

**Учреждение образования «Гомельский государственный
университет имени Франциска Скорины»**

КОНСПЕКТ ЛЕКЦИИ
по теме «ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ»
по дисциплине «Государственное и местное управление»
для студентов специальности
«Государственное управление»

Автор-составитель:
Геврасёва А. П., к.э.н., доцент

Гомель 2015

ТЕМА 11 Зарубежный опыт организации государственного управления

- 1. Организационные основы и механизм государственного управления в США**
- 2. Институциональный подход к организации государственного управления во Франции**
- 3. Организация государственного управления в ФРГ**
- 4. Специфика организации системы управления в Великобритании**

1. Организационные основы и механизм государственного управления в США.

В конституции США закреплена модель *президентской республики*, характерной чертой которой является жесткое разделение властей.

Конгресс США является законодательным органом страны. Кроме законодательных конституция закрепила за Конгрессом и другие *функции*: контроль над исполнительной и судебной властями (через процедуру импичмента), участие в назначении высших должностных лиц, утверждение международных договоров и т.д.

Конгресс исполняет также важные общеполитические функции. Он работает с избирателями, представляет их интересы, участвует в разрешении социальных конфликтов и т.д.

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

Палата представителей (нижняя) состоит из 435 членов, которые полностью переизбираются каждые два года. Нижняя палата должна отражать настроения американского общества, поэтому численность делегаций штатов зависит от численности их населения, которое пересчитывается каждые 10 лет. Один член нижней палаты должен представлять примерно 520 тыс. человек. Кроме полноценных членов, в деятельности палаты принимают участие делегаты от столичного округа Колумбии и некоторых «ассоциированных» с США территорий (Пуэрто-Рико, Гуам и т.д.), но они не имеют права голоса.

Основную законодательную работу в палате ведут ее комитеты, которых обычно около 20, они в свою очередь делятся на, примерно, 100 подкомитетов. *Комитеты делятся на постоянные, специальные и объединенные. Наиболее важными являются постоянные, предназначенные для рассмотрения законопроектов определенного профиля.*

Сенат – верхняя палата – призван представлять в Конгрессе интересы отдельных штатов. В верхней палате все штаты, независимо от своего размера, равны и представлены 2 сенаторами, их общая численность составляет 100 человек. Сенат обладает равными с Палатой представителей законодательными правами и имеет также несколько специфических конституцион-

ных обязанностей. В процессе импичмента именно Сенат выступает в качестве суда. Он обладает рядом важных функций в системе «сдержек и противовесов». Его «совет и согласие» требуется для назначения высших должностных лиц, а также ратификации международных договоров. По конституции главой сената является вице-президент США. Но голосует он только в том случае, если голоса делятся поровну.

Институт президентства является одним из важнейших новшеств, которые ввели в политическую практику составители Конституции США. Срок полномочий Президента – 4 года, конституционно закреплено два срока пребывания в Белом доме. Полномочия президента можно разделить на *конституционные (исключительные)*, делегированные Конгрессом, а также *подразумеваемые*, опирающиеся на широкую трактовку конституции. Конституция объявляет президента главой исполнительной власти с широкими полномочиями. Президент является верховным главнокомандующим, а также руководит внешней политикой страны.

Президент по конституции – важный элемент законодательного процесса. Он обладает правом *вето*. Президент обладает *правом обращаться к Конгрессу с посланием о положении в стране*, которое обычно содержит законодательную программу правительства.

Делегированные полномочия переданы президенту решением Конгресса и утверждены законодательно, например, *бюджетные права* Президента. Контроль над тем, как президент трактует свои конституционные полномочия, осуществляется Конгрессом, например, его чрезвычайные полномочия в условиях внутренних и международных кризисов. Президент также является главой своей политической партии.

При Президенте действует собрание министров, руководителей департаментов, которое составляет Кабинет, численностью 14 человек, в который могут входить и другие, специально назначенные президентом лица.

Исполнительную власть в США представляют Президент, Исполнительное управление (офис) президента, исполнительные департаменты, независимые агентства и правительственные корпорации. *Исполнительные департаменты (министерства) являются важнейшими органами исполнительной власти. Департаменты неравнозначны как по своим размерам, бюджету, так и по государственно-политическому значению. В настоящее время существуют следующие исполнительные департаменты: государственный, обороны, финансов, юстиции, внутренних дел, также сельского хозяйства, торговли, труда, здравоохранения и социальных служб и т.д.*

Отличие исполнительных департаментов от независимых агентств состоит в менее жесткой подчиненности президенту и в более узкой их специализации. Численность независимых агентств достигает несколько десятков (комиссия по междуштатной торговле, НАСА и др.).

Правительственные корпорации возникли сравнительно недавно и действуют в тех сферах экономики, где привлечение частного капитала или нежелательно, или невозможно из-за высокой общественной значимости

при одновременно невысокой рентабельности (почтовая служба, американская транспортная корпорация и другие).

Структура власти в штатах продолжает определяться местными конституциями. Организация власти в штатах построена на жестком разделении законодательной и исполнительной властей. Законодательная власть в них принадлежит представительным учреждениям, разнообразным по названиям, но обычно объединенным понятием «легислатура». Подобно федеральному конгрессу они состоят из двух палат – палаты представителей и Сената.

Во главе исполнительной власти штатов стоит губернатор, избираемый обычно на четыре года. Население продолжает непосредственно избирать ряд других должностных лиц, которые могут действовать вполне независимо от губернатора (секретарь, атторней, казначей, аудитор и другие).

Наряду с независимыми должностными лицами в штатах существует большое число автономных департаментов, комиссий и советов. Некоторые из них формально подчинены губернатору, другие действуют вполне самостоятельно.

Власти штатов (исполнительные и законодательные) действуют вполне независимо от федеральных органов, кроме случаев нарушения конституции США.

Некоторые функции местного управления осуществляются в США органами общей компетенции (графства, муниципалитеты, тауншипы) и 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, которых насчитывается около 1500.

Государственные служащие в США делятся на две основные группы: 1) политических руководителей, назначение которых производится в соответствии с принципами патронажа;

2) профессиональных бюрократов, проходящих службу на основании «системы заслуг», карьера большей их части строится на основе закона Пендлтона (конкурсная система и т.д.), другие отнесенные к разряду «исключительных» следуют внутриведомственным документам (дипломаты, служащие, ФБР, ЦРУ и другие).

2. Институциональный подход к организации государственного управления во Франции.

Задача институционального подхода состоит в раскрытии сути государства в том смысле, что оно призвано обеспечивать условия для снижения транзакционных издержек на рынке, способствуя равенству хозяйствующих субъектов, поддерживая оптимальный для общества уровень конкуренции между ними. *Государство берет на себя часть полномочий, переданных ему гражданами, с правом контроля деятельности в сферах спецификации и за-*

щиты прав собственности, создания каналов обмена информацией, разработки стандартов, создания каналов физического обмена товарами и услугами, правоохранительной деятельности и производства общественных благ. Эффективный результат в этой сфере может быть достигнут через организацию институтов, взаимодействие которых позволит обеспечить функционирование и развитие государства в целом на основе максимально полного удовлетворения потребностей граждан.

Французский опыт государственного устройства интересен по ряду причин. Во-первых, в отличие от Великобритании и США, которые развивались преимущественно эволюционно, Франция долгое время являлась классическим примером общественной нестабильности. За последние 200 лет она пережила 4 революции, 5 монархий, 5 республик, 2 режима, не оформленных конституционно, 4 временных правительства и 12 конституций.

Название политического режима современной Пятой республики не получил общепринятого названия. Он именуется полупрезидентским, смешанным и т.д.

Конституция Пятой республики превратила президента, игравшего ранее второстепенную политическую роль, в центральную фигуру структуры государственного управления. Выборы Президента прямые, всеобщие, проводятся по мажоритарной системе абсолютного большинства. **Президент** избирается сроком на 5 лет с правом неограниченного переизбрания.

Полномочия президента французской республики можно разделить на **собственные** и **осуществляемые совместно с правительством**. Он объявляется гарантом соблюдения Конституции и международных договоров, сохранения национальной независимости и территориальной целостности. Глава государства отправляет правительство в отставку согласно заявлению Премьер-министра, председательствует в Совете министров (правительство). К правительственным правам президента примыкают его парламентские полномочия. Он имеет право досрочно распускать Национальное собрание (нижняя палата парламента), объявлять референдумы, вводить чрезвычайное положение и др.

Гораздо шире круг полномочий, осуществляемых президентом и правительством совместно. В этом случае акты главы государства требуют дополнительной подписи (контрассигнации) главы правительства.

Французское **правительство** тесно связано с Президентом. Формирование правительства начинается с назначения руководителя правительства – Премьер-министра. Отставка премьера означает и отставку всего кабинета, связанного солидарной политической ответственностью. Правительство менее устойчиво, чем президент и даже Национальное собрание. Оно меняется раз в 3-4 года. После назначения премьер-министра начинается формирование самого правительства. Состав его зависит от мнения, как Президента, так и Премьера. Премьер не является главой правительства, он руководит не самим правительством, а его деятельностью. Главой правительства считается Президент, возглавляющий Совет Министров.

Важнейшей правительственной структурой является Совет Министров. Существует определенная иерархия членов правительства, число которых может достигать до 50. *На верхней ступени - государственные министры - руководители важнейших ведомств (около 5), затем идут обычные министры – руководители самостоятельных ведомств, их помощники, называемые министрами-делегатами, и государственные секретари.*

Парламент, которому вручена законодательная власть, состоит из *Национального собрания и Сената. Национальное собрание (нижняя палата)* состоит из 577 депутатов, которые избираются на основе всеобщего, равного, тайного и прямого голосования.

Особенностью избирательной системы является создание института заместителей депутатов. На выборы кандидат идет вместе со своим возможным заместителем. В случае досрочного прекращения депутатом своих полномочий, его место в Национальном собрании занимает заместитель.

Палаты французского парламента неравноправны. Решающая роль в исполнении главных парламентских функций принадлежит Национальному собранию.

Руководят деятельностью палат парламента председатели при помощи бюро. Парламентскую повестку дня, направление ее законодательной работы определяет совещание (конференция) председателей. В структуру парламента входят также различные комиссии, партийные фракции. Во Франции законодатели менее свободны в своих действиях, чем в Англии, где действует принцип парламентского верховенства, или США, где Конгресс и органы исполнительной власти действуют достаточно независимо друг от друга.

Франция имеет *трехуровневую систему организации власти на местах: коммуна, департамент, регион*. Одновременно она имеет пятиуровневое административно-территориальное деление: коммуна, кантон, округ, департамент, регион. Кантоны и округа не имеют собственных властных органов и являются преимущественно избирательными округами.

3. Организация государственного управления в ФРГ.

Система органов государственной власти ФРГ базируется на принципе разделения властей. **Законодательная власть** принадлежит *бундестагу; исполнительная — федеральному президенту* (в небольшой степени) и *федеральному правительству*; правосудие осуществляется Федеральным конституционным судом, Федеральным верховным судом (официально именуемым Федеральной судебной палатой) и иными судами.

Законодательную власть, согласно Конституции, осуществляет **парламент ФРГ**, состоящий из двух палат — *бундестаг* (нижняя) и *бундесрат* (верхняя), не имеющих равного статуса. Они различаются порядком формирования палат, сроками и объемом полномочий и т.д.

Нижняя палата парламента — *бундестаг* — избирается на четыре года путем всеобщих, прямых, равных выборов. Депутаты бундестага, согласно

Конституции, являются представителями всего народа, не связаны наказаниями или указаниями и подчиняются лишь своей совести, т.е. имеют свой мандат. Бундестаг выбирает своего председателя (дословно — президента), его заместителей и секретарей. Председатель осуществляет распорядительные права в здании бундестага и обладает в нем полицейской властью: без разрешения председателя в помещениях палаты не может производиться обыск, изъятие документов. Бундестаг создает постоянные комитеты, иные вспомогательные органы; он вправе обрести следственные комитеты, а также принимать свой регламент.

Верхняя палата парламента — бундесрат. Члены бундесрата назначаются правительствами земель из своего состава и отзываются таким же образом, они не могут быть одновременно депутатами бундестага. Для руководства и организации деятельности бундесрат избирает своего председателя сроком на один год.

Парламент ФРГ осуществляет законодательные полномочия. Конституция 1949 г. разделяет компетенцию между федерацией и землями. Парламент принимает законы в сфере исключительной и конкурирующей компетенции федерации и земель, а также по вопросам, по которым федерация может издавать общие правовые предписания.

Отличительная особенность законодательной процедуры в ФРГ — предоставленное бундесрату право практически без согласия бундестага принимать законы в условиях так называемого состояния законодательной необходимости, если федеральное правительство считает такой законопроект неотложным. Такая процедура служит подтверждением считать бундесрат верхней палатой парламента.

Парламент ФРГ ратифицирует международные договоры, если они затрагивают политические отношения или вопросы компетенции федерации.

Исполнительная власть, согласно Основному закону, принадлежит **федеральному президенту**, который действует по указаниям правительства. Федеральный президент избирается косвенными выборами сроком на пять лет.

Федеральный президент наделен значительными полномочиями: представляет государство в международно-правовых отношениях, заключает от имени ФРГ договоры с иностранными государствами, аккредитует и принимает послов. Он назначает и увольняет федеральных судей, федеральных чиновников, офицеров и унтер-офицеров. Однако для действительности актов федерального президента необходима их контрассигнатура Федеральным канцлером или компетентным министром.

Важнейшую роль в жизни германского государства играет **Федеральное правительство**. Особое положение в нем занимает его глава — Федеральный канцлер. Федеральное правительство, согласно Основному закону, состоит из федерального канцлера и федеральных министров. Федеральный канцлер избирается бундестагом по предложению Федерального президента.

Он определяет основные направления политики и несет за них ответственность.

Федеральная счетная палата — это высшее федеральное ведомство, независимый орган финансового контроля, подчиненный только закону. В рамках установленных задач счетная палата содействует парламенту и федеральному правительству в принятии ими решений.

Задачей счетной палаты является проверка расчетов, рентабельности и правильности ведения бюджета и руководства экономикой; проверка отчета федерального министра финансов обо всех доходах и расходах, а также о состоянии государственного имущества и государственного долга за текущий финансовый год. Ежегодно она предоставляет бундестагу и бундесрату специальный доклад по поводу проведенной ею проверки.

4. Специфика организации системы управления в Великобритании.

Великобритания является **парламентской монархией**, где правительство формируется парламентским большинством. Из принципа парламентского верховенства вытекает отсутствие в Соединенном королевстве системы конституционного контроля.

Великобритания является **монархией**, где монарх формально обладает очень широкими правами. В Англии правит Виндзорская династия по известной формуле «Король царствует, но не правит». Здесь по-прежнему кастильская система престолонаследия, согласно которой мужчины имеют преимущество перед женщинами только при равной с ними степени родства. До сих пор сохраняется запрет на занятие престола католиками. Королева (королева) выполняет преимущественно ритуальные функции, являясь символом нации, преемственности ее исторического развития, стабильности государственного строя.

Парламент Великобритании формально состоит из монарха, палаты лордов и палаты общин.

Организация системы высших органов исполнительной власти в Великобритании основывается на конституционном принципе ответственного правительства. Он подразумевает, что правительство формируется парламентским путем — партией, получившей большинство мест в палате общин, находится у власти, пока пользуется поддержкой нижней палаты. Правительство Великобритании имеет своеобразную **структуру: состав кабинета и официального правительства** не совпадает. Англосаксонской системе правительства свойственно разграничение понятий «кабинет» и «правительство».

Руководитель кабинета — **премьер-министр**. Согласно сложившемуся конституционному обычаю, королева назначает на эту должность лидера партии, которая получила большинство мест в палате общин. *Великобритании присуща проявляющаяся и в других странах тенденция усиления роли правительства в противовес правительству как коллегиальному органу. Ре-*

шения о числе министров и центральных ведомств, разграничении их ведомственных полномочий, об упразднении правительственных постов и центральных ведомств принимаются по существу премьер-министром, но юридически решение оформляется в форме приказа в совете.

Основные принципы организации и деятельности многих министерств сложились в XIX — первой половине XX в. и с тех пор остаются стабильными. Другие министерства, особенно осуществляющие экономическое и социальное регулирование, а также региональные министерства на рубеже XX–XXI вв. претерпевают почти непрерывные административные реформы. Меняется количество министерств, реорганизуется их внутренняя структура.

Лорд-канцлер — традиционно один из самых высокопоставленных членов кабинета и правительства. Будучи членом кабинета, лорд-канцлер в то же время является председателем палаты лордов, одним из судей Верховного суда и председателем апелляционного суда. Он имеет статус «главного советника правительства и премьер-министра по конституционным и юридическим вопросам».

Генеральный атторней и генеральный солиситор Великобритании имеют ранг членов правительства и Тайного совета, но не кабинета. Подобно лорд-канцлеру они считаются «юристами Короны». В обязанности генерального атторнея входит: консультирование правительственных департаментов по правовым вопросам, защита интересов Короны в судах. Под его общим руководством действует директор публичных преследований, назначаемый министром внутренних дел. Генеральный солиситор считается заместителем генерального атторнея.

Регулирующие агентства — новая правительственная структура, возникшая в ходе административной реформы конца XX в. Они работают под контролем министерств и обладают наблюдательными, совещательными и координирующими функциями. Регулирующие агентства работают в постоянном контакте с органами местного самоуправления. В отличие от министерств в агентствах работают не только гражданские служащие, но и общественные деятели. Своим статусом регулирующие агентства Великобритании напоминают независимые агентства США, по образцу которых они созданы.

Если регулирующие агентства подчинены только министерствам, то **публичные корпорации** находятся в двойном подчинении. В первую очередь публичные корпорации официально подчинены и подотчетны парламенту. Они создаются, наделяются полномочиями, распускаются актами парламента, в силу которых, как правило, обладают той или иной степенью управленческой самостоятельности.

Хотя государственная система Великобритании демонстрирует в целом стабильность и эффективность, правительство страны предпринимает постоянные усилия в целях совершенствования ее отдельных элементов.

Современный облик института государственной службы в Великобритании во многом определили крупные административные реформы 70–80 гг. XX в. Для их подготовки был создан комитет по реформе гражданской служ-

бы (комитет Фултона), представивший правительству доклад, в котором предложил принципиально новую модель гражданской службы — менеджеральную. Идея заключалась в том, чтобы перенять рациональные и эффективные методы руководства, используемые в бизнесе. В основу реорганизации гражданской службы положена американская модель административно-государственного управления.

Менеджеральная модель государственной службы предполагает вовлеченность административного аппарата в процесс выработки политических решений, касающихся как долгосрочной, так и текущей политики министерств. В соответствии с рекомендациями комитета Фултона организационная структура министерств перестроена таким образом, чтобы приблизить их к решению политических задач. В министерствах появились отделы по планированию политики. Их задача — следить за тем, чтобы текущие политические решения принимались с учетом долгосрочных перспектив.

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМ.Ф. СКОРНИЦЫ