

М.В. ДАНИЛОВ

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА
И УПРАВЛЕНИЕ**

*Учебно-методическое пособие
для студентов гуманитарных направлений подготовки*

УДК 351/354 (075.8)
ББК 66.3 (2 Рос) 12я73
Д 18

Данилов М.В.

Государственная политика и управление: Учеб.-метод.пособие для студентов гуманитар. спец. Издание 3-е. – Саратов: Изд-во «», 2014. – 86 с.
ISBN 5-94184-117-1

В пособии раскрывается структура и содержание учебного курса «Государственная политика и управление», в сжатой форме рассматриваются теоретические, методологические и практические вопросы организации и функционирования государственных органов под специфическим углом зрения их взаимосвязи с политической сферой жизни общества.

Для преподавателей, студентов и аспирантов гуманитарных специальностей, всех интересующихся проблемами государственного управления и политики.

Рекомендует к печати:

Кафедра политических наук
Саратовского государственного университета

УДК 351/354 (075.8)
ББК 66.3 (2 Рос) 12я 73

Работа издана в авторской редакции

ISBN 5-94184-117-1

©Данилов М.В.

ВВЕДЕНИЕ

Предлагаемый курс содержит основные вопросы теории и практики государственного управления. Они связаны с управлением как на федеральном, так и региональном (субъектов Российской Федерации) уровнях.

В отличие от сугубо юридических трактовок, чему традиционно уделяется внимание в курсе административного права и процесса, данный курс государственной политики и управления ставит и рассматривает проблемы комплексно: от познания связей государства и общества – через механизм формирования и реализации государственного управления – к определению социальной эффективности управленческих решений и действий. Тем самым все управленческие элементы характеризуются через их социально-правовой и политический смысл – роль и значение в жизнедеятельности людей, общества, развития и укрепления государства.

Изучение тематики лекций закрепляется посредством проведения семинаров, “круглых столов”, практических занятий, самостоятельной работы над научными произведениями.

Изучение курса ставит цель и решает комплекс задач по формированию у студентов фундаментальных знаний в области государственного управления, действующего в этой сфере законодательства и практики его применения. В общей системе общегуманитарных дисциплин курс представляет собой ядро политико-управленческой подготовки студентов – будущих специалистов в области политологии и экономики.

ПРОГРАММА И СТРУКТУРА УЧЕБНОГО КУРСА

Общий объем изучения – 288 часов (8 зачетных единиц)

Учебный курс рассчитан на два семестра, в ходе которых предусмотрено проведение 56 лекционных часов, 88 часов семинарских занятий и 108 часов самостоятельной подготовки студентов.

Содержание учебной дисциплины

Тема 1. Государственная политика и управление как наука

Государственная политика и управление в системе общественных наук и как отрасль политической науки. Сфера ответственности государственного управления. Властный характер государственного управления. Государственное управление как политический ресурс. Методы государственной политики и управления как науки. Динамическое и статическое в науке государственного администрирования. Базовые категории науки государственного управления.

Тема 2. Становление административной науки

Первый этап в развитии теории административно-государственного управления. Изменения в государственном управлении ведущих мировых держав. Закон Пендлтона (1883 г) как первый нормативный акт гражданской службы в США. Вклад В.Вильсона и Ф.Гуднау в теорию государственного управления. Исследования М.Вебера в области государственного управления. Второй этап в развитии теории административно-государственного управления. Основные отличия «классической школы» и «школы человеческих отношений». Третий этап в развитии теории административно-государственного управления. Поведенческое, системное и ситуационное направление анализа государственной политики и управления.

Тема 3. Американская и французская школы административно-государственного управления

Эмпирическая направленность американских исследований и их связь с практикой. Л.Уайт – основоположник классической школы. Фоллет, Мэйо, Маслоу – виднейшие представители школы человеческих отношений. Г.Саймон и его исследования. Д.Трумэн – автор понятия «группы интересов». Теории X и Y Макгрегора и теория мотивационной гигиены Герцберга. Постбихевиоризм, модернизм, структурный функционализм и концепция

организационного развития – современные направления американской науки административно-государственного управления. Теория административно-государственного управления во Франции как итог развития государственного (конституционного) права. Вклад А.Файоля в теорию управления. Принципы управления, сформулированные А. Файолем. Понятия «институт-организм» и «институт-вещь» в теории административно-государственного управления. Работа М.Дюверже «Шах королю». Концепция «нового общественного договора». «Эпоха научной цивилизации» в работах Понятовского. Феномен бюрократии в трудах М.Крозье.

Тема 4. Теория административно-государственного управления В Великобритании и Германии

Истоки британской школы государственного управления. Социологическая и экономическая тенденции в бихевиоральных подходах к государственной политике. Целевая и гражданская концепции государственного управления М.Оукшота. Система мягкого мышления и организационная кибернетика – новые подходы в английской науке государственного администрирования. Особенности немецкой школы государственного управления. Философское осмысление проблем административно-государственного управления и социология административно-государственной деятельности – основные направления немецких исследований. Вклад Л.Эрхарда, Н.Лумана и Р.Дарендорфа в теорию и практику государственного управления.

Тема 5. Становление российской науки управления

Первые политические трактаты об управлении. «Слово о законе и благодати» митрополита Иллариона, учение игумена Иосифа Волоцкого. Российская государственно-управленческая мысль в форме полицеистики. Труды Ю.Крижанича и И.Посошкова. Камеральное направление в российской управленческой мысли. Государственно-управленческая мысль в форме административного права. Концепция общественного права В.Лешкова. Государственно-управленческая мысль в лоне организационной науки. Работы А.Богданова и Н.Витке. Современные исследования государственного управления.

Тема 6. Современные концепции государственного управления

Концепция нового государственного менеджмента. Переход от государственного администрирования к государственному менеджменту. Принципы нового государственного менеджмента и его отличия от старого

государственного менеджмента. Политические основания концепции нового государственного менеджмента. Общие установки предпринимательского управления. Новая институциональная теория. Предпосылки интереса управленческой науки к новой институциональной теории. Категории «ограниченной рациональности» и «транзакционных издержек» в новой институциональной теории. Концепция политических сетей.

Отличия концепции политических сетей от других современных концепций государственного управления. Понятие «политической сети». Виды политических сетей. Эффективность политических сетей. Специфика синергетического подхода к государственному управлению. Принцип самоорганизации в государственной политике. Принцип нелинейности в государственной политике.

Тема 7. Современная система административно-государственного управления

Детерминированность структурных моделей административно-государственного управления экономическими, социальными, политическими, историческими и иными особенностями общества. Унитарная и федеральная системы – базовые модели государственного управления. Сильные и слабые стороны государственного администрирования в федерациях и унитарных государствах. Современные тенденции в построении структурных моделей государственного управления. Традиционные функции административных органов власти. Экспертиза и дискреционная деятельность – новые функции административных служб.

Тема 8. Государственная политика

Сущность государственной политики. Понятия «governance», «public administration», «public policy» и их русские эквиваленты. Субстанциональные, человеческие, институциональные, процессуальные, духовные компоненты государственной политики. Виды государственной политики. Принципы и методы государственной политики. Принципы государственной политики с точки зрения ценностей демократии. Программно-целевые, информационно-менеджеральные, ваучерные методы государственной политики.

Понятие и инструменты государственной экономической политики. Государственная программа, комплекс, свободная экономическая зона, государственное предприятие – примеры инструментов экономической политики государства. Примеры практической реализации государственной экономической политики. Проблема государственного регулирования экономики. Методы государственной экономической политики. Особенности государственной социальной политики.

Государственная национальная политика. Территориальный, демографический, экономический, социальный, культурный, социолингвистический, конфессиональный, психологический аспекты национальной политики. Международная политика государства. Отражение проблемы государственных интересов в трудах школы политического реализма и представителей модернизма. Концепция транснационализма. Трансформация политического реализма в неореализм.

Тема 9. Государственная служба в зарубежных государствах

Система государственной службы в странах с федеральным типом административно-государственного управления. Особенности немецкой системы. Институт политических чиновников в Германии. Карьерное продвижение чиновников в Германии. Особенности американской системы. Структура американских правительственных служб. Иерархия гражданских служащих в США. Государственная служба в странах с унитарным типом административно-государственного управления. Классы чиновников во Франции. Группы политических и административных руководителей в Великобритании.

Тема 10. Организация исполнительной власти государственной службы в России

Организационно-правовые формы исполнительной власти в России. Структура федеральных органов власти. Министерство, федеральная служба, федеральное агентство. Организация исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ. Окружной уровень административно-государственного управления. Категории персонала государственных учреждений. Политический руководитель. Руководители государственных органов. Должности государственных органов категории «постоянные». Должности государственных органов категории «обеспечивающие».

Тема 11. Принятие решений в административно-государственном управлении

Фазы принятия управленческого решения. Анализ исходных позиций. Анализ «жестких» и «мягких» источников информации. Метод четырех полей (SWOT-матрица). Правила рациональной дискуссии. Нерациональные методы дискуссии. Ловушки группового мышления. Методики выбора одной из возможных альтернатив действия. Объективные критерии оценки альтернатив М.Маркова.

Тема 12. Менеджмент в государственных организациях

Отличия менеджмента в государственных организациях от бизнес-менеджмента. Этапы разработки стратегического государственного менеджмента. Задачи государственного менеджмента. Жесткие и мягкие формы переговорного процесса. Факторы конструктивного сотрудничества. Важность управления инновационной деятельностью. Последовательная, параллельная, интегральная формы внедрения инноваций.

Тема 13. Лоббизм и государственное управление

Истоки и генезис лоббизма. Характеристики и определения лоббизма. Политологические концепции лоббизма и заинтересованных групп. Работа А.Бентли «Процесс управления». Группы интересов в трактовке Д.Трумэна. Технологии лоббистской деятельности. Группы лоббистов. Объекты воздействия. Методы прямого и опосредованного давления.

Тема 14. Информационные технологии управленческого процесса

Информационная структура современного государственного управления. Движение информации в управленческом процессе. Функции и задачи информационно-аналитических служб. Информационно-аналитическое обеспечение процесса государственного управления пресс-службами. Связи с общественностью в государственном управлении.

Тема 15. Эффективность государственного управления

Понятие эффективности государственного управления. Критерии эффективности управления с точки зрения различных научных подходов и школ. Понятие социальной, экономической, технической эффективности управления.

Тема 16. Президент России как субъект политического управления

Основные направления участия Президента в политическом процессе базируются на конституционных принципах, закрепивших широкие полномочия исполнительных структур и на ряде федеральных законов. В практической плоскости это воплощается в осуществлении кадровой политики, в частности в выдвижении кандидатур губернаторов и отставке действующих глав субъектов РФ, а также назначении глав силовых ведомств (прокуроров,

начальников ГУВД, УФСБ и пр.). Важным инструментом оперативного влияния является бюджетная политика и включение регионов в программы социально-экономического развития, что может рассматриваться как «поощрение» лояльных или «наказание» нелояльных региональных элит. Мощным фактором федерального вмешательства региональные дела является процесс «укрупнения» регионов или даже сама потенциальная угроза объединения субъектов РФ. Давление центра на регионы предполагает не только прямо административные методы, но и подкрепляется партийным влиянием «Единой России», что усиливается как ее впечатляющими электоральными результатами, так и большим доверием регионального сообщества федеральным исполнительным структурам, чем местным.

Тема 17. Механизмы политического управления исполнительных структур федеральных округов

Институт полномочных представителей президента РФ в федеральных округах можно рассматривать в качестве механизма оптимизации федеральной системы исполнительной власти. Институциональное и ресурсное оформление окружного уровня управления позволило существенно ограничить влияние региональных властей на федеральные структуры, а также оказало содействие, упорядочить управление субъектами федерации, а также сформировать единую вертикально интегрированную систему административных коммуникаций. В условиях централизации системы отечественного федерализма и формирования эффективных институтов и практик федерального вмешательства в региональные политические процессы актуализируется вопрос о перспективах института полпредов президента в федеральных округах. Базовые тренды его развития напрямую зависят от перераспределения ресурсов и влияния между институтами президентства и Правительства, характеристик политического режима, тенденций политико-территориальных преобразований, формата политико-институционального и процессуального развития субъектов федерации.

Тема 18. Механизмы политического управления губернаторского корпуса

Практики формирования и функционирования губернаторского корпуса в современной России выступают базовым критерием для анализа процессов структурирования региональной элитной структуры, характера и направленности трансформации параметров региональных политических режимов. В свою очередь, уровень и специфика влияния глав регионов на динамику региональных политических процессов, их позиционирование в региональном политическом пространстве в постсоветский период детерминированы в первую очередь институциональными и нормативными параметрами российской политической системы и практикой взаимодействия

различных политических акторов в масштабе региона. Выборная система формирования губернаторского корпуса предопределила, во многом, предопределила общую направленность социально-политического развития России второй половины 1990-х годов, которая характеризуется возрастающей ролью деятельности политических элит региона и концентрацией в их руках ключевых властных и управленческих ресурсов. Ключевым элементом региональной элитной структуры становится губернаторский корпус, которые практически в полном объеме контролировали законотворческий, бюджетный, избирательный процессы, ресурсный потенциал региона, переводя на себя все эффективные управленческие механизмы и практики. Ликвидация института выборного губернатора, статусное и ресурсное усиление политических партий, парламентских структур и укрепление института федерального вмешательства существенно трансформировали параметры региональных политических систем и их режимные характеристики. Сформировалась управляемая, жестко упорядоченная система исполнительной власти и существенно усилено федеральное присутствие в регионах, чем был нанесен сокрушительный удар по региональным авторитарным режимам.

Тема 19. Политическая роль исполнительной власти в региональном политическом управлении

Участие исполнительной власти в региональном политическом процессе в современной России должно изучаться на адекватном теоретико-методологическом фундаменте. Он предполагает сочетание классических и современных теорий разделения властей, научных представлений о природе федерализма и концепций политической роли бюрократии. Результатом подобного научно-теоретического синтеза стало выявление ряда проблем в осмыслении политической роли российской исполнительной власти. К ним относятся традиции унитаризма, деформирующие общепризнанные теории федерализма; отсутствие в массовом и элитарном сознании понимания органической связи федерализма и демократии; повышенная политическая значимость отечественной бюрократии. Административные и федеративные реформы, начатые В.В. Путиным, вызвали к жизни уникальную по своим характеристикам модель участия исполнительной власти в региональном политическом процессе, которая может быть научно проанализирована лишь с учетом отмеченных выше теоретических корректировок.

Тема 20. Административное реформирование как способ оптимизации политической роли исполнительной власти

Административное реформирование с позиций системного подхода может рассматриваться как процесс адаптации исполнительной власти к изменяющимся условиям внутренней и внешней среды. В данном контексте

под внутренней средой мы понимаем процессы перераспределения полномочий внутри системы государственной власти. Под внешним воздействием понимаются требования общества к более эффективному учету властью социальных интересов. Из этого следует, что административные реформы могут рассматриваться как норма социально-политического развития. В связи с этим, реформирование исполнительной власти в России является не столько технической административной процедурой, сколько фактом политической жизни. Множественность нормативно-правовых актов и концепций регулирующих административные реформы, частое обращение к этой теме Президента РФ и основных политических деятелей свидетельствуют об открытости данного процесса, что влияет, в числе прочего, и на трансформацию политической роли исполнительной власти в региональной политике.

Тема 21. Роль парламента в системе политического управления

Виды законодательных органов власти в истории. Парламентаризм в современном мире. История отечественного парламентаризма. Полномочия, функции, порядок формирования Федерального Собрания. Государственная Дума и Совет Федерации. Законодательный процесс в Федеральном Собрании. Законодательные собрания российских регионов.

Тема 22. Судебная власть в системе политического управления

Роль суда в политической системе современных государств. Принципы правосудия. Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ. Причины объединения Высшего арбитражного и Верховного судов. Механизмы формирования судебных инстанций. Роль региональных судов (Уставные и мировые суды). Правовой статус судей.

Тема 23. Политическое управление и региональная политика

Теория политического процесса является основой для анализа регионального политического пространства и различных форм политической субъектности, существующих в его рамках. Функционально-динамические параметры анализа позволяют рассматривать тенденции развития региональных политических систем, оформившихся в рамках политического пространства региона в постсоветский период, в контексте деятельности политических акторов, которые задают направленность и характер этих трансформаций. Региональный политический процесс состоит из целого ряда subprocesses разной длительности, локализации и направленности. Их конкретные параметры и динамика предопределены характеристиками и спецификой деятельности акторов региональных политических процессов,

разнообразных по степени влияния и характеру воздействия на политическую систему региона. С этой точки зрения региональный политический процесс можно рассматривать в контексте деятельности акторов как общегосударственного, так и регионального и местного уровня, фиксируя соответствующие тренды регионального развития. Органы исполнительной власти занимают особое место в структуре акторов регионального политического процесса. Их функциональные аспекты деятельности сосредоточены главным образом в сфере государственного управления и могут быть реализованы по линиям политического руководства и административного регулирования. В своей деятельности структуры исполнительной власти, с одной стороны, непосредственно интегрированы в иерархически выстроенную политико-административную систему страны, с другой, должны быть ориентированы на общественную среду, в рамках которой агрегируются социальные интересы.

Тема 24. Роль партийных механизмов в системе политического управления

Разнообразие социально-политических интересов, распад традиционных классов и страт, возникновение современных каналов политической коммуникации с новой силой поставили вопрос о нахождении оптимальных механизмов эффективного управленческого воздействия власти на социум. Политические партии оказались активно вовлечены в систему политического управления, и в этом состоит их актуальная политическая роль. Партии фактически преодолели «кризис идентичности», характерный для конца XX века, когда во всем мире шла дискуссия об их политической дисфункциональности и «политической смерти». Существует три ключевых партийных механизма политического управления, наиболее востребованных в современной России. Во-первых, это идеологическая и мобилизационная поддержка властного курса. Во-вторых, это выдвижение политических инноваций и формирование политической повестки дня. В-третьих, это территориальные аспекты управления. Они особенно актуальны в условиях отечественного федерализма, поскольку партийная система выполняет задачи скрепления политического пространства России.

Тема 25. Специфика партийного механизма идеологической и мобилизационной поддержки властного курса

В постсоветский период правящая элита активно использовала партийные механизмы для обеспечения процессов консолидации правящего слоя, презентации его социально-экономических и политико-идеологических ориентиров, мобилизации вокруг них электората. Основным инструментом для реализации этих целей стали «партии власти», которые в разных форматах создавались и институционализировались в рамках отечественной партийно-политической системы. Базовыми трендами их деятельности стали снижение

уровня идеологического обеспечения деятельности «партий власти», устойчивый рост мобилизационных возможностей, центризм и отказ от радикализма в партийно-политическом позиционировании. При этом, высокие показатели электоральной поддержки «партии власти» напрямую являлись следствием технического формата позиционирования в партийно-политическом спектре и низкого уровня идеологического обеспечения партийного строительства.

Тема 26. Выдвижение политических инноваций и формирование политической повестки дня партиями

Существует тенденция к снижению партийной самостоятельности в системе формирования политической повестки дня от 1990-х годов к 2000-м. Вместе с тем повышается эффективность данного партийного механизма политического управления за счет четкой координации усилий Президента РФ и «Единой России». В 1990-е годы партии представляли реальную конкуренцию президентской власти, ослабляли ее, часто способствовали ее делегитимации. Существовавшие в тот период партии власти были слабы организационно и идейно, не пользовались широкой поддержкой в обществе, проигрывали политическую конкуренцию оппозиции. Партийный механизм политического управления, предполагающий участие партий в формировании политической повестки дня, не использовался, сама повестка дня формировалась стихийно и не контролировалась президентской властью. К концу 2000-х годов механизм формирования политической повестки дня был не просто освоен правящей элитой, но и эффективно применяется на практике. «Единая Россия», «Справедливая Россия», ЛДПР и даже отчасти КПРФ используются для того, чтобы легитимировать президентские политические инновации.

Тема 25. Роль партий в процессе управления территориями.

Активное использование партийных механизмов в системе государственного управления, объективно и востребовано в процессах демократического транзита в современной России в условиях очевидной слабости административных и представительных учреждений. В 1990-е гг. в период президентства Б. Ельцина в условиях аморфной партийной системы партийные институты в лице «партий власти» демонстрируют свою функциональную ограниченность и неспособность стать долгосрочным инструментом государственного управления, с разной степенью успешности выполняя лишь функцию консолидации региональной элиты. Курс на последовательное использование партийных механизмов в процессах администрирования и территориального управления в 2000-е гг. связан с созданием управляемой партийной системы во главе с центристской «партией

власти», которая встроена в систему государственного управления на федеральном и региональном уровнях и выступает эффективным дополнением административной вертикали.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ

Конституция Российской Федерации. М., 1998.

О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1997 года.

О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 14 июня 2003 года.

О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314

ВЕБ-САЙТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

www.kremlin.ru – Президент РФ

www.government.ru – Правительство Российской Федерации

www.duma.gov.ru – Государственная дума Российской Федерации

КУРСЫ ЛЕКЦИЙ, УЧЕБНЫЕ ПОСОБИЯ

Литвак Б.Г. Государственное управление. Лучшие мировые практики. М., 2013.

Мулукаев Р.С. История государственного управления в России. М., 2012.

Охотский Е.В. теория и механизмы современного государственного управления. М., 2013.

Государственная политика и управление. Учебник в 2-х частях. Под ред. Л.В. Сморгунова М., 2007.

ПЛАНЫ СЕМИНАРСКИХ ЗАНЯТИЙ

I. Взаимосвязь административной теории с общественными науками

1. Административная теория и политическая наука
2. Административная теория и административное право
3. Административная теория и теория организации
4. «Перекресток» с другими научными дисциплинами

II. Развитие государственно-административной мысли (2 часа)

1. Государственно-управленческая мысль в древности
2. Государственно-управленческая мысль в средние века
3. Государственно-управленческая мысль в новое время

III. Центральный уровень управления (2 часа)

1. Задачи центрального уровня государственного управления в федеративных и унитарных государствах
2. Полномочия центрального уровня государственного управления
3. Средства и методы осуществления полномочий центральными органами власти

IV. Органы законодательной власти в системе управления государством (2 часа)

1. Роль законодательной власти в управлении государством
2. Структура, полномочия и порядок деятельности российского парламента
3. Законодательный процесс
4. Формы парламентского контроля

V. Региональный уровень управления (2 часа)

1. Сущность регионального управления
2. Региональное управление в унитарных государствах
3. Региональное управление в федеративных государствах
4. Особенности регионального управления в Российской Федерации

VI. Организация управленческого процесса на местном уровне (2 часа)

1. Истоки теории местного самоуправления
2. Принципы и модели взаимоотношений между местным самоуправлением и демократическим государством
3. Структура органов местного самоуправления
4. Перспективы развития местного самоуправления

VII. Основные проблемы управления городами (2 часа)

1. Специфика современного города как объекта управления
2. Основные проблемы управления крупнейшими системами расселения: агломерациями и мегаполисами
3. Системы управления крупными и крупнейшими городами: структура, новые механизмы процесса управления

VIII. Современные административные реформы в мире (2 часа)

1. Административные реформы в странах Запада
2. Административные реформы в Восточной Европе
3. Административные реформы Юго-Восточной Азии, Африке и Латинской Америке

IX. Административные реформы в России (2 часа)

1. Административные реформы в царской России
2. Административные реформы в СССР
3. Административные реформы в современной России

X. Дискуссия «Роль государственной власти в современном обществе» (2 часа)

XI. Государственная политика

1. Проблемы реализации экономической политики в современной России
2. Проблемы реализации социальной политики в современной России
3. Проблемы реализации национальной политики в современной России
4. Проблемы реализации внешней политики в современной России

XII. Мотивация труда и культура государственных служащих (2 часа)

1. Методы мотивации труда государственных служащих общего значения (прием на работу, карьерный рост, распределение фонда заработной платы и т.д.)
2. Мотивационные методы, непосредственно связанные с выполняемой работой (участие в принятии решений, эластичность рабочего времени, недирективная консультация)

3. Организационная культура и ее роль в формировании дееспособного коллектива государственного органа

XIII. Дискуссия «Образ современного российского чиновника» (2 часа)

XIV. Принятие управленческих решений (2 часа)

1. Сущность управленческого решения и принципы его классификации
2. Рациональное решение и этапы его принятия
3. Модели и методы принятия решений. Технологии активизации персонала для творческого поиска идей.

XV. Лоббизм и государственное управление (2 часа)

1. Истоки и генезис лоббизма
2. Политические концепции лоббизма и заинтересованных групп
3. Технологии лоббистской деятельности
4. Объекты воздействия лоббистов
5. Методы прямого воздействия

XVI. Информационные технологии управленческого процесса (2 часа)

1. Информационная структура современного государственного управления
2. Информационно-аналитическое обеспечение процесса государственного управления пресс-службами
3. Связи с общественностью в государственном управлении
4. Сущность и характеристики информационных технологий, используемых в управленческом процессе

XVII. Эффективность государственного управления (2 часа)

1. Понятие «эффективности» государственного управления
2. Виды эффективности в административной теории
3. Соотношение понятий «эффективность» и «рациональность» в административной теории
4. Социальная эффективность государственного управления
5. Связь транзакционных издержек с эффективностью государственного управления

Образовательные технологии

В ходе изучения дисциплины предусмотрено использование следующих образовательных технологий:

- моделирование систем различных теоретических позиций группами учащихся для проведения полемики каждого из представителей этих групп на предмет эффективности данных систем;
- проведение деловых игр в форме дискуссий по важным проблемам государственного управления и политики;
- встреча со студентами других специальностей, изучающих схожие проблемы (ПАГС, социологический факультет) с целью обмена опытом освоения дисциплины и выявления её профильных особенностей;

Учебно-методическое обеспечение самостоятельной работы студентов. Оценочные средства для текущего контроля успеваемости, промежуточной аттестации по итогам освоения дисциплины.

Контрольные вопросы по разделам дисциплины

Разделы дисциплины предусматривают проведение семинара-коллоквиума, на которых обсуждаются «узловые» темы раздела.

Раздел 1. Формирование научных основ государственного управления:

1. Государственная политика и управление в системе общественных наук и как отрасль политической науки
2. Этапы становления науки государственного управления
3. Место российской школы государственного управления в мире
4. Перспективные направления исследования государственного управления

Раздел 2. Современные модели и принципы государственного управления

1. Модели государственного управления в мире
2. Сущность и виды государственной политики
3. Особенности государственной службы в России
4. Специфика реализации исполнительной власти в Российской Федерации

Раздел 3. Проблемы принятия управленческих решений

1. Фазы принятия управленческого решения.
2. Отличия менеджмента в государственных организациях от бизнес-менеджмента.
3. Информационная структура современного государственного управления.
4. Понятие эффективности государственного управления.

Темы рефератов и докладов

1. Сравнительный анализ современных методов изучения государственного администрирования.
2. Ситуационный анализ – современная методология государственного администрирования.
3. Роль и значение системного подхода в изучении административно-государственного управления.
4. Значение теории административно-государственного управления для развития современного демократического общества.
5. Макс Вебер – основоположник науки государственного администрирования.
6. Научные достижения классической школы административно-государственного управления и их современное значение.
7. Школа человеческих отношений и ее вклад в современную концепцию управления персоналом.
8. Возможности и пределы бихевиористского анализа в системе государственного администрирования.
9. Метод системного анализа Т.Парсонса и его роль в государственном администрировании.
10. В.Вильсон и Ф.Гуднау – основоположники американской школы государственного администрирования.
11. А.Файоль – классик французской школы административно-государственного управления.
12. Людвиг Эрхард – выдающийся ученый и государственный деятель современной Германии.
13. Парадигма «мягкого мышления» в английской школе государственного администрирования.
14. Сравнительный анализ европейских школ административно-государственного управления.
15. Проблема преодоления статичности государственных структур в условиях все возрастающей сложности задач административного управления.
16. Принятие решений в системе административно-государственного управления.
17. Политики и чиновники в системе государственного администрирования: проблема разграничения сфер влияния.
18. Роль экспертов в современной системе административно-государственного управления.
19. Эффективный менеджер в процессе разработки линии стратегического государственного управления.
20. Проблема достижения консенсуса в переговорном процессе.
21. Сравнительный анализ основных форм и методов внедрения инновационных проектов.
22. Сравнительный анализ американской и немецкой моделей контроля над системой государственной службы.

23. Анализ партийного влияния в немецкой системе государственной администрации.
24. Американская модель карьеры государственного служащего: возможности и перспективы развития.
25. Сравнительный анализ института государственного уполномоченного во Франции и Великобритании.
26. Сравнительный анализ моделей карьеры государственного служащего во Франции и Великобритании.
27. Проблема использования западного опыта управления в условиях современной России.
28. Организация административного аппарата в системе исполнительной власти современной России.
29. Реформы системы административно-государственного управления в истории России.
30. Государственная служба в политической системе Российской Федерации.

Методические указания по выполнению самостоятельной работы

Самостоятельная работа студентов в рамках курса «Государственная политика и управление» предполагает подготовку к семинарским занятиям и к сдаче экзамена.

Главное предназначение семинарских занятий в процессе вузовской подготовки специалистов – углубленная самостоятельная работа студентов по важнейшим учебным проблемам курса. Семинар – «вершина айсберга» серьезной подготовительной работы студентов.

В ходе подготовки к семинарскому занятию по курсу «Государственная политика и управление» студенты должны научиться работать с литературой и источниками, понимать их специфику и особенности использования, научиться правильно и грамотно конспектировать их, применяя при этом различные способы записей (цитирование, изложение, тезисы). Важно при этом научиться выделять главные мысли и идеи авторов, не выдергивать их из контекста.

Кроме использования литературы, которая рекомендована в программе учебного курса «Государственная политика и управление», студентам целесообразно овладеть методикой самостоятельного поиска необходимой литературы для подготовки докладов, сообщений, выполнения практических заданий.

Самой главное в ходе подготовки к семинарскому занятию в курсе «Государственная политика и управление» - это формирование, развитие и закрепление аналитических способностей студентов. Достигается данная цель за счет постепенной, но последовательной выработки каждым студентом:

- умения самостоятельно систематизировать, оценивать, обобщать материал, делать выводы;
- способностей выделять среди обширного материала главные, ключевые моменты;

- навыков относить изучаемый учебный и научный материал с конкретными вопросами семинарского занятия;
- умения находить и оценивать причинно-следственные связи между различными изучаемыми явлениями и процессами;
- способностей дискутировать убедительно, аргументировано, логически непротиворечиво и последовательно отстаивать свою точку зрения.

Важным итогом самостоятельной работы студентов по курсу «Государственная политика и управление» является сдача экзамена. Цель экзамена – завершить курс обучения, проверить сложившуюся у студента систему понятий и отметить степень полученных знаний. На экзамене проверяется не столько уровень запоминания учебного материала студентом, сколько то, как он понимает те или иные политические категории и реальные политические проблемы.

При подготовке к экзамену следует особое внимание уделять конспектам лекций, затем учебникам, курсам лекций и другой печатной продукции. Также целесообразно максимально использовать программу курса, которая поможет лучше понять логику изложения основного учебного материала.

Вопросы к экзамену:

1. Первый этап в развитии теории административно-государственного управления.
2. Второй этап в развитии теории административно-государственного управления.
3. Третий этап в развитии теории административно-государственного управления.
4. Предмет государственного управления и политики как науки.
5. Методы государственного управления и политики как науки.
6. Основные категории государственного управления и политики как науки
7. Концепция нового государственного менеджмента.
8. Новая институциональная теория.
9. Концепция политических сетей.
10. Специфика синергетического подхода к государственному управлению.
11. Основные идеи Л.Уайта в теории административно-государственного управления.
12. Основные идеи Фоллета, Мэйо, Маслоу в теории административно-государственного управления.
13. Основные идеи представителей поведенческого подхода в американской школе административно-государственного управления.
14. Теории Макгрегора и Герцберга в науке административно-государственного управления.
15. Постбихевиорализм, модернизм, структурный функционализм в американской школе административно-государственного управления.
16. Вклад А.Файоля в теорию и практику государственного управления.

17. Особенности французской школы административно-государственного управления.
18. Основные идеи Понятовского, Алэна, Крозье в теории административно-государственного управления.
19. Теория административно-государственного управления в Великобритании.
20. Теория административно-государственного управления в Германии.
21. Основные фазы принятия решений в административно-государственном управлении.
22. Метод анализа четырех полей при принятии управленческих решений.
23. Рациональные и нерациональные методы дискуссии, ловушки группового мышления.
24. Структурные модели административно-государственного управления.
25. Функции административных органов власти.
26. Стратегический государственный менеджмент.
27. Переговорный процесс.
28. Управление инновационной деятельностью.
29. Проблема эффективности в теории административного управления.
30. Сущность государственной политики
31. Принципы и методы государственной политики
32. Понятие и инструменты государственной экономической политики
33. Примеры реализации государственной экономической политики
34. Проблема государственного регулирования экономики
35. Методы государственной экономической политики
36. Государственная социальная политика
37. Государственная национальная политика
38. Методология исследования государственной службы как социального института современного российского общества
39. Функционирование государственной службы в современном российском обществе
40. Критерии эффективности государственного управления и государственной службы
41. Истоки и генезис лоббизма
42. Политологические концепции лоббизма и заинтересованных групп
43. Технологии, объекты и методы лоббистской деятельности
44. Информационная структура современного государственного управления
45. Связи с общественностью в государственном управлении
46. Сущность регионального управления
47. Региональное управление в унитарных государствах
48. Региональное управление в федеративных государствах
49. Особенности регионального управления в РФ
50. Конфликты как объект государственного управления. Институциональное и внеинституциональное государственное управление конфликтами

Тестовые задания для оценки остаточных знаний

1. Что обозначает понятие governance в новом государственном менеджменте?

- А) способ организации административных структур
- Б) эквивалент государственной службы
- В) *способ управления страной*

2. Новый принцип оплаты труда государственных служащих предполагает выплаты:

- а) по уровню прошлых заслуг
- б) по уровню сдачи квалификационных экзаменов
- в) *по результатам проделанной работы*

3. С чем прежде всего намеревался покончить государственный менеджмент?

- А) с неэффективностью крупного централизованного бюрократического аппарата
- Б) с иерархизацией традиционного государства
- В) *и с тем и другим вместе*

4. Какая организация сформулировала такую трактовку: «governance – есть обеспечение и распределение власти и авторитета, призванных охранять конституционные ценности»?

- а) Юнеско
- б) ОБСЕ
- в) *ОЭСР*

5. Проблема сотрудничества является одной из основных и новых тем в

- а) новом государственном менеджменте
- б) *теории сетевого социального управления*
- в) синергетическом подходе к управлению

6. В структуре концепции политических сетей понятие governance используется как

- а) правительственное управление
- б) управлением вместе с правительством
- в) *управление без правительства*

7. Чего по мнению Грина и Хаббела недостает ряду экономических метафор в теории государственного менеджмента?

- А) *духовных измерений смысла общественной жизни*
- Б) адекватного отражения общественного бытия
- В) математической точности в передаче смысловых нагрузок

8. Какой смысл вкладывается в понятие «справедливость» в концепции «хорошего управления», которая содержится в программе развития ООН?

Все граждане имеют возможность улучшить свое благосостояние

9. В конце 1990-х годов властные институты стали признавать, что эффективность принятия решений и их внедрения зависит

- а) от жесткого применения репрессивных мер
- б) *от участия в этом процессе негосударственных структур*
- в) от развитости системы государственного администрирования

10. Общее направление перемен, произошедших в последние годы в государственном управлении различных стран связано

- а) с внедрением информационных технологий
- б) с повышением уровня оплаты труда государственных служащих
- в) *с введением рыночных механизмов управления*

11. Новые принципы управления, обозначаемые понятием governance связаны

- а) с аграрным обществом
- б) с индустриальным обществом
- в) *с информационным обществом*

12. С чего, по мнению Кооимана начинается разделение обязанностей между правительством и неправительственными учреждениями

- а) с принятия законов
- б) с отчета о проделанной работе
- в) *с переговоров*

13. Может ли с позиций теории демократии гражданин рассматриваться исключительно как покупатель услуг государства, а государство – как поставщик таких услуг?

- А) *не может*
- Б) может
- В) теория демократии ничего об этом не говорит

14. После внедрения принципов нового государственного менеджмента на практике, что произошло с государственным служащим?

- А) стал менее зависимым от начальства
- Б) *стал более зависим от начальства*
- В) его положение не изменилось

15. Чему уделяет внимание современной администрирование?

- А) *коллективным рекомендациям, моральным соглашениям*
- Б) праву и регламентам
- В) состязательности в управленческом процессе

16. Куда в ходе административных реформ на основе нового государственного менеджмента внедрялись рыночные элементы?

- А) в структуры гражданского общества
- Б) в государственное управление
- В) в силовые структуры государства

17. Какой смысл вкладывается в понятие «чувствительность» в концепции «хорошего управления» ООН?

Все институты четко реагируют на потребности граждан

18. Что в концепции governance сменила установка на культурную гетерогенность и партикуляризм?

- А) методологию системного подхода
- Б) методологию сравнительного анализа
- В) ориентацию на универсальную и единую методологию

19. Что в самом общем виде означает понятие governance?

- А) способ управления экономическим и социальным развитием страны
- Б) способ организации государственных органов и административных служб
- В) способ занятия должностей государственными служащими

20. На что нацелена американская программа «национальное партнерство за обновление управления»?

- а) на выстраивание более эффективной властной иерархии
- б) на повышение доверия населения к реформам
- в) на гуманизацию государственной службы

21. На чем делала акцент теория политических сетей?

- А) на способе управления
- Б) на составе участников
- В) на коммуникациях между участниками

22. Как системный подход к управлению рассматривает роль государства?

- А) как одного из главных агентов принятия решений
- Б) как отживающий свой век политический институт
- В) как аппарат принуждения

23. К чему должно было привести в ходе административной реформы увеличение подвижности структур и функций, развитие их адаптивной реакции, возникновение инновационной культуры?

- А) к новому способу решения политических конфликтов
- Б) к созданию нового механизма принятия управленческих решений
- В) к новой иерархии должностей государственной службы

24. В чем заключалась одна из основных целей привнесения в государственное управление менеджериальных идей?

- А) в преодолении бюрократической иерархичности

- Б) в создании бюрократической иерархичности
- В) в усилении бюрократической иерархичности

25. За что часто критикую теорию государственного менеджмента?

- А) за узко консервативную направленность
- Б) за узко либеральную направленность
- В) за социалистическую направленность

26. Акцент на гражданах в качестве основного фокуса характерен

- а) для системного подхода
- б) для инструменталистского подхода
- в) и для того, и другого одновременно

27. Отделение управления от политики, на чем настаивал новый государственный менеджмент было

- а) бесперспективным
- б) оправданным
- в) неоднозначным

28. Стремление к производительности или к эффективности отличает инструменталистский подход?

- А) и к тому и к другому одновременно
- Б) к эффективности
- В) к производительности

29. К чему ведет высокий уровень доверия и кооперативного сотрудничества в межорганизационных сетях?

- А) к отсутствию конфликтов
- Б) к увеличению транзакционных издержек
- В) к сокращению транзакционных издержек

30. Чиновников какой страны обязали проводить в коммунах форумы для решения возникающих проблем и привлекать граждан к участию в дебатах?

- а) Швеции
- б) Норвегии
- в) Финляндии

СОДЕРЖАНИЕ УЧЕБНОГО КУРСА¹

Государственная политика и управление как наука

Государственная политика и управление – одна из отраслей политической науки, которая, вместе с тем, имеет немало пересечений с иными общественно-научными дисциплинами. Предметом данной науки является организация и деятельность государственных органов и связанных с ними предприятий и учреждений по удовлетворению общественных интересов. Особое развитие она получила в США, Великобритании, Франции. В России государственное управление формально относится к юридическим дисциплинам. Между тем, политическая наука является той дисциплинарной областью науки и образования, с которой проблематика государственной политики и управления связана по природе.

Конечно, нельзя не заметить и тенденцию выделения управленческой науки в самостоятельную отрасль знания. Имеются национальные и международные ассоциации административных наук, издаются специализированные журналы, периодически проводятся международные конгрессы. Действительно, наряду с политической проблематикой, наука государственного управления включает и другие аспекты – экономические, психологические, менеджериальные, юридические, социологические. Но тематика публичного управления находится все же ближе всего к политической науке, что связано и с историей этого научного направления, и с современной практикой изучения государственного и шире – публичного управления.

Государственная политика и управление связаны со сферой общественных дел и входят в механизм удовлетворения общественных интересов. В эту сферу входят государственное управление, местное самоуправление, управление связанных с ними объединений и организаций, управление посредством ассоциаций гражданского общества. Государство здесь занимает доминирующее место как по возможностям организации удовлетворения общественных интересов, так и по способности распространить свое влияние на все общество. Государственная политика и управление как наука анализирует деятельность государственно-публичных институтов по руководству и организации удовлетворения общественных интересов. В этом прежде всего выражается политологический характер науки государственного управления.

Государственное управление – властное управление. В принципе любое управление связано с властью, но государственное управление имеет

¹ При подготовке данного раздела были использованы материалы учебных пособий: *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учеб. пособие. М., 2001; *Государственная политика и управление. Учебник в 2-х частях.* Под ред. *Л.В. Сморгунова* М., 2007; *Государственная служба. Учебник.* Под ред. *В.Г. Игнатова.* М., Ростов – н/Д, 2004, официальных сайтов органов государственной власти Российской Федерации.

отношение к особой публичной власти – государственной власти со всеми ее атрибутами: монополизмом на насильственные методы, легитимной природой осуществления воздействия на общество, суверенностью, распространением властного влияния на все общество, политической организованностью и др. Хотя государственное управление представляет собой конкретный вид деятельности по осуществлению единой государственной власти и имеет свою функциональную специфику и компетенцию, но ее невозможно отделить от политического характера публичной власти.

Государственное управление является важнейшим политическим ресурсом. Все партии, участвующие в борьбе за президентский пост или парламентское кресло, так или иначе, стремятся заполучить этот ресурс в свои руки и оказывать на его функционирование влияние. Государственное управление является центром политической борьбы за власть. В этом отношении политика неотделима от управления, а управление от политики. Но это не просто ресурс, наподобие всякого другого ресурса, будь то деньги, образование или материальные блага, государственное управление является именно политическим ресурсом, а не просто используется в политике. Обладать государственной властью – это значит управлять государством. Конечно, и другие структуры и органы государства относятся к государственной власти, но центр ее располагается в правительстве.

Государственная власть, осуществляющая государственно-административное управление и государственную политику, выполняет основные, дополнительные и командные задачи или функции. Основные функции связаны с организацией удовлетворения общественных интересов. Среди них выделяются функции верховной власти (оборона, поддержание международных связей, полицейская служба, судопроизводство, организация политического процесса и др.), экономические функции (регулирование денежного обращения, организация трудовых отношений, регулирование капиталовложений, общая координация экономической политики и др.), социальные функции (здравоохранение, жилищная и городская политика, перераспределение доходов и др.), функции в сфере культуры (поддержка культуры и образования, просвещение, регулирование информационных потоков, организация отдыха и др.). Дополнительные функции связаны с организацией собственной деятельности органов государственного управления. Среди них можно отметить управление персоналом, имущественные функции, нормативно-юридические функции, документирование и др. Командные функции заключаются в определении и осуществлении административной политики. Они относятся к исследованиям, прогнозированию и планированию, включают в себя стратегию организационного реформирования, связаны с государственным контролем и организацией отношений с общественностью. Соответственно функциям выделяются и основные организационные структуры, составляющие систему органов государственного управления.

В настоящее время исследование проблем государственного управления и политики осуществляется с новых методологических позиций. Если ранее господствующее положение занимали бихевиоризм, структурно-

функциональный и системный подходы, кибернетика, то сегодня административно-управленческие проблемы и проблемы формирования политического курса правительства анализируются с использованием синергетики, теории неравновесных систем, неинституционализма, экономического подхода, постмодернизма и др. В 1980-1990-е гг. превалировала концепция перехода от государственного управления к государственному менеджменту с акцентированием внимания на качественных параметрах администрирования (производительность и эффективность), близости к потребителю общественных услуг, индивидуальной ответственности, гуманитарной культуре управления, децентрализации и т.д. Обновлению подвергались теория рационального выбора применительно к административному управлению, повысилась значимость теории инноваций и организационных изменений. В конце 1990-х гг. резко усиливается интерес к политологическому анализу государственной политики и управления. Все большее внимание уделяется проблеме связи общества и государственного управления, ответственности, вовлечения общественности в управленческий процесс, демократизации системы государственного управления, гражданской культуре управления, политическим ресурсам управления, этике и политической философии управления и т.д.

Базовыми категориями государственной политики и управления как науки являются понятия государственной администрации и бюрократии. Государственная администрация – это рациональная система или организованная структура, предназначенная для эффективного квалифицированного исполнения общественной политики. Она имеет достаточно строгую иерархию власти, посредством которой ответственность за выполнение государственных решений опускается сверху вниз. Бюрократия – это любая крупномасштабная организация профессиональных служащих, чья основная обязанность состоит в том, чтобы осуществлять политику тех, кто принимает решения.

Эволюцию представлений о бюрократии можно проследить сравнивая характеристики идеального бюрократа М.Вебера и современного идеального чиновника:

Идеальный бюрократ (М.Вебер)	Современный идеальный чиновник
Избегает риска	Идет на риск в необходимых ситуациях
Занимается рутинной деятельностью, исполняя только то, что задано	Постоянно принимает инновации
Концентрирует внимание на самой деятельности	Концентрируется на результатах деятельности
Не любит изменений	Стремится к изменениям
Избегает допускать ошибки, они административно наказуемы	Относится к ошибкам с пониманием и учится на них
Концентрирует внимание на ограничениях	Концентрирует внимание на появляющихся возможностях
Выдвигает на первый план безопасность	Выдвигает на первый план необходимость достижений

Не имеет желания переучиваться	Стремится постоянно повышать квалификацию
--------------------------------	---

Современное государственное управление обозначило тенденцию к расширению политических функций бюрократии. Немецкие политологи Г.Шмидт и Х.Трайбер выделили тип «политической бюрократии»:

Классическая бюрократия	Политическая бюрократия
Ориентация на общее благо, общественные интересы	Ориентация на различные политические группы, интересы и цели
Убеждение в том, что проблемы должны решаться на чисто деловой основе, политически нейтрально	Убеждение в том, что проблемы должны решаться в процессе политических переговоров, путем достижения компромиссов
Плюралистическая политическая полоса обеспечения (парламент, партии, группы интересов) в принципе рассматривается как излишняя и даже опасная	Плюралистическая политическая полоса обеспечения признается необходимой для проведения в жизнь политических и государственных решений
Отвергается участие масс в политике и управлении	В принципе одобряется политическая активность масс
Слабое взаимодействие между бюрократами и политиками	Относительно интенсивное взаимодействие между бюрократами и политиками
Элитная солидарность	Незначительная элитная солидарность
Ориентация на процедурные способы деятельности	Ориентация на программные и проблемные методы деятельности

Становление административной науки

Теория административно-государственного управления является одним из наиболее важных и перспективных направлений современной политической мысли. Долгое время она развивалась в русле общей политологической традиции и лишь в конце XIX века стала выделяться в качестве самостоятельной области научных исследований.

В развитых странах Запада и в России в этот период происходят важные изменения в административно-государственном аппарате управления. Во всех звеньях управленческих структур вводится сверху донизу систематическое разделение труда. При этом в государстве складывается иерархия учреждений и должностей, предусматривающая подчинение низших звеньев администрации высшим, а всей армии чиновников – главе государства, находящемуся наверху «пирамиды власти».

Централизованная перестройка государственной службы, с одной стороны, вызвала увеличение численности чиновничества, с другой – изменение его качественного состава. В частности, постоянно возрастало количество чиновников низших разрядов (секретарей, делопроизводителей и т.п.), которые должны были обслуживать сам процесс делопроизводства в учреждениях и обеспечивать бесперебойное функционирование всех звеньев

государственной машины. Постепенно на смену иерархии чинов, основанных на «породе», привилегиях, вводилась иерархия чинов в зависимости от личной выслуги и знаний человека, его профессиональной квалификации. Введение постоянного денежного жалования для всех категорий чиновников усиливало их зависимость от государственной власти.

В 1883 г. в США был принят закон Пендлтона, получивший название «Закон о гражданской службе». Принятие этого документа положило начало законодательному оформлению современного института гражданской службы. Закон Пендлтона предусматривает проведение открытых конкурсных экзаменов для претендентов на государственные должности и сохраняет силу в США до настоящего времени.

В 1887 г. профессор Вудро Вильсон – будущий президент США – положил начало теоретической разработке вопросов административно-государственного управления в своей работе «Изучение администрирования». Вильсон считал, что смена политического руководства не должна влиять на деятельность несменяемого административного аппарата. Таким образом, задачей государственной администрации провозглашалось оперативное и компетентное проведение в жизнь решений любой группы политических лидеров – «избранников нации». В. Вильсон разработал модель «административной эффективности», предложив использовать в административно-государственном управлении методы организации управления в бизнесе.

Идеи В. Вильсона во многом разделял американский политолог Ф. Дж. Гуднау. В конце XIX – начале XX столетия Ф. Гуднау и В. Вильсон провели значительные исследования американской системы управления. Они стремились разработать модель бюрократии, которая работала бы в рамках демократического общества. Вместе с тем, Ф. Гуднау и В. Вильсон провели четкое разграничение между политиками и администраторами. По их мнению, для того, чтобы обеспечить развитие демократии, политикам необходимо контролировать деятельность администраторов.

Первым ученым, кто дал систематизированный анализ государственной бюрократии и бюрократов, был немецкий социолог Макс Вебер. Его классическое исследование «Хозяйство и общество» (1921) дает отправную точку для современного изучения административно-государственного управления. М. Вебер выделил ряд принципов бюрократической модели:

- административные учреждения организованы иерархически;
- каждое учреждение имеет свою собственную область компетенции;
- гражданские служащие назначаются на основе профессиональной квалификации;
- гражданские служащие получают заработную плату в соответствии с рангом;
- для гражданского служащего эта работа представляет профессию или, по крайней мере, основное занятие;
- служащий не владеет учреждением, в котором работает;
- служащий подчиняется дисциплине и находится под контролем;

- смещение с должности основывается на решении вышестоящих инстанций.

Властное положение бюрократии основывается также на владении техникой управления, содержание которой имеет два основных аспекта. Прежде всего, это специальные знания, полученные профессиональными государственными служащими в результате подготовки в соответствующих областях административно-государственного управления. Затем важное значение имеют знания правил бюрократического процесса в самих ведомствах. Бюрократия стремится монополизировать технику управления, используя для этого такие приемы, как засекречивание информации, защита «служебной тайны» и т.д. Иначе говоря, бюрократия обнаруживает стремление распространить свое влияние далеко за рамками собственной юрисдикции.

М.Вебер, говоря о разнице между чиновниками и политиками, полагал, что чиновник не должен делать именно то, что всегда должен делать политик – бороться. Ибо принятие решений, борьба и страсть – стихия политика. Если вышестоящее учреждение настаивает на приказе, кажущемся чиновнику ошибочным, дело чести чиновника выполнить приказ под ответственность приказывающего добросовестно и точно.

Идеи М.Вебера, В.Вильсона, Ф.Гуднау оказали значительное воздействие на развитие теории административно-государственного управления в западных странах. Этих ученых часто называют «поколением предшественников». В их работах были высказанные и разработаны две основополагающие идеи научной теории административно-государственного управления: 1) для того чтобы реформировать аппарат управления, надо его хорошо знать, а, следовательно, изучать с научных позиций; 2) аппарат административно-государственного управления должен быть отделен от сферы политики. С появлением работ этих авторов можно говорить о начале первого этапа в развитии теории административно-государственного управления как самостоятельного научного направления. Хронологические рамки данного этапа можно определить с 1880-х – по 1920-е гг.

Второй этап в развитии теории административно-государственного управления продолжался с 1920 по 1950 гг. Особенно большие успехи в эти годы сделали американцы, что объясняется рядом причин. В отличие от европейских стран, в США высшие учебные заведения уже в тот период пользовались большей свободой в составлении учебных программ и выборе преподавателей. Они имели возможность экспериментировать, широко вводить новые курсы, одним из которых стал курс теории административно-государственного управления. Существовал и другой благоприятный фактор, повлиявший на интенсивное развитие теории административно-государственного управления именно в США. Американцы уже в те годы полагали, что наука административно-государственного управления и наука управления частными предприятиями могут и должны быть сближены. И поскольку преподавание этих дисциплин имело широкую аудиторию, то появилось и большое число профессоров, учебников, исследовательских работ. Существовал и еще один фактор того же плана. Американцы всегда делали

акцент на практическую значимость исследований административно-государственного управления, их научные разработки содержали практические рекомендации, предлагали обоснованные проекты реформ. Такой утилитарный подход к изучению административно-государственного управления позволял находить государственные и частные источники финансирования для проведения научных работ.

В 1920 – 1950-е гг. наиболее известными направлениями в теории административно-государственного управления были «классическая школа» и «школа человеческих отношений». Яркими представителями «классиков» являются А.Файоль, Л.Уайт, Л.Урвик, Д.Муни, Т.Вулси. Целью классической школы была разработка принципов административно-государственного управления. При этом почти все «классики» исходили из идеи, что следование этим принципам приведет к успеху государственного администрирования в разных странах.

Разработанные классической школой принципы управления затрагивают два основных аспекта. Один из них – обоснование рациональной системы управления административно-государственными организациями, второй касается построения структуры организации. Наиболее важные постулаты классической теории можно резюмировать следующим образом: наука вместо традиционных навыков, гармония вместо противоречий, сотрудничество вместо индивидуальной работы, максимальная производительность на каждом рабочем месте.

В рамках классической школы система административно-государственного управления предстает как регламентированная сверху донизу иерархическая организация линейно-функционального типа с четким определением функции каждой должностной категории. Следует подчеркнуть, что такая модель достаточно эффективна в условиях стабильной социальной среды и однотипных управленческих задач и ситуаций. Она до сих пор находит свое применение на различных уровнях управления. Однако в тех случаях, когда на эффективность управления оказывает решающее влияние человеческий фактор, использование этого подхода явно недостаточно.

Еще одним влиятельным подходом в теории административно-государственного управления была «школа человеческих отношений». Она возникла в 1930-е гг., когда психология находилась еще в зачаточном состоянии. Движение за человеческие отношения во многом появилось в ответ на неспособность классической школы осознать человеческий фактор как основной элемент эффективности организации. И поскольку оно возникло как реакция на недостатки классического подхода, школа человеческих отношений иногда называется неоклассической.

Наиболее известными учеными этого направления были М.Фоллет, А.Маслоу, Э.Мэйо, У.Мэрфи. В своих исследованиях они обратили внимание на анализ психологических факторов, вызывающих удовлетворенность работников своим трудом, поскольку в ряде экспериментов удалось добиться повышения производительности труда за счет улучшения психологического климата и усиления мотивации.

Дальнейшие исследования показали, однако, что хорошие отношения между служащими не ведут автоматически к увеличению производительности труда административных организаций и что мотивация, ориентирующая сотрудников на достижение высоких результатов, имеет более важное значение, чем простая удовлетворенность работой. Очевидно, что методы, разработанные школой человеческих отношений, эффективны лишь в достаточно узкой сфере государственного администрирования – управлении персоналом, когда особенно важно личное и конкретное воздействие на сотрудников для своевременного принятия решений и успешной реализации намеченных планов. Однако в области оперативного и стратегического административно-государственного управления роль этих методов несущественна.

Третий этап в развитии теории административно-государственного управления начался в 1950-е гг. и продолжается до сих пор. Наиболее влиятельными направлениями современного периода можно считать поведенческое, системное и ситуационное.

Развитие таких наук, как социология и психология, и совершенствование методов исследования после второй мировой войны сделали изучение поведения на рабочем месте в большей степени строго научным. Среди наиболее крупных фигур в 1950 – 1960-е гг. следует назвать Г.Саймона, Д.Смитцберга, В.Томпсона, Д.Истона. Именно они начали разрабатывать новый подход к государственному администрированию – поведенческий или бихевиоральный. Оригинальность их работ состоит в том, что авторы стремились представить достижения современной социальной психологии и социологии и объяснить реальное функционирование административных служб через анализ поведения работающих в них индивидов и групп.

В рамках поведенческого подхода ученые исследовали различные аспекты социального взаимодействия, мотивации, характера власти и авторитета в административно-государственном управлении. Особенно популярным поведенческий подход был в 1960-е гг. Как и более ранние школы этот подход отстаивал «единственный наилучший путь» решения управленческих проблем. Его главный постулат состоит в том, что правильное применение науки о поведении будет способствовать повышению эффективности труда как отдельного служащего, так и системы административно-государственного управления в целом.

С начала 1960-х гг. в государственном администрировании быстро начал набирать популярность системный подход, чему в немалой степени способствовали работы Д.Истона, Г.Алмонда, Т.Парсонса. Применение теории систем к административно-государственному управлению во многом облегчило для руководителей задачу увидеть всю организацию в единстве составляющих ее частей, которые неразрывно связаны с внешним миром. Этот подход также помог интегрировать вклады более ранних школ, в разное время доминировавших в теории административно-государственного управления.

Главная идея системного подхода заключается в признании взаимосвязей и взаимозависимости элементов и всей системы государственного

администрирования с внешней средой, то есть с обществом в целом. Такой подход означает, что стратегия государственного администрирования не может быть объектом точного прогнозирования и планирования, поскольку общество постоянно развивается и изменяется.

Определение переменных и их влияния на эффективность административных структур является основным достижением ситуационного подхода, ставшего логическим продолжением теории систем. Он возник в начале 1970-х гг. и внес важный вклад в развитие государственного администрирования, используя возможности прямого приложения науки к конкретным ситуациям и условиям. Наиболее известными теориями, разработанными в русле ситуационного подхода, являются концепция «мягкого мышления» и «организационная кибернетика».

Сторонники ситуационного подхода к административно-государственному управлению утверждают, что оптимальных структур не существует. Тем более, государственное администрирование должно быть организовано таким образом, чтобы оно было на уровне сложностей и динамики современного общества. Центральной идеей ситуационного подхода является анализ ситуации, то есть конкретного набора обстоятельств, которые сильно влияют на данную административную организацию в данное конкретное время. Поскольку в центре внимания постоянно оказывается новая ситуация, в рамках этого подхода особое значение приобретает «ситуационное мышление». Используя этот подход, руководители могут лучше понять, какие приемы будут в большей степени способствовать достижению целей организации в конкретной ситуации. Ситуационный подход является достаточно новым направлением в науке, поэтому трудно полностью оценить сегодня истинное воздействие данной школы на теорию и практику административно-государственного управления. Тем не менее, уже сейчас можно сказать, что его влияние велико и, наверное, будет расти в будущем.

Американская и французская школы административно-государственного управления

Американская школа административно-государственного управления. Для американской школы административно-государственного управления характерен ряд признаков. Прежде всего это общая эмпирическая направленность, связь с практикой и рациональность проводимых исследований. Уже на начальных этапах развития американской школы многие ее представители были не только теоретиками государственного управления, но и принимали активное участие в практической реализации государственной политики.

Серьезный вклад в формирование американской школы административно-государственного управления сделал Л.Уайт, который стал основоположником классической школы государственного администрирования. Его перу принадлежит книга «Введение в науку

государственного управления (1926). В ней он выделил основные, базовые принципы государственного администрирования. К их числу относятся: специализация, единство распоряжений, сокращение числа подчиненных, делегирование ответственности, централизация, корпоративный дух. Главными функциями государственного администрирования по мнению Л.Уайта являются планирование и организация.

В результате недооценки человеческого фактора и как следствие проявившегося интереса к социальной психологии в 1920 – 1930-е гг. школа человеческих отношений поставила под сомнение ценность классического подхода. Школа человеческих отношений обратила внимание на реальное функционирование административных служб сквозь призму поведения работающих в них индивидов. Так, по мнению М.Фоллета не всегда хорошая структура и заработная плат ведут к повышению производительности труда. Эта точка зрения была подкреплена исследованиями А.Маслоу в области иерархии человеческих потребностей, который постулировал, что мотивы человеческих поступков чаще всего лежат не в экономической сфере, а подпитываются социальными и эгоистическими настроениями, и лишь частично могут быть удовлетворены с помощью денег. Нужен благоприятный психологический климат в коллективе.

Поведенческий подход, сменивший в качестве главной исследовательской парадигмы школу человеческих отношений, преследовал цель раскрыть возможности человека в управленческом процессе. Методологическое значение этого подхода состояло в превращении теории административно-государственного управления в точную науку. Г.Саймон ввел понятие «решение» и разработал возможности его использования и в теоретическом, и в эмпирическом плане. Сегодня «принятие решений» - наиболее известное направление в анализе государственного управления. Д.Трумэн ввел понятие «группы интересов», а Д.Истон разработал общие принципы бихевиоральной методологии: выявление закономерностей, верификация результатов, опора на количественные методы, акцент на ценностях, систематичность исследований, интеграция результатов и др.

Наиболее интересными в рамках поведенческого подхода представляются теории X и Y Д.Макгрегора и теория мотивационной гигиены Ф.Герцберга. В основе теории Макгрегора лежат различные характеристики работников. Теория X получила название статической теории управления и раскрывает образ среднего служащего в глазах типичного руководителя. Теория Y, называемая также динамической теорией управления, представляет собой некий управленческий идеал, к которому необходимо стремиться. По мнению Макгрегора лучше эффективно применять теорию X, чем неэффективно теорию Y. Конкретные различия этих подходов можно представить в виде таблицы:

X (Так думает управляющий)	Y (К этому необходимо стремиться)
Статическая теория управления	Динамическая теория управления
Средний служащий в силу своей природы не любит работать и при возможности стремится избежать труда	Внешний контроль и угроза наказания не являются единственными средствами для ориентации усилий людей на достижение целей организации. Служащий сам будет себя контролировать, если он заинтересован в общих целях организации
Большую часть служащих необходимо принуждать к труду, контролировать, угрожать наказанием	Усилия, прилагаемые служащим к достижению поставленных перед ним целей, пропорциональны ожидаемому вознаграждению за их осуществление
Средний служащий предпочитает, чтобы им руководили, стремится избежать ответственности, нечестолобив, предпочитает собственную безопасность	Способность проявлять творческий подход к решению проблем организации, свойственен скорее широкому, а не узкому кругу людей.

Ф.Герцберг предположил, что труд, приносящий служащему удовлетворение, способствует его психическому здоровью. При этом Герцберг выделил ряд факторов, способствующих удовлетворению трудом: признание заслуг, сам процесс труда, степень ответственности, служебный рост, профессиональный рост, трудовые успехи.

Постепенно и поведенческое направление пришло в тупик. Стало ясно, что далеко не только психологические потребности определяют процесс управленческого труда, а сами особенности труда определяют психологические моменты. На волне подобного рода критики возникли «постбихевиорализм», модернизм и структурный функционализм.

Базовый постулат постбихевиорализма состоит в том, что задача теории административно-государственного управления состоит в том, чтобы интерпретировать управленческий процесс под углом зрения актуальных социально-политических ценностей. Так возникло требование расширить ответственность «интеллектуалов»-экспертов, роль которых состоит в том, чтобы охранять существующие ценности цивилизации и претворять свои знания в жизнь. Сторонники модернизма предложили дополнить идеи постбихевиорализма институциональным подходом, то есть обратить основное внимание на изучение самих административно-государственных институтов, при этом широко используя методы кибернетики, математики, статистики. Это обусловило и основной недостаток модернизма – абсолютизацию математических средств. Структурный функционализм в анализе государственной администрации базируется на трудах Т.Парсонса и связан с двумя принципами: распределением и интеграцией. Распределению подлежат средства, персонал и награды.

В последние десятилетия в США большой интерес вызывает концепция организационного развития. Ее исходная посылка – это утверждение о возрастании скорости и усложнении характера изменений социальной среды. Идеальна та модель государственного управления, которая построена как

живой организм. Он должен приспосабливаться под меняющиеся условия окружающей среды.

Французская школа административно-государственного управления. Теория административно-государственного управления во Франции сложилась как итог развития науки государственного (конституционного) права. Еще в конце XIX века обозначилась тенденция к политизации подобного рода исследований.

Классиком теории административно-государственного управления во Франции считают А.Файоля. Файоль – наиболее значительная фигура в науке государственного управления в Европе в первой четверти XX века. В 1916 г. вышла в свет его книга «Общее и промышленное управление», которая стала концентрированным выражением его теории администрации. Он разработал 14 принципов управления, применимых во всех сферах (в экономике, в правительственных службах и учреждениях, в армии и на флоте и т.д.): 1) разделение труда, 2) власть, 3) дисциплина, 4) единство распорядительства, 5) единство руководства, 6) подчинение частных интересов общим, 7) вознаграждение персонала, 8) централизация, 9) иерархия, 10) порядок, 11) справедливость, 12) постоянство состава персонала (текучесть кадров – причина и следствие плохого состояния дел), 13) инициатива, 14) единение персонала. Файоль дал определение управления. «Управлять – значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать, контролировать». Управление, в том числе и частное, включает 6 групп функций: технические, коммерческие, финансовые, страховые, учетные, административные. Файоль был не только теоретиком управления, но и практиком. Созданный и возглавляемый им Центр административных исследований выполнял заказы почтового ведомства, системы образования Франции и др.

Отличительной особенностью французской школы является развитость теории институтов. М.Прело предложил различать «институты-организмы» и «институты-вещи». «Институты-организмы» – это человеческий коллектив, объединенный идеологией или общей потребностью и подчиненный авторитету и фиксированным правилам. «Институты-вещи» – простая система норм права. Государство стало рассматриваться как институт, в котором воплощается власть, а не просто как юридическое лицо.

Развитие науки административно-государственного управления во Франции шло от абстрактных теоретических разработок к выработке конкретных рекомендаций по развитию государственного администрирования в стране. М.Дюверже в книге «Шах королю» писал, что теоретические концепции политологов должны быть полезны президенту, премьер-министру, государственным и политическим деятелям, иначе они теряют всякий смысл.

Одной из проблем, которая находит свое отражение во французских исследованиях является поиск оптимальной системы взаимосвязи между государственным аппаратом и гражданами. Гроссье в книге «Политика во Франции» подчеркивает антигосударственность французов, глубокое недоверие к государству и стремление его ослабить. Французы готовы отдать Родине то, в чем они отказывают государству. Подобные факторы субъективного порядка

дестабилизируют государственные институты во Франции. В 1970-е гг. появилась теория «Нового общественного договора». В ней предлагалось расширить полномочия местных органов власти, шире привлекать трудящихся для управления государственными делами.

Еще одной популярной теорией в это время стала теория Понятовского, получившая название «Эпоха научной цивилизации». Научно-техническая революция способна оказать огромное влияние на политику и государственное управление. Государство должно уступить часть своих функций компетентным органам или организациям (энергетика, транспорт). Нужно разделять руководство общественными делами на три уровня: политика (что делать и почему?), исполнение (как делать и при помощи чего?), администрирование (подсобные средства).

Алэн в книге «Элементы доктрины радикалов» высказал идею, что в современном государстве подлинной властью располагают не политические деятели, а высокопоставленные чиновники из аппарата управления. Он высоко оценивает компетентность бюрократов, но говорит, что они образуют единую группу, закрытое сообщество. Они стремятся удержать свое положение и привилегии. Они крайне осторожны, склонны к секретности, им свойственны скептицизм, язвительность, интриганство, презрительное отношение к людям. Он клеймит аппарат за косность, неэффективность, разбазаривание средств. Выход, по мнению Алэна, состоит в том, что гражданин должен признавать необходимость власти, но не должен быть пассивным по отношению к власти, гражданин должен делать все, чтобы сдерживать деспотизм аппарата, контролировать бюрократию. Такими контролерами должны стать избранные депутаты.

Среди французских сторонников бихевиоральной концепции заслуживает внимание книга М.Крозье «Феномен бюрократии». Он рассматривает закономерности функционирования организации как проекции психологических закономерностей. Стремление служащих к безопасности – основной элемент бюрократической системы. Люди тяготеют к бюрократическим организациям, потому что находят там необходимую безопасность, защиту. Существует еще ряд мотивов: чиновник стремится расширить круг своих полномочий, не превышая уровень интенсивности труда. На первом месте у чиновников не оклады и премии, а стремление уменьшить нагрузку за счет увеличения численности персонала. Чиновникам свойственно желание трудиться в хороших условиях, а также потребность в благоприятном психологическом климате в коллективе.

Теория административно-государственного управления в Великобритании и Германии

Теория административно-государственного управления в Великобритании. Систематическое изучение государственного управления в Великобритании началось с конца XIX века, когда была создана Лондонская

школа экономики и политических наук. До начала 1930-х гг. Преобладало формально-юридическое описание государственно-правовых институтов. С 1930-х гг. на первый план выходят бихевиоральные методы изучения государственного администрирования. Отчетливо выделяются две главные тенденции: социологическая и экономическая. Различия между ними заключались в разном понимании природы человеческого поведения. Экономисты рассматривали политику и государственное управление как сферу рациональной деятельности людей с неизменными целями, сводимыми к стремлению извлечь максимальную выгоду. Сторонники социологического подхода стремились избежать подобной однозначности и примитивизма, усматривая в политическом поведении и государственной деятельности результат влияния культурных традиций, которым человек подчиняется неосознанно.

Крупнейшими представителями социологического подхода были Э.Берч, И.Берлин, У.Риз, Р.Роуз. Основными темами их исследований стали проблемы повиновения и насилия в государственном управлении, консенсус относительно авторитета государства в обществе, ответственность в государственном управлении. В работах Э.Берча рассматриваются три понятия ответственности в государственном управлении: ответственность перед общественным мнением, ответственность перед парламентом, проведение продуманной государственной политики, основанной на всестороннем анализе проблем. Английская политическая культура в качестве главной добродетели выдвигает третий тип ответственности. Среди факторов, которые влияют на принятие решений, социологи выделили: позицию премьер-министра, деятельность членов кабинета, давление профсоюзов, промышленников, рядовых членов парламента, СМИ. В последнее время центральной стала тема стабильности государственных институтов. Основа стабильности – в политической культуре. Интересны также размышления о влиянии культурных факторов на формирование лидерства в государственных структурах в Великобритании. В Англии нет харизматических лидеров, путь наверх лежит только через традиционные политические институты.

Экономическое направление получило развитие после второй мировой войны. Государственное управление рассматривалось как сфера рациональной деятельности людей. Известный английский политолог Б.Барри разработал концепцию «экономического типа» государственной власти, осуществляемой путем угроз и обещаний. Он полагает, что властные отношения имеют место только тогда, когда одна сторона выигрывает от их сохранения больше, чем другая, располагая возможностями добиваться повиновения последней ценой минимальных убытков. При этом А повинует Б в том случае, если для него стоимость уступчивости меньше стоимости возможных потерь в случае санкции со стороны Б. Вероятность применения санкции зависит от того, насколько затраты на их использование для Б перекрываются размером выигрыша в случае повиновения А.

В 1950 – 1960-е гг. М.Оукшот разработал целевую и гражданскую концепции государственного управления. Это идеальные типы, которые в

чистом виде на практике не встречаются. Целевое государственное управление рассматривает граждан как работников предприятия, существующего для достижения определенных целей. Формальное равенство в таком случае отсутствует, а законодательство носит административный, прикладной характер. Гражданское государственное управление формируется тогда, когда гражданская ассоциация объединяет своих членов, не связывая их общностью целей, а совокупность норм поведения гарантирует сохранность прав и свобод граждан.

К числу новых, современных подходов к государственному управлению в английской науке можно отнести ряд концепций. Наибольшим влиянием среди них пользуется система «мягкого мышления». Во главе этого направления стоит П.Чекланд. Система «мягкого мышления» появилась как следствие неудачной попытки применения инженерной методологии (жесткого подхода) к разрешению слабоструктурированных проблемных управленческих ситуаций. Система «жесткого мышления» исходила из предпосылки имманентной системности реального мира (и сферы управления) и видела проблему в поиске оптимальных путей движения к известным или заданным целям. Система «мягкого мышления» перенесла признак системности с реальности на процесс ее познания. Этот подход позволяет структурировать управленческие процессы посредством исследования различных взглядов и позиций и обсуждения их правомерности в конкретных обстоятельствах.

По мнению П.Чекланда, единственный способ изучить целостность – посмотреть на нее с возможно большего числа точек зрения. Он сознательно уходит от традиционной парадигмы оптимизации существующих процессов, основанной на попытке идентификации и анализа систем в реальном мире. Свой подход П.Чекланд считает скорее интерпретационным, чем функциональным. Решение проблем в управленческой деятельности П.Чекланд рассматривает как никогда не заканчивающийся процесс познания. В каждом отдельном случае для формирования управляющего воздействия необходимо всестороннее изучение ситуации, чтобы достичь приспособления участников, вовлечь их в управленческую проблемную ситуацию, в процесс формирования будущего состояния своей организации.

Еще одним новым направлением является организационная кибернетика. Она возникла как контрнаправление к управленческой кибернетике, отличавшейся излишней механистичностью. Философско-социологической парадигмой организационной кибернетики выступает структурализм. Структурализм исходит из наличия некоторой модели казуальных процессов, происходящих на глубоких структурных уровнях систем. Эти процессы продуцируют поддающиеся наблюдению феномены и отношения. Таким образом, структурализм пытается объяснить феномены, доступные нашим чувствам, действием скрытых, ненаблюдаемых механизмов. С.Биэр ввел центральное понятие организационной кибернетики – балансирующая система. По его мнению, система может быть отнесена к балансирующей в том случае, если она способна реагировать на изменения окружающей среды, даже если эти изменения не могут быть предсказаны в период создания системы. Чтобы

остаться балансирующей в течение длительного времени, система должна достигнуть «необходимого разнообразия», чтобы соответствовать сложности окружающей среды, с которой она вступает в контакт. Разнообразие представляет собой субъективную меру – меру состояний, соответствующих определенной цели – выживанию системы (продолжению ее существования). Следовательно цель организации всегда есть компромисс между требованиями внешней среды и ее внутренними функциями, а стратегия организации может быть определена как стратегия баланса.

В последние десятилетия английская школа испытывает значительное влияние американских политологов. Это влияние особенно заметно в прикладных исследованиях, которым уделяется наибольшее внимание, чем в предыдущий период.

Теория административно-государственного управления в Германии. Особенностью теории административно-государственного управления в Германии выступают фундаментальные теоретические исследования философского характера. Немецкий классический идеализм дал свою спекулятивную интерпретацию государственному управлению.

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 видит в государственном администрировании воплощение «трансцендентального разума» и сферу реализации свободы. Так, по мнению Х.Куна, основой, на которой должен строиться предмет теории административно-государственного управления, является человеческая природа, в силу чего рассмотрение государственного администрирования должно носить философский характер.

Философско-антропологический подход к государственному администрированию свойственен 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». 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. Однако Гелен полагает, что эта управляемость не носит характера репрессивной манипулятивности.

Следует особо остановиться на концепции административно-государственного управления Л.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, запрещения 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.

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 функций. 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 делает фактически 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.

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.

Становление российской науки управления

В Древней Руси (IX-XIII века) отношения между правителями и управляемыми встраивались на основе обычаев, традиций, а те законы, которые были и регулировали эти отношения, относились к отрасли судебного права. Отсутствие норм административного права не означало, конечно, отсутствие государственно-административного управления как общественного явления и внимания мыслителей к управлению. Государственно-управленческая мысль в средние века приобрела теологический характер. Она нашла отражение в первом политическом трактате «Слово о Законе и Благодати» митрополита Илариона, учении игумена Иосифа Волоцкого.

Следующий этап эмпирического и теоретического материала, свидетельствующего о развитии практики и мысли государственного управления, связан непосредственно с формированием института государственной администрации и полицейского (административного) права – XVII – XIX века. В России полицейстика, как государственно-управленческая мысль, представлена трудами Ю. Крижанича и И. Посошкова.

Юрий Крижанич родился в Хорватии, учился в Риме, служил при дворе русского царя Алексея Михайловича Романова. Вынашивал мечту о

соединении славянских народов под эгидой Русского государства. Написал трактат (1663 г.) «Политичны думы, или Разговоры о владательству», где отстаивал идею самодержавности государственной власти («совершенное самовладство»), обосновывал принципы «науки об управлении народом», относил к ним:

- «королевское благочестие», власть должна быть примером для народа;
- «хорошее (справедливое) правление», чтобы «местные подданные были довольны» и чтобы чужие желали быть под такой властью;
- «единство королевства», недопущение расслоения народа на враждующие группировки и раскола страны;
- «оберегание от чужобесия» (говорит о своем недоверии к чужестранцам);
- «союз с другими народами» (выгоднее вступить с соседними народами в союз, чем завоевать и потом подавлять недовольство захваченных);
- занятость людей всех сословий и недопущение праздности и безделья, «никто не живет для себя», государство должно бороться с «больными» элементами общества, заражающими его своими пороками и поедающими его добро;
- жесткая сословная структура с четкими обязанностями каждого сословия перед государем и др.

Политику как науку «об общественном и государственном строении» автор почитал «из всех мирских наук самой благородной». А задачами внутреннего (полицейского) управления признавал развитие образования, торговли, ремесел, художественных рукоделий, земледелия и т.д.

Заметное место занимает труд И.Посошкова «Книга о скудости и богатстве» (1726). В каждой из 9 глав он расписывает, как царь должен управлять каждым сословием, чтобы заставить всех работать, жить бережно, «ничего напрасно не тратить». Главная мысль автора в том, что богатство всех создается усилиями каждого и интерес каждого человека и сословия подчиняется интересу государственному. В заключительной главе в качестве выводов Посошков излагает, по существу, основы кадровой политики:

- привлечение к ответственности чиновников, которые разоряют людей сверхустановленными повинностями и поборами;
- государственный контроль и организация охранно-складской службы;
- предложение наемных мастеровых снять с месячного жалования и перевести на сдельную оплату;
- все мелочные розничные сборы заменить постоянным прогрессирующим налогом;
- на государственную службу принимать на двух условиях: чтобы кандидат принес присягу и чтобы письменно указал источники своих доходов.

Плодом развития полицеистики стала камералистика. Камерализм как принцип и практика управления означал:

- функциональность в управлении учреждений;
- специализацию учреждений государственной администрации и канцелярского труда в какой-либо одной определенной сфере госуправления;

- регламентацию обязанностей чиновников;
- унификацию штатов и жалования чиновников.

В Российской империи практика административного управления не находила теоретического обобщения и можно говорить только об эволюции науки административного права. На работах русских полицейстов лежит отпечаток иностранного, в частности немецкого, влияния. Таковы в целом работы П.Н. Гуляева, Н.Ф. Рождественского, И.В. Платонова и наиболее выдающегося из них – И.Е. Андреевского.

Все написанное Андреевским было основано на богатейшем историческом и действующем нормативно-правовом материале: «О наместниках, воеводах и губернаторах» - докторская диссертация (1864), «Русское государственное право» - учебник (1866). Под полицейской деятельностью Андреевский понимает то, что в настоящее время в учебниках административного права называют государственно-административной деятельностью, включающей как положительные действия государственных и земских органов, так и те действия, которые имеют отрицательный характер и проявляются в административном (полицейском) принуждении. Автор не только исследует компетенцию наместников, воевод и губернаторов, очерчивая функции каждой исследуемой должности, но и ставит вопрос о таком компоненте их статуса, как ответственность, поднимает проблему о более четком ее урегулировании юридическими нормами.

Носителем новых взглядов на правовые отношения администрации и граждан в пореформенной России и резким критиком полицейского права выступил автор концепции общественного права В.Н. Лешков. Он ставил в вину русским полицейстам, и, в первую очередь, И.Е. Андреевскому, то, что в их теории полицейская деятельность всеобъемлюща и охватывает жизнь всего общества и отдельного человека. Одна из его первых капитальных работ – это монография «Русский народ и государство» (1858), охватывающая всю историю России, в самом названии ставит глобальный вопрос о соотношении народа и государства. В.Н. Лешков сформулировал примат народа над государством.

По Лешкову, в исторической жизни народов постоянно взаимодействуют три фактора: частные лица, общественные союзы и государство. Между частными лицами и государством имеют место общественные союзы как промежуточные звенья, необходимые в условиях возникающих от случая к случаю конфликтов между первым и третьим фактором. Но так как этот промежуточный элемент живет своей, самостоятельной жизнью, то у него складывается свое право – «общественное право», действующее наряду с гражданским, государственным и уголовным. В целом концепция общественного права не была понята современниками. В наши дни она возродилась как теория естественного права.

Следующий хронологический этап и блок исследований в эволюции государственно-управленческой мысли и становления административной науки связан с развитием после 1920-х гг. теории организации, выступавшей под различными, близкими по смыслу названиями. Именно в ее лоне возродилась

наука управления, теперь уже не как политическая мысль, не как полицейстика, а как организационная наука. В России вышедшие в предреволюционные годы труды А.А. Богданова (Малиновского) – «Всеобщая организационная наука (тектология)» (1913-1917) – предвосхитили некоторые идеи кибернетики и общей теории систем в их переложении на проблемы развития общества. К сожалению, идеи А.Богданова в то время не были поняты и приняты научным сообществом, положительного отклика в публикациях и применения не получили.

В советской России проблемы государственно-административного управления рассматривались в контексте движения за научную организацию труда и управления. Институциональной основой широкого изучения и внедрения НОТ на производстве стали научно-исследовательские организации системы ЦИТ (Центрального института труда). В научно-исследовательском институте, его филиалах, многочисленных лабораториях академическое изучение и создание концепция в области организации труда и управления сочеталось с практической работой по рационализации труда и управления. Такой подход по своей сути не расходился с господствующей в США и Западной Европе традицией рассматривать государственное управление как публичное администрирование.

В исследованиях вопросов государственно-административного управления обозначились различные методологические позиции. Так, П.М. Кержинцев, Н.А. Витке, их сторонники предлагали в предмет изучения государственного управления включить проблемы развития коллектива, стимулирования труда, выйти за рамки организационного проектирования и механизации управленческого труда. Е.Ф. Розмирович не признавала проблемы «человеческих отношений» в управлении, предлагала рассматривать руководство в коллективе, администрирование, как техническую работу и ничего больше.

Конечно, политика узкого техницизма в управлении была своего рода отступлением от завоеванных позиций дореволюционной школы государствоведов в теории управления, социологии права. Метод производственной трактовки организации и функционирования управленческих структур был подвергнут резкой критике и признан вредным в начале 1930-х гг., а вскоре и исследования в области административного управления были прерваны.

В 1960-е гг. государственно-управленческая мысль в России возрождается в рамках административного права, как юридическое научное направление и учебная дисциплина в университетах. Пожалуй, первые же серьезные научные исследования свидетельствовали о том, что теории государственного управления тесны рамки формального юрицизма.

С 1970-х гг. государственное управление стало развиваться как самостоятельное направление, соприкасаясь, но не сливаясь с соседствующими научными направлениями. Одно из них – общая теория социального управления – представлено трудами таких ученых, как В.Г. Афанасьев, Ю.П. Аверин, П.Н. Лебедь, В.С. Основин, Г.И. Петров. Другое направление –

управление производством – объединило исследователей и практиков, академическую и вузовскую науку специальности «Экономика и управление». Государственное управление как самостоятельное направление представлено в основном работами правоведов, юристов, которые занимались проблемами государственного управления в смежных государствоведческих областях науки: теории государства и права, государственного (конституционного) и административного права: Г.В. Атаманчук, Б.М. Лазарев, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило и др.

Наряду с рассмотрением общих проблем теории государственного управления в последнее десятилетие XX века широко исследовались частные вопросы административного управления: функции управления, организационные структуры управления, институт государственной службы, муниципального управления и права.

Слом в России административно-командной системы управления и переход к новому общественно-экономическому укладу в конце XX века связан с поиском и утверждением новых концепций, принципов, подходов в организации государственного управления.

Современные концепции государственного управления

Концепция нового государственного менеджмента. Новый государственный менеджмент как концепция и модель государственного управления оформился в 1980-е гг. Он явился ответом на кризисные явления в государственном управлении, построенном на принципах бюрократии, иерархической организации, централизации, стабильности организации и государственной службы, единства управления, администрирования. Во многом концепция нового государственного менеджмента и соответствующие ей реформы были стимулированы критикой затратного характера политики государства всеобщего благосостояния и резким падением доверия населения к государственному управлению. Выход из кризиса государственно-административного управления виделся многим на путях переосмысления теории государственного управления на основе предпосылок менеджмента как управления бизнесом в рыночной экономике. Наиболее активно рыночная концепция государственного управления разрабатывается в Великобритании, США, Новой Зеландии, Канаде.

Процесс переходы от государственного администрирования к государственному менеджменту применительно к теории организации характеризуется двумя основными моментами: 1) повышением самостоятельности нижних этажей иерархических государственных организаций и 2) перемещением акцентов с собственно построения организации на ее взаимоотношения со средой. Особенности перехода к государственному менеджменту находят выражение в приверженности действию и изменению, а не устойчивости, в принципе субсидарности современной организации управления, которая должна быть ближе к клиенту, в

новых критериях эффективности деятельности системы государственного управления, ориентированного на качество услуг и рентабельность.

Хорошо известна книга Д.Осборна и Т.Гэблера «Переосмысливая управление. Как дух предпринимательства трансформирует публичный сектор» (1992). Ее содержание организовано вокруг десяти принципов, на которых основывается новая модель: 1) скорее руководство другими, чем выполнение их функций; 2) скорее предоставление возможности выбора потребителям, чем обслуживание их; 3) включение конкуренции в предоставление услуг; 4) организация посредством скорее задач, чем правил; 5) вкладывание капиталов в результаты, а не в намерения; 6) интенсивная ориентация на потребителя; 7) поощрение скорее предпринимательского зарабатывания, чем бюрократической траты; 8) внимание скорее профилактике, чем лечению; 9) децентрализация организаций и усиление совместной работы; 10) достижение перемен посредством рыночно-ориентированных намерений.

Новый государственный менеджмент имеет много общего со старым государственным менеджментом, но он имеет и существенные отличия от последнего. Во-первых, новый государственный менеджмент ставит акцент на сдельной работе, поручениях и процессах, в то время как старый подчеркивал значение функций, исполнения и задач. Строительными блоками старого государственного менеджмента были бюрократия и иерархия. Основным строительным блоком для нового государственного менеджмента является мультипрофессиональная команда, члены которой работают вместе с начала и до выполнения определенного задания. Во-вторых, в новом государственном менеджменте полномочия принимать решения делегируются команде, которая выполняет организационную работу и осуществляет контроль в соответствии с реализуемым проектом.

Традиционно государственное управление строилось на предпосылке разделения между политикой и управлением. Новый государственный менеджмент в этом отношении отличается от теории государственно-административного управления. Хотя на поверхности он предстает как концепция неполитическая, тем не менее его внутренне содержание имеет явно политические основания. Теоретически новый государственный менеджмент стремится избежать дихотомии политика/управление. Его интересует скорее инициативное осуществление публичной/государственной политики (public policy-making), чем просто нормативная организация исполнения ее целей. В этом отношении государственная администрация в целом, чиновничество рассматриваются не как простой исполнитель внешне выработанных решений, а как участник принятия решений и поиска эффективных моделей их осуществления.

Наиболее популярным концептом нового государственного менеджмента, с помощью которого снимается проблема дихотомии политики/управления, является понятие «руководство» (governance). Оно заменяет часто такие термины, как администрирование (administration), управление (government). Политический аспект в концепции нового государственного менеджмента выражается в том, что преимущественное внимание обращается на

политическую роль высших административных чиновников. Они привлекают внимание даже больше, чем бюрократия или бюрократическая организация в целом.

Новый государственный менеджмент противостоит концепции административного государства и использует для описания существа государственного управления понятие «руководство», а не «администрирование» или «управление». Руководство здесь понимается как система кооперации общественных, государственных и международных институтов, частных, государственных и смешанных структур для обеспечения удовлетворения общественных интересов и решения общественных проблем.

В теории государственного менеджмента рыночные модели регулирования взяты за основу. Рыночная модель поведения считается приемлемой для государственных служащих всех уровней. Мотивация и оценка их деятельности строится, как если бы они были участниками операций на рынке. Сама структура организации управления публичным сектором рассматривается по аналогии со структурой организации бизнеса. Государственное управление, по мысли сторонников рыночного подхода, должно быть предпринимательским. Общие установки предпринимательского управления формулируются следующим образом:

- нет существенных различий между публичным и частным секторами, а следовательно, публичными и частными организациями можно управлять более-менее одинаково;

- необходимо переходить от оценки эффективности процесса управления к оценке эффективности результата управления, а следовательно, к сокращению затрат и к повышению прибыльности государственных организаций;

- менеджеральное управление в целом должно сопровождаться понижением роли управленческого контроля одновременно с развитием усовершенствованной отчетности, мониторинга и механизмов ответственности;

- необходимо преобразовать большие бюрократические структуры в полуавтономные агентства, отличающиеся высокой степенью подвижности, способностью к конкуренции и склонностью принимать рискованные решения. Одновременно необходимо отделение коммерческих функций от некоммерческих и политико-консультативных функций от функций предоставления услуг;

- государственное управление должно отдавать приоритет частному бизнесу, конкурентному снабжению и контрактной системе. При этом необходимо переходить от традиционных долговременных и плохо специфицированных контрактов к кратковременным и более определенным контрактам;

- в государственном управлении необходимо использовать практику менеджмента, которая касается кратковременных трудовых соглашений, развития стратегических планов, корпоративных планов, соглашений об эффективности деятельности, введения системы оплаты за качество, развития

новых менеджерских информационных систем, заботы о корпоративном имидже;

- большое внимание в новом государственном менеджменте уделяется денежным предпочтениям; что касается этических проблем, то им уделяется меньшее внимание;

- отношение к потребителю общественных услуг предполагает рыночные характеристики. К потребителю относятся как к покупателю общественных услуг со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Одним из коренных вопросов в концепции нового государственного менеджмента выступает обоснование эффективности управления. Понятие «эффективность» здесь приобретает экономический характер. Оценка деятельности осуществляется не по уровню активности соответствующих структур управления, а по результату, как говорят, «на выходе». В государственном управлении трудно найти единый показатель эффективности деятельности, подобный прибыли для бизнеса. Тем не менее в принципе концепция нового государственного менеджмента содержит в себе идею возможности оценки деятельности государственных структур и программ, используя понятия продуктивность, результативность, действенность. Понятия производительности и экономичности включаются в деятельность государственного управления. Это означает, что при сокращении государственных затрат результат деятельности государства должен возрасти.

Концепция нового государственного менеджмента, развитая в 1980 – 1990-е гг., подвергается серьезной критике за ее экономизм, отсутствие интереса к этическим проблемам, количественный акцент в оценке государственного управления, умаления значения специфики публичной сферы. Тем не менее, эта концепция была в основе административных реформ во многих странах, она явилась действенным ответом на кризис бюрократической модели управления. Сегодня ясно, что новый государственный менеджмент не является панацеей при решении всех проблем государственного управления, но он занял свое место в ряду теорий и практик современного управления публичной сферой.

Новая институциональная теория. Одним из наиболее перспективных теоретических направлений в исследовании современного государственного управления является новая институциональная теория. В числе предпосылок пристального научного интереса к новой институциональной теории можно отметить следующие. Новая институциональная теория признает ограниченную рациональность индивида, отказавшись от постулата оптимизации. Теория рационального выбора допускает, что выбор сдерживается только такими внешними факторами, как полезность, цена, технология и время. Ограниченная рациональность, характерная для новой институциональной теории, предполагает, что список сдерживающих факторов должен быть дополнен такими чисто человеческими «ограничителями», как ошибки памяти, неадекватно рассчитанная сила и склонность «удовлетворяться» принятием решений, которые просто «достаточно хороши». Эти выводы поставили под сомнение (или, как минимум, значительно ограничили) классическую

концепцию рациональной бюрократии и привели к созданию новой теоретической модели чиновника-управленца – модели «административного человека», ограничено рационального в принятии решений. Новая институциональная теория отказывается от тезиса о стабильных субъективных предпочтениях индивидов.

Среди различных направлений новой институциональной теории (теория конвергенции, теория постэкономического общества, экономика глобальных перемен и др.) следует обратить особое внимание на школу современного французского институционализма (теорию согласований). Это направление достаточно молодо. Как самостоятельное оно оформилось лишь во второй половине 1980-х гг., после опубликования работы Л.Тевено и Л.Болтянски «Экономика значимого» (1987). Теория согласования сосредоточивает свое внимание на механизмах согласований и способах координации индивидуальных действий. Формальные и неформальные правила, контрактные соглашения, традиции, которые невозможно свести к индивидуальной рациональности и стратегиям оптимизации, стали основными объектами, исследуемыми этой теорией, пытающейся кроме всего прочего определить роль институтов государства в условиях рыночной экономики, избежав при этом крайних позиций преуменьшения или преувеличения роли государства как экономического и политического агента.

Основной задачей исследователя становится поиск общего основания, общего принципа, исходя из которого можно интерпретировать действие (в нашем случае принятие управленческого решения), сделать его понятным в контексте различных институциональных подсистем. Для ее решения в качестве основного понятия теории вводится термин «интерпретативная реальность», обозначающий «способность к сохранению согласованного характера действий через выработку понятных для всех участников транзакции ориентиров». Другой важнейшей категорией новой институциональной теории является категория транзакционных издержек. Транзакционные издержки включают в себя любые потери, возникающие вследствие неэффективности совместных решений, планов, заключаемых договоров и созданных структур, неэффективных реакций на изменившиеся условия, неэффективной защиты соглашений.

Что касается практической ценности и перспектив использования новой институциональной теории в области исследования государственного управления, то можно отметить следующее. Анализ транзакционных издержек представляет оригинальную теоретическую базу для решения проблемы сравнительной эффективности институциональных форм координации взаимодействий.

Концепция политических сетей. В последние годы влиятельным в исследовании государственного управления стало концептуальное направление, в основе которого лежит понятие «политическая сеть». Статус этого направления до сих пор не определен. Одни говорят о том, что использование понятия «политическая сеть» лишь формирует некоторый исследовательский инструментальный подход к изучению государственного

управления, другие наделяют его статусом концепции, третьи пишут о разработанной новой теории государственного управления, а некоторые вообще говорят об удачной метафоре. Несмотря на различия, которые существуют между оценочными суждениями статуса «политической сети», следует сказать, что это исследовательское направление набирает вес, становится все более и более оснащенным собственным концептуальным аппаратом, все чаще используется для анализа политики и управления, приобретает свою философию, а соответственно растет число его сторонников.

Концепция политических сетей стартовала с той же основной идеи, как и новый государственный менеджмент: современному государству не удастся обеспечить удовлетворение общественных потребностей, есть настоятельная потребность изменить иерархическое администрирование на новую форму управления. Но если государственный менеджмент в поисках новых подходов делает акцент на рыночной экономике, то теория политических сетей пытается обосноваться, учитывая коммуникативные процессы постиндустриального общества и демократическую практику современных государств.

Кратко основные положения теории политических сетей сводятся к следующему.

Во-первых, теория политических сетей реконструирует отношения между государственным управлением и современным обществом. Вместо попытки редукции сложности общества для эффективного управления, она включает в себя рост сложности в качестве необходимой предпосылки построения управления. Концепция политических сетей относится к концепциям среднего уровня, то есть в ней раскрываются отношения не между собственно обществом и государством, а между управленческими структурами и общественными и бизнес ассоциациями.

Во-вторых, теория политических сетей восстанавливает связи между управлением и политикой. В отличие от нового государственного менеджмента она проявляет интерес к политической сцене. Не случайно, что многими исследователями подчеркивается ее несомненная связь с политической наукой, а внутри нее – связь с теорией демократического принятия управленческих решений и выработки политической линии. Концепция политических сетей меняет ракурс рассмотрения государства как агента политики: в противоположность идее доминирующей роли государства в выработке политики, при сетевом подходе государство и его институты являются хоть и важным, но лишь одним из акторов производства политических решений; в противоположность идее относительной независимости государства в политике, в концепции политических сетей государственные структуры рассматриваются в качестве «сцепленных» с другими агентами политики и вынуждены вступать в обмен своими ресурсами с ними; в противовес идее государственного управления как иерархически организованной системы, сетевой подход предлагает новый тип управления – «руководство» (governance), общая характеристика которого нашла выражение в формуле «управление без правительства» или «руководство без правительства».

В-третьих, ученые, которые разрабатывают теорию политических сетей, включают в свои размышления моральное измерение управления и процесса производства политического решения. Это означает, что данная теория государственного управления близка к политической философии и ценностно-ориентированному подходу.

В-четвертых, хотя понятие «институт» играет значительную роль в теории политических сетей, однако не институты, а связи и отношения составляют ключевой пункт рассмотрения.

В-пятых, в теории политических сетей проблема эффективности управления рассматривается не в аспекте отношения «цели – средства», а в аспекте «цели – процессы». Политические сети можно оценивать по такому параметру, как транзакционные издержки, то есть по затратам на переговоры, на интеграцию и координацию своей деятельности.

По вопросу определения понятия «политическая сеть» между исследователями нет особых споров. В целом ясно, что это понятие может быть сформировано путем определения участников, составляющих сеть, и характера отношений между ними. В отличие от понятий «система» или «структура» здесь акцент ставится на активности и осознанном взаимодействии акторов, формирующих политическое решение и участвующих в его выполнении. Политические сети формируются в различных секторах политики современного государства (здравоохранение, сельское хозяйство, индустрия, образование и т.д.) и представляют собой комплекс структурных взаимоотношений между политическими институтами государства и общества.

Важной характеристикой политической сети выступает общий кооперативный интерес. Многие исследователи подчеркивают эту черту особенно, так как она отличает данную регулятивную систему от рынка, где каждый участник преследует прежде всего свои собственные интересы. С точки зрения выработки политических решений участники сети не выстраиваются в некоторую иерархию, где какая-либо организация имеет преимущество с точки зрения ее властной позиции. Все участники сети равны с точки зрения возможности формирования совместного решения по интересующим вопросам. Здесь наблюдаются не вертикальные, а горизонтальные отношения.

Специфика синергетического подхода к государственному управлению. Становление и развитие синергетики связано прежде всего с изучением физических, химических и термодинамических процессов. В последние годы синергетические принципы и методы активно проникают в обществоведческие науки, все авторитетнее заявляет о себе такой раздел синергетики, как социосинергетика. Тем самым создаются веские основания для анализа системы государственного управления с позиций синергетики, для исследования возможностей применения социосинергетической методологии к теории и практике государственного управления в целом и к различным элементам системы государственного управления, выполняющим функции упорядочивания, сохранения и развития государства в его определенной качественной специфике. Из всего набора принципов и положений выберем два стержневых: принцип самоорганизации и принцип нелинейности.

Принцип самоорганизации действует в сложных нелинейных системах, находящихся в неравновесном режиме функционирования. К таким системам относятся и феномены, являющиеся объектами воздействия со стороны государственного управления. Самоорганизация представляет собой процесс спонтанно, то есть самопроизвольно, происходящих изменений структуры систем от неупорядоченности к порядку (процессы самоорганизации) и обратно (процессы самодезорганизации).

Элементами самоорганизации такой популяции, как человечество, являются вспышки эпидемий, войны, вооруженные конфликты, различного рода катастрофы, которые спонтанно регулируют численность человечества. Практика показывает, что если правительство страны проводит политику весьма далекую от интересов и нужд большинства людей, то люди начинают жить по собственным законам, различными способами и путями обеспечивая свои потребности, функционируя тем самым как самоорганизующаяся система.

Система государственного управления должна исходить из признания наличия двух взаимодействующих видов целей: 1) цели управления, то есть управленческие усилия субъекта управления; 2) цели самоорганизации, то есть собственные цели развивающихся систем (объектов).

1. Цели управления характерны для традиционной парадигмы государственного управления. Их смысл заключается в том, что управляемый объект представляется пассивной системой, способной принимать любую форму и организацию, которые ей навязываются органом управления. Иными словами, управляющий орган, опираясь на познанные причинно-следственные связи, способен вести систему в желаемом направлении, изменяя ее (как пассивную систему) в соответствии со своими целями и желаниями. Практика показывает, что модель управления, ориентированная на конструирование в социальной среде того, что не отвечает законам ее самоорганизации, ведет к возникновению непредвиденных результатов, нежелательных ситуаций («Хотели как лучше, а получилось как всегда»).

2. Цели самоорганизации характерны для синергетической парадигмы государственного управления. Их смысл заключается в необходимости органам управления осознать, что управляемые системы не являются пассивным. Они обладают свойством самоорганизации, поэтому в них могут возникнуть лишь такие формы и структуры, которые соответствуют собственным тенденциям развития, тем, которые в них потенциально заложены. Из этой посылки следует, что управляемым объектам не следует навязывать чуждые, не свойственные им формы организации и пути развития. Нельзя упрямо «насиловать» реальность, не считаясь с потенциальными возможностями развития систем. Эффективное управление в режиме самоорганизации предполагает обязательное знание внутренних тенденций, происходящих в системах эволюционных процессов, и осуществление таких действий, которые помогают выводить управляемые системы на их собственные пути эволюции.

Принцип нелинейности имеет два варианта объяснения – математическое и мировоззренческое. Рассмотрим суть мировоззренческого понимания принципа нелинейности и возможности использования его составляющих

применительно к процессу государственного управления. В данном контексте нелинейность включает в себя три основополагающих положения: 1) представление о многовариантности развития систем; 2) идею ритмичного, волнового характера функционирования процессов; 3) идею резонанса и возможности быстрого развития систем.

1. Многовариантность развития систем означает, что существует «поле путей» эволюции систем. Множественность вариантов развития системы предопределена прежде всего наличием случайности. В отличие от классической науки синергетика рассматривает случайность как объективное явление, представляющее собой результат перекрещивания различных причинных событий и процессов. Количество вариантов эволюции самоорганизующейся системы, как правило, ограничено. Поэтому управляющий в состоянии выявить имеющийся набор вариантов развития. Из этого спектра путей можно выбрать такой вариант, который бы в большей степени соответствовал интересам и потребностям управляющего.

2. Общественные системы и их части развиваются волнообразно, ритмично, неравномерно. Другими словами, развитие социума есть волновой процесс. Понятие «волна» связано с термином «изменение». Изменения могут многократно повторяться. И тогда они носят периодический характер. Волна, представляющая собой периодические колебания и имеющая определенные циклы, и является формой нелинейного развития. В социуме волновые процессы проявляются, например, в росте или ослаблении доверия народа к политической власти, в периодическом усилении и ослаблении рынка и государственного регулирования, в централизации и демократизации управления, в подъемах и спадах различных политических движений, партий. Волнообразно развиваются экономика, наука, техника, музыка, архитектура и т.д.

Уяснение логики развития общества и государства как нелинейного волнового процесса, имеющего определенные ритмы, периоды, амплитуду, скорость и темп предъявляют особые требования к системе государственного управления. В периоды реформ, проводимых в стране, чрезвычайно актуальным становится вопрос сбалансированности во времени общественных процессов, имеющих неодинаковую ритмику развития. Известно, например, что политические и экономические преобразования, особенно в периоды модернизации, имеют различную временную ритмику. Эти процессы с помощью управленческих воздействий должны быть определенным образом гармонизированы. Политические процессы обычно более динамичны, чем экономические. В этом случае существует возможность либо притормозить политические изменения, чтобы дать экономике приспособиться к ним, либо ускорить экономические процессы.

3. Общественные системы могут развиваться резонансно, быстро и сверхбыстро. Обычно под резонансом понимают резкое возрастание амплитуды колебаний при приближении частоты внешнего воздействия к частоте колебаний системы. Явление резонанса возникает в тех случаях, когда параметры управленческого воздействия соответствуют параметрам

самоорганизующейся системы. В этих случаях протекание процессов в управляемой системе может значительно ускориться. Идея резонанса позволяет по-новому интерпретировать проблему роли субъекта управления и, в частности, конкретного человека в процессе государственного управления. Малое воздействие способно сыграть значительную роль в судьбе управляемой системы, если это внешнее воздействие становится резонансным свойством управляемой системы. В определенные моменты эволюции систем, а именно в моменты ее неустойчивости, действия отдельного человека могут прорываться на макроуровень и менять макросоциальные процессы – малые причины могут породить большие следствия.

Современная система административно-государственного управления

Структура управления, которая составляет основу современной системы административно-государственного управления – это совокупность устойчивых связей в системе управления, обеспечивающих ее целостность.

Существует множество различий в формах организации и деятельности центральных и местных органов власти. Эти особенности зависят от экономического, социального развития того или иного общества, политического режима, типа территориальной организации государства и т.д. Но можно довольно отчетливо выделить два основных типа современной системы административно-государственного управления – федеральный и унитарный.

Унитарная система предоставляет входящим в нее территориям очень мало автономии, основное управление осуществляется непосредственно из столицы. Территориальные подразделения существуют для административного удобства. Федеральная система управления состоит из единиц, имеющих значительную собственную политическую жизнь. Эти единицы не могут быть произвольно упразднены или изменены центральной властью.

Среди причин, которые привели к формированию федерального типа, можно отметить следующие:

- 1) стремление укрепить государственную безопасность (соединение государств);
- 2) заинтересованность в агрессивной экспансии;
- 3) надежды определенного социального класса в получении каких-либо экономических преимуществ;
- 4) способ сохранения национального единства.

Федерализм достаточно эффективно защищает местную автономию, создавая, как правило, три уровня управления: национальный, региональный, местный. Таким образом, формируется своеобразная пирамида власти. Распределение административных функций между федерацией и ее субъектами, как правило, имеет ряд последствий:

1) это приводит к неоднородности государственного аппарата. Каждый член федерации может выбрать структуру своих административных учреждений по собственному усмотрению;

2) это приводит к созданию двух этажей администрации, между которыми нет органической связи;

3) федерализм порождает специфические проблемы в сфере государственной службы в области набора служащих для работы в различных органах управления (засилье одного из регионов).

К особенностям унитарной системы в данном контексте можно отнести то, что правительство и центральная администрация обладают значительным контролем над местной администрацией. В тоже время местное самоуправление достаточно сильно и независимо.

И федеральная, и унитарная системы имеют свои достоинства и недостатки. Концентрация административной власти в унитарных государствах может привести к появлению у граждан чувства, что бесполезно проявлять какую-либо активность. Преимущество федеральной системы – возможность принятия оперативных решений на местном уровне, в такой системе легче экспериментировать. Недостатки федеральной системы – нехватка финансовых средств и экономический дисбаланс между отдельными субъектами, возможный непрофессионализм кадров и коррупция. Централизация власти в унитарном государстве может стать преимуществом при решении наиболее сложных проблем современного общества.

Тенденцией последнего времени является эволюция унитарных систем в федеральном направлении, в то время как федеральные системы движутся в унитарном направлении.

В современной теории административно-государственного управления существуют различные классификации административных органов. Обычно выделяют три категории организаций и служб:

1) оперативные службы. Предоставляют услуги непосредственно населению (почта, библиотеки и т.д.);

2) вспомогательные службы – не имеют самостоятельных конечных целей. Оказывают другим службам материальное и нематериальное содействие, предоставляют различные средства и услуги (бухгалтерские, кадровые, снабженческие);

3) штабные службы. На лиц, работающих в них, возложена разработка задач, которые возникают в связи с принятием важных решений. Выделяют несколько направлений работы:

- проведение исследований и разработок, консультирование руководителей учреждения;

- выработка гипотез о будущем организации и внешних факторах;

- подготовка проектов программ и планов мероприятий;

- контроль за результатами.

На практике иногда трудно провести четкую границу, так как отдельные подразделения выполняют задачи двух-трех типов служб.

Анализ функций административно-государственного управления показывает, насколько сложны и многообразны задачи, осуществляемые современной администрацией. Исчерпывающую классификацию функций дать нельзя, так как каждая функция может быть расчленена на более узкие задачи. Американские исследователи (Роскин, Корд, Джонс) выделили шесть основных направлений деятельности государственного администрирования:

1) исполнение решений – это и есть собственно администрирование. Проведение в жизнь законов и политики властей. Помимо административных обязанностей департаменты часто создают компании по рекламированию своей работы;

2) обслуживание. Многие правительственные агентства специально созданы для обслуживания населения (метеобюро, медицинские службы, образование, трудоустройство);

3) регулирование. Оно нужно для поддержания благосостояния населения (инспекция по труду, экологические службы и т.д.). Регулирующие функции поддерживаются потенциалом силы;

4) лицензионная деятельность. Правительство устанавливает стандарты и минимальные ограничения в определенных областях (право на вождение автомобиля, продавать недвижимость, быть преподавателем, врачом), где необходимо соответствовать определенным государственным стандартам. Часть лицензий выдается на местах, часть – центральными властями;

5) сбор информации. Он осуществляется ради двух основных целей – определить, был ли нарушен закон и принять политическое решение;

6) коммунальное хозяйство.

Помимо этих базовых функций в последнее время появляются новые, в частности, экспертиза (техническая помощь специалистов) и дискреционная деятельность (возможность выносить решения, когда законы точно не описывают всю процедуру деятельности бюрократии и тогда бюрократы сами принимают в его рамках избранной стратегии).

Государственная политика

Сущность государственной политики. В современной политико-социологической литературе сложились различные подходы к определению специфики государственной политики. Например, широко применяется понятие «governance», интерпретируемое в зарубежной литературе как управленческая деятельность государства. Однако в отечественных публикациях содержание этого понятия освещено недостаточно. Следует также отметить, что зачастую зарубежные авторы вышеназванное понятие отождествляют с категорией «public administration». Наконец, в научном обороте применяется выражение «public policy», которое зачастую интерпретируется как политика государства и других публичных политических организаций по удовлетворению потребностей населения.

В соответствии с вышеизложенным государственная политика есть политический процесс управленческого воздействия институтов государства на основные сферы общества. Говоря о системе государственной политики, следует подразумевать не простую сумму компонентов ее содержания, но именно интегральное единство, целостность и свойства, наличие которых превращает ее в самостоятельный объект изучения.

Обобщая все имеющиеся в современных работах положения, можно выделить следующие основные виды компонентов системы государственной политики: субстанциональные, человеческие, институциональные, процессуальные и духовные.

Исходным и субстанциональным элементом системы государственной политики выступает власть. Как известно, власть государства имеет императивный характер. Императивный характер государственной власти предполагает применение широкого круга мер и способов принуждения и насилия для осуществления предусмотренных законом процессов управленческого воздействия на общество и его подсистемы по вопросам размещения ресурсов, распределения и перераспределения общественных благ и т.д.

В качестве субъектов системы государственной политики обычно прежде всего называют народ той или иной страны как источник государственной власти. Человеческие компоненты системы государственной политики представлены руководителями государства и его основных институтов, а также классом профессиональных управленцев – государственными служащими. Вместе с тем к субъектам государственной политики правомерно относить различные виды политических элит.

К институциональным компонентам системы государственной политики обычно относят институт главы государства. Также по функциональным характеристикам выделяются государственные институты общей компетенции, которые действуют в системе законодательной, исполнительной и судебной властей. Наконец, отдельное место занимают государственные институты, имеющие узкую специализацию (различные министерства и ведомства). Говоря об институциональных компонентах системы государственной политики, следует также упомянуть об институте права, о многочисленных юридических нормах, воплощенных в конституциях стран, законах, кодексах и т.д.

Существенную роль в разработке и реализации государственной политики имеют процессуальные компоненты, которые характеризуют многообразие структурных связей и отношений субъектов и институтов государственной власти, например, такое явление, как управленческий цикл.

Еще одной разновидностью элементов содержания системы государственной политики являются духовные компоненты. Речь идет в первую очередь об экономических, социальных и иных интересах, потребностях, ценностях. Они находят воплощение в целевых установках, программах и иных аспектах государственной политики.

В свете сказанного представляет интерес еще один вопрос, касающийся классификации основных видов государственной политики. Существует

несколько критериев, на основе которых выделяют разные виды государственной политики. Согласно наиболее распространенному из них виды политики выделяются в соответствии с характером объекта или сферы управления (экономическая политика, социальная политика и т.д.). Еще один критерий – масштаб охвата управленческим воздействием той или иной территории (федеральная, региональная, муниципальная политика).

Принципы и методы государственной политики. Под принципами государственной политики понимают базирующиеся на знании законов функционирования и развития общества основополагающие правила деятельности органов, институтов и людей по управлению общественными сферами. Принципы государственной политики подразделяются на общие и частные (специфические). Первые применяются во всех видах политики государства и имеют общезначимый и универсальный характер. К ним относят принципы объективности, конкретности, оптимальности и др. Ко вторым принято причислять принципы, применяемые в управлении отдельными сферами.

Существует также точка зрения, согласно которой выделяются восемь главных принципов государственной управления и политики, следование которым отвечает ценностям демократии: конституционность правительства, народовластие, подотчетность, эффективность, открытость, адекватная реакция на внешнюю среду, соответствие процессуальным нормам, разделение властей.

Наряду с принципами ведущую роль в осуществлении эффективной государственной политики играют такие значимые компоненты ее содержания, как методы управления. Под методом политики обычно понимают способы организующего и регулирующего воздействия субъектов и институтов управления на управляемые объекты, определения условий их оптимального функционирования и развития, приведение в соответствие с требованиями присущих им закономерностям. Методы подразделяют также на общие и частные в соответствии со сферами их применения. Среди современных методов, используемых в системе государственной политики, существенную роль играет программно-целевой метод, позволяющий объединить в единый комплекс средства и ресурсы финансового, материального, организационного, иного рода для «точечного» решения актуальных экономических, социальных и иных задач.

Вместе с программно-целевым методом в последние годы в государственной политике начинают применяться информационно-менеджерские методы, методы по технологиям PR. Следует также упомянуть ваучерный метод социальных платежей, применяемый во многих развитых странах мира.

Государственная экономическая политика. Отцом теории государственной экономической политики часто называют Дж. Кейнса. Системно применить его идеи на практике впервые попытался президент США Ф.Д. Рузвельт, назвавший введенную им систему государственного регулирования «Новым курсом». Большой вклад в разработку государственной экономики внесли сторонники некейнсианской и

неолиберальной школ, некоторых других экономических доктрин. В марксистской экономической мысли идеи государственной управления народным хозяйством были разработаны Г.В. Плехановым, В.И. Лениным.

Специфика положения государства состоит в том, что оно как суверен или носитель власти само принимает законы и административные акты, которыми руководствуются другие экономические субъекты. Государство использует различные инструменты для управления экономическим развитием. Государственная программа представляет собой форму реализации какого-либо государственного приоритета в социальной, экономической, военной и иной областях за счет фискальных средств и использования коммерческой базы монополий и субподрядчиков. Возникающий на основе реализации программы государственный заказ создает устойчивые конкурентные позиции подрядчикам.

В отличие от программ комплексы представляют собой структуру, постоянно самовоспроизводящую программы. Формируются они в тех отраслях, где частотность воспроизведения программ наиболее высока. Например, военно-промышленный комплекс формируется на базе постоянного воспроизводства военных программ.

Свободная экономическая зона возникает на основе несовпадения государственной границы с таможенной, налоговой, инвестиционной и другими границами государства. В результате формируются уникальные условия воспроизводства, когда частный капитал самостоятельно на данной территории распоряжается государственными доходами.

Государственным предприятием (унитарным или казенным) считается юридическое лицо, учрежденное государством в предпринимательских целях или в целях выпуска общественно значимых товаров, имущество которого состоит в государственной собственности. Учитывая многоуровневость государственной собственности, к данной категории примыкают и муниципальные предприятия, образованные местными органами власти.

Для обозначения роли государства в народном хозяйстве в экономической литературе используются разные термины: «государственное вмешательство в экономику», «государственное регулирование экономики», «государственная экономическая политика» и др. Государственное регулирование экономики представляет собой систему опосредованного воздействия на поведение хозяйствующих субъектов и тем самым на экономику в целом путем изменения законодательства, системы налогообложения, таможенных пошлин, валютных курсов, применения других инструментов ограничения или, наоборот, мотивации той или иной деятельности.

Государство регулирует экономику во всех национальных моделях общественно-экономических систем. Очевидно, такое регулирование в современной рыночной экономике осуществляется в намного меньших масштабах, чем в централизованно планируемой системе. Однако экономическая роль государства и здесь несопоставимо выше, чем на ранней стадии капитализма.

Идеальная модель экономического устройства общества предполагает использование механизма государственного регулирования для решения различных проблем: правового обеспечения функционирования рыночного механизма, производства общественных товаров, минимизации транзакционных издержек, компенсации внешних издержек, стабилизации макроэкономических колебаний.

Государственная социальная политика. Социальная политика государства может быть представлена как форма сознательного воздействия на сферу жизнедеятельности людей с целью ее изменения. Это наиболее обобщенное представление о социальной политике позволяет рассмотреть ее как часть государственного управления, объектом которого является социальная сфера жизни людей.

Для того, чтобы социальная сфера стала объектом управления государством, необходим такой уровень ее развития, который требовал бы вмешательства государства. Условием, при котором это вмешательство становится действительным, является такой уровень развития потребностей индивидов, который не может быть удовлетворен за счет собственного труда, как это имело место в аграрных обществах, а может быть удовлетворен высоко-развитым промышленным производством.

Для того чтобы государство было в состоянии управлять социальной сферой в рамках своей социально-политической деятельности, оно выделяет из всей совокупности отношений социальной сферы жизни общества такие отношения, которые начинают носить всеобщий характер и тем самым должны защищаться политически.

Социальные права – это та область социальной сферы жизни людей, которая недоступна никаким силам общества, кроме государства, это тот объект деятельности государства, где его полномочия абсолютны. Социальные гарантии – это обязательные для государства социальные права граждан, то есть такие их отношения, которые не могут не состояться. Социальные гарантии – это обеспеченные существующими государственными ресурсами декларируемые социальные права граждан. Социальная льгота – это такое отношение в обществе, при котором индивид или группа индивидов наделяются продуктом из общественных фондов. В основании получения гражданами социальных льгот лежит принцип нуждаемости. Основанием нуждаемости являются необходимые потребности индивида, удовлетворение которых невозможно без помощи другого лица или государства. Нуждаемость – это неспособность самого индивида удовлетворить свои потребности, а следовательно, вступить в отношения, имеющие значимый характер для общества в целом.

Социальная защита позволяет индивидам, находящимся под ее покровительством, сохранять свои позиции в обществе. Государство, на основе социальной защиты, переданной в его компетенцию, создает систему социального обеспечения, состоящую из совокупности административных норм и учреждений, реализующих эти нормы в административном порядке. Содержательной стороной системы социального обеспечения, которая

поддерживается государством, является принцип обязательного государственного страхования.

Социальная политика обладает рядом функций, которые в конечном счете определяют гуманистический характер государства, стремящегося через политически создаваемые общественные фонды поддержать состояние индивидов в том социальном статусе, который не был бы обременительным для него. Так, компенсаторная функция направлена на ликвидацию внешних сдерживающих условий, не дающих возможность индивиду быть деятельным участником существующих в обществе отношений; элективная функция направлена на определение обстоятельств и свойств самого индивида, позволяющих отнести его в разряд нуждающихся; кумулятивная функция накапливает социальный потенциал государства, выражающийся в зависимости индивидов от социально-политической деятельности государства.

Государственная национальная политика. Национальная политика охватывает все сферы жизни общества и решает его стратегические задачи. Как относительно самостоятельная деятельность, она включает в себя систему мер, направленных на учет и реализацию национальных интересов. Главным содержанием национальной политики является отношение к общности, расхождению и столкновению национальных интересов, а также поиск и реализация наиболее благоприятных вариантов взаимодействия субъектов межнациональных отношений.

Первый и основной принцип государственной национальной политики – равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его расы, национальности, языка, отношения к религии, принадлежности к социальным группам и общественным движениям. Поэтому в национальной политике важно определиться: целью является установление равноправия граждан страны независимо от их этнической принадлежности или, напротив, цель состоит в обеспечении преимущественного права представителей одной этнической общности в ущерб гражданским правам представителей иных народов. Можно выделить следующие аспекты национальной политики: территориальный, демографический, экономический, социальный, культурный, социолингвистический, конфессиональный, психологический.

Проблема защиты национальных меньшинств возникла в XVIII в. Уже тогда национальные меньшинства не желали ассимилироваться, стремились сохранять и развивать свои национальные особенности и настоятельно требовали специальных правовых гарантий. Для представителей национальных меньшинств важны две сферы правовой защиты всех граждан: 1) гражданские свободы, особенно свобода употребления языка, свободной выражение мыслей, мнения, свобода объединений, печати, религии; 2) недискриминация, т.е. равенство всех граждан перед законом.

Национальные и культурные отношения очень ярко проявляют себя через язык. На определенном этапе развития общества язык является индикатором национального своеобразия, межнациональных отношений. Именно с языковых вопросов начались многие процессы роста национального самосознания, в

отличие от многих других стран, Франция и Турция, не признают национальные меньшинства, считая, что интересы большинства важнее.

Первостепенную значимость приобрели вопросы политико-правового регулирования национальных отношений в России. Для российской практики федерального строительства важен поиск формулы полиэтнического согражданства. Например, национально-культурная автономия – это важнейший механизм управления, распределения власти, сохранения и развития культурного многообразия России.

Международная политика государства. Международная политика, которая представляет собой механизм регулирования отношений между государствами и другими международными акторами, выступает для каждого отдельного государства как его внешняя политика. В политической науке существует ряд теоретических концепций, стремящихся объяснить природу международных отношений и проанализировать механизмы осуществления внешней политики отдельных государств. На протяжении длительного времени наиболее известной и авторитетной школой в изучении международной политики была школа так называемого политического реализма.

Основоположником и наиболее видным представителем школы политического реализма считается Г.Моргентау. С его точки зрения, международная политика, как и всякая другая, является борьбой за власть. В сфере международных отношений под борьбой за власть он подразумевал борьбу государств за утверждение своего силового превосходства и влияния в мире. С позиций политического реализма международные отношения – это прежде всего отношения межгосударственные, где единственными реальными акторами являются суверенные государства. По мнению Г.Моргентау, цели внешней политики должны определяться в терминах национального интереса и поддерживаться соответствующей силой. Представители школы политического реализма подразделяют их на постоянные, основополагающие и преходящие, промежуточные интересы. К числу постоянных интересов относят: 1) интересы национальной безопасности, под которыми подразумевается защита территории, населения и государственных институтов от внешней опасности; 2) национальные экономические интересы, а именно развитие внешней торговли и рост инвестиций, защита интересов частного капитала за границей; 3) интересы поддержания мирового порядка, включающие в себя взаимоотношения с союзниками, выбор внешнеполитического курса.

Противоположную позицию по отношению к политическому реализму в изучении международной политики занимали представители так называемого модернизма. Для модернистов большое значение имел системный анализ международных отношений. Внимание модернистов также привлекал вопрос о связи международной системы с внутренними политическими системами. Иначе говоря, проблема взаимодействия системы и среды рассматривалась как проблема воздействия внутренней политической ситуации на международные отношения и наоборот. Один из самых известных представителей модернизма Дж.Розенау выделил пять основных факторов, влияющих на внешнюю

политику: 1) индивидуальные факторы, под которыми понимаются личные качества, таланты, предшествующий опыт политических деятелей, определяющие особенности принятия внешнеполитических решений данными лидерами по сравнению с другими; 2) ролевые факторы, или, иными словами, факторы, имеющие отношение к внешнему поведению государственных деятелей, обусловленные ролью, вытекающей из занимаемого ими официального положения, а не из личных качеств и характеристик; 3) правительственные факторы, касающиеся тех аспектов правительственной структуры, которые определяют границы внешнеполитического выбора политических лидеров; 4) общественные переменные – основные ценности общества, степень его национального единства, уровень экономического развития и т.д.; 5) системные переменные – т.е. факторы, определяемые воздействием внешней среды и международной системы на внешнеполитический выбор государственных лидеров (географические реальности, идеологические вызовы со стороны других государств, стабильность правительств в странах, с которыми данное государство взаимодействует в системе международных отношений и т.д.).

В последние десятилетия позиции политического реализма и модернизма подверглись вполне обоснованной критике. Основным противовесом традиционным представлениям о мировой политике и международных отношениях, начиная с 1970-х годов, стала концепция транснационализма. Сторонники данной концепции констатировали резкий рост уровня взаимозависимости между отдельными странами, а также усиление взаимообмена в экономической, политической, социальной сферах. Государство больше не способно полностью контролировать такой обмен, оно утрачивает свою прежнюю монопольную роль главного субъекта международных отношений. С точки зрения сторонников транснационализма, полноправными субъектами международных отношений могут выступать транснациональные компании, неправительственные организации, отдельные города или иные территориальные общности, различные промышленные, торговые или иные предприятия, наконец, отдельные индивиды. К традиционным политическим, экономическим, военным отношениям между государствами добавляются разнообразные связи между религиозными, профессиональными, деловыми кругами этих государств, причем роль последних может иногда равняться роли первых.

С конца 1970-х годов политический реализм постепенно трансформировался в неореализм. Это выразилось в отказе от чисто этатистского подхода к мировой политике как лишь к сфере борьбы отдельных государств за могущество и влияние между собой. Новое в неореализме выразилось в признании того факта, что действия государств зависят от структуры самой системы международных отношений, в которой все большую роль начинают играть международные организации и негосударственные акторы.

При всех изменениях, которые произошли в теории и практике международных отношений, нельзя не признать, что рассмотренные выше

концептуальные подходы к анализу внешней политики государства в значительной степени сохраняют свою актуальность и могут применяться для оценки и характеристики международной политики любой страны мира, включая Россию.

Государственная служба в зарубежных государствах

Германия. Среди европейских стран с федеральным типом административно-государственной управления наиболее влиятельной является Германия. Для современной Германии характерно тесное переплетение и взаимопроникновение 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. Карьера государственного служащего в Германии не является альтернативой политической карьере.

Сегодня в Германии каждая из 16 земель имеет собственную конституцию 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.

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. Основным нормативным актом, регулирующим деятельность чиновников является Федеральный закон о чиновнике 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.

Особую группу составляют немецкие политические и почетные чиновники. Смысл института политических чиновников 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. Несколько иное значение в Германии имеет институт почетных чиновников. Это лица, имеющие гражданскую профессию, которых назначают на почетную должность без оплаты и права претендовать на особое социальное обеспечение.

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. Что касается социального происхождения руководящих чиновников, то более чем на 2/3 они рекрутируются из «верхнего среднего слоя».

Система продвижения по службе строго регламентируется законами. Она основана на двух принципах: повышения квалификации (что подтверждается либо специальной проверкой и соответствующей оценкой, либо сдачей специального экзамена) и принципе постепенного продвижения (нельзя перескакивать через очередную ступень). Основной формой контроля за деятельностью чиновников выступает административная юстиция. Она действует как система специальных административных судов.

США. В США действует 14 правительственных департаментов, в которых занято до 90% всех федеральных государственных служащих. Они имеют общую структуру, хотя могут различаться по размерам и по своим функциям. Каждый возглавляется секретарем, который назначается президентом с одобрения сената. Заместители секретарей и помощники секретарей получают также политическое назначение. Основной функцией правительственных департаментов является проведение законодательной и исполнительной политики. Правительственные департаменты подразделяются на бюро, которые возглавляются чаще профессиональным чиновником, чем назначенным лицом. Правительственные департаменты поддерживают местные учреждения в каждом штате, и единая административная политика превалирует на всех ведомственных уровнях.

Федеральные агентства выполняют чаще одну, но весьма сложную функцию, которая иногда может быть более политической, чем административной. Каждое агентство возглавляется одним администратором, которого назначает президент и которого он может снять с поста.

Федеральные корпорации, принадлежащие правительству, являются сочетанием правительственных агентств и предприятий частного бизнеса. Хотя главы корпораций назначаются президентом (с согласия сената), они обладают значительной автономной властью.

Независимые постоянные агентства созданы для экономической регуляции частного бизнеса, который непосредственно влияет на общественное благосостояние.

Профессиональные гражданские служащие занимают должности, распределенные в иерархическом порядке по 18 категориям Генеральной схемы должностей соответственно сложности и ответственности работы и степени участия каждой категории в процессе принятия решений и управления.

Категории 1-4 относятся к низшему персоналу административных учреждений, непосредственным исполнителям. Служащие этих категорий выполняют простейшую рутинную работу или работы, имеющую некоторую долю трудности под непосредственным или общим наблюдением.

К категориям 5-8 относятся служащие, которые выполняют работу, требующую специальных знаний и подготовки, способностей к индивидуальной работе. Это исполнительский персонал высшей квалификации, имеющий дипломы высших учебных заведений. Они не выполняют никаких функций по административному руководству, а профессиональная деятельность проходит под общим наблюдением.

Служащие категорий 9-14 относятся к среднему руководящему персоналу, хотя их деятельность протекает под общим административным наблюдением и руководством.

Служащие категорий 15-18 являются высшим руководящим составом государственных учреждений. В число их обязанностей входит планирование и руководство специализированными программами исключительной трудности и ответственности.

Франция. До 1981 г. в стране существовала сильная власть центральной администрации. Всякое движение начиналось непосредственно в Париже. Французское правительство и его администрация жестко контролировали всю бюрократическую сеть страны. После 1981 г. началась децентрализация полномочий. Часть полномочий экономического и социального планирования была передана от центральной администрации регионам.

Действующее сегодня во Франции законодательство о гражданской службе есть итог реформ, которые начались сразу же после освобождения страны после второй мировой войны. Хотя понятие «чиновник» употребляется сегодня для всех лиц, состоящих на службе в органах государственного управления, но в строго юридическом смысле оно значительно уже. По существу, оно относится только к служащим гражданской (публичной) службы. Понятие «чиновник» и «государственный служащий» не различаются.

Помимо этого существует понятие «класс чиновников». Всего классов четыре, в понижающемся иерархическом порядке они обозначены буквами А, В, С, D. На класс А возлагаются функции выработки управленческих решений и указаний. Класс В выполняет задачу реализации этих установок. Класс С занят специализированным исполнением. Класс D включает технических работников, которые являются простыми исполнителями.

Следует подчеркнуть, что в отличие от США и Германии, где господствует концепция специализации служащего в госаппарате, во Франции (и в Великобритании) преобладают положения о необходимости широкой подготовки для выполнения как административных, так и технических функций. Французская государственная служба стремится подбирать чиновников с достаточно высоким уровнем общей культуры, способных выполнять самые различные задачи.

Как и в других развитых странах, во Франции существует институт «политических» чиновников. Они пользуются всеми привилегиями чиновников, но не связаны с иерархической системой административно-государственного управления, поскольку с самого начала поставлены над ней.

Великобритания. Институт современной гражданской службы сложился в Великобритании сравнительно недавно – в 1970-е гг. В эти годы была внедрена

новая модель гражданской службы – менеджериальная. Первым этапом реформы стало образование трех основных групп чиновников. Группу старших политических и административных руководителей составили чиновники административного класса в ранге помощника заместителя, заместителя постоянного секретаря, постоянного секретаря. Вошедшие в эту группу образуют вершину состава гражданской службы. Они несут личную ответственность непосредственно перед министром за руководство в своей области административно-государственного управления.

Вторая группа – административная. Она включает две степени: ученик администратора и старший исполнитель. Административная группа решает большой круг вопросов – от координации деятельности госаппарата управления и руководства работой министерства до исполнения обычных канцелярских обязанностей.

Третья группа объединяет научно-профессиональных работников и технических специалистов. В нее входят архитекторы, ученые, инженеры, занятые проблемами образования и профессиональной подготовки чиновников. Образована также вспомогательная группа технических работников. Это чертежники, делопроизводители, выполняющие исполнительскую работу.

Английская система продвижения по службе отличается жесткостью на всех уровнях. Возможности перехода из одного министерства в другое и из одной группы в другую очень ограничены. Вся система найма, обучения и продвижения по службе в Великобритании организована так, чтобы создать тип профессионального управленца, администратора широкого профиля. Политические руководители министерств всегда особо ценят подобных профессиональных управленцев, или дженералистов по британской терминологии. Известно, что лишь незначительное число министров являются специалистами по управлению в своей сфере деятельности, им нужны консультанты – должностные лица, которые могут трансформировать мнения экспертов в предложения и проекты, понятные министру.

Однако в последние десятилетия в Великобритании становится все больше сторонников усиления роли специалистов в государственном администрировании, ориентирующихся на американскую модель. Сторонники специализации администраторов считают, что современная система государственного управления настолько усложнилась, что дженералисты не справляются с возросшим объемом задач и большая доля времени экспертов уходит на то, чтобы изложить для них возникшую проблему в простой и доступной форме.

Организация исполнительной власти и государственной службы в России

Исполнительную власть целесообразно рассматривать в двух основных аспектах. В строго юридическом смысле как право и возможность субъектов управлять кем-либо, подчинять своей воле других людей, издавать акты, осуществлять организационную работу, как совокупность полномочий. В

политологическом смысле как подсистему государственной власти, образующую вместе с другими ее ветвями единый государственный организм и вырабатывающий управленческие решения под их влиянием.

Особенностью организационной структуры исполнительной власти является иерархическое строение госадминистративного аппарата. Каждый орган исполнительной власти учреждается в установленном порядке, выступает по уполномочию государства, а его роль в обществе и место в иерархической пирамиде управления определяется природой «мандата» – кто и как ему поручает вести дела.

Организация федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации составляет совместное ведение Президента и Председателя Правительства. Президент РФ В.В. Путин Указом от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» утвердил новую структуру и новые подходы в организации федеральных органов исполнительной власти.

В настоящее время (начало 2014 года) структура федеральных органов исполнительной власти выглядит следующим образом:

Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ:

- 1) Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД);
- 2) Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС);
- 3) Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД),
 - *Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество);*
- 4) Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны),
 - *Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС),*
 - *Федеральная служба по техническому и экспортному контролю Российской Федерации (ФСТЭК),*
 - *Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств (Рособоронпоставка),*
 - *Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой);*
- 5) Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст),
 - *Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН)*
 - *Федеральная служба судебных приставов (ФССП);*
- 6) Служба внешней разведки Российской Федерации (СВР);
- 7) Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ);
- 8) Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН);
- 9) Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО);

10) Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг);

11) Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (ГУСП);

12) Управление делами Президента Российской Федерации (Управление делами)

Федеральные министерства, службы и агентства, находящиеся в ведении Правительства РФ:

1) Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав),
- Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор),

- Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА);

2) Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры),

- Федеральное архивное агентство (Росархив),

- Федеральное агентство по туризму (Ростуризм);

3) Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки),

- Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки

(Рособрнадзор),

- Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь);

4) Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды),

- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет),

- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор),

- Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы),

- Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз),

- Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра);

5) Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг),

- Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт);

6) Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвития);

7) Министерство регионального развития Российской Федерации (Минрегион);

8) Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь),

- Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор),

- Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям (Роспечать),

- Федеральное агентство связи (Россвязь);

- 9) Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз),
- *Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор),*
 - *Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство);*
- 10) Министерство спорта Российской Федерации (Минспорт);
- 11) Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства (Минстрой);
- 12) Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс),
- *Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространнадзор),*
 - *Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация),*
 - *Федеральное дорожное агентство (Росавтодор),*
 - *Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор),*
 - *Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот);*
- 13) Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (Минтруд),
- *Федеральная служба по труду и занятости (Роструд);*
- 14) Министерство финансов Российской Федерации (Минфин),
- *Федеральная налоговая служба (ФНС),*
 - *Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор),*
 - *Федеральное казначейство (Казначейство);*
- 15) Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития),
- *Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация),*
 - *Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр),*
 - *Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент),*
 - *Федеральное агентство по государственным резервам (Росрезерв),*
 - *Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество);*
- 16) Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго),
- *Федеральная антимонопольная служба;*
 - *Федеральная служба по финансовым рынкам.*
- 17) Федеральная антимонопольная служба (ФАС);
- 18) Федеральная служба государственной статистики (Росстат);
- 19) Федеральная миграционная служба (ФМС);
- 20) Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор);
- 21) Федеральная служба по оборонному заказу (Рособоронзаказ);
- 22) Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование);
- 23) Федеральная таможенная служба (ФТС);
- 24) Федеральная служба по тарифам (ФСТ);

- 25) Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор);
- 26) Федеральное космическое агентство (Роскосмос);
- 27) Федеральное агентство научных организаций (ФАНО);
- 28) Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации (Росграница);
- 29) Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (ГФС).

Министерство – орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Министр – руководитель министерства и ведомств, относится к государственной должности категории А (политические должности). Он получает мандат от главы государства и Председателя Правительства, т.е. является членом команды политиков высшего уровня. Одновременно министр – административное должностное лицо. В каждом министерстве образуется коллегия – совещательный орган. В ее составе министр (председатель), его заместители, руководящие должностные лица, ответственные работники. Члены коллегии утверждаются Правительством, ее решения проводятся в жизнь приказами министра. Единоначалие и субординация – основные принципы организационно-функционального построения министерства.

Федеральная служба – является органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа.

Федеральное агентство – является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

Поиск форм и методов упорядочения вертикали исполнительной власти привел политическое руководство страны к идее создания семи федеральных округов и реорганизации института полномочных представителей Президента в регионах РФ. Придание статуса федерального округа семи крупным межрегиональным образованиям стало важным этапом процесса формирования нового уровня государственно-административного управления, приближения федеральной власти к потребностям и интересам регионов.

Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г №849 образованы следующие округа: Центральный федеральный округ (центр – г. Москва), Северо-Западный федеральный округ (центр – г. Санкт-Петербург), Южный федеральный округ (центр – г. Ростов-на-Дону), Приволжский федеральный округ (центр – г. Нижний Новгород), Уральский федеральный округ (центр – г. Екатеринбург), Сибирский федеральный округ (центр – г. Новосибирск), Дальневосточный федеральный округ (центр – г. Хабаровск). Позднее к ним добавился Северо-Кавказский федеральный округ (центр – г. Пятигорск)

Основными задачами полномочного представителя Президента в каждом федеральном округе являются:

- организация работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ;

- организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов власти;

- обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ;

- представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту РФ соответствующих предложений.

Персонал органов государственной власти состоит из нескольких категорий служащих. Государственная служба в РФ – это профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Государственные служащие делятся на категории «А», «Б», и «В». Категория «А» - должности, устанавливаемые для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. Категория «Б» - должности, учреждаемые для непосредственного исполнения полномочий лиц, занимающих должности категории «А». Категория «В» - должности, учреждаемые для исполнения и обеспечения полномочий государственных органов. Государственные должности, включенные в данный реестр, подразделяются на группы: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие.

Принятие решений в административно-государственном управлении

Наиболее сложным и ответственным вопросом в процессе управления является принятие решений. Любое управленческое решение предполагает выбор одного или большего числа средств (линий поведения) для достижения одной или большего числа целей (желаемых исходов). В процессе принятия решений обычно выделяют четыре фазы:

1. Возникновение проблемы.
2. Формулировка и анализ проблемы.
3. Принятие решений.
4. Исполнение решений.

Начинать первый этап нужно со всестороннего взвешенного анализа исходной позиции. Такой анализ должен прояснить внутреннее и внешнее положение организации (или отдельной проблемы), в отношении которой принимается данное решение. В анализ исходной позиции можно, а чаще всего и необходимо, включить выяснение всей картины ожиданий групп давления и лиц, принимающих решение. Целью анализа исходных позиций является проникновение в суть истории, современного положения и перспектив развития организации, а также грозящих ей изменений.

Анализ исходных позиций можно начать с факторов успеха прошлой деятельности организации – тех черт, ресурсов, знаний, навыков, возможностей, достижений, на основании которых деятельность в предлагаемой сфере принятия решений считается успешной.

Выясненные факторы успеха создают основу для следующего этапа анализа исходных позиций. Его можно условно назвать этапом сбора информации. Данные для анализа собираются из имеющегося в наличии статистического или иного материала путем анкетирования, интервьюирования, с помощью социальных проектных групп и на совещаниях по вопросам развития. Основной задачей составления анализа является сбор разносторонних данных для выводов и дальнейшего планирования.

Эти сведения могут быть поданы как «жесткая» статистика, или как «мягкие» сведения для оценок. Сведения из таких разных источников, как статистика, бухгалтерские отчеты и прочие расчеты, могут считаться довольно объективными, поскольку они лишены субъективных оценок людей. Субъективные понятия людей, тем не менее, также стоит принимать во внимание.

Единый анализ возможностей, опасностей, сильных и слабых сторон деятельности организации называется анализом четырех полей (SWOT-матрица). Он делится на анализ внешних факторов деятельности организации (возможности и опасности) и внутренних факторов (сильные и слабые места).

Для того чтобы процесс принятия решений проходил рационально и эффективно, во второй и третьей фазах можно использовать прикладные методики конфликтологии. После того, как вся информация о возникшей проблеме поступила в центр принятия решений, при обсуждении проблемы необходимо применить правила рациональной дискуссии, чтобы избежать обострения конфликтов противоборствующих сторон. К правилам рациональной дискуссии относятся следующие:

- правило постановки проблемы: следует преобразовать каждый дополнительный вопрос в основной и каждый из них по очереди обсуждать;
- правило реплики в дискуссии: каждое выступление участников дискуссии должно содержать критику аргументов предшествующих ораторов и защищать собственные аргументы по дискутируемой проблеме, но не уводить дискуссию в сторону;
- правило согласования смыслового значения многозначных терминов: следует с самого начала договориться о том, какой смысл участники дискуссии будут вкладывать в ключевые понятия по существующей проблеме.

Однако на практике при обсуждении гораздо чаще используются нерациональные методы дискуссии: высмеивание, ирония, апеллирование к авторитетам, использование стереотипов, приписывание оппоненту определенных свойств, которые в данной группе осуждаются, тенденциозная интерпретация высказываний оппонента и т.д.

Для того, чтобы наиболее полно выявить слабые стороны предлагаемых решений и в особенности избежать не критических оценок планируемых социальных изменений, к участию в дискуссии можно привлекать не только представителей власти, экспертов, но и представителей заинтересованных социальных групп, которых касается решение проблемы. Однако групповое обсуждение может пойти по ложному пути, если заранее не учесть несколько факторов, которые специалисты называют ловушками группового мышления. Наиболее распространенные из них:

- ограничение дискуссии до обсуждения одного из предлагаемых способов решения проблемы, который представляется как наилучший вариант;
- блокирование информации, не соответствующей избранному проекту решения;
- упрощение ситуации, вследствие чего она воспринимается схематично и односторонне;
- пренебрежение при анализе планируемых социальных изменений факторами, мешающими реализации избранной альтернативы действия (например, бюрократическая инерция, сопротивление противников данного проекта и т.д.);
- односторонняя переоценка или недооценка действительного масштаба планируемого решения (учет только текущих или краткосрочных последствий);
- тенденциозное приписывание позитивных следствий определенному решению проблемы, а негативных – факторам, действующим независимо от него;
- односторонняя сосредоточенность на положительных факторах решения проблемы и пренебрежение отрицательными следствиями.

После завершения дискуссии наступает решающая фаза процесса принятия решения – выбор одной из возможных альтернатив действия. На практике обычно используют два основных метода решения практического выбора: путь компромисса и путь голосования.

Болгарский социолог Марко Марков предлагает во избежание конфликтов при выборе одной из возможных альтернатив действия опираться на эмпирические законы науки. Он стремится оценивать все возможные варианты решения на основе единых объективных критериев:

- 1) каково будет состояние проблемы по каждому варианту после ее решения;
- 2) сколько времени и какие средства будут необходимы для осуществления каждого варианта решения;
- 3) какие трудности и каким образом необходимо преодолеть при реализации каждого из проектов;

- 4) как будет отражаться каждый вариант решения на состоянии всего социального организма в целом.

Менеджмент в государственных организациях

Менеджмент в государственных организациях в значительной степени отличается от бизнес-менеджмента. Представители деловых кругов испытывают значительные трудности, попадая на государственную службу. Зачастую, бизнесмены оказываются просто разочарованными. Причинами этого служат несколько моментов. Во-первых, бюрократизм, его правила и предписания, в результате которых все изменения протекают чрезвычайно медленно, а инициатива всегда исходит от вышестоящих органов. Во-вторых, множественность административных единиц, в следствие чего под каждым, даже рядовым документом необходимо собрать множество подписей руководителей различных инстанций, несмотря на то, что многие из этих виз носят чисто формальный характер. Каждый документ изучается под углом зрения «как бы чего не вышло», а всякое решение становится безличным, так что непонятно, кто его автор. В-третьих, так называемые аппаратные игры, когда все озабочены маскировкой своих планов, господствует расчетливая медлительность и поиск выгодных компромиссов, а конкретные задачи менеджмента отходят на второй план. В-четвертых, политические ограничения, смысл которых состоит в том, что любое решение неизбежно затрагивает те или иные интересы тех или иных политиков.

Можно выделить три этапа в разработке стратегического государственного менеджмента.

1. Оценка обстановки. Политическая власть всегда многообразна, в ней присутствуют официальная часть, а также формальные и неформальные связи. Политическая власть ограничивает возможности менеджера и в тоже время представляет ему возможность самому проявлять инициативу.

2. Идентификация ограничений политической власти. Один из основных ограничителей – время, в том числе в виде специфических избирательных и бюджетных циклов. Другой ограничитель – люди.

3. Определение роли менеджера в политической игре. Чаще всего типичный менеджер не принимает систематического участия в выработке решений, но часть из них требует его оценки как эксперта.

Стратегический государственный менеджмент должен решать три задачи:

- устанавливать цели на несколько лет вперед;
- разрабатывать меры по их достижению;
- изыскивать соответствующие организационные ресурсы.

Стратегические цели – это те ключевые результаты, к которым государственный менеджмент должен стремиться на протяжении длительного времени (5-10 лет). Цели, обычно, носят общий характер. Они являются вспомогательными средствами управления, планирования, руководства и мышления.

Представителям государственной администрации постоянно приходится вступать в переговорный процесс, который является неотъемлемой частью государственного менеджмента. Есть множество тактических приемов переговоров. Но зачастую господствует конфронтационный подход и торг.

Торг может проходить в двух основных вариантах:

- 1) игра с нулевой суммой – жесткое манипулирование. Такая тактика чаще всего применяется, когда переговоры ведутся исключительно в пропагандистских целях.
- 2) Более мягкие формы:
 - пакетирование. Несколько вопросов рассматривают комплексно, пакетом. Увязывание привлекательных и непривлекательных предложений в один блок.
 - завышение требований. Нужно попросить как можно больше, чтобы потом некоторые пункты безболезненно снять.
 - уход. Применяется когда рассматриваются вопросы, нежелательные для обсуждения выносятся просьба отложить обсуждение проблемы, перенести заседание. Косвенный уход – ответить на вопрос так, чтобы ничего не сказать по существу.
 - расстановка ложных акцентов. Один из партнеров демонстрирует крайнюю заинтересованность в решении какого-либо вопроса, хотя он для него является второстепенным.

В целом, переговоры – это средство совместного анализа проблемы с целью ее решения. Переговоры – процесс снятия информационной неопределенности за счет постепенного уяснения партнерами позиций друг друга. Важно создать доброжелательную обстановку за счет использования фактора конструктивного сотрудничества, к числу которых можно отнести следующие:

- рациональность (нет места эмоциям);
- понимание (нужно понять партнера);
- достоверность (не давайте ложной информации);
- внимание;
- избегайте поучительного тона;
- приятие (открытость для новой информации).

Большое значение имеют личностные факторы. У каждого лидера свой стиль ведения переговоров. Важно понять, что доминирует в том или ином случае: рациональное мышление или эмоциональное начало.

Менеджмент в государственных организациях включает в себя также инновационную деятельность, которая связана с большим количеством разнообразных рисков. В административно-государственном управлении выделяют несколько видов рисков (политические, экономические, технические, экологические и т.д.). В системе административно-государственного управления сложились три организационных формы по внедрению инноваций – последовательная, параллельная, интегральная.

Последовательная форма предусматривает поэтапное проведение инновационной деятельности поочередно во всех функциональных отделах.

При параллельной форме отсутствует координирующий орган, что ускоряет процесс, вместе с тем, имеются определенные сложности с контролем за выполнением каждого этапа. И при последовательной, и при параллельной форме отделы, зачастую, должны «забыть о своих повседневных обязанностях и сосредоточиться на новом проекте. Внедрение интегральной формы позволяет компенсировать недостатки первых двух вариантов.

Лоббизм и государственное управление

Зачастую слово лоббизм ассоциируется в массовом сознании с негативными проявлениями политики. Даже среди специалистов, занимающихся проблемами лоббизма, отношение к нему неоднозначное. Причины негативного восприятия скрываются в неоднозначной природе лоббизма как политического явления и в особенностях российского лоббизма. Теоретическое осмысление темы лоббирования затруднено по причине слабой разработанности категориального аппарата.

Пик популярности термина «лобби» в англоязычной литературе приходится на 50–60-е гг. XX века. В середине XX века лоббизм в понимании западных ученых охватывал намного большее пространство, чем только давление на парламент. Под лоббизмом часто понимался весь процесс взаимодействия государства и гражданского общества. Российская политология первоначально восприняла лоббизм преимущественно как идеологическое понятие, когда он характеризовался как система контор и агентств крупных монополий при законодательных органах США, оказывающих прямое давление (вплоть до подкупа) на законодателей и государственных чиновников в интересах этих компаний. И лишь в начале 1990-х годов, когда это явление начало активно проявляться в РФ и данной теме стало уделяться достойное внимание, появились первые, более точные, определения лоббизма.

Различные авторы так характеризуют лоббизм:

- это специфическая система функционального представительства групповых интересов в органах государственной власти, дополняющая и перекрывающая систему географического представительства интересов;
- это процесс приведения формальной власти в соответствие с властью фактической;
- это система и практика реализации интересов различных групп (союзов и объединений) граждан путем организованного воздействия на законодательную и административную деятельность государственных органов.

Лоббизм является одним из институтов политического представительства интересов. В то же время методы лоббизма используются не только в системе представительства функциональных интересов, но и во многих других сферах политико-общественной жизни.

Впервые механизм политического лоббирования через призму деятельности групп интересов представил в 1908 году американский социолог А.Бентли. В своем труде «Процесс управления» единственным реальным

политическим актором он называет не личность, не народ, а группы. Таким образом, политика у него представлена как процесс взаимодействия друг на друга многообразных интересов и групп в обществе. Чем больше групп интересов представлено в законодательном процессе, тем практичнее и точнее принимаемые решения, так как конкурирующие интересы создают подобие контрбалансира, в условиях которого властным структурам легче принять оптимальное решение.

Однако в целом плюралистическая теория групп Бентли не получила первое время широкого распространения. Необходимы были крупные потрясения, чтобы активизировать политическую мысль. Таким потрясением стал «Великий кризис» 30-х годов XX века, поставивший под сомнение традиционное понимание политического развития.

Наиболее последовательно исповедовал идеи Бентли и устранял присущие им противоречия политолог Дэвид Трумэн, ставший классиком современной теории групп. Трумэн называет объекты лоббизма точками доступа.

Применительно к лоббизму современные политологи считают точками доступа любой элемент политической системы, который обладает качествами, делающими его способным в совокупности с несколькими другими элементами или даже самостоятельно сыграть существенную или определяющую, а то и решающую роль в судьбе рассматриваемого законопроекта или административного акта.

Условия лоббистской деятельности существенно зависят от того, какой тип представительства интересов, плюрализм или корпоративизм, превалирует в обществе. В плюрализме группы, не получившие представительства в парламенте или иных органах принятия решений, в основном осуществляют свою политическую деятельность через лоббизм. В корпоративизме лоббирование отходит на второй план, так как почти каждая сфера общественной жизни имеет своего легитимного монопольного представителя, который взаимодействует с государством через официальные каналы, в институционализированных формах.

Существует несколько групп лоббистов:

1) анемические – стихийные и недолговременные объединения для решения какой-то задачи, редко имеющие формальную структуру и распадающиеся после достижения целей.

2) неассоциативные группы – неформальные, непостоянные и недобровольные формирования на основе родства, религии и т.д., часто не имеющие четкой организационной структуры;

3) институциональные группы – неформальные организации, например представительства республик или областей, а также административные учреждения;

4) ассоциативные группы – группы, обладающие высоким уровнем специализации и организации, добровольные организации, специализирующиеся на артикуляции интересов, например профсоюзы,

объединения предпринимателей, этнические ассоциации, группы борцов за гражданские права.

Однако к России такая классификация трудноприменима, так как у нас уровень организованности группы часто не является показателем ее весомости, реальной роли в политике. Поэтому некоторые российские политологи выделяют следующие группы субъектов лоббизма: отраслевые (монополистические или олигархические отраслевые кланы), региональные (неограниченные структурно альянсы политических и экономических акторов на определенной территории) и клиентелистские межличностные «связки».

Лоббистская деятельность в российском парламенте не является наиболее эффективной и представляет собой лишь верхушку айсберга. Основная же часть айсберга – это лоббирование исполнительных органов власти, которое пока скрыто от глаз наблюдателей. Причины наибольшего внимания лоббистов к исполнительным органам власти скрываются в незначительной роли Федерального Собрания в политической системе по сравнению с ролью Правительства и Президента.

Можно выделить две группы наиболее популярных и эффективных методов, используемых заинтересованными группами. Особенностью первой группы методов, которые можно назвать опосредованными, является вовлечение лоббистом в процесс воздействия потенциала общества. Это происходит путем:

- формирования положительного общественного мнения к лоббируемой позиции или негативного к контринтересу с помощью СМИ (публикация материалов в качестве оплаченной рекламы, пропагандистские кампании);
- мобилизация членов представляемой ими группы на определенные действия: написать письма, позвонить, отправить электронные сообщения депутату или государственным служащим, создав тем самым у них впечатление массовой поддержки ожидаемого решения;
- выразить недовольство действиями должностных лиц и заявить о нежелании поддерживать их или их партию на очередных выборах;
- организовать митинги и демонстрации;
- провести политические забастовки и акции протеста.

В отличие от опосредованных методов, вторая группа методов осуществляется при помощи прямого давления лоббиста на должностное лицо и называется, соответственно, методами прямого давления. К прямым методам лоббирования относятся:

- участие лоббиста в открытых партийных мероприятиях, в деятельности парламента, правительства, которое чаще всего осуществляется в форме выступления на слушаниях в парламенте;
- участие в разработке законопроектов и других нормативных актов;
- оказание экспертных услуг;
- манипулирование эксклюзивной информацией (ее предоставление или утаивание);

- непосредственные контакты с депутатами и государственными служащими, которые строятся на дружеских отношениях или рациональном убеждении;

- финансовые жертвования: от законного финансирования избирательных кампаний до нелегальных случаев коррупции и подкупа и др.

Самих лоббистов можно классифицировать следующим образом.

1. «Контактеры» – молодые, представительные люди, часто не обладающие достаточным опытом и связями, но способные создать впечатление своей значительности и предлагающие объектам своего воздействия нестандартные решения.

2. «Рационалисты» – лица, считающие, что у каждого есть рациональный интерес, выраженный в большинстве случаев в материальных благах. Собирают предварительную информацию о своем собеседнике с целью определить его рациональную заинтересованность.

3. «Профессионалы» – опытные, авторитетные лица, в большинстве своем ранее бывшие крупными государственными чиновниками или занимавшие ответственные выборные должности.

Информационные технологии управленческого процесса

Информационная структура – одна из наиболее актуальных технологически сложных проблем современного государственного управления. В прежней управленческой системе тоталитарного общества традиционно доминировала и преобладала информационная структура, которая складывалась под воздействием господствующей государственной идеологии и характеризовалась безоговорочной верой чиновника любого ранга и гражданского населения в истинность ее положений. Особенность современной политической ситуации состоит в том, что осуществляется переход от жестко централизованной структуры к разделению власти на несколько ветвей, от единственной государственной идеологии к политическому плюрализму, от старой «человеческой» технологии устного и письменного слова к широкому использованию информационных технологий, формированию современной информационной структуры государственного управления.

Эффективная реализация функций власти невозможна без разветвленной, гибкой и динамичной информационной структуры. Современная информационная структура России включает в себя информацию, информационные ресурсы, программные средства вычислительной и телекоммуникационной техники, информационные сети и системы, банки и базы данных, интеллектуальные информационные технологии, высокопрофессиональный персонал, обеспечивающий их создание и использование.

Информация, циркулирующая в аппарате власти федерального и регионального уровней – это сложный и многообразный тип информации. Она огромна по объему, разнообразна по содержанию и характеризуется

изменчивостью в динамике. Все информационные потоки, включенные в управленческий процесс, можно разделить на три группы: 1) информация, циркулирующая внутри органов государственной власти; 2) информационные потоки между органами управления разного уровня; 3) информационные потоки между органами управления и объектами управления во внешней среде.

Движение информации регулируется специальными управленческими структурами. Это могут быть структурные подразделения внутри и вне органов государственного управления. Они обеспечивают мониторинговую деятельность, собирают информацию для разработки моделей и вариантов управленческих решений. К ним можно отнести информационно-аналитические центры, управления по связям с общественностью, пресс-центры, информационно-поисковые системы, информационные агентства, комитеты по статистике, средства массовой информации.

В информационном обеспечении государственной власти наибольшая значимость принадлежит информационно-аналитическим службам. Аналитическая деятельность «встроена» в процесс управления. Здесь решаются организационные, технические, кадровые вопросы. Именно они выявляют и формулируют информационные потребности руководства для управления. От работы информационно-аналитических центров зависит наиболее точный и полный охват функций, закрепленных за органом власти или отдельным работником.

Деятельность информационно-аналитических центров тесно связана с пресс-службами – не менее значимым для процесса государственного управления элементом информационной структуры. Пресс-службы являются самостоятельными подразделениями органов власти. В целом для большинства развитых пресс-служб законодательной и исполнительной власти федерального и регионального уровней характерны следующие функции и задачи:

- разъяснение того, что сказала или сделала администрация;
- анализ последствий постановлений, указаний, решений, принятых администрацией;
- систематическая работа со средствами массовой информации;
- неформальные контакты с главными редакторами и ведущими журналистами;
- написание и опубликование статей;
- подготовка и озвучивание докладов, сообщений, рассылка пресс-релизов, опровержение негативной информации;
- взаимодействие с лидерами «общественного мнения»;
- формирование позитивного имиджа администрации.

Специфика работы пресс-служб в системе государственного управления связана с высокой ответственностью и «цейтнотностью», повышенной требовательностью и оперативностью при разработке и предоставлении информации лицам, принимающим решения.

Связи с общественностью – новый сектор информационно-аналитической деятельности в управленческом процессе. Это сравнительно новое направление в области информационных и общественных коммуникаций. Оно возникло на

стыке многих видов научной, производственной, культурной и общественной деятельности – журналистики, политологии, психологии, рекламы, информатики, конфликтологии и теории управления.

Из информационных технологий это направление заимствует такие приемы, как организация экспертной и аналитической работы, проведение выставок и презентаций, прогнозирование, организация информационно-имиджевых кампаний, аналитическое обеспечение избирательных кампаний. Все методы и приемы работы по связям с общественностью в государственном управлении выкристаллизовались в последние годы в государствах с развитой демократией и высоким уровнем жизни. Пришло понимание и в России того, что общество надо активно «уговаривать» и осторожно провоцировать к определенным поступкам цивилизованным, доброжелательным способом, избегая грубых форм психологического давления и манипулирования массовым сознанием.

Население страны – самый важный источник и потребитель управленческой информации. Общественное мнение в политике – это не только суждение о чем-либо, но и конкретный социальный механизм связи суждений людей с их политическими действиями. Границы общественного мнения определяют политические стереотипы и сложившиеся убеждения о политической реальности. Общественное мнение – своеобразный барометр между властью и гражданским обществом.

Связи с общественностью в государственном управлении можно рассматривать как процесс формирования благоприятного общественного мнения относительно политического руководства. Именно в связях с общественностью реализуется положительное восприятие управленческих решений и обеспечивается успех в достижении поставленных целей.

Эффективность государственного управления

В сфере государственного управления ключевым фактором, отрицающим или оправдывающим конкретные методы и формы деятельности, традиционно считается эффективность. Поэтому большинство частных проблем реализации государственного управления можно объединить в одну, наиболее общую и актуальную как на региональном, центральном (федеральном), так и на межгосударственном уровнях – проблему эффективной организации работы системы административно-государственного управления.

В следствие своей практической и теоретической значимости, проблемы, связанные с определением понятия эффективности государственного управления, разработкой методов повышения эффективности и ее измерения, подробно рассматриваются практически во всех общественных науках. Более того, эти проблемы стали ключевым предметом исследования отдельных научных дисциплин (например, экономики общественного сектора или муниципального менеджмента). Однако любая наука рассматривает эти проблемы под специфическим углом зрения.

Само понятие эффективности, благодаря присущей ему многоаспектности имеет множество трактовок и толкований. Безусловно, выбор одного из них или создание нового будет зависеть от целей конкретного анализа, уровня этого анализа и, наконец, избранной методологии. Так, в микроэкономике под эффективностью часто понимают производственную функцию, описывающую зависимость затрат и выпуска или же достижение наибольшего объема производства товаров и услуг с применением ресурсов определенной стоимости. В административной теории наряду с экономической составляющей понятия эффективности часто выделяют также и техническую (или организационную) составляющую. Техническая эффективность обозначает степень соответствия государственных служб потребностям, желаниям и ресурсам клиентов, то есть отражает соответствие управленческой организации внешним условиям.

Исторически, в процессе смены одной доминирующей научной парадигмы другой, понятие эффективности изменялось и постепенно приобретало все более широкий круг толкований.

Приверженцы «классической школы» нередко трактовали эффективность как достижение формальных целей, заранее установленными методами в конкретные сроки. Однако такой механистический подход предполагал, что цели организации четко установлены и измеряемы и для достижения этих целей используются стандартные методы. Этот подход оказался уместен лишь для анализа эффективности простых организаций, персонал которых подчинен четким правилам и выполняет простые рутинные операции.

При механистическом подходе к теории и практике организации эффективной работы персонала фактически не затрагивались психологический, социальный и политический аспекты эффективности (последний намеренно опускался, поскольку в основе традиционных административных моделей лежал принцип четкого разделения компетенции политиков и администраторов). Постепенно противоречия идеальных бюрократических моделей и реальной управленческой практики, а значит, противоречия между предписываемыми и реальными результатами деятельности государственного управления стали столь очевидными, что потребовалась корректировка управленческой парадигмы, включение в нее широкого круга аспектов управленческой деятельности.

«Школа человеческих отношений» отвергла механистическое понимание эффективности, определяемое через формальное достижение целей, как слишком упрощенное и не соответствующее практике. Эффективность стала трактоваться как сложное, комплексное явление, определяемое по ряду критериев: степени удовлетворения персонала организации своей работой и ее результатами; уровню текучести кадров в организации; мотивации персонала и др. В этом случае к условиям эффективности кроме лояльности, подчинения и четкого знания процедуры выполнения операций относится также и осознанное удовлетворение работой и условиями труда, межличностными отношениями, сложившимися в коллективе. Иными словами, в исследовании феномена

эффективности были включены социально-психологические факторы и неформальные связи внутри организации.

Представители кибернетического, а затем и синергетического подходов к анализу эффективности сделали это понятие более сложным, постаравшись при этом избежать как индивидуалистического, так и структурного детерминизма. Исходным пунктом их методологий стала открытость и сложность организаций, их активное взаимодействие со средой, система обратной связи. Иными словами, отвергалась простота, закрытость, линейность организаций, присущая механистическим моделям, а также индивидуализм, атомистичность и чрезмерный психологизм, характерные для теоретических разработок представителей школы человеческих отношений.

Кибернетика и, позднее, синергетический подход определили также и новые условия эффективности:

- отказ от искусственного навязывания направлений развития систем;
- определение эффективности управленческой деятельности не через анализ количества затраченных ресурсов, а посредством исследования качественного распределения управленческого воздействия;
- признание множественности потенциальных сценариев развития сложноорганизованных систем (принципиально важно для эффективного управления учитывать максимальное количество такого рода сценариев или моделей).

Проблема эффективности государственного управления, выбора принципов ее анализа и оценочных критериев оказалась гораздо более сложной, нежели проблема анализа эффективности в сфере частного производства и рыночного обмена. Это объясняется прежде всего отсутствием универсального и объективного оценочного механизма работы системы государственного управления. В частном секторе таковыми являются цены, устанавливаемые в ходе свободного рыночного обмена, а основным критерием эффективности работы фирмы является собственно ее прибыль.

В последние годы в западной и отечественной литературе появляется тенденция говорить о «социальной эффективности», противопоставляя ее ранним и более узким значениям эффективности и производительности. Очевидно, это связано с ограниченностью применения рыночных методов оценки в сфере государственного управления. Термин «социальная эффективность» призван подчеркнуть социальную сущность процесса управления, гуманизировать образ управленческой организации. Другой подход к интерпретации социальной эффективности, также довольно часто встречающийся в литературе, связывает этот феномен с эффективной социальной политикой государства, созданием и распределением общественных благ. Третий подход определяет «социальную эффективность» как разницу между произведенным управленческой организацией общественным продуктом и затратами общества на ее содержание.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	5
Структура и методическое обеспечение учебного курса.....	6
Содержание учебного курса.....	29

Учебное издание

Данилов Михаил Викторович

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА
И УПРАВЛЕНИЕ**

*Учебно-методическое пособие
для студентов гуманитарных направлений подготовки*

Оригинал-макет подготовлен М.В. Даниловым

Подписано в печать

Формат 60x84 1/16 Бумага офсетная. Гарнитура Таймс. Печать офсетная.

Усл.печ.л. 4,58 (5) Уч.-изд л. 4,3. Тираж экз.
