состоящее из **50 депутатов**

Страна разделена на
4 района с назначенными
губернаторами.

Литература:

1. Дж. Д.Дербишайр, Я.Дербишайр. Политические системы мира: в 2 т. – М., 2004.
2. Государственная служба. – М., 1999.

Тема 20. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Вопрос 1. *Партии в странах молодой и либеральной демократии*

Вопрос 2. *Партии в коммунистических государствах*

Вопрос 3. *Партия в некоммунистических однопартийных государствах.*

Вопрос 4. *Партии в милитаристских и абсолютистских государствах.*

Вопрос 1. Партии в странах молодой и либеральной демократии

В либеральных и независимых демократических государствах можно выделить шесть основных принципов формирования и поддержки партии. К ним относятся: социальный класс, экономический статус, региональные различия, этническая принадлежность и философская база.

Королевство Великобритания представляет яркий пример формирования партии на классовой основе, хотя классовые границы в современном обществе не так четко видны, как, скажем, в начале века. Лейбористская партия, известная изначально как Комитет рабочего представительства, возникла в 1900 г. с целью представлять рабочий класс и являла разительный контраст с Консервативной партией, которая защищала интересы исключительно средних и высших классов. До того как возникла Лейбористская партия, в политической системе Великобритании существовали две противоборствующие партии: консерваторы, представляющие интересы земельной аристократии, и либералы, представляющие интересы промышленников и предпринимателей.

В странах либеральной и молодой демократии существует огромное разнообразие видов партийного устройства. Партии в Великобритании обладают большой властью и определяют деятель-

ность членов парламента в соответствии с линией партии. Германия в этом вопросе также отличается сильной дисциплиной. В Японии, наоборот, контроль внутри партии передается лидерам фракций. В США конгрессмены и сенаторы действуют в основном как политики, не принадлежащие к определенной партии, и голосуют в соответствии с личными интересами и убеждениями.

Членство в политических партиях в пропорциональном отношении к населению в либерально-демократических государствах (1990)						
Регион/страна	Количество регулярно действующих партий	Количество партий, занимающих более 10 % мест в парламенте	Лидирующая партия	Ориентация	Членство в правящей партии (млн.)	Процент от населения
Австрия	17	3	Социалистическая партия Австрии (СПА) Австрийская народная партия (АНП) Свободная партия Австрии (СПА)	Слева от центра центристы Умеренное правое крыло	1,3	17,2
Норвегия	14	4	Норвежская лейбористская партия (НЛП) Консервативная партия (КП) Христианская народная партия (ХНП)	Слева от центра прогрессивные, справа от центра левоцентристы	0,5	12
Барбадос	5	1	Рабочая партия Барбадоса (РПБ)	Левоцентристы	0,025	9,9
Италия	31	2	Полнос свободы Союз «Оливковое дерево»	Справа от центра Слева от центра	4,5	7,9

Бельгия	2	5	Христианская народная партия (ХНП) Социалистическая партия (СП) Фламандские либералы и демократы (ФЛД) Социалистическая партия (ПС)	Христиане, левые, говорящие на фламандском Левые, говорящие на фламандском Левые, говорящие на французском Левые, говорящие на французском	0,7	7,1
Белиз	3	2	Объединенная народная партия (ОНП) Объединенная демократическая партия (ОДП)	Левоецентристы Справа от центра	0,01	6
Дания	22	2	Социал-демократическая партия (СДП) Либеральная партия (ЛП)	Слева от центра Левоецентристы	0,3	5,9
Швейцария	26	4	Христианско-демократическая народная партия Швейцарии (ХДНП) Радикально-демократическая партия Швейцарии (РДП) Швейцарская Социал-демократическая партия (ШСДП) Швейцарская народная партия (ШНП)	Центристы Радикальные левоецентристы Левоецентристы Центристы	0,37	5,7
Исландия	7	3	Партия независимости (ПН) Прогрессивная партия (ПП)	Справа от центра Радикальные социалисты	0,15	4,2
Япония	15	3	Либерально-демократическая партия Демократическая партия Японии Шиншинто	Справа от центра Левоецентристы Центристы	4,35	3,6

Германия (ФРГ)	23	2	Христианско-демократический союз Социал-демократическая партия	Правоецентристы Левоецентристы	2,03	3,3
Соединенное Королевство	55	2	Консервативная партия Лейбористская партия	Справа от центра Левоецентристы	1,8	3,2
Франция	55	3	Союз за республику Союз за французскую демократию Социалистическая партия	Справа от центра Правоецентристы Слева от центра	1,7	3,1
Нидерланды	21	3	Христианско-демократическая партия (ХДП) Лейбористская партия (ЛП) Народная партия за свободу и демократию (НПСД)	Христианск., справа от центра Слева от центра Центристы	0,4	2,8
Австралия	78	3	Австралийская лейбористская партия (АЛП) Либеральная партия (ЛП) Национальная партия (НП)	Левоецентристы Правоецентристы Центристы	0,42	2,7
Шри-Ланка	30	2	Партия свободы Шри-Ланки Объединенная националистическая партия	Левоецентристы Справа от центра	0,2	1,3

Вопрос 2. Партии в коммунистических государствах

Чтобы правильно понять политическую систему коммунистического государства, необходимо прежде всего осознать всеобъемлющее влияние партии в таких государствах. На примере Китая мы видим, что назначение на каждую ответственную должность должно быть одобрено партией, и чем важнее должность, тем выше уровень оценки. С момента возникновения Китайская коммунистическая партия выдвинулась как элитная организация,

состоящая из лучших граждан страны. С 1950 г. сеть партийных организаций разрасталась, и количество их членов постоянно увеличивалось, а в промежутке между 1961-м и 1992 г. количество членов партии практически утроилось, но за весь период своего существования партия ни разу не отклонилась от своей изначальной цели. Акцент в ведении политики партии делался на поддержание одной официально принятой линии поведения, что обуславливало необходимость чистки, обычно применяемой к нежелательным элементам.

Членство в политических партиях в пропорциональном отношении к населению в коммунистических государствах (1990)						
Регион/страна	Количество регулярно действующих партий	Количество партий, занимающих более 10 % мест в парламенте	Лидирующая партия	Ориентация	Членство в правящей партии (млн.)	Процент от населения
Северная Корея	3	1	Трудовая партия Кореи	Коммунисты	3	14,6
Куба	1	1	Кубинская коммунистическая партия	Коммунисты	0,524	5,1
Китай	9	1	Китайская коммунистическая партия	Коммунисты	44	4,2
Вьетнам	1	1	Коммунистическая партия Вьетнама	Коммунисты	1,75	2,8
Лаос	1	1	Народная революционная партия Лаоса	Коммунисты	0,042	1,0
* В отношении других либерально-демократических государств отсутствует точная информация.						

Вопрос 3. Партия в некоммунистических однопартийных государствах

Большинство современных некоммунистических однопартийных государств относятся к странам третьего мира, как их сейчас принято называть несмотря на то, что подобное определение подразумевает некоторую двусмысленность. В этих государствах партия не только отвечает за пополнение политических рядов, национализацию и распределение ресурсов, но также и выполняет еще две важные функции, а именно: продвижение национализма и патриотизма и формирование стабильного строя. Поддержке национализма придается большое значение, и доминируют обычно партии, искоренившие движения за независимость. Социально-экономическое устройство в таких государствах определяет правящая элита партии.

Некоммунистические партии имеют тенденцию поддерживать сильных харизматических лидеров.

Вопрос 4. Партии в милитаристских и абсолютистских государствах

В государствах, контролируемых военными лидерами и абсолютными монархами, политическим партиям нет места, и если они все же существуют, то это, как правило, марионетки в руках властвующей элиты или не более чем прикрытие для деятельности единовластного правительства.

Государства с абсолютистским режимом, такие, как страны арабского мира, никогда не знали обширной политической деятельности с соответствующими представительными институтами. Большинство стран, находящихся под властью военных лидеров, ранее имели демократическое правительство, а их нынешнее положение можно назвать всего лишь отклонением от нормы. Это доказывает, что военное правительство не может долго удерживать власть без поддержки хотя бы одной партии в рамках государственной структуры или же обращения к многопартийной системе.

В Бангладеш Народная партия (Джаната Дал) была основана в 1983 г. генерал-лейтенантом Хуссейном Мохаммедом Эршадом для поддержки своей кандидатуры на пост президента. Сейчас она известна под названием Джатия (Национальный фронт), эта партия в конце концов утвердила за собой гражданскую власть. В Индонезии

Соединенный секретариат функциональных групп – партия Голкар, созданная в 1964 г. как свободный альянс антикоммунистических групп, позднее трансформировалась во Фронт гражданского правления для военного правительства, когда в 1968 г. власть в стране перешла к генералу Сухарто. Аналогичный процесс происходил в Гане, где капитан авиации Джерри Роулингс в 1992 г. сформировал Национально-демократический конгресс (НДК) в поддержку своей президентской кампании, и НДК набрал подавляющее количество голосов на выборах в законодательные органы в декабре того же года.

Избирательные и партийные системы в странах с либеральной демократией			
Государства с мажоритарной системой голосования		Государства с избирательной системой, основанной на принципе пропорционального представительства	
Страны	Тип системы	Страны	Тип системы
Австралия (альтернативное голосование)	Двухпартийная	Австрия (партийные списки)	Многopартийная
Антигуа и Барбуда (простое большинство)	Двухпартийная	Бельгия (партийные списки)	Многopартийная
Аргентина (простое большинство)	Двухпартийная	Бразилия (партийные списки)	Многopартийная
Багамы (простое большинство)	Двухпартийная	Вануату (партийные списки)	Многopартийная
Барбадос (простое большинство)	Двухпартийная	Венесуэла (партийные списки)	Многopартийная
Белиз (простое большинство)	Двухпартийная	Гайана (партийные списки)	Двухпартийная
Боливия (простое большинство)	Многopартийная	Гватемала (система дополнительного членства)	Многopартийная

Ботсвана (простое большинство)	Двухпартийная	Германия (система дополнительного членства)	Многopартийная
Великобритания (простое большинство)	Двухпартийная	Гондурас (партийные списки)	Двухпартийная
Гренада (простое большинство)	Многopартийная	Греция (партийные списки)	Многopартийная
Доминика (простое большинство)	Многopартийная	Дания (партийные списки)	Многopартийная
Египет (В два тура)	Главная партия	Доминиканская Республика (партийные списки)	Многopартийная
Индия (простое большинство)	Многopартийная	Израиль (партийные списки)	Многopартийная
Канада (простое большинство)	Многopартийная	Ирландия (голоса могут быть переданы другому кандидату)	Многopартийная
Кипр (простое большинство)	Многopартийная		
Кирибати (в два тура)	Двухпартийная	Исландия (партийные списки)	Многopартийная
Колумбия (простое большинство)	Многopартийная	Испания (партийные списки)	Многopартийная
Малайзия (простое большинство)	Главная партия	Италия (система дополнительного членства)	Многopартийная
Маршалловы острова (простое большинство)	Нет партий	Коста-Рика (партийные списки)	Двухпартийная
Микронезия (простое большинство)	Нет партий	Лихтенштейн (ограниченное право голоса)	Многopартийная
Монако (в два тура)	Нет партий	Люксембург (партийные списки)	Многopартийная
Науру (простое большинство)	Нет партий	Маврикий (ограниченное право голоса)	Многopартийная

Палау (простое большинство)	Нет партий	Мальта (голоса могут быть переданы другому кандидату)	Двухпартийная
Папуа-Новая Гвинея (простое большинство)	Многopартийная		
Самоа (простое большинство)	Двухпартийная	Мексика (система дополнительного членства)	Главная партия
Страны	Тип системы	Страны	Тип системы
Сент-Винсент и Гренадины (простое большинство)	Двухпартийная	Нидерланды (партийные списки)	Многopартийная
Сент-Кристофер и Невис (простое большинство)	Многopартийная	Новая Зеландия (система дополнительного членства)	Многopартийная
Сент-Люсия (простое большинство)	Двухпартийная		
Сингапур (простое большинство)	Главная партия	Норвегия (партийные списки)	Многopартийная
Соломоновы острова (простое большинство)	Многopартийная	Перу (партийные списки)	Многopартийная
США (простое большинство)	Двухпартийная	Португалия (партийные списки)	Многopартийная
Тринидад Тобаго (простое большинство)	Многopартийная	Сальвадор (система дополнительного членства)	Многopартийная
Тувалу (простое большинство)	Нет партий	Сан-Марино (ограниченное право голоса)	Многopартийная
Филиппины (простое большинство)	Многopартийная	Турция (партийные списки)	Многopартийная
Франция (в два тура) (*)	Двухпартийная	Уругвай (партийные списки)	Многopартийная
Ямайка (простое большинство)	Двухпартийная	Финляндия (партийные списки)	Многopартийная

		Швейцария (партийные списки)	Многopартийная
		Швеция (партийные списки)	Многopартийная
		Шри-Ланка (партийные списки)	Двухпартийная
		Эквадор (партийные списки)	Многopартийная
		Япония (система дополнительного членства)	Многopартийная
(*) Двухпартийные блоки			

Тема 21. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Из реформ, проводимых в стране, в зависимости от их основного содержания можно выделить: **функциональные; процедурные; структурные**. Между этими реформами нет четких границ, и вряд ли следует утверждать, что где-нибудь эти реформы проводились «в чистом виде» обособленно друг от друга. Напротив, их идеи переплетаются и смешиваются. Тем не менее функциональные и процедурные реформы как более простые в идеале должны предшествовать структурным – наиболее сложным реформам.

Функциональные административные реформы

Основное содержание этого вида реформ - оптимизация задач полномочий государственных органов, отказ от избыточных и дублирующих функций. В первую очередь, функциональные реформы затронули централизованную администрацию, поскольку в нашей стране ограниченность возможностей министерской системы в руководстве экономикой и решении социальных дел стала очевидной.

Можно выделить несколько основных направлений изменений министерских систем в нашей стране, которые условно можно отнести к функциональным реформам. К их числу относятся:

1. В результате функционального анализа, передача ряда функций децентрализованным учреждениям – независимым агентствам, учреждениям. При проведении анализа ставились следующие цели:

- привести государственные функции в соответствии с целями рыночной экономики, социальными приоритетами;
- ликвидировать любые неуместные функции.

Создание децентрализованных учреждений связывается с:

- малой эффективностью традиционных органов управления;
- низким качеством оказываемых ими услуг.

Децентрализованные учреждения напрямую не входят в систему какого-либо министерства или иного государственного органа и, напротив, организационно обособлены от них. Вместе с тем эти учреждения подотчетны одновременно Жогорку Кенешу и министерствам, а в некоторых случаях и главе государства.

В процессе административной реформы децентрализованные учреждения были созданы для помощи министерствам. Они сочетают методы деятельности, характерные для государственных органов и хозяйствующих субъектов. Агентства, государственные корпорации лучше приспособлены к работе в условиях рынка и поэтому весьма успешно оказывают гражданам и юридическим лицам публичные услуги.

2. Перераспределение функций между органами централизованной государственной администрации и местным самоуправлением. На первом этапе были переданы на местный уровень более ста функций. Это прежде всего функции по регулированию деятельности на местном уровне, такие, как охрана окружающей среды, в сфере градостроительства, социальной сфере, управления муниципальной собственностью, формирования и исполнения местного бюджета, установление местных налогов и сборов.

■ Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Такое делегирование бывает разовым, на определенный срок или бессрочным. Государство может передавать свои полномочия в сфере:

- жилищного хозяйства;
- здравоохранения;
- образования;
- охраны памятников истории и культуры;
- охраны животного мира;
- санитарного контроля;
- пожарной охраны и т.д.

В процессе административных реформ большое значение придается перераспределению функций между централизованной администрацией и местным самоуправлением. Одно из направлений современных административных реформ – децентрализация, при которой полномочия, выполняемые ранее централизованной администрацией, передаются на местный уровень. Многие эксперты констатируют, что в результате децентрализации улучшается уровень оказания государственных услуг.

На следующем этапе будут переданы на места ещё более ста функций. Для этого принимаются меры по совершенствованию систем государственного управления на нижних звеньях государственного управления и укреплению аппарата местного районного, областного управления.

Процедурные реформы

В ходе процедурных реформ меняется порядок принятия управленческих решений и соответственно место и роль государственных служащих в этом механизме.

Есть следующие виды процедур: распорядительные; организационные; контрольные; координационные; юрисдикционные. Разнообразие административных процедур очень велико, поэтому в литературе называют и многие иные виды таких процедур: поощрительные, разрешительные, согласительные, регистрационные и др.

Процедурные реформы, как и функциональные, затрагивают деятельность министерств, но уже не с точки зрения министерской структуры и выполняемых каждым министерством функций, а с точки зрения процедуры рассмотрения вопросов и порядка принятия решений.

В процессе процедурных реформ:

- совершенствуется правовая регламентация административных процедур.
- устраняются громоздкие бюрократические процедуры.
- усиливается прозрачность административных процедур.

В ходе процедурных реформ:

- На государственной службе ставятся задачи повышения качества предоставления услуг.
- Разрабатываются механизмы противодействия коррупции и бюрократизму.
- Развивается контроль общества за деятельностью государственных служащих.
- Оценка деятельности государственного служащего ставится в зависимость от результатов его деятельности.
- Вводятся системы непрерывной подготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Административными регламентами должно быть урегулировано выполнение всех государственных функций.

Формируются электронные административные регламенты, с их помощью предполагается:

- технически обеспечивать эффективное выполнение функций государственного органа;
- обеспечивать выполнение действий и принятие решений в кратчайшие сроки;
- оптимально затрачивать ресурсы, включая кадровые;
- чётко определять критерии выбора вариантов решения.

В процессе структурных реформ проводятся системные изменения в государственном управлении. Эффективность реформ во многом зависит от того, были ли подготовлены для них соответствующие условия в процессе функциональных и процедурных реформ.

Структурные реформы

Характерные черты таких реформ состоят в следующем.

1. Структурные реформы носят комплексный характер. В результате таких преобразований формируется целостная система управления, включающая определенные звенья или уровни, между которыми складываются устойчивые способы и формы взаимодействия.

2. В процессе структурных реформ на смену классическим управленческим вертикалям приходит децентрализованное и децентрализованное управление. В сфере традиционного государственного управления остаются вопросы стратегического политического руководства и государственного регулирования в различных областях управления. На практике реализация этих задач потребует создания оптимальной структуры правительства. Предстоит провести реорганизацию правительства на основе разделения государственных органов по функциям:

- планирующие;
- исполнительные;
- регулирующие;
- контрольные.

В соответствии с данной схемой было целесообразно создание министерства, ответственного за экономическое и бюджетное планирование, - Министерства экономики и бюджетного планирования. В задачи данного министерства входят: составление республиканского бюджета и планирование государственных инве-

стиционных программ. Исполнение государственного бюджета, сконцентрированного в Министерстве финансов.

Анализ мирового опыта свидетельствует, что практически во всех развитых и среднеразвитых странах в 80-е и 90-е годы прошлого века были проведены реформы государственной административной системы. Несмотря на то что организационные преобразования осуществлялись в различных странах неодинаково и в разное время, причины, обусловившие их проведение, имеют много общих черт.

К основным из них относятся:

- замедление темпов экономического роста;
- неэффективное использование бюджетных средств;
- распространение коррупции;
- низкое качество государственных услуг.

Для преодоления кризисных явлений правительства стран проводили комплексные социально-экономические реформы, которые сопровождалась модернизацией административной системы для того, чтобы рыночные формы и методы государственного регулирования достигли поставленной цели.

Исследователи отмечают, что в 80-х годах началось глобальное реформаторское движение в сфере государственного управления. О глобальности этого движения можно говорить в двояком смысле. Во-первых, оно затронуло очень многие страны – от Монголии до Соединенных Штатов. Во-вторых, проводимые реформы преследуют широкомасштабные цели: правительства в ходе реформ заново определяют роль государства и его отношения с гражданами.

Следует отметить, что те страны, где удавалось довести до логического конца реформу государственного управления, как правило, добивались ускоренного социально-экономического развития, такие, как Великобритания, Япония, Малайзия, Венгрия, Чехия, Австралия и другие. Однако во многих странах намеченные результаты не были достигнуты. Изучение мирового опыта свидетельствует, что успех проводимых реформ определялся правильно выбранной долгосрочной стратегией и используемыми для ее достижения формами и методами. При этом было выявлено, что создание рационального государственного управления, в том числе структуры исполнительных органов – процесс сложный и противоречивый. В связи с этим модернизация государственного управления представляет собой не механическое сокращение и слияние отдельных

органов и численности персонала, а научно обоснованный выбор долгосрочной стратегии развития государственного управления и эффективных механизмов ее реализации. Опыт реформы государственного управления Великобритании в рассматриваемой стране осуществляется поступательно и целенаправленно более 30 лет. При этом стратегические цели остаются неизменными несмотря на то, что за это время правительство возглавляли представители различных партий. Преобразования осуществляются эволюционно и имеют выраженную тенденцию к углублению.

Следует отметить, что в современной теории и практике управления понятие «стратегия» является многогранным. В настоящее время существует значительное число научных концепций, многие из которых заимствованы из стратегического менеджмента, в связи с чем имеют место серьезные ограничения для использования при разработке стратегии развития государственного управления. Исходя из этого, целесообразно осветить общепризнанные методологические основы разработки стратегии управления.

В общем случае стратегия представляет собой обобщающую модель действий, которые необходимо осуществить для достижения поставленных целей. При этом в первую очередь стратегия определяет состав компонентов, их основные параметры и характеристики, которые определяют ее содержание и без которых система управления не сможет эффективно реализовать свое предназначение и успешно выполнить вытекающие из этого функции. Стратегия управления прежде всего устанавливает для руководства органов и учреждений приоритеты, механизмы, а также систему принципов, которые определяют содержание и направленность работы администрации и являются критериями оценки эффективности ее работы. Методы ее разработки и реализаций определяются объектом, целевыми установками, а также используемыми для их достижения средствами. О.С. Виханский писал: «Особенность стратегического управления заключается в том, что в нем очень мало рутинных процедур и очень много творчества, т.е. очень велика роль искусства».¹

Многие авторы пришли к выводу, что теорией и практикой выработан целый ряд рекомендаций, правил и логических схем по ана-

¹ Виханский О.С. Стратегическое управление. – М., 2003.

лизу проблем и разработке на этой основе стратегий и механизмов их реализации. В целом стратегическое управление – это симбиоз интуиции и искусства высшего руководства вести организацию к стратегическим целям, высокий профессионализм и творчество служащих, обеспечивающих связь организации со средой, реализацию текущих планов и, наконец, активное включение всех работников в поиск наилучших путей достижения поставленных целей¹.

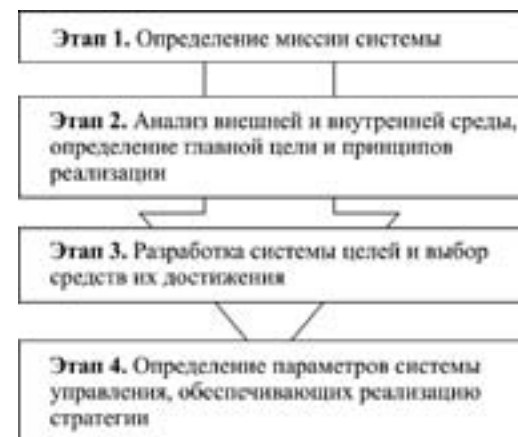
По своей сущности стратегия представляет собой систему принятия решений на ключевых этапах развития организации с учетом таких сложных свойств социальных систем, как неопределенность, случайность и риск, которые возникают как во внешней, так и внутренней среде. На стадии разработки стратегии определяются цели, задачи, механизмы их достижения и решения, а также прогнозируемые условия.

Фундаментальная общесистемная цель любой стратегии заключается в сохранении системы от разрушения, обеспечении ее устойчивости и стабильности, в том числе за счет проведения качественных изменений внутреннего строения, что может быть обеспечено использованием адекватных способов. Принципиальное отличие стратегического управления от традиционного заключается в следующем. В процессе разработки и реализации стратегии определяется, что необходимо делать в данный момент и в ближайшей перспективе, которую можно предвидеть с максимальной степенью точности, для достижения поставленных целей.

Традиционное управление ориентируется на определение действий как в настоящем, так и в обозримом, с точки зрения разработчиков, будущем. На основе обобщения проверенного практикой мирового опыта можно выделить основополагающие этапы разработки стратегии управления. В их число входят:

- определение миссии организации в системе более высокого уровня;
- комплексный анализ внешней и внутренней среды организации и определение на основе полученных результатов и миссии организации главной цели и основных принципов ее достижения;

- разработка системы целей и определение средств (необходимых ресурсов, форм и методов), обеспечивающих ее достижение;
- определение основных параметров системы управления, обеспечивающей реализацию стратегии.



Несмотря на разнообразие конкретных форм, отражающих особенности различных стран, изучение проверенного практикой передового зарубежного опыта позволяет выделить следующие основные модели реформирования государственного управления, которые определяли содержание используемых стратегий: вестминстерскую; американскую; гибридную.

Каждая из указанных моделей, определяющих стратегию государственного управления, имеет как общие для всех характеристики, так и существенные различия. Наибольший интерес для Кыргызстана и стран СНГ представляет опыт Великобритании и США.

1. Вестминстерская модель была разработана Великобританией и Новой Зеландией, в дальнейшем она была использована странами, в основе государственного устройства которых использовалась британская система организации государственного управления. В настоящее время в теории и практике управления данное направление получило распространение под названием «новый государственный менеджмент» или «концепция нового государственного управления».

¹ Ансофф И. Стратегическое управление /Сокр. пер. с. англ./ : науч. ред. и авт. предисл. Евенко Л.И. – М., 1989.

Идеология вестминстерской модели заключалась в стремлении сократить сферу деятельности государства и частично заменить традиционные бюрократические способы посредством внедрения в повседневную практику работы государственной службы фрагментов, присущих предпринимательскому сектору, которые основаны на действии рыночных механизмов конкуренции. Для этого деятельность государственных органов сделали максимально прозрачной, а государственным менеджерам предоставили больше свободы в выборе средств для достижения поставленных целей.

В процессе осуществления реформ в рамках вестминстерской модели осуществлялась приватизация структур, способных предоставлять требуемые населению услуги, которые, по мнению реформаторов, являлись несвойственными государственным учреждениям. В целом реформы были направлены на удовлетворение ожиданий граждан. В связи с этим одна из главных задач заключалась в сокращении состава выполняемых государственной службой функций, а также использовании методов, позволяющих государственным органам наиболее эффективно выполнять возложенные на них обязанности. Главным принципом деятельности исполнительной власти являлась ориентация на конечные результаты. Таким образом, сущность вестминстерской модели заключалась, с одной стороны, в уменьшении выполняемых государственными органами функций, связанных с предоставлением услуг, с другой – во внедрении, насколько это возможно, рыночных методов в процесс организации труда и государственного управления. Кроме того, в рамках проводимой реформы были более четко разделены политические и административные функции, пересмотрена система оплаты и стимулирования труда государственных служащих, создана эффективная система контроля над деятельностью уполномоченных органов и учреждений.

Цель реформы государственного управления в Новой Зеландии заключалась в проведении радикальных преобразований, в результате которых изменения носили революционный характер. Отличительной особенностью проводимой реорганизации в данной стране является то, что она опиралась на надежную теоретическую основу, а также на детально разработанный план, содержащий ресурсно-обоснованные цели и способы их достижения.

Отличительной особенностью Новой Зеландии является то, что проводимые ею реформы по сравнению со странами, имеющими аналогичную систему государственного устройства, были самыми масштабными и радикальными. Однако, по мнению специалистов, опыт данной страны имеет определенные ограничения для использования в других странах. Это обусловлено целым рядом специфических факторов, в число которых входят: географическое положение, а также исторические, экономические, социально-политические и культурные особенности этого государства. В связи с этим наибольший интерес представляет опыт Великобритании.

Начало широкомасштабных реформ было положено с приходом к власти консерваторов во главе с Маргарет Тэтчер. Возглавляемое ею правительство приняло беспрецедентные меры по совершенствованию действующей системы государственного управления. Реформой были охвачены практически все компоненты, так или иначе связанные с административной системой. С учетом важности масштабов проводимой реформы в области модернизации административной системы для координации работ в данной сфере был создан специальный уполномоченный орган – Управление по реформе государственной службы при аппарате премьер-министра, подчиненный непосредственно главе правительства.

На первом этапе – с начала 80-х годов – радикальным образом изменялась деятельность государственных исполнительных органов в целом. Основное ее содержание заключалось в предоставлении большей самостоятельности руководителям структурных подразделений министерств в части использования ресурсов, выделяемых для положительного решения стоящих перед ними задач. Наряду с этим повышалась их ответственность за достижение поставленных целей. В повседневную практику работы внедрялся принцип, получивший название «финансового менеджмента». Для этого в качестве консультантов приглашались представители частного сектора экономики, зарекомендовавшие себя высоко профессиональными специалистами в области эффективной организации управления. Предполагалось таким об-

разом использовать опыт предпринимательства, приемлемый для использования в государственном управлении.¹

На втором этапе одним из главных направлений проводимых преобразований было кардинальное улучшение качества государственных услуг. Для этого в 1991 г. была разработана концепция хартии граждан, представляющая собой десятилетнюю программу, целью которой являлось повышение стандартов и полезности государственных услуг, а также улучшение организации их предоставления. Эта программа определила принципы, которые легли в основу деятельности государственных учреждений и организаций, предоставляющих услуги населению, а также обязательства правительства в сфере повышения качества государственных услуг.

Согласно основополагающим положениям рассматриваемого документа, государственные органы и учреждения должны были самостоятельно разработать хартии услуг, которые представляют собой простой документ, описывающий перечень, условия, сроки предоставления услуг и процедуру обжалования. Опубликовав этот документ, государственные учреждения должны исполнять все взятые на себя обязательства.

В рамках проводимой реформы деятельности государственной службы к 2000 г. министерствами и ведомствами Великобритании были разработаны свыше 40 хартий, охватывающих основные области государственных услуг, которые согласовывались с аппаратом Кабинета министров. На местном уровне с учетом конкретных условий различных районов было внедрено около десяти тысяч хартий услуг в области здравоохранения, общественной безопасности, пожарной охраны, социального обеспечения, трудоустройства и т. д. Каждая из них устанавливает стандарты качества, в соответствии с которыми потребитель может получить соответствующие услуги от уполномоченных органов и учреждений.

Важная роль в стимулировании повышения качества и доступности государственных услуг отводится учрежденной Кабинетом министров Великобритании в 1992 г. общенациональной премии «Знак хартии». В конкурсе на ее получение принимают участие цен-

тральные и местные государственные органы, учреждения образования, здравоохранения, судебные органы, службы чрезвычайной помощи и некоторые другие. Участники оцениваются по следующим основным критериям: качественно разработанные стандарты, открытая и полная информация о предоставляемых услугах; высокая степень доступности и качества услуг; уважение прав граждан; простая и эффективная система обжалования; эффективное использование ресурсов, наличие постоянной и надежной обратной связи с потребителями услуг.

Вместе с тем анализ результативности Хартии граждан показал, что, несмотря на достигнутые успехи в процессе ее реализации, возник ряд трудностей, обусловленных методологическими проблемами при разработке стандартов и определении показателя эффективности и качества предоставляемых услуг. Была также представлена недостаточная ответственность государственных служащих за конечные результаты работы с потребителями. Имели место недостатки мониторинга процесса предоставления государственных услуг, для которого были характерны низкая эффективность, субъективизм при оценке их качества и доступности, а также слабая координация деятельности заинтересованных органов и учреждений. Для устранения имеющихся недостатков в 1997 г. пришедшее к власти правительство лейбористов внесло определенные изменения в реализацию данной программы. Изменения заключались в том, что программу лейбористов включили в более широкомасштабную программу по совершенствованию деятельности государственной исполнительной власти, которая получила название «Белая книга. Модернизация правительства» и была опубликована в марте 1999 г. Данный документ содержал пять основных направлений модернизации государственного управления:

- обеспечение комплексного подхода к разработке государственной политики с ориентацией на общенациональные интересы;
- повышение ответственности за качество и расширение государственных услуг, оказываемых населению и предпринимателям. При этом особо отмечалось, что руководствоваться следует не ведомственными интересами отдельных государственных структур, а учитывать насущные потребности различных социальных групп;

¹ Подр. см.; Государственная служба. – МГУ, 1998 г. Реферативные сборники РАГС по государственной службе: Зарубежный опыт за 1994–2008 гг.

- улучшение качества государственных услуг посредством разработки действенной системы учета работы государственных органов и учреждений в данной сфере деятельности;
- широкое использование передовых информационных технологий, направленных на расширение доступности и повышение качества предоставляемых услуг;
- модернизация деятельности государственной службы посредством разработки и внедрения специальной системы стимулирования, направленной на радикальное улучшение работы заинтересованных органов.

Для обеспечения действенного контроля над ходом выполнения программы «Модернизация правительства» со стороны общественности было принято решение освещать в СМИ основные этапы мероприятия программы с указанием фамилий государственных служащих, ответственных за выполнение ее отдельных пунктов.¹ Положительный опыт Великобритании в области модернизации исполнительной власти, направленной на радикальное улучшение качества и доступности услуг, предоставляемых государственными органами и учреждениями, получил широкое распространение в развитых и среднеразвитых странах. Следует отметить, что используемые при этом формы и методы заметно отличались друг от друга, что объективно обусловлено особенностями государственного устройства, а также национальными, культурными и историческими традициями. Однако принципы ориентации на рядового потребителя государственных услуг повсеместно оставались неизменными, и в тех странах, где их в полной мере удалось реализовать, реформы были проведены наиболее успешно. В число таких стран входят Канада, Венгрия, Малайзия и некоторые другие.

В Малайзии большое значение придавали созданию действенной системы контроля над деятельностью организаций и учреждений, занятых обслуживанием широких слоев населения страны. Она была организована в 1985 г. и представлена одним органом. В дальнейшем ее деятельность и функции постепенно расширялись.

¹ Реформы на втором сроке Администрации Клинтон-Гор: Изменение культуры правительственных учреждений 1997–2001. (Материал получен по Интернету).

В настоящее время инспекцией качества предоставляемых государственными органами и учреждениями услуг занимается специальный объединенный комитет, в состав которого включаются представители аппарата правительства, департамента государственной службы, казначейства и других органов, выполняющих различные контрольно-надзорные функции.

Большое внимание правительство Малайзии уделяет созданию необходимой нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность по предоставлению услуг. Для этого разработаны специальные руководства, получившие название «Циркуляры по развитию администрации». В этих документах подробно описывается комплекс мер, которые должны принимать заинтересованные организации с целью повышения качества государственных услуг.

Для поощрения деятельности, направленной на достижение высоких результатов в рассматриваемой сфере, в Малайзии разработана и внедрена развитая система стимулирования, в основе которой заложены премии качества, присуждаемые на различных уровнях управления. Самой важной среди них является премия качества премьер-министра, которая является признанием высокого качества услуг для государственных и частных организаций.

Как и в других странах, в Малайзии осуществляются реформы, связанные с внедрением «электронного правительства». Основная задача заключается в обеспечении эффективной внутри- и межведомственной деятельности государственных органов, направленной на упрощение доступа предпринимателей и населения к государственным услугам. Следует отметить, что Малайзия одной из первых среди развивающихся стран начала реформы в области государственных услуг и проводит последовательную работу по повышению их качества. Принимаемые в этой области меры включены в пятилетние планы развития страны и стратегический план Малайзии «Перспектива-2020».

2. В отличие от «вестминстерской модели» другая модель использовалась только в США, в связи с чем получила известность под названием «американская». Кардинальные реформы системы государственного управления в США, получившие название «создание управления заново» (reinvention), были начаты в начале 90-х годов администрацией Била Клинтона. Их особенность заключа-

лась в истинно американском масштабе и осуществлении в более короткие сроки, чем в других странах. Для снижения стоимости и повышения результативности государственных услуг основная ставка была сделана на децентрализацию, привлечение общественности и совершенствование законодательства.

В США начало реформы административной системы с целью повышения качества услуг, предоставляемых государственными органами и учреждениями, было положено принятием соответствующего закона, который дал старт общенациональной программе «Первый приоритет – клиенты». Этому важному событию предшествовала работа межведомственной комиссии, образованной президентом США Б. Клинтоном, которую возглавил вице-президент А. Гор.¹ Ее состав был сформирован из числа высокопоставленных и опытных государственных служащих федеральных и местных уровней власти, а также независимых консультантов. Первые результаты работы комиссии были направлены не только президенту, но и в конгресс, и на основе их анализа и обобщения был принят законодательный акт.

В нем предусматривалось осуществить реорганизацию деятельности правительства с целью решения следующих первоочередных задач:

- кардинального улучшения качества предоставления населению государственных услуг;
- устранения бюрократических барьеров;
- повышения ответственности государственных служащих за достижение конкретных конечных результатов.

Для положительного их решения уполномоченным государственным органам и учреждениям предписывалось разработать стратегические и рабочие планы, а также индикаторы оценки полученных результатов. Система контроля над ходом проводимых реформ предполагала представление отчетов комиссии каждые полгода. Годовые итоги выносились на широкий суд общественности.

В первый же год было разработано 1 500 стандартов, ориентированных на определенные социальные группы. По своему содержанию они представляли собой обязательства ста федеральных государственных учреждений по отношению к потенциальным

потребителям соответствующего вида услуг. Во главу угла были поставлены следующие общие для всех параметры качества и доступности государственных услуг:

- компетентность, вежливость и уважение государственных служащих по отношению к потребителям услуг;
- полная информированность о стандартах, регламентирующих порядок, процедуры и сроки предоставления услуг;
- предоставление клиенту выбора как по видам услуг, так и по способам предоставления;
- обеспечение эффективных процедур обжалования качества услуг и действий персонала.

Главным критерием для всех поставщиков государственных услуг было определено достижение такого уровня качества услуг, который существует на лучших предприятиях частного сектора. В результате внедрения стандартов предоставления государственных услуг деятельность федеральных государственных учреждений намного улучшилась. Об этом свидетельствовали итоги специально проведенных исследований. Если в 1963 г. 75 % населения выражали уверенность в способности правительства решать проблемы, то в 1993 г. этот показатель снизился до 17 %. Через три года после начала реформ в сфере повышения качества предоставления государственных услуг 26 % населения верили, что правительство справляется с проблемами. По данным проведенных опросов, к 2000 г. степень удовлетворенности клиентов качеством государственных услуг практически сравнялась с показателями частного сектора, что свидетельствует об успешном достижении поставленных целей.

В числе других важных инициатив, направленных на повышение доступности и качества государственных услуг, явилось создание «электронного правительства». В феврале 1997 г. Президенту был представлен отчет «Доступ к Америке: преобразование посредством информационных технологий», в котором содержался комплекс мер по внедрению «электронного правительства». Планировалось улучшение доступности услуг населению через установление общенациональной электронной системы переводов государственных пособий, осуществление до 1999 г. всех федеральных оплат путем электронного перевода средств, переход к электронному заполнению налоговых деклараций и отчетов, создание электронных центров по поддержке компаний-экспортеров и т.д. В ре-

¹ Там же.

зультате принятых мер в 2000 г. 40 миллионов граждан США вели свои отношения с государством посредством Интернета.

С целью дальнейшего распространения использования информационных технологий в декабре 2002 г. был принят закон «Об электронном правительстве», где были сформулированы основные положения деятельности правительства в этой области. Документ включал три основных направления: улучшение взаимодействия государства с населением посредством автоматизации и компьютеризации процесса предоставления услуг; улучшение связей государства с предпринимателями, то есть предоставление более качественных услуг предпринимательским структурам; рационализация и оптимизация связей между федеральным и штатовским уровнями государственной власти.

Осмысление передового зарубежного опыта позволяет выделить ключевые моменты, которые обеспечили успех проведенных административных реформ, направленных на повышение качества государственных услуг. В их число входят следующие:

- осуществление работ в соответствии с мероприятиями, предусмотренными долгосрочной общенациональной программой, в которой принимали участие, помимо государственных органов, представители общественности и деловых кругов;
- разработка принципов, которые использовались в качестве критериев результативности для оценки эффективности работы государственных органов и принимаемых правительствами стран мер;
- возложение разработки и реализации политики по реформированию административной системы на государственный орган, подотчетный непосредственно главе государства или правительства;
- создание сети государственных и негосударственных организаций и учреждений для проведения необходимых исследований, обучения государственных служащих и населения, а также формирования и консультирования потенциальных потребителей государственных услуг.

Одним из ключевых вопросов, связанных с разработкой и реализацией стратегии, является определение показателей эффективности и качества государственного управления. Связанные с этим пробле-

мы находятся в центре внимания не только отдельных ученых, но и ведущих международных организаций, в том числе финансовых. На протяжении целого ряда лет специалисты Всемирного банка проводили скрупулезные прикладные исследования проблем, связанных с эффективностью государственного управления, а также влияния проводимых административных реформ на темпы экономического роста.

Результаты проведенных исследований были опубликованы в докладе Всемирного банка «Качество управления имеет значение: показатели эффективности государственного управления в странах мира за 1996–2006 годы».

Содержащиеся в докладе показатели были получены на основе данных из 33 разных источников и отражают мнения десятков тысяч респондентов в различных странах и регионах мира, а также тысяч экспертов частных компаний, НПО и организаций государственного сектора.

Оценка страны производилась на основе процентных показателей: каждая страна оценивалась по шести критериям и получала свой рейтинг. Методология Всемирного банка включает шесть показателей, характеризующих государственное управление:

1. Учет мнения населения и подотчетность государственных органов. Данная группа показателей отражает, в какой степени гражданам страны имеют возможность выбирать правительство, оценку уровней свободы слова, свободы объединений и т. д.

2. Политическая стабильность и отсутствие насилия. Показатели характеризуют вероятность дестабилизации и свержения правительства неконституционными методами или с применением насилия.

3. Эффективность работы правительства. Оцениваются качество предоставляемых государственных услуг, степень независимости государственных служащих от политического давления, а также качество разработки и реализации политики и т. д.

4. Качество законодательства (способность правительства формулировать и реализовывать рациональную политику и правовые акты, которые допускают развитие частного сектора и способствуют его развитию).

5. Верховенство закона (степень уверенности различных субъектов в установленных обществом нормах, а также соблюдение ими этих норм, в частности, эффективности принудительного исполнения договоров, работы полиции, судов, уровня преступности и пр.).

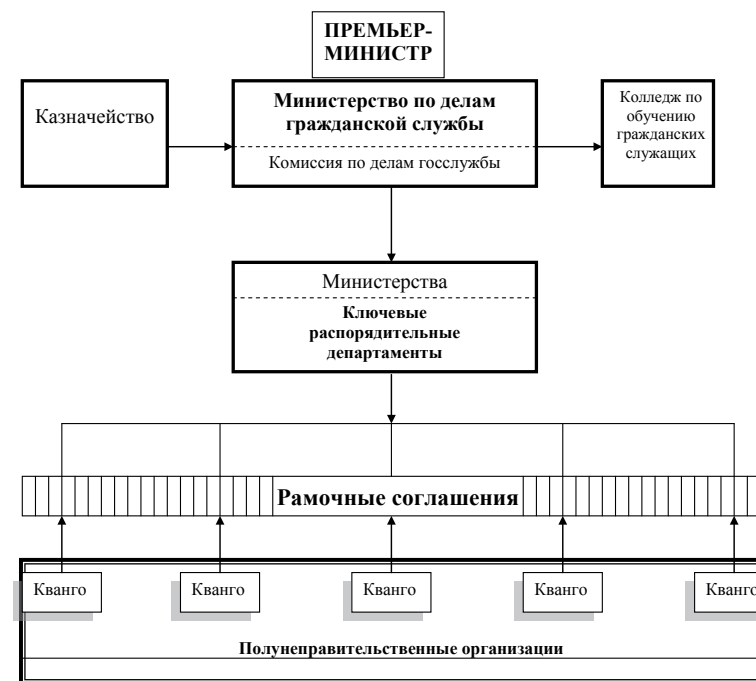
6. Борьба с коррупцией (использование государственной власти в корыстных целях).

Относительно применяемой Всемирным банком методологии директор Центрального статистического бюро Израиля, профессор экономики Еврейского университета Ш. Ицхаки отмечает: «До середины 1990-х годов я считал измерение качества государственного управления невозможным. Но программа «Показатели эффективности государственного управления в странах мира» убедила меня в том, что это не так». И далее: «Эта программа представляет собой новейшее достижение в области разработки периодических показателей качества государственного управления. Для аналитиков социально-экономической политики и директивных органов различных стран она может стать важнейшим средством оценки ситуации в своих странах в сопоставлении с показателями других стран».

2.2. Реформы государственного управления и государственной службы Великобритании¹

Структура государственной службы

В Великобритании фактически более не существует единой госслужбы с унифицированными нормами её прохождения, отставки, оплаты труда и т.п. Её заменило многообразие структур, условий трудовых отношений и гарантий, шкал оплаты, пенсионного обеспечения, возможностей перехода в частный сектор и т.д.



Организация государственной службы Великобритании

В декабре 1999 года Коллегия государственной службы Великобритании утвердила программу реформы на период 1999–2007 гг., включавшей в себя шесть целей, которых нужно было добиться в результате реформы:¹

- укрепить руководство, назначить волевых и целеустремленных руководителей;
- улучшить планирование по всей административной цепочке;
- сделать функционирование государственной службы более динамичным и эффективным;
- резко усилить «многообразие» кадров на государственной службе (среди работников должны быть представители разных этнических, социальных и т.д. групп);

¹ О предыдущих этапах подр. см: Dowding K. The civil service. – L., 1995. Государственная служба МГУ, 1998.

¹ Civil service reform, case study evaluation: Report for cabinet office. Bristol Business School. Bristol. October, 2002.

- сделать госслужбу более открытой, чтобы можно было принимать на работу и растить талантливых специалистов;
- улучшить условия трудовых соглашений и отношение к служащим.

В мае 2002 года секретариат кабинета министров уполномочил Бристольскую школу бизнеса осуществить социологическое исследование с оценкой результатов реформы государственной службы (CSR). В исследовании рассматривались меры, предпринятые для достижения названных выше шести целей, а также факторы, определяющие успех. Ставится вопросом о том, как следует оценивать результаты реформы. При этом выделяются три вопроса, которые являются ключевыми для понимания изменений, происходящих на государственной службе: руководство (лидерство), привлечение работников к проведению реформы и ресурсы. В ходе своего исследования авторы доклада убедились, что главными сторонниками программы реформ в государственных учреждениях, несомненно, выступают постоянный секретарь и руководитель учреждения, следящие за ходом и всеми аспектами реформы на всём её протяжении. Таким образом, очевидно, что руководство реформой осуществляется сверху. При этом среди служащих распространено мнение, что в верхнем эшелоне руководства организации нет сплочённости.

Хотя общий уровень поддержки программы изменений достаточно высок, руководители среднего звена отмечают равнодушие младших по должности чиновников. Последние не воспринимают реформу как нечто такое, что имеет к ним непосредственное отношение. Поэтому руководители среднего звена считают, что важно быть реалистами. Это значит, что на следующем этапе необходимо четче формулировать и разъяснять потенциальные выгоды реформы для всего штатного состава, чтобы каждый знал, «зачем она мне».

Верхние эшелоны управления¹

Необходимость укрепить высшие эшелоны руководства признают почти все работники, которых интервьюировали исследователи. По словам одного из руководителей, министр, как правило, в ос-

новном пользуется поддержкой сотрудников, но в британских министерствах всегда было принято подвергать сомнению решения руководства. Ныне высшее руководство исполнительной власти, высшую администрацию упрекают в нечётком формулировании направления реформы и недостаточно искусном управлении её процессами.

В некоторых министерствах особый акцент делается на донесении до всех сотрудников концепции лидерства и методов эффективного руководства. Например, в некоторых министерствах для служащих всех уровней (выше нижнего уровня и технического персонала, занятого операциями по делопроизводству и т.п.) организована программа повышения квалификации руководящих кадров («Подготовка к руководству»). Большое внимание уделяется теме лидерства. В большинстве организаций работа над концепцией «лидерства» ведётся в плане улучшения качества руководства кадрами. В обследуемых министерствах авторам доклада рассказывали о характерных недостатках в этой работе, которые были в прошлом. В частности, многие отмечали, что раньше больше всего ценился «грубый» наскок. В результате государственные служащие, назначенные на высшие руководящие посты, нередко обнаруживали неумение управлять людьми и подавали очень плохой пример подчинённым.

По словам одного из руководителей, исторически сложилось так, что на британской государственной службе высшее руководство всегда уделяло главное внимание квалификации работника, намеченного на повышение, но при этом не учитывалось, соответствуют ли новой должности его способности строить отношения с подчинёнными. Хуже всего то, что такой подход «портит» многих честолюбивых сотрудников. И после того как человека повышали, он на глазах перерождался и начинал свысока и без уважения относиться ко всем, кто ниже его по должности. По словам авторов доклада, в большинстве организаций ныне желают избавиться от такого наследия прошлого, и если это удаётся, то считается большим достижением. Однако для того чтобы добиться перелома, нужно много времени. Реформа идёт неровно. Сбои происходят даже в тех организациях, где изменения проводятся достаточно энергично и применяются правильные критерии. Опыт показал, насколько важна последовательность, т.к. непреемственность может подорвать веру сотрудников в программу изменений в целом.

¹ Использованы материалы по книге «Государственная служба МГУ», 1998.

Управление административным процессом

Существует четыре интерпретации понятия «управление административным процессом, выполнение задач и результаты». Во-первых, с точки зрения критериев определения качества работы организации. Во-вторых, с точки зрения систем и процедур. В-третьих, в плане оценки выполнения работы коллективом сотрудников. И, в-четвёртых, с точки зрения стимулов работы.

Критерии качества работы и определение качества работы организации (управление работой организации и оценка результатов).

Если «управление выполнением работы» интерпретировать как «измерение выполнения работы – измерение результатов», то все государственные служащие согласятся с тем, что оценка и измерение вообще чужды британской культуре. Однако исследователи отмечают, что общее настроение в министерствах изменилось и что появилось понимание необходимости улучшить измерение результатов работы и управление работой. Это было особенно очевидно там, где оценка результатов систематически увязывается с работой всей организации.

Старую систему «управления по типу управления коммерческими предприятиями» ненавидели все государственные служащие. Она базировалась на торгово-коммерческих принципах системы планирования выпуска и сбыта продукции. Но в конце XX века появилось новшество: теперь наблюдается переход к новому методу, тоже заимствованному из деловой жизни, протекающей вне стен министерств. Речь идёт о сбалансированном подходе, который называется «scorecard» («протокол результатов, в котором уполномоченными лицами фиксируется оценка чего-либо – качества продукции, товара и т.д.»). Государственная служба Великобритании должна на первое место ставить людей и направлять основные усилия на совершенствование кадров и повышение квалификации, именно в этом в конечном счете видя залог улучшения работы всей организации.

Оценка качества исполнительской деятельности и результатов труда государственных служащих. В сознании многих государственных служащих системы управления и процедуры на госслужбе обычно связаны с системами оценки труда. В этом есть некоторый перекося, который частично вызван настойчивыми про-

верками секретариата кабинета министров и частично внутренними проблемами, когда сотрудники ждали от организации больше, чем она дала, а именно чётких целей и надлежащих стимулов.

Неудовлетворенность кадров старой системой оценки была настолько велика, что её пришлось перестраивать при участии самих сотрудников и – после полугодовой подготовки – предложить полностью новую систему управления производственным процессом и оценки результатов на основе компетентности. Оказалось, что новую систему оценки работы служащие теперь считают положительным элементом в системе управления. Новая система управления и оплаты для должностей уровня с первого по шестой введена к апрелю 2003 года.

Вознаграждение за труд

Эти проблемы не совсем новы. Но в последние годы им уделялось недостаточно внимания, так как их заслонила широко обсуждаемая проблема оплаты по результатам. Дело в том, что практически все государственные служащие выступили против системы оплаты по результатам в её нынешнем виде, и служащие приложили большие усилия, чтобы «нейтрализовать» её разрушительные, по их мнению, последствия.

Инновации

Ожидается, что государственные службы продемонстрируют новаторский подход и в сфере оказания услуг другим учреждениям внутри государственной службы и населению, и в управлении своей собственной работой, в том числе в плане рентабельности и экономного расходования ресурсов. В каждой из исследованных организаций имелась программа изменений и было желание повысить уровень инноваций, нововведений по всей организации. Исследования выявили, что успеха пока нет, но среди работников министерств и других государственных учреждений уже сложились «организационная культура», «организационная атмосфера», которые более чем прежде способствуют инновациям.

Тенденция к инновациям в государственных учреждениях обусловлена тем, что в правительственных ведомствах и учреждениях появились новые профессиональные группы, которые стремятся работать как относительно независимые «кланы». Им присуща

собственная профессиональная гордость и желание не отставать от жизни. Им свойственна концептуальная проработка поставленной задачи, они следят за развитием концепций и методологии в других правительственных организациях не только у себя в стране, но и в других странах, в международных и многонациональных организациях.

Хотя атмосфера в организациях теперь более благоприятна для новаторства, инновации все еще не стали системой. Большинство самых ценных новшеств до настоящего времени касались оказания услуг пользователям, а не управленческих процессов внутри организации. Само по себе это неплохо, т.к. в программе реформ нужно более тщательно следить за правильным балансом между инициативами, ориентированными на внешние связи, и инициативами, ориентированными на внутренние процессы.

Один из факторов, сдерживающих и тормозящих инновации в государственных организациях, — это недостаток опыта и навыков использования существующих информационных технологий и телекоммуникационных систем у большинства государственных служащих, их неумение использовать эти технологии и системы, кроме как для решения простейших задач. Сотрудники не способны определить и освоить новые способы использования передовых технологий. Однако если раньше было ощущение, что эти технологии развиваются где угодно, только не на государственной службе, то теперь на государственной службе успешно занимаются инфраструктурой передовых технологий, и основные препятствия для использования этих новых систем там, кажется, уже преодолены.

Исследования выявили, какие именно факторы оказались решающими в тех организациях, которые добились успеха.

Главный из факторов — это руководители, обладающие качествами лидера, способные мотивировать, вдохновлять и передавать нужные импульсы как отдельным сотрудникам, так и организации в целом.

Другой важнейший фактор — это хорошо управляемый, активный и развитый штат служащих, обладающих ключевыми профессиональными навыками.

Ещё один фактор успеха — это сильный стратегический центр, опирающийся на эффективное планирование производственного процесса и системы управления качеством и результатами труда.

Крайне важно, чтобы планирование и оказание услуг сосредоточивались на клиенте. Технологии должны использоваться как для того, чтобы повысить уровень оказываемых услуг, так и для работы подразделений в организации и их взаимодействия между собой. Хорошая внутренняя связь необходима для того, чтобы весь персонал знал, чего организация стремится достигнуть, и имел возможность влиять на ход выполнения поставленной задачи, эти явления характерны и широко распространены на британской государственной службе. Такие же обобщения можно сделать и относительно стратегии, которая во всех организациях должна способствовать успешному проведению реформы государственной службы.

Опыт показал, что успеха добились те организации, для которых характерны чёткое, последовательное и постоянное руководство организацией сверху; модернизированное и перестроенное управление. В таких организациях руководители «в словах и делах» распространяют информацию о реформе среди остальной части организации. Далее, нужна серьезная масштабная программа обучения, цель которой — высокий уровень квалификации государственных служащих и глубокое понимание ими нового изменённого сценария. Нужно убедить сотрудников всех организаций отказаться от инертности и привлечь их к активному участию в широко проводимых ныне инновациях. По мнению исследователей, выделяются две проблемы, которые следует решить прежде остальных: 1) новый взгляд на руководство и лидерство. Как уже отмечалось, успех дела во многом зависит от глубины знаний и стиля работы руководящих кадров; 2) налаживание хороших отношений с работниками. Это может выражаться не только в заключении с ними договора на взаимовыгодных условиях. Надо дать почувствовать служащим, что их труд оценивается по заслугам, и что если от них требуют выполнения большого количества «инициатив», то они наверняка получат необходимую поддержку и к ним будет проявлено достаточное внимание.

Успех измеряется тем, произошли ли изменения в организационной культуре, внутренних процессах и приоритетах организации и, в конечном счете, как они отразились на оказании услуг государственными учреждениями и на отношении к ним общественности и всех других заинтересованных сторон. Каждый орган только тогда успешно проведёт реформу, когда она будет

нацелена на решение своих собственных проблем, т.к. гораздо легче убедить в необходимости изменений, когда они созревают изнутри, когда они вызваны «делом», чем воспринимать их как выполнение «распоряжений» из центра.

Программа реформы осуществляется всеми ведомствами и агентствами и охватывает более 470 тысяч государственных служащих по всей Великобритании.¹

Цели реформы:

1. Государственная служба должна пользоваться уважением не только за то, что она владеет средствами разработки государственной стратегии и обладает навыками формирования государственной политики, но и за то, что она способна добиться хорошего качества услуг, оказываемых государственными учреждениями и предприятиями общественного пользования.

2. Это должна быть такая государственная служба, которая способна разрабатывать долгосрочные планы и добиваться их выполнения.

3. Это должна быть такая государственная служба, которую граждане уважают не только за услуги, оказываемые государственными учреждениями и предприятиями общественного пользования, но и за присущие ей качества: честность и неподкупность служащих, их беспристрастность, объективность, справедливость и готовность служить всему населению. Уважать государственную службу должны и за то, что и продвижение кадров по службе осуществляется на основе принципа личных достижений и отражает мораль общества, которому государственные служащие призваны служить.

4. Это должна быть такая государственная служба, на которую захотят поступить и молодые люди, и те, кто уже добился определённых успехов в жизни на другом поприще.

В центральном аппарате правительства действует целый ряд структур, задача которых – содействовать совершенствованию деятельности государственных служб, а именно:

1. Отдел Стратегии, который сформирован в результате слияния нескольких отделов: реализации инноваций и перспективной

стратегии. В его функции входит стратегический анализ, который проводится с целью выбора политики. На отдел возложены обязанности составления долгосрочных стратегических обзоров в главных областях политики, перекрестного изучения (срезов) проблем политики, тщательного анализа стратегии правительства, так называемого стратегического аудита с целью, например, выяснения, как у правительства обстоят дела в решении основных задач, которые оно перед собой поставило. В задачи этого же отдела входит и работа с другими подразделениями правительства с целью пропаганды стратегического мышления и более четкого формулирования политики во всём британском правительстве.

2. Отдел, отвечающий за услуги, оказываемые государственными учреждениями и предприятиями общественного пользования, за то, чтобы правительство выполняло свои приоритетные задачи, связанные с важнейшими услугами, оказываемыми государственными учреждениями (в области здравоохранения, образования, борьбы с преступностью и транспорта). В дальнейшем сфера деятельности этого отдела охватит другие важные отделы оказания услуг. Работая в тесном сотрудничестве с министерством финансов, этот отдел должен следить за тем, чтобы в других подразделениях были разработаны соответствующие планы. Также в сотрудничестве с Минфином этот отдел разработает структуру, методологию и базу данных для нового этапа реформы государственной службы, а также определит потребности и необходимые условия для учёбы и профессионального роста государственных служащих.

3. Отдел «электронных» преобразований (электронных средств и «электронного правительства»). Роль этого отдела заключается в том, чтобы дать толчок ускоренному развитию «электронного» обслуживания («электронных» служб) и привлекать внимание правительства к своим «клиентам». В связи с этим он будет выступать в качестве распорядителя знаний (как в экспертных системах) внутри самого правительства.

«Электронное правительство» – это сравнительно новый тип интернет-ресурса. Ресурс этого типа ориентирован на осуществление операций и поддержание отношений между правительством и «клиентами». Таким образом, «электронное правительство», или интернет-правительство – это «правительство» в сети Интернет. То

¹ Civil Service Reform – A Civil Service for the 21st Century «The Civil Service Corporate News Service». September – December, 2002.

есть административно-управленческая деятельность осуществляется через Интернет.

Отдел «электронных» преобразований разрабатывает общие стандарты, правительственную электронную инфраструктуру и стратегию развития правительственных сайтов и электронных каналов. На этот отдел возложена стратегическая роль координирования «электронной экономики» (бизнес, источники получения прибыли которого сосредоточены в сети Интернет).

4. Группа развития призвана возглавить работу по привлечению на государственную службу большого числа новых талантливых работников, их дальнейшему росту и повышению уровня работы с кадрами в британском правительстве. Сфера её компетенции включает вопросы приёма на службу, учёбы кадров, формирования руководителей, профессионализма, продвижения по службе, откомандирования, гибкой системы оплаты труда, пенсий и т.д.

5. Группа реформы услуг, оказываемых государственными учреждениями и предприятиями общественного пользования, сосредоточивает внимание на реформе услуг, оказываемых государственными учреждениями (такими, например, как больницы, школы, органы полиции, местные органы власти), и несёт ответственность за эту работу и доносит до местных органов смысл принципов и ценностей реформы услуг, оказываемых государственными учреждениями и предприятиями общественного пользования.

6. Отдел торгово-коммерческой и промышленной реформы и руководства проектом. Эта группа, как и раньше, относится к Министерству финансов. Вместе с тем она входит в состав отдела, созданного для руководства реформой государственной службы. Как и прежде, на неё возлагается ответственность за освоение государственными служащими методов и приемов проектного управления и за их совершенствование.

7. Сектор стратегии реформы – это новое подразделение, в обязанности которого входит следующее: определение общей стратегии реформы государственной службы; разработка ведомственных программ изменений; поддержка коллегии государственной службы; информирование всей государственной службы в целом по вопросам, связанным с реформой; координирование работы над готовящимся новым законопроектом государственной службы.

Главной задачей реформы государственной службы стали преобразования в области услуг, оказываемых государством и предприятиями общественного пользования, в результате которых эти услуги должны были отвечать потребностям потребителей.

Программа изменений каждого ведомства разработана таким образом, чтобы гарантировать его способность выполнить плановые задания и показатели, эффективно строить отношения по всей цепочке оказания услуг населению и таким образом достигнуть оптимального уровня (качества) работы. Эти программы изменений будут разрабатываться каждым департаментом совместно с Сектором стратегии реформы, входящим в состав Секретариата кабинета министров. В случае необходимости им окажут содействие и остальные отделы и подразделения Секретариата кабинета министров, обеспечивающие проведение реформы государственной службы в таких сферах, как работа с кадрами, передовые технологии и инновации, административные процедуры и т.п.

Программы изменений всех подразделений предполагают, что каждая организация должна умело и эффективно строить свои отношения со всеми заинтересованными сторонами и доказать, что они превращаются в высокоэффективные органы с высокими показателями.

При проведении реформы госслужбы центральное руководство не стремится применить одно решение ко всем, а выбирает те подходы и методы, которые пригодны для конкретной цели. Вмешательство центра направлено на то, чтобы оказать наибольшую помощь там, где в ней наибольшая потребность. Программы изменений не противоречат тому, чтобы расширение её возможностей продолжалось, и таким образом реформы, начатые в 1999 году, доводятся до логического конца. Задачи реформы усложнились и вместе с тем стали более определёнными, и перед реформаторами государственной службы стоит единственная цель, как можно быстрее преобразовать услуги, оказываемые государственными учреждениями и предприятиями общественного пользования. К новому этапу программы реформирования привлекают всех, кто имеет отношение к услугам, оказываемым государственными учреждениями в таких сферах, как система социального обеспечения, образования, здравоохранения и обеспечение правопорядка.

Государственная служба будет выступать как основной разработчик реформы и добиваться повышения качества услуг во всем общественном секторе. Она будет использовать любые средства, имеющиеся в её распоряжении, для того, чтобы вся цепочка оказания государством услуг населению работала эффективно как в центральных правительственных органах, так и в местных органах власти, и чтобы отношения с партнерами в добровольном и частном секторах укреплялись. Цель, которую нужно достичь, изложена премьер-министром в виде «четырёх принципов реформы услуг, оказываемых государственными учреждениями». Выдвинутые им «четыре принципа» включают:

1. Высокие стандарты услуг, оказываемых государственными учреждениями по всей стране.

2. Большой выбор услуг, которые предлагаются потребителям.

3. Гибкость в оказании услуг государственными учреждениями и предприятиями общественного пользования, в частности, возможность оказания услуг в нерабочее время.

4. Предоставление служащим, имеющим дело непосредственно с населением, права принимать решения об услугах на месте. Цель заключается в том, чтобы от методов, которые удовлетворяют организации государственного сектора, перейти к таким методам работы, которые удовлетворяют население. Это может быть, например, работа по повышению профессионализма на государственной службе, по кадровому менеджменту, по привлечению рабочей силы, по «выращиванию» и найму талантливых людей, модернизации базы знаний и трудовых навыков, улучшению руководства и привязке оплаты труда к выполнению работы.

В марте 2002 года в Великобритании была подготовлена и издана методическая работа на тему «Воплотить принципы на практике»,¹ где изложены четыре главных принципа второго этапа реформ государственной службы – этапа преобразования коммунальных услуг, оказываемых государственными учреждениями и предприятиями общественного пользования. Работа была разослана более чем пяти тысячам руководителям высшего звена государственного здравоохранения, образования, полиции и местных

органов власти. Проверка показала, что подавляющее большинство из тех, кто получил эту работу, положительно оценило изложенные в ней принципы. Суть этих принципов заключается в том, что все услуги, оказываемые государственными учреждениями и предприятиями общественного пользования, должны исходить из потребностей «клиентов» – всех тех, кому они предназначены.¹

Нужны такие реформы, которые усовершенствуют производственный процесс и кардинально повысят качество услуг, предоставляемых государственными учреждениями своим потребителям.

Реформа в этой сфере проводится не впервые, и политики не раз выступали с инициативами, призванными повысить качественный уровень обслуживания. И уже многое достигнуто. Но важно понимать, что в современных условиях, которые характеризуются особым сочетанием политических и общественных приоритетов и инвестиций, а также постоянно растущим «потенциалом» передовых технологий и трудовых навыков, открылись беспрецедентные возможности для реформ. В эпоху потребления, в которую уже давно вступили развитые страны, «потребителями», ставшими более разнородными и многообразными, уже накоплен богатый опыт пользования различными услугами от многих разных поставщиков. И ныне они требуют, чтобы услуги были только хорошего уровня как в плане качества, так и в плане стандартов и широкого выбора. Четыре принципа, разработанные британским правительством для того, чтобы все государственные учреждения и предприятия общественного пользования, которые оказывают коммунальные услуги, во главу угла ставили интересы клиента.

Итак, стратегия реформы опирается на следующие ключевые принципы:²

1. Стандарты: под этим подразумевается то, что реформы коммунальных услуг должны опираться на систему общенациональных стандартов и подотчетности для того, чтобы тем самым законодательно закрепить право людей – «клиентов» государственных учреждений и предприятий общественного пользования – требо-

¹ Thomson W. Reforming our public services: principles into practice »Government Opportunities». November, 2002. – P. 32–33.

¹ Там же.

² Thomson W. Reforming our public services: principles into practice »Government Opportunities». November, 2002.

вать услуг высокого уровня независимо от того, где они проживают и какое место в обществе занимают.

2. Передача полномочий и обязанностей центральными властями местным органам власти и организациям, оказывающим услуги населению, в рамках существующей общенациональной системы подотчетности для того, чтобы ответственность за то, как оказываются услуги, была передана тем, кто находится как можно ближе к «клиентам».

3. Гибкость означает предоставление государственным учреждениям и предприятиям общественного пользования возможности самостоятельно выбирать формы и методы оказания услуг в зависимости от конкретных обстоятельств, включая гибкость в кадровых вопросах и более широкое использование форм поощрения персонала.

4. Право выбора: принцип предоставления большей свободы выбора – включая, где это уместно, новых партнеров и альтернативных поставщиков, что должно привести к достижению более высокого качества, поскольку повысятся стандарты службы и их эффективность.

Воплощение всех этих принципов на практике будет означать большую адресность, индивидуализацию услуг.

Стандарты и ответственность важны, но они должны сопровождаться большей, чем прежде, индивидуализацией услуг. Индивидуализация услуг и широкий выбор услуг в зависимости от потребностей разных клиентов станут возможными только в условиях передачи полномочий, когда службы начнут более живо откликаться на потребности «клиентов», и благодаря гибкости в организации работы. Одна из важнейших задач реформы – это содействие в формулировании стратегии правительства и донесение её смысла до работников и служб, оказывающих услуги, что человек – «клиент» – должен быть в центре внимания всех государственных организаций.

В свете этой задачи правительство, подобно любой хорошей службе, оказывающей услуги населению, нуждается в ясной картине того, что представляют собой его клиенты, каково их мнение об оказываемых им услугах, что они думают о школах, здравоохранении, полиции и т.д. Привлекая для этой цели результаты опросов и данные из министерств и более широкого круга организаций, обслуживающих население, правительство получает возможность

использовать «обратную связь» со своими клиентами для того, чтобы корректировать свою политику.

Совместно с Сектором реформ, на основе принципов нового этапа реформы и с учётом специфики конкретных услуг правительство разрабатывает новые модели оказания услуг населению. Эту работу Сектор реформ ведёт вместе с аппаратом заместителя премьер-министра. Совместно они занимаются проблемами, возникающими на местном уровне, и добиваются повышения качества услуг до уровня, намеченного в правительственном документе «Белая книга местных органов власти», специально посвященном этому вопросу. Отныне правительство вместе с Сектором реформ, с одной стороны, и местные органы власти – с другой, руководствуются одними и теми же приоритетами. Главное – это более эффективная работа правительства и контроль за результатами, чтобы тот, кто успешно справляется с задачами и добивается хороших результатов, пользовался бы большей свободой и гибкостью.

Вопросы финансирования тесно связаны с реформой услуг, оказываемых государством. С апреля 2003 года за 75% всех фондов системы здравоохранения отвечают непосредственно местные органы доверительного управления средствами, выделяемыми на нужды скорой помощи. Сектор реформ работает совместно с Министерством здравоохранения над тем, чтобы использовать все преимущества нового положения. Это требует твёрдого руководства органами доверительного управления, введения инновационных методов и принятия смелых решений в сфере своей компетенции.¹

Это лишь один пример из обширной программы совместной работы министерств и служб, которая направлена на то, чтобы повысить стандарты и усилить ответственность при передаче ответственности за оказание услуг правительственными организациями и органами местной власти. Прочным связям с более широким кругом организаций, занятых обслуживанием населения, в этой программе придаётся большее значение, чем когда-либо прежде, и работа Сектора реформ отныне будет строиться, согласно выдвинутому правительством принципам нового этапа, по следующим четырём ключевым направлениям:

¹ Thomson W. Reforming our public services: principles into practice »Government Opportunities». November, 2002.

1. Усиление внимания к «клиенту» и развитие реформы. Сектор реформ призван способствовать лучшему пониманию точки зрения клиента и донесения её до правительственных организаций. Сектор продолжит консультировать министерства по внедрению и совершенствованию маркетинга, использованию обратной связи и сравнительной информации о службе работы с клиентами (потребителями, покупателями). Сектор реформ будет вести диалог с теми, кто разрабатывает политику в области оказания услуг населению, и в процессе реализации с учётом опыта будет непрерывно совершенствовать принципы реформы.

2. Модели улучшения работы в сфере оказания услуг населению. Это направление охватывает разработку новых моделей оказания услуг, пересмотр структуры, системы и процессов, включая новые формы привлечения к делу частного сектора и безвозмездного труда на общественных началах. Отношение к клиентам и четыре принципа отныне определяют ту роль, которую работники государственных учреждений и предприятий общественного пользования играют на каждой стадии процесса оказания услуг.

В сотрудничестве со службами местных органов власти Сектор реформ уточняет представление о том, какие изменения необходимы для того, чтобы осуществить преобразования и создать такие условия, чтобы у людей было больше выбора.

3. Кадры. Несмотря на значительный прогресс в области «электронной технологии», коммунальные услуги, оказываемые государственными учреждениями и предприятиями общественного пользования, всегда останутся областью, где важен человеческий фактор.

Несмотря на технологические новшества, очень многое зависит от обязательности, идей и энергии людей, которые работают в сфере коммунальных услуг, и от того, насколько они хотят их реального улучшения. Коммунальные услуги всегда останутся делом, которое прежде всего делают люди. Приток инвестиций сам по себе ничего не решит, а лишь увеличит требования, нагрузку и интенсивность труда.

В связи с этим перед правительством и Сектором реформ с новой силой встаёт ряд важных задач:¹ растить первоклассных руководителей, формировать новый тип профессионалов, искать талантливых

работников, находить инновационные способы высвобождения их творческого потенциала, перепроектировать рабочие места и многое другое. Британские государственные и муниципальные служащие, занятые оказанием услуг, должны стать такими профессионалами, которые нужны для того, чтобы коммунальные услуги поднялись на подлинно современный уровень. С этой целью правительство и Сектор реформ создают Центр повышения профессионального мастерства. В задачи этого центра входит выявление и распространение наилучших методов организации производственных работ, так называемой лучшей практики во всей государственной службе. Правительство и Сектор реформ будут работать с министерствами по вопросам совершенствования системы оплаты труда и стратегии в отношении рабочей силы в свете нового этапа реформы.

4. Меньше бюрократии и больше результатов. Новый этап реформы позволит проверить, действительно ли увеличен бюрократический аппарат и действительно ли государственный бюрократизм мешает повышению качества услуг, оказываемых государственными учреждениями и предприятиями общественного пользования. Работники Сектора реформ изучают сквозной режим обслуживания населения и непрерывные процессы оказания услуг, совместно с министерствами ищут способы их возможного упрощения.

В целом многообещающий план реформ требует напряжения всех сил. Но поскольку государственные организации, занятые обслуживанием населения, отныне будут получать, согласно инвестиционной программе правительства, большие денежные средства, реформа осуществима, она позволит кардинально улучшить положение в сфере общественных услуг. Рассматриваются вопросы, связанные с возросшей критикой в адрес британского правительства и государственной службы в целом. В последнее время все чаще высказывается мнение, что традиционность структуры британского правительства является скорее недостатком, чем достоинством. Однако качественная реформа государственной службы Великобритании невозможна без пересмотра законодательных основ.¹

С того момента, как Платон написал свое знаменитое сочинение «Республика», люди безуспешно стараются создать идеальную

¹ Thomson W. Reforming our public services: principles into practice »Government Opportunities«. November, 2002.

¹ Thomas R. Good Government. A Pragmatic Approach. – L., 2003.

систему управления обществом, рассматривая различные модели формирования и функционирования правительства. Цели и идеалы совершенного общества меняются (от элитарного общества Платона до всеобщего равенства Маркса), но стремление к созданию эффективной системы управления остается. При анализе любого общества первым делом изучают структуру его управления и людей, которые осуществляют это управление. Поэтому в некотором роде система государственной службы Великобритании отражает специфику развития всего общества.

В действительности, несмотря на множество философских и политических трактатов, создание желаемого, идеального общества невозможно. Слишком быстро изменяются люди, их культура, материальные ресурсы, чтобы цели сегодняшнего дня оставались актуальными завтра. Однако сущность эффективного правительства состоит в том, что система управления обществом должна быть максимально адекватна конкретным условиям и проблемам развития общественных отношений. Поэтому подходы к пониманию качества и эффективности системы государственной службы и правительственных структур должны формироваться на основе прагматичных целей и задач, а не идеальных философских конструкций. Эффективность государственной службы в первую очередь зависит от того, насколько деятельность госслужащих отвечает потребностям граждан.

Цели эффективного правительства связаны с фундаментальными целями общества, той идеологией, которая является скрепляющей основой для множества людей, объединенных в различные группы. На современном этапе человеческое общество в целом придерживается идей гуманности. Однако это слишком глобальная цель, задающая скорее общую направленность деятельности государственной службы и правительства в разных странах. В каждой стране происходит конкретизация общефилософских гуманистических концепций в соответствии с культурно-историческими условиями формирования той или иной нации. Истинная цель правительства является в организации общества в соответствии с теми представлениями о справедливости и милосердии, которые сформированы в данной культурной и религиозной традиции. Именно поэтому деятельность государственной службы и правительства Великобритании, основанная на длительной имперской традиции,

не соответствует тем демократическим идеалам, которые являются общепризнанными на сегодняшний день. В результате происходит конфликт между управленческой традицией и потребностями граждан, меняющимися под воздействием культурной глобализации.

Главная проблема британского правительства состоит в ярко выраженном бюрократическом характере всех аспектов его деятельности. При этом практически каждое действие британских чиновников и политических деятелей регламентировано либо парламентской инструкцией, либо судебным прецедентом. Многие требования, предъявляемые к гражданам для решения их проблем, не имеют смысла, зато регламентированы специальной инструкцией. Творческий подход к решению возникших проблем не применим к британским чиновникам. Их деятельность регламентируется внутриведомственными инструкциями и распоряжениями. В результате граждане, даже разрешив свою проблему, оказываются неудовлетворенными.

Кроме того, есть еще одна сложная проблема. Политические деятели, сгруппированные в партии, постепенно подменяют понимание общественного блага интересами своей партии. В результате, эффективность работы правительства приобрела декларативный характер, качество работы отодвинулось на задний план. Многие исследователи исходят из того, что курс на превращение политики в шоу-бизнес постепенно охватил все развитые страны мира. В результате энергия и ресурсы политических деятелей большей частью уходят на удовлетворение корпоративных интересов своей партии, на общественные интересы сил уже не хватает. Следует также отметить, что британская структура правительства и система государственной службы основаны в значительной степени на так называемых неписаных законах. С одной стороны, система неписаных правил более гибкая и легче приспосабливается к общественным трансформациям, чем письменно закрепленные правила.¹

С другой стороны, письменно закрепленные правила позволяют устранять неясности и непонимание между гражданами и чиновниками с большей эффективностью. Принятие кодекса

¹ *Marr A. Ruling Britain. The Failure and Future of British Democracy. – L., 1995.*

государственной службы Великобритании существенно облегчило отношения между чиновниками и гражданами. В качестве примера можно привести подробно расписанные в кодексе правила принятия подарков, позволяющие легко определить, какой тип подарка можно принять, а что нарушает этические нормы работы на государственной службе. Современное правительство демонстрирует худшие черты, свидетельствующие о том, что политические деятели слишком озабочены собственным рейтингом и сроками пребывания у власти. Все их силы уходят на решение собственных корпоративных интересов, тогда как общество остается наедине со своими проблемами. Под воздействием негативных тенденций система государственной службы также замыкается в своих внутриведомственных инструкциях и отчетах, превращая граждан в статистические единицы. Подобное положение вещей следует изменить.¹

Административные реформы США

Правительственный Центр анализа результатов деятельности правительства ведет постоянный анализ по оценке правительственной эффективности и финансового управления для Комитета по правительственной реформе, в том числе в области стратегического планирования и совершенствования методов управления, Палаты представителей конгресса США 31 марта 2004 года по итогам отчета Центрального финансово-контрольного управления о выполнении правительством «Постановления о качестве и результатах работы аппарата и государственных органов».² Инициативы, изложенные в документе 2001 года, периодически пересматриваются и информация об этом публикуется на веб-сайте Белого дома.³ По замыслу, каждое министерство и ведомство должно совершенствовать свои планы. Это должны быть более четкие, сжатые, объединенные планы,

лучше соответствующие стратегическим планам правительства. Начиная с бюджета 2005 финансового года, ежегодные планы работы становятся гибкой производственной программой-сметой, бюджетом, предусматривающим возможные изменения, в который включается общая стоимость по каждой программе с отражением выполнения качественных и количественных показателей. Ушли в прошлое те времена, когда боялись, что введение управления методом оценки эффективности приведёт к смене в администрации и политическом руководстве. Приоритеты, конечно, могут меняться, но процесс преобразования в ориентированном на результаты правительстве отныне наделён законным статусом, институционализирован. Усилия администрации по реформированию правительства характеризуется как процесс формирования административной культуры, ориентированной на результаты.

Оценки работы правительства и использования этой информации для принятия решений руководством на каждом шагу встречают массу трудностей. Одна из них – как установить, каким должен быть конечный результат, и определить стратегию. Другая трудность – как найти критерии оценки результата. Это должны быть такие параметры измерения, которые являлись бы верными, адекватными, надежными, своевременными, обоснованными, существенными, имеющими отношение к делу, релевантными и недорогими, приемлемыми с точки зрения стоимости их сбора. И, наконец, особая трудность связана с контролем, наблюдением и информированием с помощью минимизированных по затратам эффективных систем. Определённую трудность также представляет донесение до клиентов, руководства ведомства, руководителей программы и отдельных служащих имеющейся полезной информации, которую они используют для планирования, принятия решения, эффективной работы и управления.

Разработка параметров измерения работы, особенно связанных с результатами, затрудняется тем, что понятие «измерение» все еще продолжает оставаться для многих ведомств, особенно органов государственного регулирования, а также занятых научными исследованиями и предоставлением грантов, трудным для понимания. Поэтому некоторые межведомственные группы экспертов объединили свои усилия. Они создали в Вашингтоне сеть исследований и

¹ Поэтому сокращение расходов отдельных ведомств в конце 80-х гг. принесло около 950 млн. фунт. стерлингов ежегодной экономии.

² Metzger C.J. Government Reform: New Stage Testimony before the Subcommittee on Government Efficiency and Financial Management committee on Government Reform United States House of Representatives 31 March, 2004.

³ Интернет-сайт Белого дома.

оценки.¹ В январе 2004 года начала работу группа т.н. интеграторов правительственных организаций. Их задача – распространить опыт, извлечённые уроки и лучшие методы; доказать полезность информации о результатах деятельности для Административно-бюджетного управления при обосновании им бюджета, при выборе и компромиссных решениях о распределении (ассигновании) фондов между подразделениями или выявлении дублирования. Задача экспертных и интеграторских групп – анализировать доклады ведомств и выявлять те недостатки, которые имеются в их работе.

Многие государственные учреждения не добились успехов в интеграции результатов и бюджета, как НАСА, многие из них, несмотря на все трудности, в последнее время тоже начали вводить у себя «ориентированную на результаты культуру». Особенно успешна в этом Национальная администрация по океану и атмосфере (США), которая ещё в 2002 году создала систему управления и увязки бюджета с результатами, аналогичную Системе планирования, программирования и ассигнования по бюджету Министерства обороны США. Они ввели у себя метод оценки и пересмотра планов по 40 программам. Но самым интересным опытом К. Мецджер считает создание наблюдательной и ревизионной группы – Рабочей группы по подготовке документов в области управления, в состав которой входят служащие из 25 функциональных подразделений и линейных организационных структур. Эта группа должна разрабатывать ориентированные на результат критерии качества работы, вытекающую из них терминологию, руководящие принципы управления и оказывать помощь в оценке альтернативных информационных управленческих систем по бюджету на последующий финансовый год и далее.

В настоящее время оценка работы проводится не во всех государственных учреждениях, а лишь в тех, что ежегодно отбираются по специальной методике. Для правильного управления работой правительственных учреждений исследователи считают необходимым использовать лучшие образцы управления предприятием и применять его высшие стандарты, требования, критерии в таких вопросах, как планирование, качество работы, распределение ре-

сурсов, информация, технология, власть и вместе с тем подчиненность, а также ответственность и подотчетность. Все эти компоненты должны быть скорректированы в свете современной задачи увязки ресурсов и результатов.

Результаты проведения в жизнь постановления о качестве и результатах работы правительства

Масштабы и сложность задачи внедрения новых ориентиров в самом большом правительстве в мире (то есть в правительстве США) обусловили упорную работу. Многолетняя работа по реформированию правительства прошла несколько этапов. В 1994 году Конгресс и Административно-бюджетное управление определили 72 параметра для экспериментальной оценки работы правительства; Центральное финансово-контрольное управление изучило опыт зарубежных правительств. Ведомствам предоставили срок до сентября 1997 года для составления пятилетних стратегических планов. В июне 1997 года конгресс начал подводить итоги. Некоторые руководители были вынуждены форсировать работу и представили окончательные планы уже к сентябрю того же года, а затем представили требуемый отчет об исполнении финансового плана на 1999 финансовый год и отчет о результатах деятельности. После того как три раза подряд (в 1997-м, 2000-м и 2003 гг.) принимались стратегические планы, можно считать, что завершился определённый цикл перестройки американского правительства. В 1997 году имело место поспешное составление планов подразделений и министерств. Последние по времени планы (2003 г.) – это уже комплексные, единые планы министерств и ведомств, строящиеся на основе стратегических целей. Так, по мнению Мецджера, началась и развивалась в США реформа правительства. Идеи Дэвида Осборна о повышении роли тех, кому предназначены результаты работы государственных органов и чиновников, то есть клиентов, покупателей, заказчиков, подопечных, идеи о критериях оценки эффективности функционирования правительства ныне представляют собой господствующую тенденцию.¹

В августе 2001 г. администрация президента направила в конгресс США документ, содержащий так называемые управленческие инициативы по перестройке федерального правительства под названием «Список вопросов на контроле президента по

¹ Интернет сайт Белого Дома. David Osborne and Ted Caebler. Reinventing Government. New York. 1993.

¹ David Osborne and Ted Caebler. Reinventing Government. New York, 1993.

управлению федеральным правительством». Утвердив этот комплекс мер по перестройке федерального правительства, он назначил координаторов, докладывающих по каждой из предложенных им инициатив, и дал указания президентским назначенцам в каждом ведомстве налаживать и развивать эти инициативы. Он ввёл систему классификации успехов, достигнутых ведомствами в реализации целей, которые он перед ними поставил, причём с ежеквартальной публикацией результатов, в свою очередь побуждающей достигать лучших результатов (так называемый зеленый статус).

Ведомства по делам ветеранов на межведомственной встрече подготовили отчет под названием «Стратегический план служащих на 2003–2008 годы» с целью эффективно информировать служащих об основных задачах ведомства, его перспективах и довести до сведения служащих пять чётких целей, ориентированных на результат, на период действия этого плана. В основу этого документа лёг 106-страничный Стратегический план Ведомства по делам ветеранов США – пример продолжения перехода к правительству, более ориентированному на результаты.

Многим удалось улучшить системы управления финансами и административного управления, поскольку увязка бюджета и результатов за предшествующий период опирается на давно используемые методы управления финансами и определения суммарных издержек по каждой программе. Ныне наибольшую трудность представляет задача преобразования их внутренней культуры (атмосферы, ценностей и т.п.) в такую культуру, которая необходима, чтобы стать организацией, ориентированной на результаты.¹

Анализ состояния системы государственной службы США привел американских исследователей к неутешительным выводам.² Несмотря на все усилия реформаторов создать благоприятные условия для привлечения молодых специалистов к работе в государственных структурах, недостаток квалифицированных кадров продолжает расти. С этой проблемой столкнулись многие страны, но именно американские аналитики впервые отметили тенденцию «перекачки» ква-

лифицированных специалистов из государственных структур в сферу частного предпринимательства.

По мнению Б. Клоппера, существует множество объективных и субъективных причин, объясняющих стремление молодых людей, имеющих перспективу роста, делать карьеру в частных фирмах. Обобщая эти причины, можно сказать, что на сегодняшний день все привлекательные стороны, свойственные карьере в системе государственной службы, с успехом были переняты частным бизнесом, в то время как негативные аспекты остались прежними. Проще всего подобное утверждение можно проиллюстрировать примерами из социальной сферы. Крупные корпорации и даже фирмы, представляющие средний бизнес, гарантируют своим служащим обширный пакет социального страхования, включающий в себя даже пенсионное обеспечение, что прежде было приоритетом исключительно государственной службы. Однако уровень заработной платы в частном секторе значительно выше, чем в государственных организациях, что в условиях равного социального статуса и одинаковых схем социального страхования оказывает решающее воздействие на выбор, осуществляемый молодыми перспективными специалистами. Причины кадрового дефицита можно анализировать бесконечно, однако вывод остается прежним – государственная служба США переживает острый кризис кадровых ресурсов. Следовательно, в основе законодательного пакета реформы государственной службы должен лежать документ, определяющий направление и характер решения этой ключевой для современной госслужбы проблемы.

Под воздействием анализа подобных кризисных тенденций был разработан законодательный проект реформы государственной службы под общим названием «Свобода управления», законодательным базисом которого служит Акт об управленческой гибкости. Сенатор Дж. Войнович (штат Огайо) выступил с инициативой по разработке законодательной реформы государственной службы, в рамках которой будет обсуждаться законодательный проект администрации президента.

В основе современной реформы государственной службы должно лежать понимание на федеральном уровне вызовов, которые заключаются в опасном нарастании массового ухода госслужащих. В то же время усилия по найму и сохранению молодого поколения государственных служащих не увенчались успехом в силу самых

¹ *Klopper B. Initiatives of the Bush Administration and Civil Service Reform.* – Washington DC, 2002 (Материал получен по Интернету).

² Там же.

разных причин. Тем не менее исследователи считают, что главная причина состоит в несоответствии уровня заработка федеральных служащих запросам молодого поколения квалифицированных специалистов. Жалование госслужащего продолжает рассматриваться в традиционном контексте, то есть прежде всего как инструмент «вербовки» на службу, а не как система справедливой компенсации за трудную работу, требующую высокой самоотдачи и огромной общественной лояльности. Однако в данном ракурсе федеральная система оплаты труда не может конкурировать со сферой частного бизнеса. Само использование устойчивого термина «человеческий капитал», ставшего привычным в лексиконе политиков и общественных деятелей для определения федеральных служащих, отражает сугубо прагматичный подход государства к кадровой проблеме. Федеральные служащие более не рассматриваются как американцы, посвятившие жизнь и карьеру служению государству и обществу. Вместо этого их рассматривают как основной капитал, ценность которого измеряется в долларах и прямо зависит от экономической выгоды. Отсюда следует вывод, что ценность любого госслужащего можно высчитать в зависимости от рыночных законов, и он является таким же порождением рыночных отношений как, например, любая ценная бумага. Следовательно, привязка оплаты госслужащего к стандартам прожиточного уровня или социального статуса не является необходимым фактором в определении размеров жалования. Определение уровня оплаты исходит из жестких законов рыночной конкуренции.

Новый подход к реформе государственной службы, который демонстрирует администрация Президента в своих программных документах, свидетельствует о намерении покончить с подобными традиционными подходами в оценке «человеческого капитала». Администрация президента собирается пересматривать государственные обязательства перед федеральными служащими. Отныне заработная плата будет зависеть не столько от выслуги лет, сколько от специфических условий деятельности и творческой отдачи каждого специалиста. В рамках проекта «Свобода управления» премии госслужащим, а также альтернативные виды социальной защиты будут реализовываться через широкую долгосрочную демонстрационную программу переадресации властных полномочий.

Законодательные предложения¹

На сегодняшний день в Сенат представлены две законодательные инициативы, внесенные сенатором Войновичем и сенатором Томпсоном, которые в совокупности формируют законодательный проект администрации президента «Свобода управления» и фиксируются в рамках Акта об управленческой гибкости. Сразу две независимые инициативы отражают высокую заинтересованность администрации президента в скорейшем продвижении предложенного законодательного проекта для улучшения эффективности работы системы государственной службы.

Оценка обеих законодательных инициатив показывает, что различий по существу проблемы не так много, но все же они существуют. В законопроекте, представленном сенатором Войновичем, отсутствуют программы добровольного раннего выхода на пенсию и добровольных отчислений в пенсионный фонд. Обычно эти программы используются для сокращения числа госслужащих при широкомасштабном кадровом наборе молодых специалистов. В законопроекте сенатора Томпсона эти программы непосредственно связаны с реформами, связанными с устранением неэффективных рабочих мест и ликвидацией убыточных государственных структур. Иными словами, эффективность переадресации полномочий в законопроекте сенатора Томпсона связана прежде всего с сокращением общего числа госслужащих, особенно пожилого предпенсионного возраста (так называемая «кадровая расчистка») перед созданием новой системы управления и работы с персоналом. Со своей стороны сенатор Войнович считает подобную «расчистку» необязательной, даже излишней, так как косвенно она на короткое время усилит кризис человеческих ресурсов, что может спровоцировать сбой в работе государственного аппарата. В целом, как отмечают исследователи, применение подобных программ значительно облегчает реструктурирование и переадресацию властных полномочий в организационной деятельности учреждения. Однако использование таких программ как властного инструмента для сокращения общего числа госслужащих противоречит самой концепции нового законодательного проекта администрации президента,

¹ Подр. см.: Реферативные сборники РАГС по государственной службе: зарубежный опыт за 1994–2008 гг.

так как госслужащие рассматриваются в традиционном понимании «человеческого капитала». Изменение этого подхода произойдет тогда, когда подобные программы будут рассматриваться как основа льгот для госслужащих, своего рода компенсация стоимости каждого конкретного сотрудника при оптимизации деятельности учреждения. Кроме того, следует жестко развести порядок применения подобных программ и процессы трансформации позиций учреждения в системе госслужбы.

Условия найма и сроки работы на государственной службе¹

В рамках законодательной инициативы администрации президента также обсуждаются проблемы найма и условий работы на государственной службе. В частности, на повестке дня стоит вопрос о компенсациях тем специалистам, условия найма которых предусматривают ограниченные возможности увольнения. Максимальный размер компенсации определяется в рамках 100-процентной заработной платы за четыре года работы. Однако руководство имеет полномочия пересматривать эти пределы в зависимости от реальной ценности специалиста и эффективности его деятельности.

Высшей инстанцией, которая одобряет эти изменения, является Кадровое управление.

Хотя проект «Свобода управления» поддерживает использование премий и других финансовых стимулов для федеральных служащих, они никогда не заменят традиционной системы оплаты труда. С другой стороны, система премий расширяет властные полномочия руководителей в стимулировании перспективных специалистов. Премии могут на определенное время удержать сотрудника от ухода, позволяя ему поддерживать высокий жизненный уровень, но не являются достаточно привлекательной приманкой при найме на работу в условиях высокой конкуренции со стороны частного сектора. У крупных предприятий нет административных ресурсов в процессе подписания контрактов, оговаривающих ограниченные условия найма, но зато они предоставляют высокие премии при свободе выбора. По мнению специалистов, система премиальных платежей — это только первый шаг к преодолению кадрового голода в системе государственной службы.

Сама постановка проблемы кадрового дефицита как структурного ядра реформы государственной службы заслуживает внимания. Осознание данной проблемы на столь высоком уровне позволяет надеяться, что приоритет экономических целей и задач по сокращению бюджетной стоимости госслужбы уступит место кадровым проблемам, связанным с привлечением квалифицированного молодого персонала к работе на благо государства и общества.

Тем не менее анализ законодательных инициатив, с которыми выступили американские сенаторы, вызывает серьезные опасения в том, какими средствами будет решаться данная проблема. В частности, исследователи обращают особое внимание, что эти методы — сокращение числа госслужащих путем административного давления ради освобождения мест для молодых специалистов — не решают, но усугубляют кризис человеческих ресурсов. Уклонение от пересмотра уровня заработной платы и социальных выплат федеральным служащим усиливает «утечку мозгов» в сферу частного бизнеса. Сокращение массы государственных служащих происходит за счет наиболее перспективных и талантливых людей, которые способны сделать карьеру в крупных корпорациях. В условиях становления информационного общества утечка профессионалов является истинным вызовом нового века, так как под сомнением оказывается будущее государственной службы как эффективной системы обслуживания интересов нации в рамках государственных программ. Об этом официальном сообщении Управления кадров США о разработанном американским правительством стратегическом плане реорганизации государственной службы¹ в традиционных ежегодных посланиях «О положении страны» в конгрессе отмечается, что Америка переходит к новой этике и новому мировоззрению и руководствуется при этом долгосрочными интересами.

Директор Федерального управления кадров США конкретизировал задачу применительно к госслужбе, заявив, что для того чтобы успешно работать в XXI веке, правительству нужны новые таланты, новая энергия и творческий подход.

Управление кадров, действуя через свои 24 представительства в 13 штатах и столичном округе, занимается подбором госчиновников для аппарата президента и конгресса, министерств, ведомств и

¹ Подр. см.: Реферативные сборники РАГС по государственной службе: зарубежный опыт за 1994–2008 гг.

¹ Сайт. Управление кадров администрации президента США.

других правительственных учреждений. При этом оно не просто направляет отобранных кандидатов, а одновременно дает рекомендации по наилучшему их использованию и по управлению людскими ресурсами в данном ведомстве в целом. Структурно свою политику Управление кадров рассматривает как достижение трех главных целей и выполнение девяти задач.¹

Первая цель – выполнение организационной функции: программа развития человеческих ресурсов.

В рамках этой программы Управление кадров оказывает содействие госучреждениям в создании ими гибкой системы привлечения, найма и удержания сотрудников, обладающих наивысшими профессиональными и человеческими качествами. Вместе с тем Управление кадров следит за соблюдением прав госслужащих, сбалансированным представительством среди них, особенно на руководящем уровне, женщин, меньшинств, людей с ограниченной трудоспособностью; старается сделать госслужбу привлекательной, успешно конкурирующей с частным сектором. Все осуществляемые Управлением кадров меры направлены на обеспечение прозрачности и подотчетности структуры госслужбы, перспективности для служащих, создание условий для целеустремленной работы и достижение многообразия, отражающего многонациональный состав американского общества.

Как считают руководители Управления кадров, эффективность работы правительства зависит от его способности привлекать способных кандидатов и обеспечивать стимулы (мотивацию) для работы с полной отдачей. При этом Управление кадров выступает в качестве стратегического советника президента при осуществлении стратегической программы федерального правительства по управлению основными людскими ресурсами. Управление кадров организует проведение теоретических исследований и на их основе вырабатывает общегосударственную кадровую политику и ее варианты применительно к задачам конкретного ведомства, обеспечивает информацией правительственные органы, предлагает комплекс мер и практически помогает министерствам и ведомствам в разработке и проведении политики в кадровой области и решении конкретных вопросов.

Управление кадров принимает непосредственное участие в подготовке к созданию Министерства внутренней безопасности (МВБ) и подборе кандидатов для укомплектования его штатов. С предложением о создании МВБ в июне 2002 года президент Дж. Буш обратился к конгрессу страны. В соответствии с ним новое министерство объединит 22 уже существующих органа, насчитывающих 170 тыс. служащих, занимающихся вопросами безопасности страны, но которые разбросаны в настоящее время по всей правительственной структуре. Задача, по мнению Управления кадров, непростая, поскольку, хотя все эти 22 органа являются федеральными, они совершенно по-разному подходят к решению вопросов безопасности и в каждом из них действует своя кадровая система.¹

Управление кадров участвует в разработке такой системы жалования и льгот для всей федеральной системы, которая обеспечивала бы стимулы для госслужащих работать на конечный результат, учитывала бы уровень окладов на рынке труда и помогала федеральным органам власти решать стоящие перед ними стратегические задачи. При этом Управление кадров предлагает отказаться от существующей в настоящее время системы продвижения по службе и оплаты труда «по ступеням», сложившейся 50 лет тому назад в эпоху бумажного документооборота и пишущих машинок. Свою стратегическую задачу Управление кадров видит в том, чтобы разработать соответствующие рекомендации для перехода к новой системе окладов, проанализировать рекомендации, поступающие президенту и конгрессу из других источников, а также провести эксперимент по новой системе окладов и льгот во Внутренней налоговой службе и вновь создаваемых органах – Министерстве внутренней безопасности и Администрации безопасности на транспорте. Управление кадров разрабатывает также комплекс показателей, по которым можно определить эффективность новой системы и иметь обратную связь с ведомствами и их служащими. Отдельная задача – более привлекательная подача информации о работе в правительственных органах и о вакансиях, более оперативное ее обновление и распространение, быстрое, без проволочек рассмотрение заявлений о приеме на работу и скорый ответ

¹ International Review of Administrative Sciences. www.sagepub.com.

¹ Подр. см.: Реферативные сборники РАГС по государственной службе: зарубежный опыт за 1994–2008 гг.

кандидату о принятом решении, чтобы повысить эффективность самого процесса найма на федеральную службу. Каждый вновь поступающий на службу с самого начала должен видеть, чем эта служба привлекательна, как на ней можно применить свои знания и опыт и какие существуют возможности для профессионального и служебного роста.

Предусматривается также проведение «виртуальных» ярмарок вакансий.

В качестве стратегических мер планируется разработать обобщенные требования к федеральным госслужащим, привлечь к процессу отбора и найма кандидатов руководителей федеральных ведомств, сотрудничать с общественными организациями, представляющими интересы групп населения, сократить количество регулирующих требований, шире использовать электронные средства, разработать типовые модели найма и набор показателей, позволяющих оценивать эффективность отдачи от новых подходов при найме; контролировать выполнение обещаний, данных кандидату при приеме на работу.

Вторая цель – федеральные учреждения должны использовать эффективные стратегии оценки качеств и заслуг кандидатов с тем, чтобы создать наиболее благоприятную среду для выполнения главной задачи. Организационно это должно достигаться с помощью отчетности о наиболее рациональном использовании каждого служащего, исходя из его качеств, при осуществлении программ развития кадровых ресурсов. Конкретно это должно побуждать ведомства создавать среду и условия для творческого подхода каждого служащего к своей работе, должным образом вознаграждать за результаты. Управлению кадров в этом деле отводится роль стратегического советника президента. Цель будет считаться достигнутой, если госслужба станет предпочтительным местом работы, если будет кадровый резерв для непредвиденных ситуаций, если Управление кадров будет оказывать ведомствам постоянную помощь, если будут устранены недостатки прежней системы, а эффективность работы ведомств возрастет при меньших материальных затратах. На Управление кадров возлагается задача помогать ведомствам решать стратегические задачи, давать рекомендации, информировать о передовом опыте и предлагать наиболее рациональные решения кадровых вопросов. Основные

усилия всех участников этого процесса должны быть направлены на то, чтобы ведомства, исходя из поставленных перед ними задач и выделенных им ресурсов, могли планировать потребности в кадрах конкретно по специальностям. При этом на Управление кадров возлагается: стратегическое согласование и обеспечение кадрами нужной специализации и квалификации, организация постоянного повышения квалификации, разработка стратегии информационного обеспечения, подбор способного руководства, умеющего к тому же правильно расставить кадры, и обеспечение подотчетности ведомства за выполнение порученного дела. Управление кадров стремится также к тому, чтобы не только кадровики, но все служащие ведомства видели и понимали, как подбор и расстановка кадров влияют на выполнение главной задачи ведомства. Однако кадровики и повышение их квалификации всегда остаются в центре внимания Управления кадров.

В работе с руководством ведомства Управление кадров обращает внимание на то, насколько рационально оно решает кадровые вопросы на практике с учетом поставленных задач. В качестве подспорья Управление кадров следит за поддержанием и обновлением в Интернете набора типовых решений.

А также, если возникают чрезвычайные ситуации или угрозы национальным интересам, когда необходимо срочно решать дополнительные задачи, Управление кадров всегда готово направить на помощь соответствующим ведомствам «ударную команду» специалистов. Для оценки результатов работы существует ряд показателей, главным из которых является конечный результат – выполнение главной задачи ведомства, организации, не в последнюю очередь с учетом того, насколько это зависело от подбора и расстановки кадров. Оценивается работа на всех уровнях: руководства, кадровиков, рядовых работников. Немалое значение придается обратной связи. Руководство ведомства должно сообщать Управлению кадров, насколько своевременной и квалифицированной была помощь «ударной команды», помогли ли в работе помощь, советы и рекомендации Управления кадров. Помощь заключается в том, чтобы отслеживать и оценивать, насколько предлагаемые новые кадровые технологии помогают решать главную задачу ведомства. С этой целью разработаны единые оценочные понятия и показатели, стандарты. Управление кадров помогает ведомствам составить годовой план развития кадровых ресурсов с учетом конкрет-

ной специфики главной задачи и выделенных бюджетных средств. По мере выполнения плана Управление кадров оценивает, насколько:

- вакансии заполнены нужными специалистами;
- гибко при необходимости осуществлялась перестановка кадров внутри ведомства;
- улучшилась штатная структура ведомства;
- поощрения соответствовали результатам работы;
- использовались типовые решения, разработанные и размещенные на электронной странице в Интернете.

Третья цель – предоставление ведомствам широкого спектра услуг, причем некоторых из них – за дополнительную плату. Управление кадров должно работать так, чтобы ведомства своевременно получали наиболее качественные услуги в кадровых вопросах; чтобы руководители имели все необходимое для выполнения стратегической задачи; чтобы все выплаты производились полностью и в срок, а служащие всегда знали о своих перспективах и льготах; чтобы программы медицинского страхования и страхования жизни были наилучшими и исключали злоупотребления, а при выходе на пенсию госслужащие получали все полагающиеся им выплаты. Такие услуги оплачиваются за счет Возобновляемого фонда Управления кадров, взносы в который делают все ведомства. Ведомства имеют право выбирать на конкурентной основе, чьими услугами пользоваться: Управления кадров или иных фирм и организаций на коммерческой основе; Управление кадров на контрактной основе организует повышение квалификации служащих ведомств, включая руководящий состав, с учетом специфики ведомства и последних решений администрации президента и конгресса.

Услуги, оказываемые Управлением кадров, включают проведение экзаменов и тестов, проверку и оценку работы отдельных сотрудников, групп и всего персонала, программ работы, качества информации о найме, использования систем автоматизированной обработки информации, процесса обучения персонала, соблюдения законности, профессионального роста и продвижения по службе, организационно-штатной структуры ведомства и качества консультационных услуг.

Управление кадров регулярно проводит исследования с целью предоставления наиболее качественных услуг во всех областях своей деятельности. В общем объеме предоставляемых Управле-

нием кадров услуг 40% составляют услуги, связанные с наймом, 32% – с обеспечением соблюдения правовых положений при выходе госслужащих в отставку, остальные 28% – отслеживанием и обеспечением эффективности функционирования системы кадров, состояния информационной работы и с проведением исследований. Услуги заключаются в том, чтобы обеспечить безболезненный выход в отставку госслужащих федеральных ведомств при соблюдении всех пенсионных прав.

Управление кадров держит в поле своего внимания весь кадровый процесс – от найма госслужащих до их выхода на пенсию.¹

2.4. Реформы государственной службы в Канаде

Стратегия административной реформы в Японии, Генеральный план в Португалии и «Финансовая Инициатива» и «Следующие шаги» в Великобритании; одна из целей этих реформ – это повышение «жизнеспособности» государственной службы в свете возможного неблагоприятного развития событий в ближайшем будущем.² Другими словами, обстоятельства могут меняться, и может появиться новый комплекс проблем, однако государственная служба должна быть способна с ними справиться. Но рыночные реформы обостряют кризис легитимности государственной службы, и кризис легитимности государственной службы в ближайшем будущем станет ее главной проблемой. В этом свете необходимы меры по восстановлению доверия населения к государственной службе и ее легитимности.

Так как государственная служба связана с использованием общенациональных ресурсов и реализацией общего интереса, ей необходимо адекватное доверие общества к ее целям, программам и действиям. Другими словами, у государственной службы должен быть твердый фундамент в виде ее легитимности, которая опирает-

¹ Research in Public Administration. Reflections on theory and Practice. Journal of Policy Analysis and Management 13 (2): Administrative Science Quarterly 33 (1): Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government. Berkely: University of California Press. Journal of Policy Analysis and Management 7 (1): Public Administration Review 55 (4): Journal of Public Administration Research and Theory 6 (1): Public Administration Review 36 (6). The Budget – Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence. Pittsburgh, PA.

² Denhardt R.B. The future of Public Administration. Journal of Public Administration, 2000. <http://www.pamij.com>.

ся на поддержку общественности. Обычно государственная служба может пользоваться значительной поддержкой социальной группы или класса и тем не менее при этом переживать недостаток легитимности, если она не в состоянии завоевать доверие других групп и классов общества. Несомненно, что наиболее важным фактором доверия к ней населения и, следовательно, ее легитимности являются эффективность (КПД), профессионализм и способность государственной службы реагировать на нужды общества.

В последние годы легитимность государственной службы стала подвергаться сомнению из-за снижения доверия к ней со стороны населения. Об этом говорят результаты различных опросов общественного мнения. Так, в Великобритании в период между 1986-м и 2007 г. стало меньше тех, кто удовлетворен работой органов государственной службы. В США число людей, считающих затраты государства на содержание госаппарата чрезмерными, возросло с 45% в 1958 г. до 76% в 1985 г. Подобные тенденции наблюдаются во многих случаях. В чем причина ослабления поддержки государственной службы населением, то есть подрыва основ ее легитимности? Исследователи приходят к выводу, что главная проблема – это ориентированные на рынок реформы государственной службы.¹

Никогда ранее, несмотря на все прежние нападки на государственное чиновничество за его предполагаемую неэффективность, некомпетентность, узость взглядов, секретность и т.д., нигде не было такой резкой публичной критики государственной службы представителями правящих политических партий и лидерами, как в последние годы. Ныне ударить критикой по «бюрократу» стало обычной тактикой политических лидеров, например, перед выборами, особенно в таких развитых индустриальных странах, как США и Великобритания, где уровень неудовлетворения существующей политической системой очень высок. Вместе с тем критику государственной службы используют и в целях пропаганды идеи о необходимости ее радикальной реформы, преобразования государственной службы в подобие частного предприятия. Единственная разница заключается в том, что в результате реформ должен усиливаться политический контроль над государственной бюрократией.

¹ www.sagepub.com.

Итак, ведущие политики в США, Великобритании и Канаде публично клеймили бюрократию, умаляли значение государственных служащих и вводили реформы, подражающие методам, используемым в частном секторе. Оказалось, что эти действия имели такие серьезные последствия, как подрыв доверия к государственной службе в обществе. Сам факт того, что политические деятели, призванные руководить и помогать государственным служащим, стали их яркими критиками, подрывал престиж и доверие к государственной службе.

На основе последних наработок в этой области правительство Канады разработало ряд инициатив по улучшению управления государственными структурами, которые и были объединены в правительственную программу.

Добиться значительной экономии средств при одновременном улучшении деятельности госслужащих можно было с помощью простого и вполне доступного способа – глобального сокращения штатов. Практика показывает, что этот способ – наиболее эффективный и наименее дорогостоящий – приводит к очень высоким конечным результатам. Однако в данной ситуации канадское правительство хотело избежать подобного развития событий. После того как был проанализирован международный опыт по реформированию госслужбы, особый интерес стали вызывать методы частного сектора и их возможное применение в государственных учреждениях. Возможные варианты по приватизированию некоторых сугубо государственных функций более не казались нелепыми и непрактичными.

Практически немедленно после своего прихода к власти правительство Малруни объявило о значительном сокращении расходов на нужды правительственных служб и ведомств. Результатом подобных действий стало сокращение роста правительственных затрат до 3,6 % в год начиная с 1985 г. Для сравнения, в 1970–1975 гг. правительственные расходы составляли около 17,9 % в год, в 1980–1985 гг. процент расходов снизился до 14,1. Это также означало постепенное сокращение числа госслужащих. Причем сокращение шло без принудительных увольнений по сокращению штатов, но по «добровольному» уходу из-за недовольства размерами заработной платы и т.д. Правительство использовало лозунг «Больше работы с меньшим количеством людей за меньшую стоимость».

12 декабря 1989 г., после переизбрания Б. Малруни на должность премьер-министра, была предложена инициатива «Государственная служба 2000», которая продолжила процесс реформирования государственной службы Канады. По мнению исследователей, главная идея этой инициативы состояла в гарантировании того факта, что все изменения, происходящие в структуре госслужбы, не затронут интересов граждан Канады и направлены только на достижение их лучшего обслуживания.

Фактически «Государственная служба 2000» представляет собой некую программу действий, которая должна обеспечить качественное обслуживание населения, с одной стороны, и помочь госслужащим в изобретении и проведении в жизнь практических и эффективных идей, необходимых для нормального функционирования государства, с другой стороны. Между этими двумя полюсами должна быть создана определенная гармоничная равнодействующая, которая не позволяла бы жертвовать интересами населения в пользу государства и, наоборот, пренебрегать интересами государства из-за социальных льгот населению. Кроме того, в выполнении этой программы не следует забывать о таких серьезных вещах, как разумное и эффективное использование денег налогоплательщиков, ответственность за качество предоставляемых услуг, лояльность и поддержка общественного мнения и наличие в Канаде двух государственных языков.

В «Государственной службе 2000» можно легко выделить четыре направления, на которые будет обращено особое внимание при дальнейших реформах. Это улучшение обслуживания населения, введение последних административных и технологических новшеств и как результат – полная занятость персонала, улучшение внутренней структуры управления персоналом и новый подход к понятию ответственности.

Эта программа будет осуществляться в обстановке суровых финансовых и административных ограничений, все возрастающих ожиданий перемен к лучшему со стороны населения и быстрых изменений в экономической, политической и социальной сферах, которые происходят по всему миру и, естественно, затрагивают Канаду. «Улучшение обслуживания населения» представляется реформаторам госслужбы ориентированной на интересы клиента и нацеленной на конкретный результат, а не на последовательное выполнение ди-

ректив начальства. Именно в этой сфере госслужбы необходимо использовать опыт частного сектора, который основан на законах жесткой конкурентной борьбы и правилах рыночной экономики. Чтобы добиться такого положения вещей, в первую очередь необходимо изменить отношение к персоналу. Госслужба третьего тысячелетия будет рассматривать штат сотрудников как свой самый главный ресурс, в котором ценится прежде всего уровень квалификации сотрудника. «Нововведения и полная занятость», кроме вполне обычных идей, также предполагает возможность для персонала в некоторых случаях действовать независимо от начальства, рассматривая и предлагая новые методы для деятельности их организации.

Таким образом, все действия, направленные на реформирование госслужбы, содержат в себе черты нового тысячелетия и направлены на кардинальные изменения.

Концепция «Государственной службы 2000» имеет три тесно связанные между собой цели: «переоснащение» госслужбы таким образом, чтобы она могла обслуживать нужды общества и государства; очерчивание ясной сферы ответственности и юрисдикции для внутренней структуры подчинения госслужбы; готовность к решению новых неожиданных вопросов, не предусмотренных конкретными приказами и процедурами.

Кроме всего вышесказанного, в программу действий вошли некоторые предложения, которые являлись результатом анализа критических замечаний по поводу работы госслужбы со стороны населения. По мнению граждан Канады, в основу государственной службы должны быть заложены следующие принципы:

- Привлечение на работу в государственные структуры только граждан Канады (Канада должна обслуживаться канадцами);
- Лояльность к законно избранному правительству со стороны госслужащих, независимо от их собственных политических взглядов;
- Честность и невмешательство в гражданские сферы (особое внимание уделяется невмешательству в формирование общественного мнения);
- Благоразумие в использовании денег налогоплательщиков;
- Верность принципам справедливости и беспристрастности;
- Профессионализм в выполнении своих обязанностей;

- Уважение министров и членов их департаментов, а также членов парламента и представителей общественности.

В добавление к этим основным принципам программа представляет и другие, вроде бы менее актуальные, но не менее важные, например:

- Ориентация работы госслужащих на клиента и его нужды и достижение конкретных результатов;
- Возможность открытого конструктивного диалога с представителями общественности, уважение взаимных точек зрения и возможность консенсуса;
- Возможность предоставления полномочий на принятие решений госчиновникам средних и низших уровней;
- Децентрализация финансовой и административной власти таким образом, чтобы менеджеры в случае необходимости имели доступ к необходимым рычагам власти для лучшего и скорейшего выполнения своей работы;
- Использование высоких технологий, чтобы увеличить продуктивность работы;
- Постановка ясных, конкретных целей, определяющих круг обязанностей госчиновников в их отрасли, организации, отделе, выделение приоритетов по эффективному использованию рабочего времени и налаживание двусторонней связи между руководством и сотрудниками;
- Поддержка справедливости в программах занятости с учетом культурного разнообразия нации;
- Разработка четкого и ясного кодекса этических правил для госслужащих в использовании ресурсов и властных полномочий;
- Разработка учебных программ подготовки и переподготовки сотрудников для создания более квалифицированного штата.

Таким образом, новый взгляд на структуру и методы госслужбы сосредоточен на лидерстве, коммуникабельности, консультации и обратной связи с клиентом в контексте дерегулирования и гибкости в использовании финансов и других ресурсов.

Естественно, начало столь широкомасштабных изменений в государственной сфере не могло остаться незамеченным, и на первых порах «Государственная служба 2000» не избежала критики, что эта

реформа — дорогостоящий блокбастер, направленный главным образом на пользу вышестоящему руководству. «ГС 2000» ничего не даст населению, но обогатит и укрепит «бюрократию» — так писали канадские газеты. При этом размах предполагаемых изменений был столь велик, что скептицизм по поводу практичности и необходимости реформы выразили и высшие правительственные чиновники в первом отчете по «ГС 2000». Однако те отрасли и учреждения, в которых предлагаемые изменения начали вводить, на практике показали, что реформа учитывает интересы не только госслужащих, но и населения и что разница между прежними методами и новыми оказалась в пользу последних. Оказалось, что дальнейшее развитие и процветание государства не в последнюю очередь зависит от адекватного развития госслужбы. Спустя некоторое время газеты уже писали, что «одним из наиболее ценных подарков будущим поколениям станет разумно устроенная структура государственного управления». Изменение общественного мнения в пользу реформы отозвалось в правительственных структурах принятием закона о реформировании государственной службы, который на законодательном уровне закреплял все принципы и программы, предложенные в «Государственной службе 2000».

После 1993 г. началась новая фаза реформирования госслужбы. Был предпринят широкий обзор всех проделанных изменений и проанализированы полученные результаты. По мнению исследователей, лозунг «Делать больше с меньшими затратами» не был осуществлен на практике. Качество обслуживания населения значительно снизилось по сравнению с таковым в прошлое десятилетие. Было признано, что государственная служба Канады претерпела серьезные изменения, не все из которых были успешны и имели позитивные результаты. Из-за падения уровня обслуживания населения и изменения этнического состава госслужащих вся система государственной службы подвергалась постоянным критическим замечаниям со стороны общественности. Были отмечены следующие существенные недостатки, которые необходимо искоренить как можно быстрее:

- Падение качества обслуживания происходило слишком долго и с серьезными последствиями;
- Госслужба потеряла очень многих квалифицированных сотрудников, в том числе из высшего звена без достойной, равноценной замены;

- Премии и повышение заработной платы госслужащим были заморожены слишком большой промежуток времени, и это, наложившись на понижение качества обслуживания и повышенную текучесть кадров, создало нездоровую атмосферу вокруг госслужбы в целом. Эта ситуация нуждается в немедленном исправлении;
- Госслужащие серьезно обеспокоены из-за ущемления их интересов, в которое вылились все происходящие изменения, и резко негативно относятся к любой попытке продолжить реформы;
- Нельзя использовать опыт и методы частного сектора без того, чтобы права граждан Канады не оказались нарушены или ущемлены. Следовательно, любые инициативы, основанные на коммерческом опыте, неприемлемы для госслужбы.

Однако позже было выражено мнение, что приведенные выше выводы слишком поспешны и что нужно не выискивать вполне возможные упущения, а более активно вести реформирование госслужбы. Государственная служба играет слишком большую роль в создании будущего Канады, чтобы оставить все как есть, без каких-либо изменений. Нынешнее канадское правительство ищет новые подходы к реформированию госслужбы и ведет к поиску творческих способов обслуживания населения. Как отмечают авторы, возврат к старой системе невозможен, и поэтому Канаде предстоит вновь проходить путь поиска и споров по поводу создания новой программы реформирования госслужбы. К сожалению, «Государственная служба 2000» не была доведена до логического завершения, и вступление в третье тысячелетие будет ознаменовано новыми спорами, но не созданием эффективной действующей структуры госслужбы.

Основные принципы, на которых, по их мнению, должна быть основана модель госслужбы Канады:

- Вера в то, что правительство и правительственные учреждения необходимы для дальнейшего развития и процветания общества, не увлекаясь, однако, идеей, что чем меньше правительство, тем лучше оно функционирует.
- Реформа госслужбы должна начинаться с тех аспектов, которые особенно будут важны в новом тысячелетии.

- Уверенность, что правильно организованная структура госслужбы отвечает потребностям населения, без ущерба интересам государства.
- Расширение полномочий низовых звеньев госучреждений для стимулирования творческого подхода к решению задач, поддержка нетрадиционных подходов к работе со стороны руководства и обеспечение конкретных результатов.

Административные реформы в Италии

На опыте итальянского правительства предлагаются возможные стратегии эффективного государственного управления¹, т.к. реформирование правительственных структур является одной из фундаментальных потребностей конкурентного развития любой страны, желающей сохранить основы демократии. В современных условиях правительство более не способно выполнять свою работу с прежней эффективностью и одновременно придерживаться демократических законов и принципов. Практически каждая демократическая страна оказалась перед выбором: либо строго придерживаться законов демократии и наблюдать, как крупный бизнес перехватывает рычаги управления обществом и вводит новые законы, основанные на либеральной концепции свободного рынка (в этом случае государственные структуры превращаются в реликт истории и ставится вопрос о существовании самого национального государства как эффективной формы организации и управления общественными отношениями), либо правительство должно принимать меры по защите государства и общества от последствий глобализации, но в противовес основным идеям демократии, осуществляя жесткий государственный контроль над частной сферой общественных отношений. В целом выделяются три основные причины, по которым реформирование правительственных структур и механизмов контроля является необходимым.

1. Справиться с вызовом современной демократии. Демократические правительства должны выполнить те растущие требования, которые предъявляет общество к государственным

¹ *Bassanini F.* Good Government Strategies for the XXI Century. Good Governance Strategies: A Prospect for Integration Reflections from the Italian Experience Fifth Global Forum on Reinventing Government. – Mexico. 3–7 November 2003.

структурам. Помимо законности современное правительство должно соответствовать понятиям эффективности, прозрачности и ответственности. Причем эти понятия раскрываются в рамках вполне определенных тенденций. Под эффективностью понимается такая деятельность правительственных структур, которая, находясь в рамках закона, ориентирована на конкретную пользу для граждан и общества в целом.

2. Справиться с вызовом современной экономики. Век господствующего либерализма в экономике подходит к концу. Однако справиться с последствиями абсолютной победы рынка возможно только при условии расширения роли государственного участия в экономике. Современное правительство оказалось между двух огней. С одной стороны, стоит проблема стимулирования экономического роста и повышения конкурентоспособности государства. С другой стороны, возможные стратегии экономического развития ограничены необходимостью соблюдения прав человека и защитой социально уязвимых групп населения. В этих условиях транснациональные корпорации получили значительное преимущество перед государственными структурами, так как единственным условием их деятельности является окупаемость и получение прибыли.

3. Справиться с вызовами глобализации. Даже самые фанатичные либералы признают – от уровня эффективности правительственных структур зависит степень конкурентоспособности государства в борьбе за место и роль на международной арене. Эффективность и качество государственного регулирования являются ключевыми факторами, определяющими положение и статус государства в международной борьбе.

Исследователи исходят из того, что модель реформирования государственных структур для каждой страны имеет свои, специфические особенности. Не существует универсальной модели, которая давала бы одинаковые результаты в любой стране. Конечно, изучение практического опыта и лучших методов зарубежных стран необходимо для того, чтобы избежать ошибок и получить запланированный результат.

Примерами основных компонентов успешной реформы государственных структур являются:

- ясная стратегия и цели реформы;

- сильное лидерство на самом высоком политическом уровне;
- четкое распределение обязанностей;
- политическая поддержка реформы, желательна несколькими партиями и общественными группами;
- междисциплинарный, комплексный подход;
- мониторинг предварительных и промежуточных результатов;
- вовлеченность граждан;
- создание системы общественного управления;
- целенаправленное и систематическое использование компьютерных технологий для реформирования деятельности госслужбы.

Эти компоненты должны быть насыщены местным содержанием, отражающим национальные политические и социально-экономические особенности данного государства. Однако их наличие или отсутствие помогает оценить уровень начатой реформы государственных структур и проанализировать слабые и сильные стороны нового, формирующегося механизма государственного регулирования.

Двадцать лет назад Массимо Северо Джаннини, видный ученый и известный адвокат, был назначен министром государственной службы в Италии. Тогда он описывал ситуацию в итальянской госслужбе как бедственную. Казалось, что никакие реформы уже не смогут исправить ситуацию. Однако именно эта потребность в радикальной реформе итальянской госслужбы стала ключевым фактором успеха трансформации правительственных механизмов регулирования в начале 90-х гг. Понимание факта, что все так плохо, что хуже уже не будет, привело к тому, что поддержку получили самые радикальные проекты реформирования правительства и госслужбы в целом. На начальном этапе итальянских реформ госслужбы действия правительства поддерживали как простые граждане и общественные организации, так и бизнес, местная администрация и парламент. Отсутствие политической поддержки реформы может оказаться губительным для самых гениальных местных проектов, поэтому первым делом правительство должно обеспечить поддержку хотя бы среди граждан и местной администрации.

Кроме того, важнейшим компонентом удачной реформы является наличие сильного лидера, который сможет осуществлять кон-

троль за проведением реформы на самом высоком политическом уровне. Высокий рейтинг доверия к политическому лидеру, инициирующему процесс реформ, по сути, обеспечит необходимую политическую и гражданскую поддержку процесса трансформации правительственных структур. В целом исследователи выделяют три основных правила успеха реформы государственной службы в современных условиях.

Социальное согласие и политическая поддержка парламента и местной администрации – ключевой фактор для любой реформы госслужбы, носящей радикальный характер.

Достижение необходимой социальной и политической поддержки происходит тем легче, чем в более кризисном состоянии находится госслужба данной страны. Следовательно, радикальные реформы должны опираться на внушающий доверие отчет о растущем кризисе всей системы государственной службы.

Важным компонентом удачной реформы является ее комплексный глобальный характер. В Италии, к примеру, можно обнаружить множество попыток реформирования правительственных структур начиная с 1865 г. Однако все эти попытки имели точечный, частичный характер, затрагивая лишь один из аспектов системы государственной службы. В результате устранение отдельных недостатков сталкивалось с сопротивлением всей остальной системы и приводило лишь к бессмысленной трате денег и временным социальным кризисам. Во второй половине 90-х гг. процесс модернизации итальянского правительства завершился всесторонней и радикальной реформой конституционной и административной системы с очень широким диапазоном подходов: пересмотр роли государства в регулировании общественных отношений; модернизация организационных структур и функций; повторное создание функционирующего общественного сектора; фокусирование деятельности госслужащих на требованиях и потребностях граждан; упрощение административных и регулирующих процедур; повышение ответственности, прозрачности, законности и престижа государственной службы; иной подход к культуре работы государственных учреждений и служащих; активное использование компьютерных технологий для облегчения контакта граждан и правительства.

Однако внедрение этих подходов должно было столкнуться с сильным бюрократическим и межсекторным сопротивлением.

Эти трудности были легко прогнозируемы, исходя из опыта предыдущих реформ. Все согласны с тем, что начинать масштабные радикальные реформы без тщательного анализа опыта ошибок предыдущих реформ государственной службы означает почти верный провал.

В Италии ключевая роль в преодолении бюрократического сопротивления и коррупционных барьеров отводилась премьер-министру, который волевым решением и законодательными рычагами должен был продавить прогнозируемые реформы. Чиновники, ответственные за проведение реформы, должны ощущать сильную политическую поддержку на самом высоком уровне.

Следовательно, одним из уроков итальянской реформы является тот факт, что успех радикальной модернизации правительства обеспечен только при комплексном, всестороннем подходе. Секторные преобразования с большей долей вероятности обречены на неудачу. Однако комплексный, всесторонний подход требует мощных инструментов и сильной политической воли. В Италии чиновники, ответственные за реформу, получили целый пакет правительственных декретов, которые в рамках общих принципов предоставили им весьма широкие полномочия. Поэтому ключевыми факторами успеха являются последовательность; ясная стратегия преемственности политического курса в случае переизбрания высших политических деятелей; устойчивая политическая поддержка цели, задач и направленности реформы главой правительства; сильное политическое лидерство чиновника, ответственного за проведение реформы; концентрация в руках чиновника, отвечающего за реформу, необходимых законодательных и административных полномочий и рычагов для всесторонней координации процесса реформы.

Первые шаги по реформированию государственной службы и созданию более эффективного правительства связаны со значительным сокращением и пересмотром многих его функций. В частности, это: отказ от ненужной деятельности правительства, то есть пересмотр так называемых традиционных функций правительства; либерализация и приватизация системы коммунального обслуживания; передача в частные руки других форм регулирования общественных отношений, которые могут эффективно выполняться без участия государства, но с сохранением государственного контроля.

В Италии программы по приватизации и либерализации коснулись пяти из восьми важнейших сфер коммунального обслуживания (электроэнергетическая и газовая отрасли, система телекоммуникаций, железные дороги, почтовые и телеграфные услуги).

В этом направлении реформы важно понимать, что вовлечение широкого диапазона социальных акторов (местные администрации, профсоюзы, частные корпорации, организации потребителей), заинтересованных в результатах реформы, повышают уровень социального согласия и облегчают проведение реформы. Чем сильнее политическое лидерство, тем легче привлекать новых участников, не ослабляя общего контроля над процессом. Также важно понимать, что процессам либерализации и приватизации подвержены только те отрасли, которые не могут эффективно функционировать в руках частных корпораций без мощной государственной поддержки. Кроме того, необходимо следить за предотвращением монопольного контроля над любой из отраслей коммунального обслуживания. В противном случае граждане не смогут получить планируемые выгоды от перехода этой системы в частные руки, а государство получит очень опасного конкурента, способного влиять на политические и социально-экономические отношения в обществе с большей эффективностью, чем само государство.

Следует также отметить, что либерализация и приватизация системы коммунального обслуживания встречаются с гораздо большими трудностями, когда речь заходит о покушении на интересы местных олигополий, чем когда затрагиваются национальные монополии.

Следующим уроком итальянских реформ, по мнению исследователей, можно считать процессы распределения и перераспределения полномочий между центральной и местными властями. Для эффективного управления современным сложным обществом необходима широкая передача полномочий и обязанностей региональным и местным администрациям с сохранением, однако, жестких регулирующих, контрольных функций центрального правительства. Подобное перераспределение обязанностей требует также соблюдения демократического принципа subsidiarity. Однако для поставленной цели реформы подобная передача полномочий должна сопровождаться следующими условиями:

- передаче полномочий должен предшествовать комплекс мер, направленных на укрепление стабильности, престижа и эффективности работы местных властей;
- расширение обязанностей и полномочий должно сопровождаться передачей соответствующих финансовых ресурсов и необходимых кадров;
- необходимо достичь договоренности с выборными органами региональной и местной власти.

В результате такого перераспределения полномочий изменился и статус госслужащих. В Италии в настоящее время госслужащие имеют полномочия и обязанности, сходные с правами и обязанностями менеджеров частного сектора, но гарантированные государством. Практически каждый госслужащий (за исключением военных, дипломатов, префектов и судей) работает в соответствии с индивидуальным трудовым договором, в рамках которого определены его конкретные задачи, полномочия, права и оговорено жалование. Пересмотр договора возможен при условии повышения эффективности работы госслужащего и уровня его профессионализма.

Однако при децентрализации государственной службы появляются несколько проблем, которые должны быть вовремя разрешены. Во-первых, полномочия политических деятелей и государственных служащих должны быть четко разграничены. В задачи политических деятелей входят определение политической стратегии и оценка результатов. Государственные служащие должны заниматься выполнением административных задач. Во-вторых, механизмы финансового стимулирования по принципу частного сектора могут значительно повысить эффективность административной деятельности. Однако при этом необходимо соблюдение двух основных условий: гарантированное невмешательство политических деятелей и рабочие механизмы для измерения реальных результатов от предпринятых действий.

По существу, весь этот комплекс мер, направленных на реформирование государственной службы и адаптацию правительства к вызовам нового столетия, означает культурную и законодательную революцию для большинства демократических стран. Государственная служба, ориентированная на удовлетворение потребностей граждан, означает качественно новый подход к работе, к

пониманию роли и места госслужбы в обществе, к статусу госслужащего, к правилам и формам общения между государственными институтами и гражданами.

Государственная служба, ориентированная на гражданина, включает следующие подходы: уделяет пристальное внимание качеству услуг; традиционный юридический контроль за работой госслужащих дополняется внутренним, корпоративным контролем качества; оценивает уровень удовлетворенности клиента качеством услуг и полученных результатов; стимулирует повышение профессионального роста специальными программами обучения; максимально упрощает процедуры решения проблем граждан и коммерческих организаций и т.д.

По существу, реформа государственной службы заключается в преобразовании традиционных формально-юридических подходов в подход, ориентированный на потребителя. Причем подобный переход не может произойти без истинной культурной революции в обществе, в рамках которой и госслужащие, и граждане должны принять новый вид общественных отношений и следовать ему.

Важным является: во-первых, принятие новых законов никогда не меняло жизнь граждан, и если ограничиться только законодательной базой реформы, то необходимые результаты не будут достигнуты, поэтому главное внимание должно уделяться исполнительной части реформы и обеспечению широкой социальной и политической поддержки; во-вторых, главным залогом успеха реформы является стабильность правительства и преемственность политической инициативы при переизбрании; в-третьих, ресурсов государства недостаточно, чтобы обеспечить комплексную, всестороннюю модернизацию всей системы государственной службы, а потому необходимы вовлеченность и заинтересованность в успехе реформы как можно более широких слоев общества.

Административные реформы во Франции Государственная служба Франции

Анализируя основные направления проводимой во Франции в последние годы реформы государства и управления,¹ исследовате-

ли отмечают, что во Франции государство, управление и госслужба всегда играли огромную роль. Этим, в частности, объясняется и то, что во Франции существует специальное министерство по делам госслужбы и реформы государства.

Прежде всего исследователи отмечают, что в программе реформ отсутствует понятие децентрализации, которое со времён президента де Голля стояло в центре реформаторских устремлений Французской Республики, власть в которой всегда имела централизованный характер. Это может объясняться тем, что правительство в настоящее время не намеревается проводить дальнейшую децентрализацию. Многие исследователи склонны видеть причину отсутствия этого понятия в том, что реформа государства сама по себе предполагает его децентрализацию, и потому нет необходимости специально выделять этот аспект. Понятие «государственная служба» охватывает не только правовые отношения лиц, находящихся на государственной службе, оно включает государственное управление в целом как исполнительную власть в государстве со всеми его организациями и процедурными правилами.

Реформа государства и модернизация управления по французским понятиям – это столь значительная, имеющая комплексный характер задача, что в её решении должны участвовать не только министерство по делам госслужбы и реформы государства, но и другие правительственные органы. Поэтому правительство ещё в январе 1995 г. создало Межведомственный комитет по реформе государства, который на заседании, проходившем 12 октября 2000 г. под председательством премьер-министра Франции, принял на базе основных ориентиров ряд конкретных решений. Основные решения состоят в следующем: управление должно удовлетворять современным запросам граждан; административная деятельность должна стать более прозрачной и эффективной; реформа должна опираться на госслужащих как главных действующих лиц процесса модернизации.¹

Прежде чем министерства начнут определять свои приоритеты в отношении повышения качества административных услуг, необходимо провести опросы граждан выяснить степень их удовлетворенности работой органов управления. После этого каждый

¹ Birker E. Modernisierung von Staat und Verwaltung in Frankreich »Verwaltung und Fortbildung«. Heft 1., 2001. – S. 20–26.

¹ Государственная служба // Реф. бюллетень РАГС. – М., 2006.

административный орган и каждое государственное учреждение должны провести оценку качества своих услуг и обнародовать результаты. Таким образом, проводимые прежде министерствами и ведомствами единичные акции по совершенствованию качества своей работы выходят из стадии эксперимента; гарантия качества распространяется на все государственные учреждения. Наряду с опросами граждан, большое значение в этой связи имеет установление индикаторов качества процедур, что может привести прежде всего к сокращению объёма требуемых органами управления «бумаг». Такие примеры уже существуют. Так, с 1 декабря 2000 г. во Франции отменена выдача свидетельств о гражданском состоянии личности — документа, удостоверяющего личность, гражданство и семейное положение. Раньше предъявление этих свидетельств для решения дел по запросам у граждан было обязательным. Теперь вместо этого достаточно предъявить удостоверение личности или разрешение на пребывание в стране. Численность свидетельств о гражданском состоянии составляла 60 миллионов в год, и их упразднение означает большую экономию средств и времени.

Кроме того, отменено правило, согласно которому необходимо было предъявлять квитанции или счета для доказательства права пользования жилым помещением при осуществлении тех или иных административных процедур. По новым правилам, такие доказательства государственный служащий может потребовать лишь в том случае, если у него возникают серьёзные сомнения в правильности указанного места жительства.

Одна из задач реформы состоит в том, чтобы государство использовало электронные средства информации и коммуникации и в отношениях с гражданами, пользующимися его услугами, для экономии времени, повышения эффективности, а также для того, чтобы эти отношения были более доверительными. Новый web-портал французского правительства «Service public.fr» обеспечивает доступ ко многим тысячам французских и международных web-страниц. Более 11 000 работников управления информируют граждан об их правах и сообщают адреса государственных организаций, оказывающих различные услуги. Для пользователей Интернета административный процесс становится прозрачным.

В 2001 г. было предложено более 20 новых административных

интернет-услуг как для отдельных граждан, так и для предприятий и организаций. Новая информационная система позволяет получить информацию по самым разным вопросам — от правил проведения экзамена на получение водительских прав и получения разрешения на пользование специальными видами транспорта до определения суммы налогового обложения конкретных лиц и предприятий.

С 2002 г. электронная система осуществляет приём заявлений об устройстве на работу. Создаётся возможность объявлять конкурс на получение госзаказов через E-mail и таким же путём осуществлять их выдачу после получения соответствующих предложений. Наконец, информационная система располагает всеми действующими на территории Франции законами, распоряжениями и тарифными договорами.

По мнению исследователей, увеличение прозрачности и эффективности управленческой деятельности возможно лишь с помощью современных методов управления бюджетными средствами, а также более совершенной кадровой политики.

Необходима коренная модернизация бюджетной политики, корни которой уходят в XIX век, ежегодное распределение финансовых средств, при котором детально определяется их применение — это серьёзное препятствие для гибкого использования средств. В будущем финансовые управления должны иметь больше самостоятельности; при планировании сроков использования средств им следует ориентироваться на фактические расходы.

Кроме того, у них должно быть больше возможностей для целевого назначения средств. Лица, ответственные за распределение финансов, должны быть готовы отчитываться за принятые ими меры как перед своим министром и парламентом, так и перед гражданами. К концу 2000 г. каждое министерство должно было разработать трёхлетний план развития и унификации финансовых управлений. Для поддержки министров в выполнении этой задачи создаются межминистерская структура, имеющая пилотный характер, а также центр для сбора данных о финансовом менеджменте. Оба органа должны координировать работу министерств над проектами совершенствования управления финансами.

Для рационализации и оптимизации государственной деятельности необходимо, чтобы наряду с расширением сферы деятель-

ности и ростом ответственности лиц, управляющих финансами, органы управления взяли на себя обязательство достигнуть намеченных результатов своей административной деятельности. Поэтому каждое министерство должно заключить со всеми подчинёнными ведомствами так называемое соглашение о целях. Требование роста эффективности административной деятельности вновь ставит на повестку дня совершенствование кадровой политики и использования кадров. Благодаря модернизированной кадровой политике, органы государства и управления смогут в большей степени учитывать новые потребности граждан, желающих, чтобы органы власти быстрее реагировали на их нужды, лучше приспосабливались к новой ситуации и были более «прозрачными».

С другой стороны, государство должно брать в расчёт ожидания госслужащих, демонстрирующих растущую потребность в среднесрочном планировании карьеры. Особенно необходимо перспективное планирование кадровой политики ввиду того факта, что половина работающих в настоящее время госслужащих в течение следующих 15 лет уйдет на пенсию. Все министерства ещё до составления бюджетного плана на 2003 г. должны составить штатное расписание, указать число работников, число вакантных должностей, а также возможности применения работников на других должностях. Для этого министерствам предоставляется методологическая помощь. Созданный в 2000 г. Центр наблюдений за работой госслужащих разрабатывает технологии, которые требуются для получения необходимой информации и планирования работы с кадрами.

Исторически на чиновника как на служащего общественным интересам, т.е. лицо, несущее перед обществом особые обязательства, налагались повышенные обязанности, компенсируемые привилегиями.

Межведомственный комитет по реформе государственной службы рекомендует:

1. С целью повышения мобильности руководящих работников министерств и подчинённых им органов необходим доступ к этим должностям для всех руководящих работников среднего и высшего звена.

2. Устранить обоснованные законом о статусе госслужащего факторы, препятствующие мобильности госслужащих. Особенно негативную роль играет практика временного назначения на должность, предполагающая повышение по службе.

3. Создание межминистерской биржи труда в режиме online позволит сделать предложения о предоставлении работы в секторе более прозрачным.

4. Кандидат на должность начальника отдела или более высокой структурной единицы должен обязательно пройти курс повышения квалификации; в ближайшем будущем это правило должно распространяться на всех назначаемых на руководящую должность.

Одно из требований реформ государственного управления, выдвинутых комитетом по реформе состояло в том, чтобы модернизация управления проходила при участии и поддержке госслужащих.

Это предполагает необходимость модернизации методов труда в системе государственного управления. В центре внимания находится обеспечение электронной коммуникации госслужащих со своими партнерами. Каждое государственное учреждение должно иметь электронный адрес; у каждого госслужащего должен быть доступ к министерскому Интернету. Если этого требуют служебные обязанности работника, то он должен иметь электронный адрес для контакта с внешним миром, а также доступ к Web-страницам. Территориальные информационные системы существуют уже во всех департаментах Франции; это облегчает сотрудничество федеральных и местных органов власти. В 2001 г. в Интернете был создан «портал новаторов», доступ к которому имеют все государственные служащие.

Реформаторы во Франции осознают, что все государственные и управленческие реформы не могут осуществляться без комплексных, согласованных мероприятий в области переподготовки и повышения квалификации кадров, т.к. много проблем: во-первых, отсутствие времени; во-вторых, отсутствие возможностей повышать квалификацию в непосредственной близости от рабочего места. Поэтому государство предлагает использовать возможности информационной технологии и организовывать повышение квалификации в режиме online.

Национальный центр заочного обучения уже накопил богатый опыт обучения с помощью Интернета. Этот опыт, на основе которого были созданы виртуальные университеты, где можно получать заочное образование, следует использовать для повышения квалификации работников управления.

С этой целью создаются партнёрские отношения между центром заочного обучения и министерством по делам госслужбы и реформы государства. Теперь госслужащие могут через веб-страницу получить подробную информацию о предлагаемых на межведомственном уровне мероприятиях в системе повышения квалификации. Межведомственный комитет по реформе государства наделён полномочиями быстро принимать решения и добиться реализации необходимых мер, поэтому неслучайно председателем комитета является премьер-министр Франции.

Исследователи выделяют три основных фактора, связанных с изменениями общего характера, которые в конечном счете влияют на подготовку госслужащих.

Первый фактор – это изменения в отношении к окружающей действительности, к другим членам общества, что выходит за рамки непосредственно проблем подготовки кадров. Поэтому все более начинает преобладать элемент индивидуального подхода в обучении.

Второй фактор – это изменение характера самих поступающих. Дело в том, что в периоды замедления экономического роста молодежь, получившая образование, избирает для себя стратегию выживания, состоящую из двух элементов: первый элемент состоит в том, что откладывается приход на рынок рабочей силы, молодежь продолжает образование; второй элемент – в период замедления экономического роста государственная служба в силу своего статуса представляется многим молодым людям своего рода защищенной сферой.

Третий фактор – является важнейшим – это процессы реформы государства. Реформа должна быть направлена на то, чтобы вывести за пределы собственно государства целый ряд функций, которые оно в дальнейшем не будет выполнять. «Вывести за пределы» – включает в себя децентрализацию и деконцентрацию. Создаются агентства, ответственные за управление государственными службами. Кроме того, происходит акционирование государственных промышленных и торговых предприятий, которые ранее находились под непосредственным управлением центральных государственных органов.

В современных условиях, считают во Франции, необходимо доказать, что государство способно действовать не менее эффективно и конкурентоспособно, чем частный сектор. Это означает,

что нужно развивать у государственных служащих такие качества, как умение быстро реагировать, гибкость, повышать качества предоставляемых услуг. Во-вторых, гражданам предоставляется больше возможностей влияния на принятие государственными органами решений. Тем не менее остаются нерешенными многие проблемы, связанные с административной реформой.¹

Административные реформы в Японии и Южной Корее²

В эпоху глобализации и информатизации мир превратился в «глобальную деревню» с экономикой, не имеющей границ, и беспредельной конкуренцией. Мир постоянно обеспокоен угрозой, которую несет период экономической стагнации и упадка, общего ухудшения ситуации в мировой экономике.³ Изменения, произошедшие в последние двадцать лет во всем мире, требуют новых систем в обществе и управлении. Отвечая на новые запросы и потребности, правительства Японии и Южной Кореи изменяют системы управления, уделяя серьезное внимание проблемам эффективности и конкурентоспособности государственных служб. В соответствии с данными Международного института развития менеджмента Япония занимала в 2001 г. 26-е место среди 49 стран по общей эффективности, но за период 1997-2001 гг. ее общая конкурентоспособность снизилась.

¹ Lau E. Government of the Future. – Paris, 2001.

² Глобальный финансовый кризис. – М., 2009.

³ Pan. S.Kim. Civil Servic Reform in Japan and Korea: Toward Competitiveness and Com-petency»International Review of administrative Sciences».Sept., 2002. P. 390-401.

Таблица 1

**Сравнение конкурентоспособности Японии
и Южной Кореи на мировой арене (из 49 стран)**

Показатели \ Страна	Япония		Южная Корея	
	место в 1997 г.	место в 2001 г.	место в 1997 г.	место в 2001 г.
Общая эффективность	17	26	30	28
Экономическая эффективность	5	16	21	19
Эффективность правительства	27	29	38	31
Эффективность бизнеса	23	30	28	31
Эффективность инфраструктур	14	19	32	34

Результаты исследования показали: 1) государственные институты недостаточно гибко адаптируют свою политику к изменениям экономической сферы; 2) государственные институты недостаточно хорошо приспособлены к сегодняшним экономическим вызовам; 3) государственные институты не сообщают четко о своих политических намерениях; 4) внутри кабинета – слабый консенсус относительно политического курса.

Эффективность южнокорейского правительства поставлена в 2001 г. на 3-е место, что гораздо ниже, чем эффективность правительства Сингапура или Специальной администрации Сянган (Гонконга) в Китае. При анализе выявлены те моменты, которые в наибольшей степени ослабляют конкурентоспособность южнокорейского правительства: 1) не гарантируется конфиденциальность финансовых транзакций; 2) правовое регулирование деятельности финансовых институтов не соответствует требованиям финансовой стабильности; 3) схемы защиты инвестиций от национализации экспроприации недоступны для зарубежных стран-партнеров; 4) социальная солидарность не является приоритетом правительства; 5) контракты, связанные с государственным сектором, недостаточно открыты для иностранных компаний.

Общие черты государственной службы в странах Востока

1. Элитаризм. И японская, и южнокорейская бюрократии основаны на элитаристской модели. К элите бюрократии там всегда

относились с особым почтением. Общая черта бюрократий обеих сторон – доминирование лиц с высшим образованием, окончивших наиболее престижные университеты. До сих пор проводятся письменные экзамены для желающих поступить на государственную службу, и большинство кандидатов, выдержавших экзамены на должности высокого уровня, пришли из Токийского университета (Япония) или Сеульского национального университета (Южная Корея)¹.

2. Правовая ориентация государственных служащих. Чтобы успешно сдать экзамены на должности высшего и среднего уровней, требуется углубленное знание конституционного права, административного права и других сфер законодательства. Легализм обслуживает интересы правящей элиты и создает правовую и регуляторную базу для решения важных вопросов управления. В Японии и Южной Корее во многом отсутствует традиция индивидуальных прав, равенства, ограничения прав правительства и прагматического отношения к нему.

3. Государственные служащие уделяют столько времени и внимания, сколько необходимо для обеспечения внутриведомственной конкуренции, а она в свою очередь позволяет добиться максимальной отдачи от служащих.

4. Расплывчатость законодательства и должностных обязанностей в сочетании с тем фактом, что высшие должностные лица занимаются широким кругом вопросов, создает обстановку, которая позволяет как можно большему числу людей выполнять как можно больше обязанностей и заниматься широким кругом вопросов.

Эффективность правительства, конкуренция и реформа государственной службы

Статус японских чиновников претерпел огромные изменения (от «верных слуг императора до госчиновников на службе народа»). Корейские чиновники также превратились из «слуг диктаторов» в «правительственных наемных служащих, работающих для граждан». Однако качество работы чиновников остается низким, т.к. конкурентоспособность страны остается низкой, равно как и доверие граждан к чиновникам. После Второй мировой

¹ Pan. S.Kim. Civil Servic Reform in Japan and Korea.

войны государственные служащие обеих стран внесли немалый вклад в возрождение нации и экономическое благополучие. Многие исследователи согласны с мнением о том, что современное развитие Японии и Южной Кореи проходило по бюрократическому сценарию и что такая модель в прошлом хорошо работала, но в последние годы происходит снижение конкурентоспособности обеих стран.

Таблица 2

**Места, занимаемые Японией и Южной Кореей
по конкурентоспособности в сферах, связанных
с эффективностью государства в 2001 г. (из 49 стран)**

	Япония	Корея
Эффективность бюрократии	29	24
Эффективность государственной политики, службы	19	26
Прозрачность	49	36
Эффективность таможенных служб	27	33
Соблюдение правовых норм	32	42
Взятничество и коррупция	25	28
Регулирование трудовых отношений	29	32
Эффективность решений правительства	43	35

И Корея, и Япония занимают очень низкие места по прозрачности правительственной деятельности и по эффективности принятия правительственных решений, иными словами, правительства не сообщают четко и ясно о своих намерениях, а их решения не получают эффективной реализации.

Исследователи считают, что:

1) бюрократия препятствует развитию бизнеса; 2) государственная служба не защищена от политического влияния; 3) таможенные чиновники препятствуют эффективному движению товаров; 4) наличие коррупции и взятничества в государственных органах; 5) недостаточная четкость в регулировании трудо-

вых отношений. Поэтому необходимо создание конкурентоспособной системы управления.

Государственная политика становятся все более сложной, и поэтому опыт и профессионализм становятся ключевыми элементами, присущими компетентности государственных служащих. И в Японии, и в Южной Корее государственные служащие должны уметь стратегически мыслить, а также быть более энергичными и знающими.

Межведомственная конкуренция оказывает позитивное воздействие и способствует росту эффективности через мобилизацию человеческих ресурсов. Однако сейчас она становится барьером на пути межведомственного сотрудничества и политической координации. Корпоративная замкнутость является сейчас одним из серьезных недугов правительств Японии и Южной Кореи. И поэтому вместо борьбы за свою гегемонию министерствам необходимо расширять сотрудничество и интеграцию друг с другом во имя благополучия своих стран. А также низкие темпы должностных перемещений и отсутствие системы вознаграждения снижают моральный дух государственных служащих и ослабляют их привязанность к своей работе. В обеих странах всегда была традиция, что служащий какого-то ведомства не может перейти на должность более высокую, чем та, которую занимает служащий, пришедший в это ведомство годом раньше. В результате должностные лица обычно много лет занимают одну и ту же должность и не развивают стремление к творческой инициативе.

На данном этапе очень сложно удержать способных людей в государственном секторе. Способные государственные служащие уходят в перспективные частные фирмы. Мир движется к экономике, основанной на знаниях: самые конкурентоспособные страны привлекают наилучшие кадры. Следовательно, необходима политика, способная привлечь наиболее способных людей.

В государственных службах Японии и Южной Кореи слабо представлены женщины, особенно на высших должностях. Если общество хочет быть демократическим и эгалитарным, правительство женщин должно быть повышено.

В условиях глобального кризиса в Японии и Южной Корее в ближайшие годы ситуация сложится непростая. Поэтому необходимы реформы в государственной службе в следующих направлениях:

1. Обе страны должны усилить гибкость своих государственных служб. Японские и корейские служащие сейчас не проявляют необходимой гибкости, сталкиваясь с новыми проблемами, т.к. традиционная служебная этика означала усердный труд и верность своей организации.

2. Обе страны нуждаются в использовании открытых систем кадрового менеджмента. В прошлом прохождение экзаменов было необходимо только при поступлении на государственную службу, а продвижение на более высокие должности осуществлялось согласно внутриведомственным нормам, без экзаменов, открытых и для внешних кандидатов (хотя имелись и исключения). Ныне система экзаменов только для поступления на государственную службу вызывает много критики. Пришло время постоянного привлечения компетентных, опытных людей на многие должности. Недавно обе страны уже предприняли шаги по внедрению открытой политики найма и продвижения в государственной службе. Необходимо также повысить открытость государственной службы путем обмена кадрами между всеми сферами.

3. Эти страны нуждаются в усилении прозрачности государственной политики и менеджмента. Однако недоверие к государственной политике связано не только с закрытостью процесса принятия решений, но и с неудовлетворенностью авторитарным поведением правительственных служащих. Чтобы создать атмосферу доверия и поддержки, необходимо увеличить прозрачность на основе ряда законодательных актов (Закон о свободе информации, Закон об административной процедуре, Закон о предотвращении коррупции). Для снижения уровня коррупции необходимо усилить системы мониторинга реализации государственной политики.

4. Необходимо развивать множественность ценностных ориентаций во всех государственных организациях.

5. Японским и корейским чиновникам необходимо повышать свою компетентность. Сейчас внутренние и межведомственные менеджеры не находятся на одном и том же уровне компетенции. Поскольку вопросы политики и управления становятся более сложными и деликатными, профессиональные навыки (умения) правительственных служащих должны быть усовершенствованы

в будущем. Чтобы добиться этого, необходимо ввести найм на основе заслуг (merit-based recruitment), утверждение на должность и карьерное продвижение в зависимости от способностей (aptitude-based placement), продвижение на основе результатов, систему справедливого вознаграждения. Все большее влияние в государственном секторе получают концепции «делать большее меньшим количеством», «делать лучше и быстрее». Неконкурентные системы, основанные на стаже, уже не могут способствовать повышению результативности и мотивировать правительственных служащих.

Административные реформы в КНР

Консультационный документ правительства КНР содержит в себе предварительные размышления о намеченной на 2010 г. реформе государственной службы Гонконга. Цель реформы – заложить основу для функционирования госслужбы в следующем тысячелетии. Особый интерес вызывают условия, в которых реформа будет осуществляться и которые накладывают особый отпечаток на весь этот процесс, делая его отличным от подобных реформ в Европе и Америке.

Азиатский финансовый кризис оказал серьезное негативное влияние на экономическое и политическое положение Гонконга. Экономические трудности (в особенности повышение уровня безработицы) наложились на сложный и многоуровневый процесс интеграции Гонконга как специального административного региона в КНР. В результате к сложностям переходного этапа добавились новые проблемы, чреватые социальными осложнениями. Именно на госслужащих возлагается ответственность за поддержание стабильности и процветания в обществе, а также за успешное бескризисное завершение переходного периода. От госслужащих ожидается эффективная и высокопрофессиональная работа по созданию деловой атмосферы в обществе и планомерному проведению всех необходимых мероприятий для окончательного воссоединения Гонконга и Китая.

Исследования выявили те проблемы, которые существуют в современной структуре государственной службы КНР, необходимы также изменения в методах деятельности и технологии принятия решений. Учитывая насущную необходимость в качественном от-

лаженном административном управлении, правительство КНР заявило о намерении реформировать систему государственной службы в целом и начать первый этап реформирования с государственных структур Гонконга.

Конечная цель реформы административной структуры управления Гонконга – вернуть доверие населения к государственному сектору, продемонстрировать надежность, эффективность и качество работы госслужащих. Для ее успешного достижения требуется кардинальная перестройка всей устоявшейся методики и технологии работы и принятия решений. Наступление XXI века влечет за собой серьезные социальные, экономические и политические изменения, которые затрагивают не только европейские страны, но и американские континенты, и Африку, и в неменьшей степени Азию. Чтобы иметь возможность адекватно ответить на вызов XXI века и в то же время успешно справиться со своими не менее ответственными проблемами, государственная служба должна перестраиваться, улучшая свою деятельность и увеличивая эффективность.

Для этого необходимы не просто поверхностная перестройка аппарата, но глубокие структурные реформы, которые превратят систему государственного регулирования в гибкий, хорошо отлаженный механизм управления.

Учитывая международный опыт и насущные потребности, реформирование госслужбы в КНР решили провести в соответствии со следующими принципами: во-первых, процесс реформирования не должен нарушать обычную деятельность государственного сектора. Очень важно, чтобы изменения, которые будут происходить внутри структуры государственного управления, не оказывали негативного влияния на обслуживание населения и проведение необходимых шагов по стимулированию интеграции. Во-вторых, очень важен постепенный подход. Чтобы иметь возможность осуществить реформу, не нарушая первого принципа, нужно принять постепенный поэтапный метод ее исполнения. Сформулировать приоритеты, затем наметить и разработать конкретные шаги по их проведению в жизнь, и только, имея детализированный, тщательно проработанный план действий, запустить необходимую программу действий. В-третьих, необходим тщательный всесторонний анализ реформы. Прежде чем приступать к конкретным действиям, необходимо провести краткий, но всесторонний анализ всех намечен-

ных шагов в целом и выработать единое направление для реформы. В-четвертых, необходимо учитывать тот факт, что реформа будет иметь далеко идущие последствия, необходимо, чтобы вся информация о ней содержалась в открытом доступе и население имело возможность ознакомиться со всеми намеченными шагами. Будут проводиться широкие консультации, которые по возможности охватят все слои общества, и мнение широкого большинства непременно учтется при обсуждении конкретных предложений и принятии плана реформы. В-пятых, все предложения должны быть реальными и логичными. Прежде чем предложения будут включены в план, они должны будут рассматриваться с точки зрения их объективности и затрат на реализацию. В-шестых, следует помнить о законности. Все предложения по реформе должны быть совместимы с Основным Законом КНР и не должны нарушать договорных обязательств Китая и Великобритании.

Цели реформы направлены в первую очередь на усиление существующей системы государственной службы при ее необходимой одновременной модернизации, они не разрушают сложившуюся систему. Необходимо реформировать существующую структуру административного управления, убирая все недостатки и вводя постепенно все нужные усовершенствования.

Таким образом, необходимо создать:

- Открытые, структурированные и равноправные рамки государственной службы с более гибкой и справедливой системой продвижения госслужащих. Очень важно подбирать исполнителей, которые бы по своему образованию, опыту работы и личным качествам соответствовали занимаемой должности.

- Иную систему поощрений и наград госслужащих, которая будет иметь элементы соревнования и конкуренции. Награда в первую очередь должна соответствовать реально проделанной работе и конечным результатам, а не утвержденному сверху перечню.

- Культуру управления, ориентированную на обслуживание нужд населения, которая придает смысл работе госслужащих на всех уровнях. Она создает правильную мотивацию и формирует более ответственное отношение работников к своему труду.

Согласно решению Законодательного собрания КНР от 14 января 1999 г., реформы государственной службы будут проводиться в следующих областях: механизм поступления на службу и увольне-

ния с нее; заработная плата и дополнительные льготы; процедуры дисциплинарных взысканий и поощрений; образование и повышение квалификации госслужащих.

Принципы принятия на работу

Основными принципами получения работы в государственных ведомствах и организациях должны стать доступность и справедливость. Работа в государственной системе не должна казаться менее предпочтительной, нежели работа в частных коммерческих организациях. Только при выполнении этого условия госслужба будет укомплектована профессионалами высокого класса. Важна ясная и устойчивая структура карьерного роста и возможностей продвижения по служебной лестнице. Для талантливых людей с хорошим образованием перспектива служебного роста может оказаться более привлекательным фактором, чем размер заработной платы.

Однако система назначений на службу должна иметь достаточный запас гибкости, чтобы вовремя производить отсев тех людей, которые не подходят для руководящей работы по своим личностным качествам. То есть необходимо достичь разумного баланса между стабильностью и гибкостью системы назначений в госслужбе. При соблюдении вышеперечисленных принципов государственная служба имеет возможность получить хороших исполнителей и руководителей на всех уровнях работы.

В настоящее время система занятости в госслужбе по существу является пожизненной. То есть, получив работу в государственных структурах, служащий может рассчитывать на постоянную занятость даже в условиях кризисов. Увольнение с работы может последовать только в случае совершения какого-либо серьезного проступка. В случае, если служащий не справляется с предложенным объемом работ, его не увольняют, а переводят на другое место, более соответствующее его талантам. Соответственно по выходе на пенсию служащий получает стабильную пенсионную поддержку и некоторые другие социальные льготы.

Таким образом, госслужащий застрахован от безработицы и ему гарантированы пенсионные выплаты. Согласно статистическим данным, в современных условиях подобные гарантии для подавляющего большинства госслужащих являются более весомыми, нежели размер заработной платы. По мнению правительства КНР, эти позитивные аспекты следует развивать и закрепить во время проведения реформы.

Особенно большое внимание следует обратить на систему пенсионного обеспечения. Статистика показывает, что именно гарантированная пенсионная ставка является существенным фактором для привлечения на работу хороших специалистов.

Недостатки современной госслужбы

1. Гонконг переживает период стремительных экономических изменений, связанных как с внешними, так и с внутренними переменами. Эти изменения открывают заманчивые перспективы быстрого финансового роста. Частные фирмы и крупные корпорации предоставляют множество вакансий без каких-либо гарантий, зато с высокими заработными ставками. Все вышеперечисленные позитивные аспекты госслужбы привлекают в первую очередь специалистов среднего возраста. Талантливая молодежь просто не готова к мысли о пожизненной карьере в качестве государственного служащего. Поэтому в настоящее время у госслужбы нет достаточного количества привлекательных факторов, чтобы привлекать молодежь.

2. Недоработанность системы назначений и увольнений сводит на нет возможность обмена талантливыми специалистами между государственным и частным секторами.

3. Гарантированная занятость и пенсионные выплаты приводят к уменьшению активности госслужащих. Слишком высокая стабильность расслабляющее действует на некоторых работников, превращая их работу в череду скучных рутинных процедур.

Таким образом, можно отметить, что даже самые хорошие и позитивные черты могут стать недостатками, если не будет найден разумный баланс между стабильностью, которой госслужба может гордиться, и гибкостью, которой ей не хватает.

Для исправления этих недостатков и отсева пассивных работников было внесено предложение изменить условия приема на работу новых сотрудников.

Все льготы, такие как пенсионное обеспечение, постоянная занятость, бесплатное медицинское обслуживание и т.д., следует предоставлять только тем сотрудникам, которые имеют основные разряды. Прежде чем получить основной разряд, сотрудник обязан проработать не меньше года в данной организации на основе специального соглашения. Те сотрудники, чья работа будет более чем удовлетворительной,

будут представляться к повышению на основной разряд. Те сотрудники, работа которых устраивает руководство, но не вызывает особых похвал, будут иметь возможность продолжить работу по соглашению. Те, кто не подходит по своим навыкам для работы в государственном учреждении, будут отсеиваться через разрыв соглашений.

Такая простая система даст возможность набирать на постоянную работу с предоставлением всех основных льгот только хороших работников. Кроме того, такой усложненный отбор кандидатов внесет элемент конкуренции, который, возможно, окажется привлекательным для молодых специалистов. Предполагается, что элемент конкуренции и соревнования будет нелишним и при отборе кандидатов на ту или иную вакансию из сотрудников, уже имеющих основной разряд. При таком отборе получить высокий пост может не только опытный сотрудник, но и новичок, недавно пришедший в организацию, при условии, что его трудовые навыки и личные характеристики будут лучше, нежели у остальных.

Заработная плата

Правительство КНР назначило специальную комиссию для анализа размера зарплат госслужащих и ее соответствия проделанной работе. Как выяснилось, проблема заключается не столько в размере зарплат, сколько в ее адекватности объемам работы. Комиссия выдвинула несколько предложений, которые основаны на практике наград-поощрений частного бизнеса.

Каждая организация должна иметь специальный наградной фонд, из которого будут выплачиваться премии за конкретные результаты, достигнутые конкретными работниками. Этот фонд должен заменить систему выплат надбавок для всех сотрудников к каким-либо знаменательным событиям или праздникам. Одновременно будут проводиться исследования возможности уравнивания размеров заработных плат в бизнесе и в государственном секторе. Правительство КНР уверено, что как только минуют трудности переходного этапа, госслужащие будут получать гораздо более значительное вознаграждение за свой труд.

Тема 22. МОДЕЛИ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

В основе классификации моделей судебных органов известного французского компаративиста Р.Давида лежат два критерия: Идеологический критерий (религия, философия, экономико-социальная структура); юридическая техника. Он выделяет следующих правовых семей: романо-германскую; общего права; социалистическую, мусульманскую, индусскую и т.д.¹

Есть и другая классификация – К. Цвайгерта и Х. Кетца, который в качестве критерия выдвигают понятие «право-стиль», который складывается из следующих факторов: происхождение и эволюция правовой системы; своеобразие юридического мышления; специфические правовые институты; природа источников права и способ их толкования; идеология. Они выделяют восемь правовых стилей: романский; германский; скандинавский; англо-американский; социалистический; дальневосточный; право ислама; индусское право².

Английская судебная система

Реально основателем общего права (судебной системы) считается Генрих II (1154–1189 гг.). Данное право являлось *королевским*, созданным под покровительством короля, созданный судебной практикой, общим для страны, *процессуальным* (с приоритетом не материального, а судебного права).

Среди источников права традиционно *прецеденты* занимают значимое место в системе английского права. В современных условиях, известно не менее 300 тыс. судебных дел, которые могут приниматься во внимание судом. Ранее судьи Палаты лордов были

¹ Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. 1998.

² Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: В 2 т. М. 2000.

связаны своими предшествующими решениями, а с 1966 г. считается, что «слишком жесткая приверженность прецеденту может привести к несправедливому решению в конкретном деле и ограничить также должное развитие права».

Прецеденты распадаются на обязательные и убедительные. Убедительные – «это такие судебные решения, которые судьи не могут не принимать во внимание, но следовать которым не обязаны. Значение убедительных прецедентов проявляется в основном там, где суду приходится восполнять отсутствие законодательной регламентации»¹.

Обязывающая сила прецедента основана на доктрине «стоять на решенном». При этом судебное решение содержит две части: 1 излагает нормы права; 2 содержит дополнительную информацию, в том числе уточняющие аргументы и рассуждения. Юридическое общество страны с 1865 г. издают «Law Reports», а также газета «Times») публикует материалы наиболее важных решений суда.

Законы парламента является приоритетным по отношению к судебному прецеденту.

Постоянно совершенствуется процесс нормотворчество в этой сфере.

В Англии отсутствует единая судебная система в европейском понимании. Над судами отсутствует единого административного центра. «Суды, рассматривающие гражданские и уголовные дела, несколько различаются, это разные суды». Причем в рамках каждой ветви – гражданской и уголовной – «суды подразделяются на суды первого Звена и суды второго, апелляционного звена»². Основные звенья судебной системы страны:

- мировые (магистратские) суды
- суды графств;
- Суд Короны;
- Апелляционный суд как подразделения Верховного суда;
- Судебный комитет Палаты лордов;

Мировые (магистратские) суды рассматривают до 98% всех уголовных дел в Англии и Уэльсе. В целях облегчения работы вышестоящего Суда Короны компетенция магистратских судов в со-

ответствии с законами 1997 и 2003 гг. значительно расширена. Эти суды заседают в количестве от двух до семи членов и имеют право направить правонарушителя в тюрьму сроком до шести месяцев и (или) наложить штраф до 1 тыс. ф. ст. Если правонарушитель обвиняется в двух и более правонарушениях, этот срок может быть увеличен до 12 месяцев.

Суды графств рассматривают:

- иски в связи с нарушением контракта или в связи с возмещением ущерба на сумму не выше 5 тыс. ф. ст.;
- иски по поводу земель, приносящих доход (не выше 1 тыс. ф. ст. в год);
- иски, связанные с доверительным управлением собственностью, закладом имущества на сумму не выше 30 тыс. ф. ст.;
- дела о наследстве, если сумма оспариваемого имущества составляет не менее 30 тыс. ф. ст.;
- дела, связанные с усыновлением и установлением опеки.

Суд Короны, созданный в соответствии с законом 1971 г. и состоящий из 93 судебных присутствий во всех крупных городах Англии и Уэльса и Центрального уголовного суда в Лондоне. Несмотря на свою территориальную разбросанность, выступает как единый орган¹.

Высокий суд правосудия, созданный в соответствии с актом 1873 г. для консолидации деятельности многочисленных высших судов. Он имеет три отделения: Палата королевской скамьи, Палата по делам справедливости и Палата по семейным делам. В его состав входят 75 судей и многочисленный технический персонал.

Апелляционный суд ежегодно рассматривает до 1700 граждан дел.

Высшим органом Палата лордов, где заседали 13 судебных лордов. После реформы Палата лордов передала свои судебные функции специально созданному Верховному суду Великобритании, состоящему из 12 судей

Правом выдвижения в состав Суда обладает только премьер-министр, назначение осуществляет монарх, а подбором кандидатуры занимается специальный комитет¹.

¹ Романов А.К. Правовая система Англии. М. 2000. с.169.

² Романов А.К. Указ.соч. С.244-247.

¹ Анарова Т.В. Суды и судебный процесс в Великобритании: Англии,

Судебная система США

Уникальные социально-экономические и политические условия способствовали развитию плюралистической правовой системы состоящей из правовых систем 50 штатов и федеральной правовой системы. «В последние 50–80 лет произошли фундаментальные изменения в американском праве. В этот период времени в США ушли с правовой системы, в которой доминирует общее право, к системе, в которой статусы, принимаемые законодательной властью, стали главным источником. Официальная консолидация федерального статутного права чествует в виде *Свода законов США* (United States Code), который подразделяется на 50 титулов:

Свод федеральных правительственных нормативных актов (Code of Federal Regulations) также имеет 50 предметных разделов. Аналогичные консолидации существуют на уровне различных штатов, которые применяют различные наименования.

Судебная федеральная система состоит примерно из 100 окружных судов, в которых работают около 500 судей, принимающих решения единолично. «Поскольку каждый округ охватывает весь штат, либо значительную его часть, суд, как правило, водит свои заседания в нескольких городах округа.

Следующей инстанцией федеральной судебной системы являются 13 апелляционных судов, где дела рассматривает коллегия из трех судей.

Вершину федеральной судебной пирамиды занимает Верховный суд США в составе девяти членов

Военный апелляционный суд (пересматривает решения военно-полевых судов в отношении военнослужащих);

Апелляционный суд по делам ветеранов;

Налоговый суд;

Претензионный суд;

Суд по делам о банкротстве.

Мировым судьям принадлежит «юрисдикция по всем мелким делам полицейского характера и гражданским искам на незначительные суммы», они «ведут предварительное следствие в случаях крупных уголовных преступлений, арестовывают обвиняемого, если налицо очевидные (prima facie) улики для предания суду выс-

шей инстанции». Те же самые функции по уголовным делам выполняют суды мэров в городах.

Суды графств и муниципальные суды, которые принимают апелляции на решения судов мэров и мировых судей; «в их компетенцию входят гражданские дела на значительные суммы и дела уголовные, однако не самые тяжкие».

В Высшие суды, которые наряду с исполнением апелляционных функций в отношении всех низших судов являются судами первой инстанции по делам самого го характера, как гражданским, так и уголовным.

«**Окружные суды**» или «суды участковые»,

Верховные суды штатов служить только апелляционными инстанциями»¹.

Верховный суд США играет ключевую роль в разработке и реализации правовой политики страны.

С 1988 г. резко сужен круг дел, подпадающих под обязательную юрисдикцию Верховного суда, и в то же время расширены возможности истребования им дел по своему усмотрению

По решение *Marbury v. Madison* (1803 г.), Верховный суд США окончательно закрепил свое право конституционного надзора.

Институт присяжных сохранил свое значение в США гораздо больше, чем в Англии

В настоящее время с их участием ежегодно рассматривается более 100 тыс. дел.

Романо-германская судебная система

Фундаментом романо-германской правовой семьи являются страны континентальной Европы, где по мере развития общества усиливалась центральная государственная власть и бюрократия, расширялась законодательная активность государства

В силу устойчивой государственнической традиции во Франции начиная с правления Наполеона I окончательно сложились две ветви юстиции – обычная и административная.

Общегражданские трибуналы большой инстанции в стране насчитывается – 181 (в том числе 175 на континентальной территории); некоторые из них состоят из нескольких палат. Они решают

Уэльс, Шотландия. М. 1996. С.91.

¹ Вильсон В. Государство: Прошлое и настоящее конституционных учреждений. М., 1905. С. 439-440.

дела, по которым обязательно используются услуги адвоката, а размер иска превышает 7600 евро (в случае, если они компетентны решать некоторые категории дел с меньшей суммой иска, то при сумме иска 3800 евро. вопросы о браке и разводе, об усыновлении, о гражданстве.

Трибуналы малой инстанции используют простую, устную и дешевую судебную процедуру, и им подсудны дела с суммой иска менее 7600 евро.

Мировые суды, их количество – 3300 и они рассматривают дел стоимостью 1500 евро и малозначимые уголовные правонарушения.

Наиболее тяжкие преступления, такие как убийство или вооруженный грабеж, подсудны 99 региональным судам *ассизов* – специализированным судебным органам в составе коллегии из трех судей и девяти присяжных

35 апелляционных судов «осуществляет контроль за предварительным заключением, выносит решения по жалобам на все распоряжения следственного судьи и принимает решения о передаче дела в суд *ассизов*».

Вершиной общегражданского судопроизводства *Кассационный суд* – старейший и наиболее авторитетный судебный орган страны, возглавляемый первым президентом и состоящий из шести палат (трех – по гражданским делам, одной – по коммерческим спорам, одной – по социальному праву и одной – по уголовному праву). В его составе заседает около 90 судей-советников и около 40 советников-референтов (количественные параметры время от времени меняются). При нем прикомандированы генеральный прокурор, главный генеральный адвокат и 22 генеральных адвоката.

Германская федерация, организованная по инициативе Пруссии, представляла совершенно иной тип союзного государства, т.к. правовая основа объединения этой страны была подготовлена всем предшествующим ходом правового развития и глубокими работами германских юристов.

«В Германии собрание действующего законодательства имеет следующую предметно-отраслевую структуру:¹

- 1) государственное и конституционное право;
- 2) управление;
- 3) правосудие;
- 4) гражданское уголовное право;
- 5) оборона;
- 6) финансы;
- 7) хозяйственное право;
- 8) трудовое право, социальное право, обеспечение против войны;
- 9) связь, путей сообщения, водный транспорт¹.

Кроме конституционной, ключевую роль во всей судебной и конституционных системах, существует пять основных юрисдикции: **общая, административная, финансовая, юрисдикция по трудовым делам и юрисдикция по финансовым вопросам**. Все эти юрисдикции действуют и на уровне земель, и на федеральном уровне, где каждую из них возглавляет и высшая инстанция – Верховный суд².

Судебная ветвь общей юстиции в рамках земель содержит суды трех уровней.

Участковые суды, среди наиболее распространенных дел которых – жилищные споры, автоаварии, дела из договоров купли-продажи.

Суды земель «возглавляются президентом (который одновременно является судьей), президиумом и состоят из председательствующих судей и судей. В составе судов обязательно создания палаты по гражданским делам, включая палаты по торговым спорам, и по уголовным делам»².

Высшие суды земель выступают как апелляционные и кассационные судьи, а также как суды первой инстанции.

Административная юстиция в Германии представлена 52 административными судами, 16 высшими административными судами и федеральным административным судом. Ветвь финансовой юсти-

¹ Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник /отв. ред. А.Я. Сухарев. М., 2000.

¹ Гражданское и торговое право зарубежных государств: Учебник: в 2 т. Т.1. /Отв.ред. Е.А.Васильев, А.С. Комаров. 4-е изд. М., 2004. С. 51.

² Судебные системы европейских стран: справочник / Пер. с англ.и франц. С.73;Жалинский А.Э., Рерихт. А.А.Введение в немецкое право. М. 2001. с.22-23.

ции несколько короче, поскольку она состоит из судов двух инстанций – 19 финансовых судов и федерального финансового суда. Зато суды по трудовым делам и суды по социальным вопросам представлены тремя инстанциями: две из них сконцентрированы на уровне той или иной земли, одна – на федеральном уровне².

Конституционная юстиция представлена в большинстве земель собственными конституционными судами, судей избирается бундестагом, половина – бундесратом он решает споры по искам граждан о нарушении конституционных прав и свобод, споры по поводу конституционных правовых актов

Судебные системы стран Востока

Мусульманское право

Главным источником являются правовые нормы (Коран, Сунна, толкования мусульманских ученых)-охватывающих все аспекты различных сторон жизни и деятельности государства, общества, каждого человека, где право составляет часть религии.

Судебная система Ирана находится под жестким контролем. Самыми широкими полномочиями обладает не только рахбар, но и Совет по охране конституции- главный юридический орган, который следит за соответствием принимаемого законодательства нормам ислама. Высшим судебным органом является Высокий совет правосудия, состоящий из главного судьи Верховного суда, генерального прокурора и трех выборных от мусульманских правоведов. Данный орган предлагает парламенту законопроекты в сфере судебной власти, а также рассматривает кандидатуру на пост министра юстиции, подбирает кандидатуры на судебские должности. В условиях, когда лидеры мусульманского духовенства следят за основными направлениями общественной жизни, Верховный суд не имеет значимых полномочий: он лишь определяет правильность правоприменения нижестоящими судами, но не вправе обсуждать конституционность тех или иных правовых норм. Нижестоящие суды -это исключительно шариатские суды, рассматривающие как гражданские, так и уголовные дела. Наряду с ними есть еще специализированные суды для духовенства с широким представительством исламских ортодоксов, для репрессий реформистски настроенных священнослужителей.

Судебная система Индии.

Без согласия с законодательной властью, Президент назначает

судей Верховного суда и высших судов штата и территорий. Назначаемые президентом губернаторы штатов и территорий самостоятельно формируют нижестоящие суды

Главный суд страны, одновременно орган конституционной юстиции Индии- Верховный суд. В штатах, кроме 18 высших судов штатов, действуют окружные суды с неограниченной юрисдикцией по гражданским и уголовным делам . В нижеследующей ступени функционируют суды мунсифов и дополнительные суды. В деревнях действуют суды панчаятов, избираемые местным населением и рассматривающие наиболее незначительные дела. А также функционируют военные суды.

Судебная система Японии

Права понималось как необходимость поощрения скромности. Указы императора «запрещали роскошь, осуждали накопительство, регламентировали потребление самураев, запрещали курение табака»¹.

Административная реформа, создавшая префектуры вместо феодальных княжеств, ликвидировала феодальный сепаратизм². Судебную систему возглавляет Верховный суд в составе главного судьи и 14 судей, который является последней инстанцией при решении всех гражданских, уголовных и административных дел. Верховный суд, также выполняет функции органа конституционной юстиции, рассматривая вопрос о конституционности любого закона, указа, постановления. Он производит назначения судей нижестоящих судов. Нижестоящие суды представлены восемью высшими судами для большинства дел.

Главным звеном судопроизводства- 50 окружные суды (в каждой префектуре) и 575 дисциплинарные суды, рассматривающими малозначительные гражданские споры и мелкие уголовные дела.³

¹ Там же. С. 319.

² История стран Азии и Африки в Новое время: в 2 ч. Ч 2. М., 1991. с. 74,76.

³ Малько А.В., Саломатин А.Ю. Сравнительное правоведение. М. 2008. с.255-259.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственное управление – это процесс решения проблем, возникающих вследствие происходящих изменений. В современном социуме постоянно происходят изменения. Эти постоянные изменения порождают проблемы. Чем больше масштаб и скорость изменений, тем более многочисленными и сложными будут проблемы. Проблемы требуют решения. Реализации принятых решений вызывают еще больше изменений. Основная задача государственного управления является следующей: решать краткосрочные и среднесрочные, долгосрочные проблемы в развитии страны. Это необходимо, потому что во внутренней и внешней среде государственного управления постоянно происходят изменения. Развиваться всегда есть разработка и принятие управленческих решений, приобретение навыков решения все более сложных задач для обеспечения конкурентоспособности данного социума в современном глобальном мире. В разных моделях государственного управления есть разные возможности для повышения конкурентоспособности страны. Либерально-демократический модель предназначена для того чтобы повышать возможность принятия хороших решений для повышения конкурентоспособности данного социума в современном глобальном мире, т. к. поощряет открытые дискуссии и постоянно защищает свободу распространения информации, свободу дискуссий и свободу прессы, обеспечивая возможность разработку и реализации рациональных управленческих решений. В военных, авторитарных режимах не допускается дискуссий, обсуждений, сомнений и вопросов. Это затрудняет обмен информацией, необходимый для выработки обоснованных заключений. Вместо объективных, такие режимы часто принимают субъективные решения, имеющие неважные последствия. Эти режимы неэффективны.

