Министерство Образования Российской Федерации

**Байкальский Государственный Университет**

**Экономики и Права**

**Кафедра государственного и муниципального управления**

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

**По дисциплине:** Система государственного управления

**Тема:** Административно-государственное управление в Германии

ИРКУТСК 2005

# Введение

Административно-государственное управление - молодая, быстроразвивающаяся область научного знания. В последние годы в нашей стране стремительно растет интерес к достижениям в этой науке, поскольку подготовка квалифицированных профессиональных государственных служащих становится настоятельным требованием времени. Страны Запада первыми встали на путь научной организации труда государственных служащих, что обусловливает интерес специалистов к опыту этих стран.

Опять же в силу принципиальных различий между отдельными странами: географические и климатические факторы, исторически сложившиеся устои и традиции, общий менталитет нации – выделение какой-то общей школы западного мира – невозможно. Даже в отдельно взятой стране существует несколько основных школ, предлагающих свои оптимальные цели для государства и методы их достижения.

По мнению многих специалистов Германия наиболее близка к России, с точки зрения географических и исторических особенностей. И, на мой взгляд, будет интересно и полезно более подробно разобраться в административно-государственном устройстве этой страны, провести аналогии и, возможно, сделать некоторые предложения по применению зарубежной практики в нашем государстве.

Особенно актуально в виду того, что правительство нашего государства уже активно использует опыт Германии при проведении реформ, но об этом уже в основном тексте моей курсовой работы.

# Глава 1. Теоретическая основа административно-государственного управления в Германии

## 1.1 Философско-антропологический подход

Наиболее влиятельной среди европейских школ административно-государственного управления является немецкая. Особенностью теории административно-государственного управления в Германии выступают фундаментальные теоретические исследования философского характера. Немецкий классический идеализм дал свою спекулятивную интерпретацию государственному и административно-государственному управлению. Именно философия создала институциональные рамки, в которых начали свое развитие теория политики и теория административно-государственного управления в Германии. Известный политолог К. Ленк пишет, что в силу прочности государственных традиций в Германии до сих пор продолжает существовать концепция, согласно которой политическая наука - это государствоведение, дополненное анализом динамики государственных институтов. Он ссылается на работы В. Вебера, Э. Форстхоффа.

С самого начала своего возникновения в немецкой школе государственного администрирования обозначился дуализм философского осмысления проблем административно-государственного управления и социологии административно-государственной деятельности. При этом философский и социологический аспекты рассматривались как модусы государственности. Большая часть западногерманских политологов в духе классических традиций видит в государственном администрировании воплощение «трансцендентального разума», «вечных» ценностей и сферу реализации свободы. Это в наиболее яркой форме иллюстрируют концепции Х. Куна, Э. Форстхоффа, Э. Хиппеля.

По мнению Куна, основой, на которой должен строиться предмет теории административно-государственного управления, и тем, из чего он черпает свою экзистенцию, является человеческая природа, в силу чего рассмотрение государственного администрирования должно носить философский характер: «Государство живет человеком: человек основывает, формирует, руководит им и одновременно живет в нем, постигая его как свою судьбу».

Философско-антропологический подход к государственному администрированию свойствен также А. Гелену. По его мнению, административно-государственное управление и право являются «фундаментальными антропологическими институтами». Стремление к стабильности внутреннего и внешнего мира, пронизывающее, по мнению Гелена, все человеческое бытие, становится основой административно-государственного управления. Административные институты сложились в процессе человеческого общежития «путем стабилизации порядка и правил». Они являются не отражением экономической и социально-политической структуры общества, а «некоей системой, рационально-организованно закрепляющей исторически сложившиеся отношения между людьми». В концепции А. Гелена современные структуры административно-государственного управления предстают как социально индифферентные, как некий «нейтральный» административный аппарат, используемый теми или иными политическими силами в качестве «руководящего штаба новой системы для принуждения своих противников». Аналогичную мысль выдвигает Ф. Ионас, подчеркивая, что административные институты «как таковые не представляют чьих-то особых интересов и не нуждаются для своего оправдания в каком-либо мировоззрении, а являются принципом эмансипации».

Таким образом, административно-государственное управление у Гелена и Ионаса превращается в самодовлеющую силу, «с особыми закономерностями развития его институционалъности». И хотя Гелен отмечает в своей концепции факт использования административно-государственного управления в качестве инструмента для достижения целей политическими силами, все равно в целом оно в его версии носит универсальный характер. Особое внимание он обращает на то, что порядок государственного администрирования «снимает» напряжение, возникающее в самом человеке: «Мы являемся свидетелями того, что административно-государственные учреждения общества, законы, а также существующие формы их взаимодействия, наличествующие в качестве социально-политических структур, являются внешними опорами человека». Именно институты «освобождают человека от мучительного поиска достойного поведения, поскольку они предстают перед ним уже сформировавшимися и заранее определенными».

Такая трактовка административно-государственного управления таит в себе угрозу манипулирования сознанием и поведением людей. Гелен вполне осознает присутствие этой опасности: «Современный человек становится полностью управляемым», - подчеркивает он. Однако Гелен полагает, что эта управляемость не носит характера репрессивной манипулятивности. Интересно, что угрозу «новой» очень глубокой несвободы Гелен видит не со стороны административно-государственных институтов, а со стороны «хаотической субъективности», возникающей за счет ослабления институтов. По существу, позиция Гелена сводится к требованию «сильного» государственного администрирования, выдвигаемого консервативными академическими и политическими кругами Германии.

## 1.2 Социологический подход

Идеи «нового Левиафана» развиваются политологами Германии не только в философско-антропологическом, но и в социологическом аспектах. Наиболее типичной для социологического подхода к административно-государственному управлению является концепция В. Вебера. Он полагает, что системе административно-государственного управления необходимо придать больший авторитет, но при этом не следует расширять функции бюрократического аппарата. В. Вебер пишет: «Количественное увеличение государственного аппарата и расширение его социальных функций может сослужить плохую службу. Требовать механического роста государства - значит еще больше ухудшать положение».

Элитарный характер административно-государственного управления в странах Западной Европы В. Вебер считает выражением «сущности современной массовой демократии». По его мнению, на тех, кто правит, возложена задача создания административной элиты, которая должна быть легитимирована народом, общественным мнением. Однако именно в этом и заключается, основная сложность: «демократической легитимации» преграждает дорогу «антидемократическая сущность бюрократии».

## 

## 1.3 Социально-институциональный подход

Следует особо остановиться на концепции административно-государственного управления Людвига Эрхарда, который был вначале министром экономики, а затем вице-канцлером и канцлером Германии. Этот крупный ученый и политический деятель последовательно сочетал научно-исследовательскую работу в ведущих научных центрах с организацией государственной службы в стране. Концепция Эрхарда связана с повышением социальной роли государственного администрирования. Он стремился преодолеть консервативную социальную структуру посредством крупных мер по рассеиванию собственности и демократизации капитала, по смягчению экономических кризисов и классовых противоречий. Все это предусматривало усиление мер по государственному регулированию экономики. Государственным законом был образован Совет экспертов по оценке общего экономического развития Германии. В соответствии с законом Совет экспертов, куда входили крупные ученые, должен был готовить необходимые исходные положения для принятия правительством политических решений.

Эрхард сделал акцент на приведении в порядок государственного бюджета посредством систематического снижения, сокращения расходов, смягчения налогового бремени, запрещений набора новых служащих и повышения окладов, сведения до минимума служебных поездок. Так возникла концепция сформированного общества, провозглашавшая подчинение всех групп населения общему благу, усиление роли правительства, примирение всех классов с существующим социальным строем, утверждение «плюралистического общества союзов», построенного на добровольных совместных действиях всех социальных групп общества. Новая концепция закрепляла определяющую роль административно-государственного управления в развитии общества. Государство и его институты провозглашались стражем общего блага. В таком государстве все должности на государственной службе должны занимать специалисты по общим интересам, которые определяют политику страны. В этом, по Л. Эрхарду, состоит сущность новой техники государственного управления.

Оценивая концепции Л. Эрхарда, профессор К.И. Варламов справедливо подчеркивает, что социально-институциональный подход к государству открывает новые плодотворные возможности для понимания смысла, функции и структуры государственной службы. С этим трудно не согласиться. Государственные чиновники должны хорошо знать интересы всех социальных групп. Сам принцип подбора на государственную службу специалистов профессионалов должен прежде всего основываться на понимании социальных интересов государственными чиновниками. Собственно в этом и заключается основа подхода к государству как социальному, а не правовому институту.

## 1.4 Структурно-функциональный подход

Монистический подход к административно-государственному управлению предлагают сторонники структурно-функционального подхода в Германии. Наиболее последовательно эта точка зрения нашла свое выражение в работах Н. Лумана. Он критикует ведущего «функционалиста» Запада Т. Парсонса за то, что в его системной теории понятие структуры подчинено понятию функции. Иными словами, любая, пусть самая нелепая, структура государственного администрирования в сущности выполняет у Парсонса свою функцию. По мнению Лумана, позиция Парсонса несмотря на кажущуюся рациональность в высшей степени спекулятивна. Всякое действие, по Парсонсу, должно рассматриваться как выполнение какой-либо гипотетической, непознанной функции. Эта позиция фактически делает невозможной какую-либо морально-политическую оценку структуры административно-государственного управления. Преимущество своей структурно-функциональной теории Луман видит в том, что он предлагает постоянно исследовать конкретные функции управленческих структур, а саму структуру административно-государственного управления при этом не рассматривает в качестве чего-либо всеобъемлющего и законченного. Анализ функции государственного администрирования Луман предлагает осуществлять с помощью специфического упрощения реальности. По его мнению, только на определенном уровне абстракции становится возможным «функционально» анализировать и сравнивать все управленческие структуры и процессы.

## 

## 1.5 Теория социального конфликта

Интересный подход к государственному администрированию в рамках своей теории социального развития предлагает ведущий политолог Германии Р. Дарендорф. Анализируя социальную действительность в развитых странах Западной Европы, Дарендорф утверждает, что распределение власти в современном обществе стало достаточно аморфным. Сегодня равновесие конкурирующих групп интересов заменило политическое насилие, осуществляемое в недалеком прошлом каким-либо господствующим классом. Бюрократия, по мнению Дарендорфа, является одной из наиболее влиятельных групп интересов. Будучи «последним» и действительным носителем власти во всех организациях общества, включая государство, бюрократия не имеет какой-либо социальной программы. Цели, во имя которых бюрократия отправляет свою власть, не являются ее целями и не рождаются в недрах ее иерархии. Бюрократия не может оказывать влияние на принятие и осуществление политических решений, она может им сопротивляться, но не может принимать их самостоятельно. Однако в современном государстве никто не в состоянии править, минуя бюрократию, и тем более против ее воли. Одновременно с этим бюрократия не может править, не имея «мозгового треста». В качестве господствующего класса она является «резервной армией власти» или «армией без командующего». По мнению Дарендорфа, когда отсутствуют группы, способные осуществлять политическое господство, а вместо них доминирует безликая бюрократия, для существующей политической системы возникает чрезвычайно большая опасность утраты легитимности. Появляется реальная возможность для групп радикальных реформаторов захватить политическую власть. Нередко такая группа и в теории и на практике тоталитарна77.

В теории административно-государственного управления широко используется теория социального конфликта, разработанная Р. Дарендорфом. Он предложил способы регулирования и «канализирования» конфликтов на различных уровнях административно-государственного управления, разработав программу либерального высокомобильного общества, признающего конфликты и формализующего их протекание. Дарендорф считает, что современный социальный конфликт утратил «абсолютный» характер, стал более «подвижным» и «мягким», превратился в «прирученную» движущую силу изменений. Суть социального конфликта состоит в том, что он может активизировать одновременно процессы расширения и обеспечения прав людей, таким образом увеличивая их жизненные шансы. В системе административно-государственного управления используются методы и методики профилактики конфликтных ситуаций, «формализации» Этапов протекания конфликта, «управления» конфликтными процессами.

# Глава 2. Система государственной службы в Германии

## 2.1 Историческое обоснование административно-государственного типа управления в Германии

Среди европейских стран с федеральным типом административно-государственного управления наиболее влиятельной является Германия. Обратимся вначале к истории германской бюрократии.

Пруссия и ее правящий класс - юнкеры - наложили свой отпечаток на германскую администрацию. Покорность, работоспособность и трудолюбие - все эти качества с самого начала культивировались аристократическим юнкерством. Уже в XVIII веке прусский король Фридрих Великий, имевший страсть к эффективной администрации, организовал университеты для подготовки бюрократов. При объединении Германии под прусским господством прусский административный стиль распространился на новую нацию. Демократические принципы управления не ценились среди германских администраторов - преданность императору была более важной. Одной из причин, приведших к краху Веймарской республики (1919-1933), было то, что класс государственных служащих не испытывал ничего, кроме презрения к демократии. С появлением Третьего Рейха бюрократы с готовностью устремились к Гитлеру.

Крах гитлеровской Германии значительно изменил дух и структуры боннской бюрократии. Сегодняшние гражданские служащие в этой стране привержены демократии. Они получают профессиональную подготовку на последних курсах в различных университетах страны. Боннские бюрократы имеют тенденцию педантично следовать духу Римского права, искусно сведенного в неизменный кодекс, что придает гражданским служащим отчасти догматический, книжный образ мышления.

В последние десятилетия произошли значительные изменения в «политическом мировоззрении» чиновников, иной стала их роль в политической жизни страны. Государственные служащие Германии - это уже не то «особое сословие», каким оно было в германской империи. Давно нет претензий на «независимость и надпартийность» государственного аппарата, что было характерно для бюрократии Веймарской республики. Английский политолог К. Дайсон (профессор Ливерпульского университета) справедливо отмечает, что в послевоенные годы образ немецкого чиновника - объективного и беспристрастного вершителя общественных интересов - был основательно поколеблен. Он также подчеркивает, что развитие бюрократии в Германии осуществлялось при направляющем воздействии политических партий.

Действительно, ведущая роль партий в политическом процессе Германии (закрепленная Основным законом) оказывала и продолжает оказывать серьезное влияние на развитие системы государственного управления. Следует выделить ряд факторов, способствовавших активной роли политических партий в становлении и эволюции системы государственной администрации в Германии:

• концепция «надпартийности и политической нейтральности» бюрократии была скомпрометирована в период нацизма;

• процесс денацификации системы государственной службы не дал желаемых результатов, что привело к возникновению феномена партийного «патронажа» - покровительства по отношению к государственной администрации;

• именно партии как наиболее «надежные» институты пользовались полной поддержкой западных союзников;

• наличие членов партии на государственной службе рассматривалось как гарантия лояльности бюрократии к политическому режиму.

В результате борьбы политических партий (прежде всего СДПГ и ХДС/ХСС) за влияние на органы государственной администрации возникли и утвердились определенные принципы партийного «патронажа». Важнейшим среди них является принцип пропорционального представительства партий в органах государственного управления. Вместе с тем партии стремятся расширить свое влияние в системе государственной администрации, назначая своих членов на ключевые посты в высших звеньях министерской бюрократии.

Для современной Германии характерно тесное взаимопроникновение и переплетение политической и административной сфер. Это нашло свое отражение и в законе о государственной службе, согласно которому чиновники имеют право участвовать в деятельности политических партий и добиваться парламентской карьеры. Чиновники, избранные в Бундестаг или Земельный парламент, пользуются правом двухмесячного отпуска на время избирательной кампании. Наряду с депутатским содержанием они продолжают получать значительную часть своего основного жалованья. Кроме того, они сохраняют право на получение пенсий для государственных служащих. Иными словами, чиновники в Германии представляют собой привилегированную политическую группу. Их профессиональная компетентность и финансовая независимость позволяют им добиваться значительного продвижения в партиях. В отличие от многих европейских стран (Великобритании, Франции и США), карьера государственного служащего в Германии не является альтернативной политической карьере. Напротив, зачастую она становится предпосылкой для успешной политической деятельности.

Если проводить аналогии с современным положением дел в России, то подобные случаи когда государственные служащие уходят в политику и наоборот – отнюдь не редки. И обуславливается это не законодательством и менталитетом – еще раз доказывая сходство с Германией и актуальность пристального анализа ее административно-управленческой системы.

## 2.2 Основные уровни административно-государственного управления в Германии

административный государственный управление германия

Современное правительство Германии имеет достаточно сильную федеральную администрацию. Теоретически она отвечает за контроль иностранных дел, сбор налогов, оборону, транспорт, почтовую службу, программы социального обеспечения и разведывательную деятельность. Но на практике федеральное правительство контролирует только наиболее общие внутренние программы. Даже сбор налогов центральная администрация осуществляет совместно с правительствами земель. Большинство же внутренних программ осуществляется администрацией земель при общем федеральном руководстве.

Сегодня в Германии каждая из 16 земель имеет собственную конституцию (как и субъекты РФ, только у нас подобный документ не всегда называется конституцией) и свою организацию управления. Административные учреждения земель составляют единую систему с соответствующими федеральными административными учреждениями. Область их компетенции распространяется на образование, местное хозяйство, деятельность полиции, здравоохранение, социальное обеспечение. Земли в административном отношении делятся на округа, округа - на уезды, уезды состоят из общин. Вся полнота административной власти в округе сосредоточена в руках регирунгс-президента, назначаемого правительством земли. При нем действует регирунгс-президиум, члены которого тоже назначаются сверху. В уездах органом исполнительной власти является ландрат. В компетенцию администрации ландрата входит местный бюджет, налоги и все коммунальное хозяйство.

В городских общинах функции исполнительного органа выполняет бургомистр - профессиональный чиновник, назначаемый городским советом на 8-12 лет. В некоторых городах существует коллегиальный исполнительный орган - магистрат, в состав которого входят профессиональные чиновники, назначаемые также на 8-12 лет.

Интересно, что в Германии сегодня нет понятия «государственная служба». После первой мировой войны появился термин «публичная служба», и это понятие прочно вошло в словарь немецких политологов. В функциональном плане «публичная служба» понимается как деятельность в целях выполнения общегосударственных задач управления. В институциональном плане под ней подразумевается определенный круг лиц, для которых выполнение публичных дел составляет профессиональную деятельность. Понятие «публичная служба» охватывает три категории лиц: чиновников, служащих и рабочих. Критерием различения выступает правовая форма назначения: для чиновника - издаваемый в особом порядке компетентными властями акт назначения; для служащего и рабочего - заключаемый сторонами договор о поступлении на службу. Чиновники выделены в группу особо доверенных лиц, специально облеченных функцией управления и наделенных в связи с этим особым правовым и политическим статусом.

## 

## 2.3 Анализ нормативной базы Административно-государственного управления в Германии

Основным нормативным актом, регулирующим деятельность чиновников является Федеральный закон о чиновнике (ФЗоЧ) в редакции 1971 г. По этому закону чиновниками считаются следующие лица: чиновники государственного аппарата, судьи, преподаватели школ и высших учебных заведений, военнослужащие, работники почты, железнодорожной службы, государственных банков. Табель о рангах предусматривает 16 групп чиновников: **А1-А5** - низшие чины (вспомогательно-технические); **А6-А9** - средние чины (правительственные секретари, обер-секретари, гаупт-секретари); **А10-А13** - высшие чины I ступени (правительственные инспекторы, регирунгс-атаманы); **А14-А16** - высшие чины II ступени (высшие правительственные советники). Материальное содержание чиновников составляется из основного оклада, территориальной надбавки, надбавок на детей, за выслугу лет, за звание. Размеры, структура и динамика выплат определяются специальным законом об оплате.

Особую группу составляют политические и почетные чиновники. Институт политических чиновников сложился в Германии в конце XIX века. Смысл этого института заключается в том, что вместе с правительством или отдельным министром приходят и уходят со своих постов наиболее близкие к его политической программе сотрудники администрации. Тем самым в случае смены кабинета и его политической платформы как бы обеспечивается реализация новых политических установок в деятельности администрации. В настоящее время основы федерального законодательства о праве чиновников так определяют статус политического чиновника: «Пожизненно назначенный чиновник в любое время может быть временно переведен на пенсию, ибо определенная занимаемая им должность обязывает его к принятию основных политических установок и целей правительства». К политическим чиновникам относятся: статс-секретари в федеральных министерствах, ведомствах федерального канцлера и федерального президента; руководители отделов в министерствах, ведомствах федерального канцлера и федерального президента, федеральном ведомстве по делам печати и информации, администрации Бундестага и Бундесрата; руководители в земельных министерствах и канцеляриях (государственные советники).

Персональные перемещения в высшем звене государственной администрации - удобное средство для достижения лучшего взаимодействия между правительством и бюрократией. Особенно это важно в тех случаях, когда в силу своих политических ориентации бюрократия не симпатизирует тому или иному правительству. Так произошло, в частности, после прихода к власти в 70-е годы социал-демократов (в коалиции со свободными демократами). Были предприняты значительные перемещения среди высшего персонала федеральных министерств и ведомств, известные как «тихая революция».

Несколько иное значение имеет в Германии институт почетных чиновников. Это лица, имеющие гражданскую профессию, которых назначают на почетную должность без оплаты и права претендовать на особое социальное обеспечение. К ним относятся присяжные, выборные консулы.

Согласно исконно германской доктрине, чиновник рассматривается как слуга, орган и представитель государства, его идеи. На этом постулате основывается вся система подготовки чиновников и их последующего продвижения по службе. И хотя по конституции (ст. 33, п. 2) «каждый немец имеет равный доступ ко всякой государственной должности в соответствии со своими склонностями и профессиональной квалификацией» (что пересекается с Конституцией РФ ст.32 «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей»).

Закон о чиновнике называет особые качества, позволяющие претендовать на это звание.

Прежде всего, требуется быть немцем в смысле ст. 116 Основного закона. В особом порядке закон допускает назначение чиновником иностранца (например, в качестве преподавателя высшего учебного заведения Германии); такое назначение, однако, не ведет автоматически к приобретению гражданства.

Далее, лицо, претендующее на должность чиновника, должно предоставить гарантии своей политической благонадежности, т.е. готовности в любое время выступить в защиту конституционного строя. Помимо этого будущий чиновник должен обладать необходимой профессиональной подготовкой. Вид и деятельность такой подготовки устанавливаются соответственно уровню служебной иерархии.

К службе на низшем уровне (А1-А5) допускаются лица, успешно закончившие народную школу и прошедшие подготовительную службу (§16 ФЗоЧ), к службе на среднем уровне (А6-А9) - лица, успешно кончившие народную школу, проходившие служебную подготовку в течение года и сдавшие специальный экзамен для поступления на должность среднего уровня (§17 ФЗоЧ).

Значительно более высокие требования предъявляются к поступающим на службу высшего уровня. К службе на высшем уровне I ступени допускаются лица, успешно окончившие среднюю школу, проходившие специальную подготовку в течение 3 лет и сдавшие экзамен по требованию этого уровня (§18 ФЗоЧ). Наконец, к службе на высшем уровне II ступени допускаются лица с высшим образованием, сдавшие первый государственный экзамен, прошедшие подготовительную службу в течение 2 лет и сдавшие второй экзамен (§19 ФЗоЧ).

Все вышеперечисленные пункты в той или иной степени отражены в Федеральном законе о Государственной гражданской службе РМ, который говорит. Что гос служащий должен иметь профессиональное образование по специальности ст.12, «требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.». А так же необходимость квалификационных экзаменов для поступления на более высокие посты ст. 48-49, и многое другое.

Дополнительно к этим требованиям устанавливаются еще возрастные барьеры при допуске на должности различных уровней: от 16 до 30 лет - на низшие ступени; от 16 до 32 лет - на средние ступени; от 18 до 30 лет - на высшие должности. Постановлением 1968 г. для многих видов службы возрастной «потолок» для приема поднят до 50 лет.

Среди сфер, из которых рекрутируется персонал министерской бюрократии, на первом месте стоит юстиция, потом - экономика и социальные науки. Профессия юриста в Германии традиционно представляла наилучшие возможности для поступления на государственную службу. Несмотря на массовый приток в сферу государственного управления специалистов различного профиля юристы и сегодня продолжают удерживать ведущие посты в системе министерской бюрократии. По мнению Г. Шмида и Х. Трайбера, причины привилегированного положения юристов в бюрократической системе следует искать в «эпохе либерализма», когда государство рассматривалось как «производитель и страж общих юридических норм», и поэтому чиновники с юридическим образованием считались наиболее подходящими для этих целей. В конце прошлого века исключительное положение юристов в государственной администрации Германии было узаконено. И лишь закон 1953 г. нарушил «юридическую монополию».

Согласно данному закону, высшее образование в сфере экономики и общественных наук приравнивается к юридическому, т.е. признается «достаточным» для занятия руководящих постов на государственной службе. И все же, как показывают современные социологические исследования, среди руководящего и высшего руководящего персонала профессия юриста продолжает преобладать. Например, среди руководящих чиновников, выполняющих функции планирования (вплоть до заместителей начальников отделов в министерствах), юристы составляют 67%.

Что касается социального происхождения руководящих чиновников, то более чем на 2/3 они рекрутируются из «верхнего среднего слоя» (свободные профессии, руководящие служащие и высшие чиновники, состоятельные коммерсанты) и почти на 1/4 из «нижнего слоя» (чиновники средней и низшей категорий, служащие, ремесленники, крестьяне).

Для более полного представления о высших чиновниках Германии следует обратить внимание на тот факт, что эта категория государственных служащих широко представлена в различного рода объединениях, общественных и экономических организациях, а также в руководстве партий. Такого рода деятельность, по мнению Р. Майнтц, содействует расширению «горизонта общения» высших администраторов, служит для них важным источником информации. Контакты в государственном секторе играют немаловажную роль и для рекрутирования персонала на ведущие посты в государственной администрации.

Система продвижения по службе строго регламентируется законами. Она основана на двух принципах: повышении квалификации (что подтверждается либо специальной проверкой и соответствующей оценкой, либо сдачей специального экзамена) и принципе постепенного продвижения (нельзя «перескакивать» через очередную ступень). Исключения из двух правил допускаются лишь по специальному разрешению Федеральной комиссии по кадрам.

В низших должностных группах при оценке работы «хорошо» повышение производится через 6 лет, а при оценке «вполне удовлетворительно» - через 8 лет. При назначении на высшую должность в этой группе, если претенденту нет 40 лет, требуется специальное разрешение министра. В средних и высших группах продвижение регламентируется для каждой должности отдельно. Отступление от этих сроков может произойти, если служебная деятельность оценивается как «очень хорошая». Если государство в лице начальника не выполнит своих обязательств по продвижению, оплате или другим меркам заботы о чиновнике, он вправе добиваться возмещения убытков (§79 ФЗоЧ, §839, §847 Гражданского кодекса).

При повышении по службе особое место занимает политический статус чиновника. «Обязанность верности» - это прежде всего требование политической верности, причем в самом широком смысле. «Чиновник служит всему народу, а не отдельной партии. Он выполняет свои обязанности добросовестно и вне связи с партийными интересами, при этом он обязан руководствоваться заботой об общих интересах и благе» (§52 п. 1 ФЗоЧ).

## 2.4 Контроль за деятельностью органов административного управления

Основной формой контроля за деятельностью чиновников выступает административная юстиция. Она действует в как система специальных административных судов. Принятие в 1960 г. федерального уложения об административных судах установило их трехинстандионную структуру. Суды первой инстанции создаются, как правило, в больших городах. Дела слушают судебные коллегии в составе трех профессиональных судей и двух заседателей. Последние вербуются из чиновников различных ведомств. Второй инстанцией являются верховные административные суды земель (всего их 16). Они состоят из определенного числа палат, заседающих в составе председателя, двух судей и двух заседателей. Эти суды являются ревизионными по решению к судам первой инстанции. Третьей, высшей, инстанцией выступает Федеральный административный суд (ФАС), состоящий из нескольких сенатов. Все судьи ФАС избираются из профессиональных судей специальной комиссией под председательством федерального министра внутренних дел.

Административные суды располагают компетенцией по всем вопросам относительно статуса чиновника, его назначения, прав, обязанностей, оплаты, социального обеспечения, увольнения и пенсии. Своеобразной особенностью является процедура, позволяющая чиновнику затеять процесс против самого себя. Желая снять с себя подозрения в совершении служебных проступков, чиновник может потребовать, чтобы дисциплинарный суд вынес решение по его делу. Большинство западногерманских юристов высоко оценивают роль административных судов. Г. Ройс пишет: «В результате деятельности административных судов управление делами становится либеральнее, а государство демократичнее».

# Глава 3. Современный опыт административно-государственного управления в Германии и перспективы формирования российской школы государственного администрирования

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

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

Один из главных выводов состоит в том, что универсальной стратегической задачей теории административно-государственного управления является поиск новых путей исследования государственного аппарата, выявление еще не использованных возможностей его развития и совершенствования, предложение более эффективных, зачастую альтернативных способов решения сложных проблем государственного управления.

На наш взгляд, сегодня можно выделить два решающих фактора, которые оказывают основное влияние на динамизм государственного администрирования во всех развитых странах мира: научно-техническое развитие и политический процесс. Оба этих фактора сегодня имеют тенденцию к усилению влияния на административно-государственные институты. Если профессиональная деятельность бюрократии в начале XX века была направлена на процедурные способы деятельности, подотчетность, подконтрольность, политическую нейтральность, то в конце столетия административно-государственное управление нацелено на программные и проблемные методы с применением новейшей вычислительной техники и использованием плюралистической полосы обеспечения (парламента, партии, группы давления).

Кардинально меняется также стиль административно-государственного управления. Если чиновники в начале века избегали рискованных действий, не любили инноваций, боялись допустить ошибки (поскольку они были административно наказуемы), занимались рутинной деятельностью, выдвигали на первый план безопасность, не стремились переобучаться, то в конце века стиль административно-государственного управления стал принципиально иным. Сегодня важное значение имеет постоянное применение инноваций, а значит умение пойти на риск, отношение к ошибкам с пониманием и учеба на них, концентрация внимания на новых шансах и возможностях, выдвижение на первый план необходимости достижений, стремление к постоянному повышению квалификации.

Следовательно, и в науке административно-государственного управления не может быть никаких застывших схем и моделей. Феномен административно-государственной деятельности требует постоянного серьезного теоретического и практического изучения, поскольку, как и все социально-политические явления, он находится в процессе непрерывного изменения и развития.

В России наука административно-государственного управления получила официальное признание совсем недавно. В период господства марксистско-ленинской идеологии государственное управление рассматривалось о точки зрения «руководящей и направляющей роли партии». Из компетенции государственных органов были исключены такие важнейшие элементы, как целеполагание, принятие решений, разработка и оценка программ и планов общественного развития. Задачи государственного администрирования по существу сводились к тому, чтобы обеспечить реализацию партийных решений, принятых помимо государственных структур. Административно-государственное управление охватывало только исполнительную и распорядительную деятельность, его смысл сводился к четкой формуле «команда - исполнение». Критические замечания, альтернативные поиски и другие творческие моменты в деятельности государственной администрации не допускались.

Именно поэтому в годы господства партийной номенклатуры наука административно-государственного управления была попросту не нужна. Она рассматривалась как буржуазная, заведомо ложная. Принципы и методы государственного управления в странах Запада интерпретировались преимущественно в негативно-критическом аспекте, что объяснялось общими идеологическими установками прошлых лет.

Несмотря на то что российская школа административно-государственного управления сегодня находится только в процессе своего становления, основные научные подходы к решению проблем государственного администрирования уже обозначились. Прежде всего сформировалась общая концепция государственной службы как социально ориентированного государственно-правового института. При этом подходе статус, функции государственной службы формируются исходя из их производности от интересов, целей и задач объединенного в государство сообщества людей, а не из первородности целей и функций государства.

По вопросу о научных основаниях системы административно-государственного управления в нашей стране мнения ученых на сегодня разделились. Одни подчеркивают своеобразие форм российской государственности и полагают, что опыт западных стран не может служить основой для формирования национальной концепции государственной службы. Они предлагают опираться на исторический опыт России в области административно-государственного управления, использовать преимущественно национальные формы и традиции. Такая точка зрения очень привлекательна, ибо для каждого патриота прошлое его отечества всегда дорого и свято. Но у нас нарушена непрерывность национальных общественных форм, на их месте возникли и развивались другие общественные формы, и поэтому нельзя, как бы ни хотелось, взять ушедшие в историю формы административно-государственного управления и применить их сегодня. Можно и нужно использовать национальный опыт, понять его, выявить в нем самое существенное, но это совсем иное, чем прямой перенос имевшихся когда-то национальных форм и моделей.

Другая точка зрения абсолютизирует значение зарубежного опыта в области административно-государственного управления. Некоторые ученые полагают, что необходимо использовать уже отработанные эффективные современные общественные формы, сложившиеся в западных странах, и перенести их в нашу жизнь. Разногласия среди этих ученых существуют лишь по поводу того, какую модель лучше использовать: американскую, немецкую, французскую и т.д.

Однако, изучая западный опыт, очень легко перенять внешние формы и атрибуты государства, но очень сложно обеспечить эффективное функционирование соответствующих институтов. Поэтому России сегодня недостаточно ориентироваться на очевидные формальные свойства демократических институтов административно-государственного управления, важнее искать варианты приспособления этих институтов и их функций к нуждам российского народа. Формирующаяся российская школа административно-государственного управления должна делать акцент не на имитацию и перенос западного опыта управления, а на адаптацию к нему и самостоятельное открытие даже известных решений по организации государственного администрирования.

Можно согласиться с мнением Г. Атаманчука, который подчеркивает, что нам необходим синтез из собственного национального опыта, в том числе послеоктябрьского периода, и отбора того, что можно реально использовать из мирового опыта. Создавая научную концепцию российской государственной службы, мы должны внимательно анализировать, изучать и отбирать все самое лучшее и передовое, накопленное мировой наукой в области административно-государственного управления, но обязательно с учетом национальных традиций в этой сложной области человеческой деятельности.

Важное место в поисках оптимальной научной концепции государственной службы занимает вопрос о целях и задачах этого института. Большинство экспертов в качестве приоритетной называют задачу общественно-политического и государственно-правового обеспечения реальной связи государственной службы с жизнью народа. Однако такую цель мало декларировать, гораздо важнее найти механизмы ее достижения. Опираясь на анализ опыта западных демократий, можно предложить следующую концепцию ее осуществления.

Многочисленные группы и общественные организации гражданского общества могут влиять на процесс государственного управления в трех основных направлениях: осуществляя свой контроль над системой административно-государственного управления; выявляя и изучая потребности гражданского общества через сеть общественных центров по изучению социальных проблем; участвуя в публичных обсуждениях проектов реформ, в переговорах и заключении предварительных соглашений. Все это позволит обеспечить необходимый баланс общественных и индивидуальных интересов в процессе принятия государственных решений. Именно поэтому становление гражданского общества в России будет способствовать формированию подлинно демократической системы административно-государственного управления.

Говоря о перспективе развития российской государственности, следует подчеркнуть, что исторические традиции России предполагают сохранение в стране федерального типа административно-государственного управления с сильными централистскими тенденциями, которые следует развивать и поддерживать. Особенностью нашего времени является своеобразная конвергенция двух систем административно-государственного управления - федеральной и унитарной.

В современной науке доминирует общий подход к системе административно-государственного управления и современной бюрократии как к политическим феноменам. Концепция «политической бюрократии» ориентирована не на абстрактное общее благо, а на политические интересы и цели. Анализируя опыт административно-государственного управления Германии, можно отметить, что на данный момент там нет «нейтральной» администрации: ключевые посты в госаппарате занимают политические чиновники. Поэтому есть все основания говорить о политизации государственной службы.

Высшие эшелоны бюрократии обладают определенной политической самостоятельностью в принятии решений. Это обусловлено высоким уровнем специализации административно-государственного управления, при котором чиновники должны действовать преимущественно самостоятельно в своей узкой области управления, когда им даны самые общие решения от президента или парламента. И в российской практике государственного администрирования на первое место должна выйти экспертиза и дискреционная деятельность, возможность принимать решения и самостоятельно разрабатывать государственные программы. Следовательно, частичное совпадение административных и политических функций является требованием современного государственного администрирования, а не желанием власти профессиональных государственных служащих.

Поэтому представляется целесообразным введение политических должностей на высших постах в государственном аппарате России - это поможет партии (или коалиции партий), победившей на выборах, более рационально и эффективно проводить в жизнь свою политическую линию.

Вместе с тем опыт функционирования институтов государственной службы в демократических странах свидетельствует о том, что политическая активность рядовых государственных служащих должна быть ограничена: в государственных органах, как правило, не образуются структуры политических партий и общественных организаций, государственные служащие защищены от попыток заставить их осуществлять какую-либо политическую деятельность в интересах отдельных партий, при исполнении служебных обязанностей они обязаны руководствоваться исключительно требованиями законов. На наш взгляд, это важное положение должно найти отражение в российском законодательстве.

Весьма важным представляется вопрос о карьере чиновника на государственной службе. Здесь также прокладывают себе дорогу новаторские тенденции. В Германии основным элементом бюрократической карьеры является гарантия медленного, но верного продвижения по службе в зависимости от стажа или возраста. Однако в современных условиях, когда административные реформы и инновации стали обычной практикой, стаж работы уже не может служить главным критерием при назначении на более высокую должность. Гораздо важнее высокие деловые качества, личная инициатива, предприимчивость и новаторство. На мой взгляд именно этот подход должен использоваться и в современной российской практике государственного администрирования. Ведь несколько веков назад подобная практика уже применялась в России Петром I и была более чем успешной.

Во всех развитых странах мира большое значение придается также вопросу о контроле над системой госслужбы. Сегодня уже невозможно представить себе административно-государственное управление в демократическом обществе без системы парламентского контроля и административной юстиции, причем особое значение придается именно различным формам парламентского контроля.

# Заключение

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

Однако самой главной научной проблемой является вопрос об адаптации мирового опыта, накопленного теорией административно-государственного управления, к национальным условиям развивающихся государств. Многие из идеологических основ немецкой административно-управленческой структуры завязаны на менталитете жителей этой страны, на приверженности традициям и соблюдении строгих этических норм. И если перенимать этот опыт в дословном виде (как это сделано допустим в ФЗ о государственной гражданской службе, ст 19 Урегулирование конфликта интересов), на мой взгляд не приемлемо.

Для России этот вопрос особенно актуален, поскольку и общая теория управления, и теория административно-государственного управления делают в нашей стране лишь свои первые шаги. В связи с этим представляет интерес анализ факторов, названных экспертами ООН в качестве тормоза на пути развития теории административно-государственного управления в 80 -90-е годы. К сожалению, все эти факторы характерны и для России:

1) административно-государственные учреждения занимаются в основном профессиональной подготовкой, а не научными исследованиями;

2) научные исследования оторваны от задач, стоящих перед правительством, и от текущих проблем управления;

3) практический процесс принятия решений оторван от научного анализа;

4) профессиональные государственные служащие мало интересуются современными научными исследованиями и часто занимают отрицательную позицию по отношению к внедрению научных методов административно-государственного управления;

5) в некоторых странах наблюдается увлечение секретностью и ограничение свободного предоставления информации для проведения исследований;

6) научные исследования часто не приспособлены к местным условиям.

Для того чтобы ускорить развитие российской научной школы административно-государственного управления представляется возможным сблизить науку публичного администрирования и науку управления предприятиями. Некоторые западные ученые полагают, что в будущем эти две отрасли могут слиться в одну науку. Для России это сегодня особенно важно подчеркнуть, поскольку в теории управлении предприятиями имеются более солидные разработки отечественных ученых, которые можно и должно использовать в государственном администрировании.

И в заключении хочется сказать, что, несмотря на все сходства наших государств и систем государственно-административного управления, не стоит зацикливаться только на опыте одной европейской страны. Следует учитывать опыт, накопленный различными странами, и на его основе создавать модели, школы и теории административно-государственного управления которые будут применимы к России.

# Список использованных источников и литературы

Конституция Российской Федерации.

ФЗ №73 о государственной гражданской службе от 27.07.2004.

Шенаев В.Н. "Развитие Европейского социального рыночного хозяйства". 2003.

Указ Президента РФ № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти // Российская Федерация, № 28 (77), 1998 г.

Кермон Ж.Л. Политизация государственной администрации или бюрократия политики? // Политическая наука. Элиты в сравнительноn исторической перспективе. М., 1998.

1. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия.- М.: Логос, 1998.- 168 с.

Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997, №3.

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997.

Василенко И.А. ФРГ: Государственная служба как сфера управления // Проблемы теории и практики управления. 1996. № 1.

Афанасьев М.Н. Государев двор или гражданская служба? (Российское чиновничество на распутье) // Полис. 1995. № 6.

Ваубель Д. Персонал в государственных административных учреждениях Германии // Вестник государственной службы. 1993. № 8.

Российская модернизация: проблемы и перспективы // Вопросы философии. 1993. № 7.

Бергман В. Право и система государственной службы в Германии // Проблемы теории и практики управления. 1993. №2.