Лекция 17. Административное управление в зарубежных странах.

План:

*17.1. Структурные модели административно-*

*государственного управления в зарубежных странах.*

*17.2. Функции административных органов в зарубежных странах.*

17.1. Структурные модели административно-

государственного управления в зарубежных странах.

В теории административно-государственного управления понятие структуры означает совокупность устойчивых связей в си­стеме управления, обеспечивающих ее целостность и тождествен­ность самой себе.

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

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

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

Унитарная система предоставляет входящим в нее тер­риториям очень мало автономии, основное управление осуществ­ляется непосредственно из столицы. Территориальные подразде­ления — департаменты во Франции, провинции в Италии, графства в Швеции — большей частью существуют ради адми­нистративного удобства.

Федеральная система управления состоит из единиц, име­ющих значительную собственную политическую жизнь (штаты в США и Бразилии, кантоны в Швейцарии, земли в Германии). Эти единицы не могут быть произвольно упразднены или изме­нены центральной властью на законном основании1.

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

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

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

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

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

Следует подчеркнуть, что федерализм достаточно эффектив­но защищает местную автономию, создавая различные уровни уп­равления, каждый из которых отвечает за определенный круг во­просов. В большинстве государств существуют три уровня управления: национальный (федеральный), региональ­ный (управление провинций, земель, штатов) и местный. Эти единицы обычно формируют пирамиду: в ее основании находит­ся множество единиц местного управления, над ними несколько меньше единиц управления штатов (земель, провинций), а в вер­шине — центральное управление. Заметим, что страны с унитар­ными системами часто разделены похожим образом, но нижние уровни управления обладают очень незначительной властью.

При федеральном устройстве административные функции государства юридически и фактически распределяются между фе­дерацией и субъектами федерации. Это разделение имеет важ­ные последствия.

Во-первых, приводит к известной неоднородности государ­ственного аппарата (что контрастирует с единообразием при унитарном устройстве государства). Каждый член федерации вправе выбрать структуру своих административных учреждений по собственному усмотрению. Например, в США нет типовой ор­ганизации органов управления штатов2.

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

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

Унитарная система административно-государственного уп­равления также имеет свои особенности. Здесь правительство и центральная администрация обладают значительным контро­лем над местными властями. Например, во Франции учебные планы для начальной школы издаются центральным министер­ством в Париже — для того чтобы уменьшить региональные раз­личия. Большинство унитарных государств имеют националь­ные полицейские силы и строгий контроль над местными полицейскими образованиями. Обычно здесь единая судебная система, работники которой назначаются национальным пра­вительством. Единство административной системы в унитарном государстве поддерживается благодаря однородной модели го­сударственной службы3.

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

И федеральная, и унитарная системы административно-государственного управления имеют свои достоинства и недостатки.

Концентрация административной власти в унитарных госу­дарствах может привести к появлению у граждан чувства, что бесполезно проявлять какую-либо активность при решении ме­стных проблем, поскольку всякая власть исходит из столицы. Это чувство может вылиться в распространение отчуждения от пра­вительства и административно-государственных институтов. Бо­лее того, если центральная администрация слишком удалена от проблем местной общины и граждане разочаровались в возмож­ности ознакомить ее со своими проблемами и взглядами, то са­мо проведение разумной государственной политики становится проблематичным.

Не случайно на втором совещании экспертов ООН по пробле­мам административно-государственного управления подчеркива­лось: *«Национальные правительства должны изыскать пути большей децентрализации и рассредоточения правительствен­ных функций и решений. Чрезвычайно срочный характер сей­час приобретает проблема создания более действенных органов штата, провинции, области или города, которые были бы на­делены полномочиями местных органов власти и были бы обес­печены необходимыми фондами в делах использования для важ­нейших нужд и служб местного населения»*4*.*

К несомненным преимуществам федеральной системы административно-государственного управления как раз относится возможность принятия оперативных решений на местном уров­не. Граждане ближе всего находятся именно к местной админи­страции, поэтому могут влиять на этих должностных лиц, ви­деть, как принимаются решения и каковы их результаты. Местной администрации гораздо легче экспериментировать с новыми программами, чем более крупным административным еди­ницам. Соответственно и цена неудач здесь значительно ниже5.

Однако принятие решений на местном уровне имеет и свои недостатки. Часто местной администрации не хватает средств для финансирования социальных программ. Должностные лица местного аппарата управления обычно плохо обучены, не имеют вы­сокой профессиональной квалификации, а в некоторых случаях коррумпированы. К тому же принятие решений на местном уровне может привести к удвоению услуг и плохой координации6.

Поэтому централизация власти в унитарном государстве мо­жет быть значительным преимуществом при решении наиболее сложных проблем современного общества. В унитарных системах центральное правительство и администрация могут распоря­жаться экономическими ресурсами и координировать, планиро­вание и развитие, их широкие полномочия в области налогооб­ложения делают задачу финансирования социальных программ значительно более легкой. Именно по этой причине некоторые федеральные государства в последние годы стали более централизованными. В США и Германии правительства и центральная администрация стали проводить национальную экономическую политику и финансировать социальные программы.

Все это свидетельствует о появлении интересной тенденции нашего времени: идет эволюция унитарных систем в федераль­ном направлении, в то время как федеральные системы движут­ся в унитарном направлении.

Рассмотрим структуру основных уровней административно-государственного управления в современном государстве. Выше уже отмечалось, что в большинстве стран таких уровней три: на­циональный, региональный и местный. Они могут создаваться и функционировать принципиально независимо друг от друга (фе­деральная модель)7 либо в рамках единой административно-го­сударственной системы (унитарная модель)8. Каждому из уров­ней управления отведена собственная, автономная сфера компетенции, каждый подчинен в политическом отношении другим органам: парламенту, правительству, общинному представительству и т.д. (в соответствии с законом).

Национальный (федеральный) уровень управления. В боль­шинстве стран этот уровень включает администрацию президен­та, аппарат правительства, аппарат парламента и Верховного су­да9. Структура центральных органов управления претерпевает достаточно частые изменения. При смене правительства, как пра­вило, изменяются численность, функции и наименования мини­стерств: некоторые управления и отделы переходят из одного ми­нистерства в другое или делятся между ними. Обычно новое министерство создается в целях:

• обеспечения эффективности управления — министерство разделяется, поскольку оно разрослось и слишком велико, чтобы им могло надлежащим образом руководить одно лицо;

• выполнения особых задач, которые в силу развития собы­тий приобретают на короткий или длительный срок особую важ­ность, — министерства по делам бывших военнопленных, бежен­цев, репатриантов и т.д.;

• удовлетворения политических интересов — часто в коали­ционных кабинетах учреждается новый министерский портфель для того, чтобы обеспечить равновесие между представительны­ми партиями;

• по соображениям личного характера — образование мини­стерства может быть обусловлено стремлением учесть склонно­сти, способности или удовлетворить честолюбие того лица, ко­торое хотят ввести в состав членов кабинета, либо отстранить лицо от активной деятельности, предложив ему в порядке компенса­ции пост, который лишь сохраняет видимость своей важности;

• удовлетворения стремлений одной или нескольких групп дав­ления, полагающих, что их интересы будут защищены лучше, если в составе правительства они будут иметь постоянного пред­ставителя в ранге министра.

Практически во всех странах распределение функций между ведомствами на уровне как центральных органов, так и их реги­ональных и местных подразделений порождает коллизии компе­тентности. Бесконечное перераспределение функций в различных комбинациях является одним из основных направлений всех ад­министративных реформ.

Региональный уровень управления (штатов, земель, провин­ций, республик). В федеральных государствах преобладающая до­ля задач административного управления приходится именно на этот уровень. Здесь реализуется как большинство федеральных законов, так и собственное право. При осуществлении федераль­ных законов, как правило, различают два уровня:

• управление по поручению федерации (например, при строи­тельстве автомагистралей, эксплуатации ядерных установок и выдаче разрешений на нее), при этом административные органы региона подвергаются как правовому, так и специальному надзо­ру, и подчиняются распоряжениям федерального правительства;

• осуществление федерального права под собственную ответственность, при этом административные органы региона подвергают­ся только правовому надзору. Федеральное правительство может отдавать им распоряжения лишь с одобрения представительных ор­ганов региона10.

Отличительной особенностью унитарных государств, напро­тив, является повсеместное выполнение законов на всей терри­тории страны. Следует подчеркнуть также, что при унитарной системе административно-государственного управления статус административных организаций во всех регионах определяет­ся законом одним и тем же образом11. Федеральная система ад­министративно-государственного управления подразумевает, что органы регионального управления в любом штате (земле, про­винции) создаются в каждом случае в соответствии с законами данного региона.

Местный уровень управления (графство, город). И в уни­тарных, и в федеральных государствах на местном уровне административного управления, как правило, выполняются шесть основных функций:

• общественная безопасность, включая содержание полиции и пожарной охраны, а также службы здравоохранения;

• программы помощи пожилым, инвалидам, детям;

• регулирующие функции, включая зонирование, дорожную безопасность, защиту потребителей;

• планирование общественного строительства;

• общественные услуги (школы, парки, библиотеки и т.д.);

• владение и распоряжение государственными предприятиями.

При федеральной системе административно-государственно­го управления основные единицы местного управления — граф­ство и город — обычно образуются властями штатов (земель, про­винций). Они действуют в рамках разработанных законодателями штата хартий, где очерчена структура их административной от­ветственности. Поправки в эти хартии обычно могут вносить толь­ко законодатели штата. Например, штат может заставить город построить новую систему очистных сооружений или увеличить жалованье полицейским. В унитарных государствах статус местных административных организаций определяется законом везде одинаково.

В современной теории административно-государственного управления существуют различные классификации администра­тивных органов. Классической среди них по праву считается мо­дель, предложенная американским ученым Л. Уайтом. В соответ­ствии с его классификацией в системе административного управления различают три категории организаций или служб.

Оперативные службы — административные едини­цы, которые предоставляют услуги непосредственно населению, осуществляя тем самым задачи, с которыми связано создание дан­ного административного учреждения или службы, например почтовое отделение, муниципальная библиотека, бюро удостове­рений личности в префектуре.

Вспомогательные службы — административные образования, не имеющие самостоятельных конечных целей. Их деятельность состоит в оказании другим службам (прежде всего оперативным) содействия материального и нематериального ха­рактера в форме предоставления в их распоряжение различных средств или услуг. Эти услуги могут касаться вопросов кадров. Так, комплектование штатов, организация обучения служащих, обеспечение исполнения решений, касающихся прохождения службы, начисление заработной платы и т.д. осуществляются уп­равлениями, службами или бюро кадров. К вспомогательным служ­бам относятся также финансовые и бухгалтерские службы, снабженческие и закупочные организации (хозяйственные управле­ния), юрисконсультские отделы, машинописные бюро и т.п.

Штабные службы — лица, работающие в службах этого типа, как правило, не осуществляют повседневного управ­ления. На них возложена разработка под руководством и в тес­ном контакте с руководителем задач, которые возникают в свя­зи с принятием важных решений. Содержание деятельности работников штабных служб составляет несколько основных на­правлений:

• проведение исследований и разработок, необходимых для, выработки политики данной организации; консультирование руководителей учреждения;

• выработка гипотез о предполагаемых направлениях буду­щего развития как самой организации, так и внешних факторов;

• подготовка проектов программ или планов мероприятий;

• наблюдение за выполнением принятых решений и про­грамм, координация действий служб-исполнителей и контроль за результатами;

• подготовка мероприятий по реорганизации структуры, совершенствованию методов работы как внутри, так и вне организации.

Примерами административных учреждений этого типа являются министерства и ведомства12.

Следует подчеркнуть, что на практике достаточно часто трудно провести четкую классификацию административных органи­заций, поскольку некоторые подразделения выполняют задачи двух или даже трех типов служб. Например, повседневное уп­равление личным составом является вспомогательной службой, но не связано ли принятие решений по вопросам кадров с общим направлением деятельности учреждения, которое вырабатывает­ся штабной службой? По этой причине одни и те же административные организации некоторые авторы относят к категории штаб­ных служб, а другие — к вспомогательным службам. Это касается, например, делопроизводства, ведения статистики, де­ятельности юридических служб и др.

Для преодоления этих затруднений некоторые авторы пред­ложили заменить трехчленное деление двучленным. Иными сло­вами, слить в одну группу службы руководства и вспомогатель­ные, охватив их родовым понятием горизонтальные службы13. Все эти уточнения не лишены значения, так как на­глядно показывают, что в данной области нет простых решений и что в процессе деятельности между структурными подразделениями возникает множество связей, зачастую трудно уловимых.

17.2. Функции административных органов в зарубежных странах

В системе категории теории административно-государственно­го управления понятие «функции» является синонимом «задачи», «прерогативы», «круг ведения». Все они употребляются для обо­значения деятельности любых административных учреждений не­зависимо от их стратегических целей. Анализ функций админи­стративно-государственного управления имеет первостепенное значение для понимания работы государственного аппарата. Он показывает, насколько многочисленны, сложны и разнообразны задачи, осуществляемые современной администрацией.

Можно ли дать исчерпывающую классификацию функций управления? Думается, что нет. Все зависит от используемого ме­тода анализа: каждая функция в процессе все более детального рассмотрения может быть расчленена на несколько подфункций, каждая из которых в свою очередь — на более узкие задачи и т.д. Поэтому большинство авторов ограничиваются характерис­тикой наиболее общих функций административно-государствен­ного управления.

Американские политологи Майкл Роскин, Роберт Корд и Уолтер Джонс считают, что можно выделить шесть основных на­правлений деятельности государственного администрирования: исполнение решений, обслуживание, регулирование, лицензиро­вание, сбор информации и коммунальное хозяйство14. Правитель­ственная бюрократия на любом уровне выполняет по меньшей мере две из этих базисных функций (хотя, разумеется, есть бю­ро, которые специализируются только на одной функции, и есть такие бюро, которые выполняют несколько функций)15.

Первичная функция большинства правительственных бюро может быть определена просто как исполнение и проведение в жизнь принятых законов и политики, провозглашаемой испол­нительной властью. Это и есть собственно администрирование. Например, Соединенные Штаты проводят политику перекачки федеральных фондов штатам, чтобы оплатить стоимость разно­образных программ благосостояния. Департамент здравоохране­ния и медицинской помощи осуществляет эту политику, решая, сколько денег предназначается каждому штату, и надзирая за тем, чтобы деньги были использованы по назначению16.

Великобритания проводит политику свободного медицинско­го обеспечения граждан. Ее служба Национального здравоохра­нения осуществляет эту политику, контролируя медицинскую под­готовку, выдавая патенты докторам, управляя госпиталями и т.д. В России Министерство здравоохранения следит за распределе­нием средств по отдельным регионам и областям, контролирует медицинскую подготовку, осуществляет надзор за деятельностью учреждений здравоохранения17.

Администрация есть воплощение общественной политики, и поскольку она выполняет политические решения, в число ее функ­ции входит и разработка принципов управления. Наряду со сво­ими административными обязанностями департаменты часто создают компании по рекламированию своей работы и убежде­нию общественности в выгодах относительно цели какой-либо про­граммы. Во многих странах имеются постоянные программы по просвещению в таких сферах, как пожарная профилактика, бе­зопасность движения и охрана природных богатств18.

В Великобритании исполнительные власти и администрато­ры надзирают за повседневными действиями своих департамен­тов; высокие административно-должностные лица помогают раз­рабатывать предлагаемые законопроекты, так же как помогают своим министрам отвечать на вопросы членов парламента. Посколь­ку Великобритания (подобно Франции) частично сохранила го­сударственный сектор в экономике, то такие важные отрасли, как сталелитейные заводы, шахты, железные дороги, телеграфные и телефонные линии, управляются правительственно-контролиру­емыми корпорациями, которые выполняют политические реше­ния (обычно сохраняемые за частным сектором в США).

Что касается второй функции правительственной бюрокра­тии — обслуживания, то многие правительственные агентства специально созданы для обслуживания населения (или специ­фических групп населения). Например, Бюро погоды в любой стране является лучшим примером обслуживающего агентства. Хотя мы, захватив с собой зонт в тот день, когда Бюро погоды обещало осадки, особо не задумываемся о его службе, тем не ме­нее это является жизненно важным для фермеров и рыбаков. Департамент сельского хозяйства Соединенных Штатов проводит исследования в областях контроля за вредителями, землеустрой­ства, племенного животноводства, распределения излишков продукции среди бедных и снабжает информацией о питании на­селение19. В Великобритании и России большая часть здравоо­хранения финансируется правительством. В Швеции и Запад­ной Германии правительство оказывает расширенную помощь в трудоустройстве и нахождении рабочих мест. В России правительство обеспечивает также бесплатное образование на всех уровнях для тех, кто может и желает учиться.

Регулирующие функции правительства предназна­чены для поддержания благосостояния населения. В Соединенных Штатах Комиссия по безопасности биржевой деятельно­сти, например, защищает вкладчиков, установив определенный порядок для регистрации новых эмиссий наряду с покупкой акций и облигаций. Великобритания имела законодательство о занятости с 1819 г., регулирующее рабочие условия на фа­бриках (аналогичные законы существуют в большинстве промышленно развитых стран). Такое законодательство прово­дится в жизнь особыми агентствами. Департамент труда Соединенных Штатов, например, надзирает за выборами в профсоюзы, чтобы гарантировать их правомерное проведение. Выборы нового кандидата в скандально известный Объединен­ный профсоюз горняков показывает, какой успешный резуль­тат могут дать регулирующие действия Департамента труда. В России действует Комитет по занятости населения и Мини­стерство труда и занятости населения Российской Федерации, которые следят за соблюдением трудового законодательства и регулируют проблему занятости в стране20. В Германии кон­троль за выполнением федерального законодательства прави­тельствами земель осуществляется Бундесратом (высшая па­лата национальной законодательной власти), а федеральные административные суды имеют право заставить земельные правительства подчиняться национальным законам.

Во всех этих примерах регулирующие функции власти поддерживаются потенциалом силы. В США, например, агентства, занимающиеся вопросами регулирования, могут издавать при­казы типа «приостановить действие» или «прекратить действие». Хотя правонарушители могут опротестовать эти приказы в су­де, большинство предпочитает добровольно подчиниться21.

Тесно связана с регулированием лицензионная дея­тельность администрации. Она позволяет правительству ус­тановить стандарты и минимальные ограничения в определен­ных областях. Например, если вы хотите заниматься частной практикой, получить права на вождение автомобиля, продавать недвижимость, преподавать в общественных школах или рабо­тать парикмахером, вы должны удовлетворять определенным государственным стандартам. В Соединенных Штатах и других федеральных странах эти стандарты обычно устанавливаются каждым штатом или какой-либо отдельной федеративной еди­ницей. В таких странах, как Франция и Великобритания, сами национальные правительства устанавливают стандарты и критерии. Даже в США некоторые лицензии выдаются федеральным правительством, например лицензия на радио- или телевещание22.

Еще одной важной функцией государственной администра­ции является сбор информации. Информация нужна для двух главных целей: определить, был ли нарушен закон, и при­нять политическое решение, что является целесообразным и ос­новывается на фактическом свидетельстве. Например, если граж­данин США жалуется, что нарушены его гражданские права, то прежде чем будут предприняты какие-либо действия, должно быть проведено расследование — обычно отделом Гражданских прав при Департаменте юстиции. В России существует Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации, куда можно обратиться в случае нарушения гражданских прав.

Агентство по защите окружающей среды должно знать реаль­ное, состояние загрязнения воздуха и воды, прежде чем оно смо­жет издавать законы, касающиеся нарушений. Подобные рассле­дования проводятся всеми современными государствами. В России их осуществляет Министерство экологии и природных ре­сурсов Российской Федерации23. Во Франции Агентство по защи­те окружающей среды провело обширное исследование националь­ных потребностей в энергии, прежде чем приступило к программе массированного использования ядерной энергии.

Некоторые агентства действуют при наличии жалоб. Другие, такие как Управление продовольствием и медикаментами в США, постоянно проводят различные исследования по своей собственной инициативе. Они не допускают появления наркоти­ков на рынке независимо от того, поступали жалобы или нет, по­ка не убедятся, что лекарство или продукт питания безопасен и эффективен24. В России аналогичной деятельностью занято Министерство здравоохранения.

Иногда возникает проблема посягательства на права личнос­ти. Тогда организации, такие как, например, Федеральное бюро расследований (ФБР) в США, расследуют подрывную деятельность и опрашивают друзей, соседей и членов семей подозреваемых лиц. Черта между расследованием, необходимым для обеспечения за­щиты общественных интересов, и посягательством на личность достаточно тонкая, и часто трудно сказать, где кончается одно и начинается другое.

Помимо этих базисных функций в понятие «государственное администрирование» сегодня входит и экспертиза. Амери­канский политолог Питер Вулл подчеркивает: *«Растущая слож­ность современной жизни обусловила то, что законодательная и исполнительная власти все более полагаются на техничес­кую экспертизу бюрократов»*25.

Конгресс в США может принять решение о закрытии небе­зопасных угольных шахт лишь после того, как горные экспер­ты точно сформулируют, какие именно условия делают шахту небезопасной. В России существует Государственный комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при правительстве Российской Федерации (Госгортехнадзор)26. Многие законы также требуют административ­ной интерпретации. Например, Конгресс США может запретить рекламу, направленную на обман, но определение, что являет­ся обманом, выносит Федеральная торговая комиссия.

Бюрократы обычно не стремятся убедить законодателей принять их советы: члены парламента, как правило, с радос­тью принимают техническую помощь специалистов. Это сего­дня важнейший канал влияния бюрократии на общественную политику. Иногда, разумеется, возникают конфликты. Истори­ческим примером может быть затяжной конфликт министра обо­роны в администрации Дж. Кеннеди Р. Макнамары с военными экспертами по поводу увеличения затрат на вооружение. По­добным же образом президент Трумэн долгое время находил­ся под интенсивным давлением со стороны экспертов Государ­ственного департамента по вопросу о признании Израиля независимым государством.

Совещательная роль бюрократии присуща не только США, это — неотъемлемая черта всех современных высокоразвитых госу­дарств. Во Франции, например, законы и президентские указы вырабатываются и издаются с активной помощью бюрократии (осо­бенно Государственного совета), и профессиональные исполните­ли таким образом имеют возможность формировать политику. Бю­рократы играют важную роль в структуре законодательной власти Германии. Эксперты и консультанты часто добиваются значитель­ных успехов в убеждении своих политических руководителей при­нять их образ мышления по возникающему вопросу.

Еще одной важной функцией современной государственной бюрократии является дискреционная деятельность, т.е. возможность выносить решения. Если закон принят, бюро­кратия должна его выполнять. В том случае, когда этот закон является точным и определенным, все относительно просто. Од­нако обычно так не бывает. Например, Конгресс США издает за­кон, требующий, чтобы токсичные мусорные площадки были очи­щены. Закон позволяет Комитету по защите окружающей среды принять решения, необходимые для достижения этой цели. Ко­митет принимает ряд решений, так как каждая свалка не может быть очищена моментально и каждая вызывает определенные эко­логические, экономические и политические проблемы. Реше­ние, как достичь главной цели, становится ответственностью дан­ного комитета27. Таким образом, если государственному агентству принадлежит прерогатива принятия решения, как выполнить за­кон или осуществить политику, оно получает возможность из­давать закон для общества.

Вместе с этой лекцией читают "[Лекция 1](https://studizba.com/lectures/2-biologicheskie-discipliny/92-biohimiya-gormonov/1466-lekciya-1.html)".

Полномочия постоянных государственных агентств устанав­ливать правила также относятся к дискреционной деятельнос­ти. Например, повышение цен на пользование телефоном в США должно быть одобрено Комиссией общественного обслужива­ния. В России аналогичной деятельностью занят Комитет цен при Министерстве экономики Российской Федерации28.

Одним из примеров установления правил государственной бюрократией была борьба с производителями сигарет в США, ко­торым вменялось в обязанность помещать на коробках с сигаре­тами предупредительные надписи относительно вреда курения для здоровья, а кроме того, включать их в рекламу. В течение нескольких лет Федеральная торговая комиссия настаивала на этом. Комиссия опубликовала доклад Национального главного врача США (высшая должность в службе социального здравоо­хранения) о том, что курение увеличивает опасность заболева­ния раком легких и значительно сокращает человеческую жизнь. Доклад взбудоражил общественность, давление на конгресс уси­лилось, и с 1966 г. от производителей сигарет потребовали пе­чатать на всех упаковках предостережение об опасности курения. Однако комиссия продолжила борьбу за еще более строгое антитабачное законодательство. Она разработала закон, запрещающий сигаретную рекламу по радио и телевидению и требующий, чтобы все сигаретные компании печатали предостережение о вреде курения в своих рекламных материалах.

Под давлением общественности в 1971 г. президент Никсон подписал этот закон. Американский политолог А. Фритшер на ос­новании анализа этого прецедента пришел к следующему заключению: *«Начало и продолжение сигаретного противостояния стало возможным, так как правительственные агентства обладают сегодня не только представительной, но и политической властью» 29.*Если бы решение относительно сигарет и здо­ровья было принято только конгрессом, разумно предположить» что производители все-таки бы выиграли. Сигаретно-этикеточное противостояние является очевидным примером, как государственные агентства могут влиять и даже определять обществен­ную политику.

Итак, мы видим, что государственная бюрократия в конце XX ве­ка стала огромной, властной политической силой, весьма дале­кой от «идеальной модели», созданной когда-то Максом Вебером. Одна из причин этого — усложнение функций современного ад­министративно-государственного управления. Наряду с традици­онными задачами исполнения решений, обслуживания, регули­рования, лицензирования и т.п. появляются принципиально новые задачи, связанные с принятием решений.

Действительно, в конце XX века государственное управление достигло очень высокого уровня специализации. Поэтому служа­щие государственной администрации должны действовать пре­имущественно самостоятельно в своей узкой области управления, когда им даны лишь самые общие политические решения от пре­зидента или парламента. Многие из принимаемых ими решений должны быть сделаны на основе такого детального знания сво­ей области государственного администрирования, которого нет у политических лидеров. Сегодня на первое место в государственном администрировании выходит экспертиза и дискрецион­ная деятельность, возможность разрабатывать государственные программы и играть совещательную роль при принятии важных политических решений.

Завершая анализ основных функций административно-государственного управления в современном обществе, следует подчеркнуть, что все они тесно взаимосвязаны. Сбор информации, экспертиза, дискреционная деятельность, исполнение решений, обслуживание, регулирование, лицензирование и т.д. — на прак­тике трудно провести четкую грань между этими видами адми­нистративной деятельности. Изолированное существование каж­дой из этих функций в отдельности возможно лишь в процессе научного анализа, но не в практической деятельности. Поэтому современная наука не предлагает универсальной схемы, по ко­торой можно было бы во всех отношениях рационально разбить и сгруппировать различные виды административно-государствен­ной деятельности по их общим признакам. Нет абсолютного критерия, который позволил бы четко распределить компетен­цию между министерствами или другими государственными ин­ститутами. Все это открывает широкое поле деятельности для не­утомимых реформаторов во всех странах мира.