



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Концепции и проблемы
государственной политики
и управления

УДК 35.075.01:62-50

Допущено Учебно-методическим объединением по направлениям педагогического образования в качестве учебника для студентов педагогических высших учебных заведений, обучающихся по направлению 540400 (050400) Социально-экономическое образование (профиль «Политология»)

Авторский коллектив:

Докт. филос. наук, проф. *Л.В. Сморгун* — руководитель авторского коллектива; докт. филос. наук, проф. *А.П. Альгин*; докт. полит. наук, проф. *И.Н. Барыгин*; докт. полит. наук, проф. *С.М. Елисеев*; докт. полит. наук, проф. *С.А. Ланцов*; докт. полит. наук, проф. *В.П. Милецкий*; докт. филос. наук, проф. *Д.З. Мутагиров*; докт. полит. наук, проф. *А.И. Стребков*; докт. биол. наук, канд. полит. наук *А.Ю. Сунгуров*; канд. филос. наук, доц. *А.К. Бондарев*; канд. Эконом. наук, доц. *Ю.Н. Гузов*; канд. филос. наук *Н.В. Кокшаров*; канд. соц. наук, доц. *А.В. Курочкин*; канд. филос. наук, доц. *В.М. Меркулов*; канд. полит. наук, доц. *Л.Н. Харченко*; канд. филос. наук, доц. *П. М. Шишко*; *М.Б. Горный*.

Г 72 Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В.Сморгунова. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. — 384 с.

Часть I посвящена систематическому освещению современного состояния науки государственного управления и политики (public administration and policy). Особое внимание уделяется политологическому анализу государственного управления и государственной политики, исследованию политической среды государственного управления. Анализируются современные теории и концепции: государственный менеджмент, теория политических сетей, синергетический и новый институциональный подходы к государственному управлению, «governance». Раскрываются особенности общественного сектора как сферы государственного управления, процессы формирования и содержание государственной политики; выделяются экономическая, социальная, национальная, экологическая и международная политика. Дается анализ бюрократии и современных проблем государственной службы.

Предназначена специалистам в области политики и государственного управления; рекомендуется в качестве учебного пособия по специальностям и направлениям «политология» и «государственное и муниципальное управление».

© Коллектив авторов, 2006.

© Л.В. Сморгун, 2006.

© «Российская политическая энциклопедия, 2006.

ISBN 5 - 8243 - 0597 - 8

ВВЕДЕНИЕ

Административная реформа в России показала, что изменение в системе государственного управления затрагивает целый спектр политических проблем. А это значит, что управление неотрывно связано с политикой, что невозможно реформировать одну часть государственной системы, не обращая внимания на другие ее составляющие. В связи с этим возрастает роль политической науки в исследовании государственного управления.

При той роли, которую играет государство и государственное управление в России, вызывает удивление ограниченное развитие теории государственного управления и политики в отечественной науке. Конечно, опубликован ряд заслуживающих внимания работ¹, тем не менее, как представляется, данная отрасль знания еще не может характеризоваться как полностью ставшей и самодостаточной. Во-первых, государственное управление разорвано между различными дисциплинами — юридической наукой, социологией, экономикой, историей, политологией. Ее общее основание часто пытаются обнаружить в таких общенаучных теориях, как кибернетика, теория систем и системный анализ, синергетика, организационная теория. При том огромном влиянии данных теорий на государственное управление они, как представляется, могут выполнить лишь часть работы по самоидентификации этой дисциплины. Государственное управление, конечно, характеризуется многими свойствами управления вообще, однако слово «государственный» имеет особое значение. И выявить все свойства государственного управления невозможно путем прикладывания к понятию «управление» смысл — «государственное». Можно даже обострить постановку вопроса, если сказать, что государственное управление обладает родовыми признаками по отношению ко всякому другому управлению людей.

¹ Атаманчук Г.В. Государственное управление. М.: Экономика, 2000; Он же. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Омега-Л, 2004; Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: Логос, 2001; Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление. М.: ТК Велби, Проспект, 2004; Государственное управление. Основы теории и практики / Под ред. В. Козбаненко. В 2-х т. М.: Статут, 2002; Государственное управление. Словарь-справочник / Под ред. Л.Т. Волчковой и др. СПб.: Петрополис, 2001; Дегтярев А.А. Принятие политических решений. М.: КДУ, 2004; Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика. СПб.: Питер, 2004; Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. М.: Аспект-Пресс, 2004.

ми. Во-вторых, государственное управление в России до сих пор является довольно «закрытым» объектом для исследования. Это не означает, что вообще отсутствуют возможности для его изучения. «Закрытость» сама является существенной характеристикой, которую следует изучать. В этом отношении наука государственного управления выполняет значимую функцию формирования самой системы государственного управления. Смысл здесь в том, что, чем больше будет работ о государственном управлении, тем более оно будет меняться в сторону открытости не только перед наукой, но и обществом.

Особо следует сказать о недостаточном внимании к этой проблематике в российской политической науке. Стоило многих трудов доказать, что тематика государственного управления и политики должна быть необходимой составляющей государственного образовательного стандарта по подготовке специалистов-политологов, что она должна быть выделена в качестве самостоятельной магистерской программы по направлению — «политология». До сих пор среди научных специальностей по политической науке государственная политика и управление не присутствует, ей мало уделяется внимания в научных политологических журналах; по пальцам можно пересчитать опубликованные политологические работы по данной тематике. Между тем в мировой политической науке государственное управление и политика считается одной из самостоятельных суботраслей со своей специализацией, особенностями методологии, журналами. Конечно, государственное управление и политика как научная дисциплина не ограничивается политической наукой. Ее институционализация в качестве самостоятельной научной профессии отмечается во многих странах. Но везде политологическая составляющая этой дисциплины является одной из ведущих.

Книга задумывалась и исполнялась как учебник. Она написана на основе требований государственного стандарта подготовки специалиста по политологии к чтению курса «Государственная политика и управление», включенного в федеральный компонент стандарта по разделу «дисциплины специализации» (ДС.Ф.62). Данный учебник может выполнять организующую функцию и при осуществлении магистерской программы по политологии «Государственная политика и управление» (направление 52.09.05).

Данная работа пытается привлечь внимание читателя к государственному управлению и политике (public administration and policy) как научной дисциплине с акцентом на ее политологической составляющей. Книга написана коллективом авторов — преимущественно специалистами в области политологии, но не только. Среди них есть и экономисты, историки, социологи, философы. Отчасти сознательно, отчасти в силу дисциплинарных границ среди авторов отсутствуют юристы. Дело в том, что в России государственное управление было «захвачено» юридической наукой; это заметно и по массиву юридической литературы по данной проблематике, и по направленности подготовки специалистов по государственному и муниципальному управлению, и по приоритетности юридического

образования для государственной службы. Какую-то коррекцию вносит экономическая наука и экономическое образование, но преобладающим все же является право и правовые дисциплины. Признавая значимость юридического аспекта государственного управления, авторский коллектив хотел бы подчеркнуть и значимость междисциплинарного подхода с акцентом на месте в нем политологической проблематики. То, что работа написана коллективом авторов и в ней отсутствует единый методологический подход (типа неинституциональный, менеджерский, сетевой, структурно-функциональный и т.д.) не делает ее простым сборником статей. Анализируя основную проблематику дисциплины государственного управления и политики, книга затрагивает проблемы публичного, или общественного управления, поскольку не только собственно государственные органы, но и местное самоуправление, отчасти общественные структуры, типа профессиональных, территориальных и иных сообществ, также осуществляют управление общественными делами. В этом смысле термин «публичное управление и политика» был бы здесь более уместен, но мы руководствовались названием учебной дисциплины, для преподавания и изучения которой в том числе предназначена эта книга. Следует заметить, что в России термин «public administration and policy» часто переводится как «общественное управление и политика» или «социальное управление и политика». Оба перевода, на наш взгляд, не являются удачными. «Общественное управление» имеет тот недостаток, что требует пояснения, в каком смысле следует понимать слово «общественный» — в широком смысле, включающем и «государственное управление», или в узком смысле, говорящем только об общественности. Термин «социальное управление» ориентирует, скорее, на рассмотрение процессов управления в социальной сфере, тогда как публичное (государственное и общественное) управление и политика в других сферах — экономической, экологической, культурной и др. — остается не схваченным. Конечно, термин «социальный» можно использовать и в значении «общественный», но тогда возникают свойственные ему сложности. Может быть, в дальнейшем термин «публичное управление и политика» будет принят в качестве основного, но сегодня мы вынуждены использовать понятие «государственное управление и политика».

Структура книги довольно прозрачна, и последовательность представленного материала очевидна.

Первый раздел работы посвящен проблеме *соотношения политики и управления*. В истории политической и управленческой науки дилемма «политика / управление» описывалась неоднократно, но эта проблема так и не получила своего определенного решения. В данном разделе учебника содержится материал о соотношении общества, политики и государственного управления, политической власти и управления. Большое внимание уделяется политическим режимам и особенностям выработки и реализации государственной политики и управления; описывается состояние *государственного управления и политики как научной дисциплины*; выявляются основ-

ные направления государственной политики, ее принципы и методы. Читатель найдет здесь информацию о том, как данная отрасль знания формировалась, в чем ее особенность, каковы различия в ее развитии по странам.

Второй раздел посвящен **основным направлениям в развитии теории государственного управления**. В книге представлены традиционные (теории бюрократии и организации) и *новейшие тенденции в развитии этой отрасли науки* — концепция нового государственного менеджмента, синергетический подход к государственному управлению, новая институциональная методология изучения сферы публичного управления, сетевая концепция государственного управления и политики, концепция руководства (governance). Все эти теории не являются лишь описанием сложившейся практики, а часто служат теоретическим основанием проведения административных изменений, что особенно наглядно продемонстрировала теория нового государственного менеджмента в 80—90-е годы прошлого столетия.

Третий раздел обращает внимание читателя на **особенности государственного управления в условиях рынка, неопределенности и риска**, а также на взаимосвязи между теорией общественного сектора и государственным управлением. В нем анализируются *основные проблемы управления общественным сектором в аспекте дилеммы рыночного и государственного регулирования*. Тесно связанной с этой проблематикой является содержание глав, в которых анализируется государственное управление в условиях неустойчивого развития; *эффективность государственного управления*, которая составляет центр сегодняшней дискуссии об оценке действенности государства; *государственное управление и конфликты*.

В учебнике представлен методический материал в виде перечисления основных понятий и формулировки вопросов для повторения, задания и литература. Следует тем не менее подчеркнуть, что данная книга — не только учебник в традиционном смысле слова, где авторская позиция или не выражена, или скрыта за устоявшимся набором тем и категорий. Это — не столько адаптированный к уровню обучающегося материал, сколько комплексное описание состояния дел в современной теории государственного управления и политики. В этом авторы следовали той традиции, которая сложилась в других странах, где учебный процесс осуществляется не столько по учебникам, сколько по индивидуальным и коллективным монографическим работам.

Данная работа представляет собой комплексное описание состояния дел в современной теории государственного управления и политики. Развитие теории сопровождается изменениями в практике публичного управления, что особенно наглядно представлено в 80—90-е годы. Авторский коллектив представил эти две тенденции (наука и практика) в сжатом виде, продемонстрировав динамику того, что иногда называют политической политикой. Это издание — первая часть учебника. Вторая часть выйдет позднее. Книга получилась объемной и широкой по охвату тем, она дает полное представ-

ление о современном состоянии дел в этой отрасли знания и политики. Над ней работали в основном специалисты петербургских вузов: Санкт-Петербургского государственного университета, Северо-Западной академии государственной службы, Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена, Санкт-Петербургского университета экономики и финансов, Балтийского государственного технического университета и Санкт-Петербургского государственного горного университета.

Авторами глав и параграфов являются — А.В. Сморгун (введение, гл. 4, 6.1, гл. 11, 13, 14); А.П. Альгин (гл. 15, 18, 20); И.Н. Барыгин (6.3); С.М. Елисеев (гл. 1, 3, 6.2); С.А. Ланцов (7.5); В.П. Милецкий (гл. 5); Д.З. Мутагиров (гл. 8); А.И. Стребков (7.2, гл. 18); А.Ю. Сунгуров (6.4, гл. 9); А.К. Бондарев (гл. 16); Ю.Н. Гузов (7.1); Н.В. Кокшаров (7.3); А.В. Курочкин (гл. 12, 17); В.М. Меркулов (гл. 2); П.М. Шишко (гл. 10); М.Б. Горный (гл. 19).

Часть материала, помещенного в учебник, была опубликована издательством Санкт-Петербургского университета в виде учебного пособия (тираж 200 экз.). Первичную апробацию это пособие прошло при чтении курсов в Санкт-Петербургском государственном университете им. А.И. Герцена и Северо-Западной академии государственной службы, и оно получило высокую оценку студентов, обучающихся по специальности и направлению «политология» и «государственное и муниципальное управление». Большую работу по подготовке рукописи учебника выполнила Анна Михайловна Васина, за что авторский коллектив выражает ей искреннюю благодарность.

Данный учебник может использоваться для обучения также по специальностям и направлениям государственного и муниципального управления, социологии, менеджмента, правоведения, международных отношений, связей с общественностью.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
----------------	---

Раздел I

СООТНОШЕНИЕ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

Глава 1. Общество, политика, государственное управление	11
--	-----------

1.1. Методологические проблемы теории государственного управления и политики	11
1.2. Генезис и природа публичной власти и государственного управления	15
1.3. Общество и государственное управление	16
1.4. Политика и государственное управление	19
Литература	23
Основные понятия	23
Контрольные вопросы	23

Глава 2. Политическая власть и государственное управление	24
--	-----------

2.1. Интерпретации понятия политической власти и государственного управления	24
2.2. Государственное управление как система	26
2.3. Сравнение системных характеристик политики и управления	30
Литература	37
Основные понятия	38
Контрольные вопросы	38

Глава 3. Политические режимы: государственная политика и управление	39
--	-----------

3.1. Политический режим и государственная власть	39
3.2. Авторитарные типы государственного управления	42
3.3. Демократический тип государственного управления	44
Литература	50
Основные понятия	51
Контрольные вопросы	51

Глава 4. Государственное управление и политика как наука	52
4.1. Политология государственного управления и политики	53
4.2. Особенности развития государственного управления и политики как науки в различных странах	54
Литература	60
Основные понятия	61
Контрольные вопросы	61

Раздел II

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА: ПОНЯТИЕ, НАПРАВЛЕНИЯ, ВЫРАБОТКА, ПРИНЦИПЫ

Глава 5. Государственная политика	65
5.1. Сущность государственной политики	65
5.2. Принцип и методы государственной политики	71
Литература	77
Основные понятия	78
Контрольные вопросы	78
Глава 6. Разработка государственной политики	79
6.1. Модели разработки государственной политики	79
6.2. Органы государственной власти и государственная политика	87
6.3. Политические партии и государственная политика	90
6.4. «Фабрики мысли» в Центры публичной политики	94
Литература	103
Основные понятия	105
Контрольные вопросы	105
Глава 7. Основные направления государственной политики	107
7.1. Государственная экономическая политика	107
7.2. Государственная социальная политика	119
7.3. Государственная национальная политика	129
7.4. Государственная экологическая политика	142
7.5. Международная политика государства	148
Литература	156
Основные понятия	157
Контрольные вопросы	157

Глава 8. Права человека как фундаментальная цель политики и управления	158
8.1. Защита прав и свобод человека как одна из главных функций государства	159
8.2. Национальные средства защиты прав и свобод человека	164
8.3. Взаимодействие национальных и международных систем защиты прав человека	171
Литература	178
Основные понятия	178
Контрольные вопросы	179

Глава 9. Институт уполномоченного по правам человека (омбудсмана)	180
9.1. Краткая история развития института омбудсмана	181
9.2. Институт омбудсмана: основные цели и задачи	184
9.3. Развитие института омбудсмана в современной России	186
9.4. Перспективы развития института омбудсмана	189
Литература	190
Основные понятия	191
Контрольные вопросы	191

Раздел III

СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Глава 10. Современные концепции бюрократии и теория организационного развития	195
10.1. Социальная природа административных организаций и цели организационного развития	195
10.2. Теории организационного развития и современные концепции бюрократии	199
10.3. Стратегии преодоления организационных и бюрократических патологий в развитии организаций	204
10.4. Роль инновационного потенциала в организационном развитии	208
Литература	210
Основные понятия	210
Контрольные вопросы	210
Глава 11. Концепция нового государственного менеджмента	212
11.1. Соотношение политики и государственного менеджмента	214

11.2. Понятие «руководство» в новом государственном менеджменте	216
11.3. Рынок и государственный менеджмент	217
11.4. Новый подход к организации	219
11.5. Оценка государственного управления: эффективность	220
Литература	222
Основные понятия	223
Контрольные вопросы	223
Глава 12. Новая институциональная теория	224
12.1. Предпосылки новой институциональной теории	224
12.2. Методологические основания новой институциональной теории	229
Литература	232
Основные понятия	234
Контрольные вопросы	234
Глава 13. Концепция «политических сетей»	235
13.1. Общие методологические установки концепции «политических сетей»	236
13.2. Понятие «политические сети»	238
13.3. Виды «политических сетей»	241
13.4. Понятие «руководство» в концепции политических сетей	242
13.5. Эффективность «политических сетей»	244
Литература	245
Основные понятия	246
Контрольные вопросы	246
Глава 14. Концепция нового способа управления (Governance)	247
14.1. Соотношение политики и управления в концепции «governance»	247
14.2. Теоретические источники концепции «governance»	249
14.3. Принцип сотрудничества как основа нового способа управления	253
Литература	253
Основные понятия	254
Контрольные вопросы	254
Глава 15. Сущность и специфика синергетического подхода к государственному управлению	255
15.1. Синергетика как междисциплинарное направление	255
15.2. Принципы самоорганизации	256

15.3. Принципы нелинейности	258
15.4. Хаос, порядок и беспорядок	265
Литература	266
Основные понятия	267
Контрольные вопросы	267

Раздел IV

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ РЫНКА, НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ И РИСКА

Глава 16. Государство, рынок, общественное благо	271
16.1. Понятие общественного блага	271
16.2. Общественные блага и рынок	274
16.3. Государство — поставщик общественных благ	278
16.4. Проблемы государства	280
16.5. Перспективы институционального совершенствования	282
16.6. Дилемма «государство — рынок»	289
Литература	291
Основные понятия	291
Контрольные вопросы	292
Глава 17. Эффективность государственного управления	293
17.1. Понятие эффективности государственного управления	293
17.2. Социальная эффективность государственного управления	298
17.3. Измерение эффективности государственного управления	302
Литература	307
Основные понятия	307
Контрольные вопросы	307
Глава 18. Конфликты и государственное управление	309
18.1. Конфликты как объект государственного управления	309
18.2. Нормативный характер институционализации конфликта в государственном управлении	316
18.3. Особенности внеинституционального государственного управления конфликтами	324
Литература	328
Основные понятия	328
Контрольные вопросы	328

Глава 19. Коррупция и борьба с ней	329
19.1. Понятие коррупции.	330
19.2. Элементы теории коррупции.	333
19.3. Примеры коррупции	335
19.4. Противодействие коррупции	337
Литература	344
Основные понятия.	345
Контрольные вопросы	345
Глава 20. Государственное управление в условиях риска и чрезвычайных ситуаций	346
20.1. Политический риск в структуре управленческой деятельности.	346
20.2. Особенности управленческой деятельности органов государственной власти в чрезвычайных ситуациях.	358
Литература	371
Основные понятия.	372
Контрольные вопросы	372
Заключение	373
Сведения об авторах	375

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Учебник

В 2 ч.

Ч. 1.

Концепции и проблемы
государственной политики и управления

Редактор *Л.Анохова*
Художественное оформление *А.Сорокин*
Технический редактор *В.Юрченко*

ЛР № 066009 от 22.07.1998. Подписано в печать 15.07.2005.
Формат 60×90¹/₁₆. Бумага офсетная № 1. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 24,0. Уч.-изд. л. 30,3. Тираж 1000 экз.
Заказ № 5887

Издательство «Российская политическая энциклопедия»
(РОССПЭН)
117393, Москва, Профсоюзная ул., д. 82. Тел. 334-81-87 (дирекция)
Тел./Факс 334-82-42 (отдел реализации).

Отпечатано во ФГУП ИПК «Ульяновский Дом печати»
432980, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 14