

ОБЩЕСТВО, ПОЛИТИКА, ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

1.1. Методологические проблемы теории государственного управления и политики

Методология — это определяющее начало процесса познания, система общетеоретических требований, которые реализуются в комплексе конкретных требований и приемов научного познания и объяснения объектов социальной действительности. Методологию можно определить как принципы организации исследований, «нормы», при помощи которых выбираются и оформляются процедуры познания.

В современной политической науке существуют различные методологические концепции анализа политической действительности, каждая из которых создает собственную логику познания, выстраивает собственный понятийный аппарат, устанавливает нормативные связи и отношения между основными понятиями.

Государственное управление и политика как отрасль политической науки имеет свою логику, органически связанную с историей развития мировой философской, политическо-социологической и правовой мысли. Знание основных философских направлений, методов изучения политики, содержание основных социологических и правовых теорий необходимо сегодня специалисту в области государственного управления для формирования как собственного методологического мышления, так и понимания корпоративной и общенациональной культуры управления, без усвоения которых трудно претендовать на занятие стратегических позиций в современной системе государственного управления. Именно дефицит современного методологического мышления сегодня во многом способствует созданию неэффективных схем государственного управления, основанных на устаревших логиках мышления и деятельности.

В качестве основных общенаучных методологий современной теории государственной политики и управления выступают деятельностный, системный, структурно-функциональный, кибернетический, ситуационный, конфликтологический подходы.

Деятельностный подход подчеркивает социальную природу общества, политики, государства, права. Общество, политика и государственное управление созданы активной деятельностью субъектов, рефлексивной по своей природе. Но содержание и результаты этой деятельности различны по своей природе.

Общество есть результат универсальной социальной деятельности. «Не сотворенное никем в отдельности, — подчеркивает англий-

ский социолог Э. Гидденс, — общество производится и воспроизводится чуть ли не с нуля участниками социального события. Производство общества — суть умелое конструирование, обеспечиваемое и реализуемое человеком. Оно возможно лишь потому, что каждый член общества является практикующим социальным теоретиком: осуществляя всякого рода взаимодействия, он обычно обращается к своим знаниям и теориям; и именно использование этих практических ресурсов есть условие осуществления взаимодействия вообще» [Гидденс, 14—15].

Политика есть результат и особый вид социальной деятельности, которая по словам немецкого социолога М. Вебера, с одной стороны, представляет собой специальное предприятие, аппарат легитимного господства (*Herrschaftsbetrieb*), а с другой, специфическую профессиональную деятельность (*Politik als Beruf*), пронизывающую все общественную жизнь. Все общество и люди делятся в зависимости от своего места в этом общесоциальном «предприятии» на: 1) «политиков по случаю» (например, рядовые избиратели); 2) «политиков по совместительству» (партийные активисты, для которых политика еще не составляет главной области деятельности) и 3) «профессиональных политиков» (государственных деятелей и чиновников, освобожденных партийных функционеров и т. д.). Таким образом, по М. Веберу, политика как сфера общественной жизни формируется лишь с возникновением государственно-административного аппарата как «штаба политического предприятия» всего общества, а также с обособлением управленческой деятельности в особую профессию людей, связанную с контролем и распределением власти.

Государственное управление есть специфический вид профессиональной политической деятельности правительства, основанный на легитимном принуждении и подчинении, в целях организации и удовлетворения общественных интересов и потребностей.

Системный подход, получивший широкое признание и распространение, представляет собой принципиальное применение общей теории систем к анализу политики и управления. Теоретическое обоснование он получил в работах 50—60-х гг. XX в. Т. Парсонса, Д. Истона, Г. Алмонда, К. Дойча. Благодаря этим ученым в гуманитарные науки были введены основополагающие понятия теории систем: «открытая и закрытая система», «окружающая среда», «структура», «устойчивость», «равновесие» и т. д. Системный подход в теории государственного управления и политики предполагает наличие в государственном управлении и политике черт внутренней взаимосвязи между элементами, образующих единое целое, качество которого не сводимо к сумме отдельных качеств элементов.

Структурно-функциональный подход тесно связан с системным подходом. Структурно-функциональный анализ подчинен решению проблем, связанных с существованием, функционированием и поддержанием жизнеспособности системы. Структурный аспект включает в себя определение элементов, составляющих конкретную систему, и выявление устойчивых связей и отношений между ними. Функциональный аспект включает изучение внутренних механиз-

мов функционирования элементов, и внешнего функционирования системы в процессе ее взаимодействия с внешней (окружающей) средой. Знание и понимание внутренних связей и отношений во взаимодействии элементов системы позволяет раскрыть условия ее функционирования и жизнедеятельности, установить функциональные зависимости ее существования от внешней среды.

Анализ внешнего взаимодействия системы и окружающей среды открывает возможность перехода к кибернетическому подходу, обращению к таким понятиям как «информация», «прямая» и «обратная» связь, «закрытая система», «вход», «выход» и т. д.

Политика осуществляется в рамках политических систем, взаимодействующих между собой, либо со средой или окружением. Политическая система представляет собой особый тип социальных систем, которые задействованы в принятии властных публичных решений. Иными словами, «политическая система представляет собой совокупность институтов (таких как парламент, бюрократия и суды), которые формулируют и воплощают в жизнь коллективные цели общества или существующих в нем групп» [Алмонд Г., 38]. Политическая система формируется под влиянием внутреннего и международного окружения и в свою очередь формирует его.

Сердцем политической системы является государство. Оно представляет собой особый тип политической системы, обладающей суверенитетом — независимой легальной властью над населением, постоянно проживающим на конкретной территории, и монополией на легитимное насилие. Государство есть высшая форма организации человеческого сообщества, оно представляет собой политический союз граждан, выражающий единство их воли, подчинение единой власти в целях обеспечения общих интересов и защиты прав и свобод человека. Государство есть особый политико-правовой институт призванный регулировать и управлять посредством системы норм общественными отношениями, общезначимыми видами поведения и деятельности людей в обществе.

Система получает на входе из окружения определенные импульсы в виде требований и поддержки (прямая связь) и со своей стороны воздействует на него посредством своих сигналов выхода (обратная связь). Границы политической системы определены в отношении личностей (гражданство), территории (суверенитет) и собственности.

Логическим продолжением структурно-функционального анализа во многом является ситуационный подход. «В теории административно-государственного управления, — считает Василенко А.И., — ситуационный анализ — это не простой набор предписываемых правил, а скорее способ мышления об организационных проблемах и их решениях. С точки зрения ситуационной концепции государственного администрирования оптимальных организационных структур не существует. И хотя ситуационный подход признает общие закономерности процесса административно-государственного управления, специфические приемы, которые должны использовать руководители для эффективного достижения целей на каждом

уровне управления и в каждой организации, могут значительно варьироваться [Василенко А.И., 26].

В рамках ситуационного анализа администрация должно определять, какая структура или приемы управления наиболее подходят для данной конкретной ситуации. Более того, поскольку ситуация может меняться, она должна планировать, какие структурные инновации можно провести, чтобы сохранить эффективность управления. Большинство современных исследователей выделяют в качестве основных внутренних ситуационных переменных управления следующие параметры: цели, задачи, структуры, технологии и управленческие кадры. Главными ситуационными переменными внешней среды называют такие факторы, как политический процесс, состояние экономики, научно-технический прогресс, социокультурные изменения, влияние групповых интересов.

Каждая из управленческих методик, применяемых в конкретной ситуации, имеет свои сильные и слабые стороны: администрация должна уметь предвидеть вероятные последствия от применения выбранной ей методики, как положительные, так и отрицательные.

Конфликтологический подход подчеркивает противоречивый характер взаимодействия между управляющей и управляемой системами, специфику управленческой деятельности государства, направленной на регулирование и разрешение публичных конфликтов между общими и частными интересами, между требованиями, адресованными политической системе со стороны различных социальных групп, или со стороны внутреннего и внешнего ее окружения.

Общество как социальная система не может полностью удовлетворить интересы и потребности всех социальных групп, которые занимают в нем далеко не одинаковое социально-экономическое и политическое положение, имеют различные интересы и ценности, обладают неравным доступом к его материальным и духовным ресурсам, механизмам создания и распределения ценностей. Государство поэтому служит легальным и легитимным институтом, разрешающим и управляющим социальными конфликтами на основе закона и установленных норм права.

Конфликтологический подход рассматривает политику как непрерывный процесс управления и разрешения конфликтов с целью достижения согласия или компромисса между участниками конфликта. В этом процессе возможно участие как государства, так и иных политических организаций, таких, как, например, партии или группы интересов. Государственное управление конфликтами есть вид профессиональной деятельности правительства и иных полномочных органов исполнительной власти, направленных на разрешение конфликта в интересах общества, сохранения стабильности и обеспечение его безопасности.

Современные специалисты в области государственного управления и политики должны владеть всеми видами методологии, развивать личностное и корпоративное методологическое мышление с целью совершенствования профессиональной деятельности, повышения качества и эффективности управления.

1.2. Генезис и природа публичной власти и государственного управления

Политическая власть в ее современной форме, как власть государственно-публичная и относительно обособленная от общества, существует около 5—6 тыс. лет. В догосударственный период структуры управления и самоорганизации имели примитивный уровень организации, выполнялись от случая к случаю и не были обособлены от общества. В отдельных случаях общины могли обходиться вообще без власти, существуя как бы на основе полного самоуправления, а также саморегулирования коллективной жизни при помощи традиций и обычаев, правил и норм [Дегтярев А.А., 46].

В догосударственный период управление осуществлялось на основе потестарной власти (от позднелатинского «potestas» — власть), которой были присущи такие типы ее организации как «линейный» («линидж» — от англ. lineadge — родословная) и «конический» («рэмедж» — от англ. remadge — ветвь). Значительная часть управленческих функций осуществляется в рамках кровно-родственных связей, внутри семейно-родовых общин, которые еще во многом выступали и субъектом, и объектом управления. Власть и управление передается от индивида к индивиду в однолинейном порядке как функция родственной близости и генеалогического старшинства по отношению к основателю рода и линии его прямых потомков. Но глава рода еще не воспринимается как стоящий «над» его членами, а скорее выступает как исполнитель общественных обязанностей.

Развитие современной публичной власти, политики и управления начинается с разделения общественного труда, с ростом социальной дифференциации социума, делением его на властвующих и подвластных, постепенном обособлении функций управления и закреплении их за отдельными людьми и социальными группами.

В ранних системах государственного управления резко возрастает власть управляющих, и также резко падает влияние управляемых. Вожди племен постепенно становятся царями, «живыми богами». Их власть становится безграничной, она кристаллизуется в специализированных политических институтах или органах политического управления. Для управления территорией и населением, создают специализированный административный аппарат, основанный на принуждении и насилии. В результате формируется государственная власть как институционализируемая, публичная и обособленная от общества система, основанная на легитимном господстве и подчинении, и опирающаяся на специализированный административный аппарат, включающий в себя структуры насилия и принуждения.

Этот аппарат уже имеет какую-то форму правительства, если рассматривать это понятие в широком смысле, включающим в себя представления о систематических способах принятия решений официальными лицами, влияющих на жизнь всей или большей части населения. К этим официальным лицам можно отнести царей, монархов, позже императоров, их придворных, избранных представителей власти и государственных служащих.

Переход от догосударственного к публично-государственному состоянию общества, по мнению ученых, мог происходить тремя основными способами.

Во-первых, это военный путь, когда институционализация публичной власти происходила на основе обособления института «военного вождя» и его вооруженной дружины, и присвоения ими административного аппарата, в основном состоящего из его родственников и приближенных (Древний Шумер).

Во-вторых, это аристократический путь, когда носителями публичной власти постепенно становились представители родо-племенной аристократии, которые концентрировали в своих руках все элементы административного управления.

В-третьих, это плутократический путь, когда отдельные наиболее удачливые представители общины накапливали в своих руках материальные богатства (ресурсы власти), формировали вокруг себя многочисленные группы сторонников (клиенты) и постепенно трансформировали свое материальное богатство, авторитет и влияние в административную власть.

Создание административного аппарата безусловно способствовало общественному прогрессу, развитию сферы публичной политики и управления, отделению публичной деятельности от частной, созданию специализированной правовой системы, наделенной правом использовать силу, когда имеет место случай неподчинения принятым правительственным решениям, которая постепенно приходит на смену принципу кровной мести, присущему обществу, основанному на кровно-родственных связях и отношениях.

1.3. Общество и государственное управление

Взаимоотношения между обществом и государством являются наиболее серьезным фактором развития государственного управления. Государство есть одновременно политический институт и институт управления.

«Свои основополагающие социальные функции, — считает Соловьев А.И., — государство выполняет в первую очередь как сугубо политический институт, являясь наиболее эффективным инструментом социального властвования» [Соловьев А.И., 31]. В этом аспекте государство представляет собой сферу межгрупповой борьбы и конкуренции за власть, за легитимность существующего политического строя, за реализацию групповых интересов. Государство, организованное на началах права, есть союз людей, «объединенный господством над единой территорией и подчинением единой власти» [Ильин И.А., 111].

Достигая монополии на легитимное насилие в пределах подвластной ему территории, государство получает возможность реализовать свои социальные функции как института упорядочивания и управления социальными взаимоотношениями людей. Как система управления государство становится самостоятельным субъектом всех видов общественных отношений, присущих обществу. В данном аспекте оно представляет собой управляющую подсистему со-

циума, функционально подчиненную последнему, и ориентированную не на те или иные групповые (кастовые, сословные, классовые, корпоративные, этнические) интересы, а на решение общесоциальных проблем, на интересы большинства. В этом плане оно утверждает общие правила и нормы поведения граждан и социальных групп, стремящихся самостоятельно реализовать собственные интересы.

Взаимодействия государства и общества не могут носить простого механического характера. Одно государство не может гарантировать порядок и управляемость социума. Существует принципиальная ограниченность управляемости социумом из одного центра. Попытки создания государства, полностью подчиняющего себе развитие социума, начиная от концепции идеального государства Платона и кончая тоталитарными режимами XX столетия, всегда приводили к отрицательным результатам. С точки зрения теории управления в основе создания такой модели взаимоотношений между государством и обществом лежат два взаимосвязанных процесса: сознательное, целенаправленное усложнение управляющей системы, и упрощение управляемой системы, в результате имеет место попытка добиться ситуации, когда управляющая система принимает решения за управляемую, а действия управляемой системы полностью определяются решениями управляющей. Так, миллиардист, бьющий кием по шару, задает направление и скорость его движения.

Однако подобные ситуации встречаются сравнительно редко и не представляют практического интереса для современной теории государственного управления. Как правило, управляемая система (общество) сама является достаточно сложной. В этом случае говорить о принятии решений за кого-то становится затруднительным даже в тех случаях, когда нечто подобное вроде бы имеет место. Так, всадник на лошади не может, да и не пытается, управлять ее движениями: ему важно только, чтобы она ехала в нужную сторону.

Следовательно, государство как орган макроуправления способно выполнить свои основные функции только в сочетании и взаимодействии с процессами самоорганизации и самоуправления на уровне общества и социальных групп.

В ситуации же, когда управляемая система намного сложнее управляющей (в такой ситуации, например, находятся органы государственной или местной власти по отношению к управляемым ими территориям), характер взаимодействия управляющего и управляемого приобретает совершенно другой характер. Прежде всего, управляющая система в таких случаях является частью системы управляемой, как бы особым ее органом, интегрированным с ним в единое целое.

Системы и модели государственного управления не остаются неизменными. Они меняются в зависимости от уровня сложности социального порядка, который либо достигается обществом, либо к которому оно стремится. В период Нового времени человечество неоднократно пыталось найти идеальную модель государственного управления, обосновывающую роль государства в управлении обществом. В разные периоды истории были теоретически обоснованы и

реализованы на практике либеральная, социалистическая и смешанная модели государственного управления.

Либеральная модель, сформированная в лоне либеральной идеологии, отдавала приоритет процессам самоорганизации и самоуправлению общества, воплощенных в системе свободного рынка и конкуренции. Либерализм, утверждал Ф. Хайек, это цивилизация, основанная на принципах индивидуализма. «Его основной чертой, — писал он, — является уважение к личности как таковой, т.е. признание абсолютного суверенитета взглядов и наклонностей человека в сфере его жизнедеятельности» [Хайек Ф., 19]. Конкуренция есть лучший способ управления деятельностью индивидов, она позволяет обойтись без социального общественного контроля. Государство чаще всего является неэффективным институтом управления. Поэтому оно не должно вмешиваться в процессы экономического развития, ограничивать конкуренцию, осуществлять централизованное планирование и регулирование рынка. Деятельность правительства будет считаться тем лучше, чем меньше оно занимается управлением.

Социалистическая модель исходит из неэффективности частного предпринимательства и частной собственности, конкуренции и свободного рынка, она отдает предпочтение общественной собственности, достижению общественных интересов в противоположность частным, и государственному управлению и регулированию экономикой. В противоположность либерализму, социалистическая модель утверждает изначальную эффективность государственного управления, способность современного государства взять на себя большую часть ответственности за развитие общества и каждого индивида. Вместо свободной конкуренции как внутреннего импульса экономического и социального прогресса, социалистическая модель предусматривает в качестве основных административные методы государственного управления, применение административно-политических и морально-идеологических стимулов организации и организационного поведения. Наиболее ярко эта модель была реализована в СССР в период нахождения у власти Сталина И.В., позже попытки ее заимствования имели место и в других странах (например, Китае, Северной Корее, на Кубе).

Смешанная модель, сочетающая элементы неолиберальной и социалистической концепции и социальной практики, появилась во второй половине XX столетия. Она отражает современные объективные тенденции развития общества, повышение сложности организации общественной жизни и государственного управления, рост потребностей в планировании взаимоотношениями между обществом и природой, в регулировании взаимодействий между индивидом и социумом. В экономике эта тенденция реализуется в выборе социально ориентированной рыночной модели экономических отношений, сочетающей свободу существования разных форм собственности, увеличение социальных, экономических, экологических функций государства, в разработке и осуществлении комплексных национальных, региональных и международных государственных программ в различных сферах жизнедеятельности общества.

1.4. Политика и государственное управление

Политика и управление есть две взаимосвязанные сферы человеческой деятельности, которые на протяжении истории по разному соотносились друг с другом в зависимости от стадий развития социума, численности проживающего населения, уровня его социальной дифференциации, господствующих типов экономических отношений и т.д. Но неизменным оставались главные цели и ценности политики и управления — создание и сохранение порядка в социуме, преодоление хаоса в человеческих отношениях, во взаимоотношении общества и природы. Смысл и содержание понятия «порядок» менялись на протяжении истории, но постоянным оставалось понимание того, что только государство как самая мощная и совершенная система организации политической власти и управления способно реально гарантировать каждому члену сообщества порядок и стабильность, свободу и право, безопасность и защиту, хотя их мера постоянно изменялась, всегда оставаясь предметом острых философских и политических дискуссий.

Политику и государственное управление объединяет общая природа происхождения, связанная с феноменом власти вообще, и политической в частности. Власть изначально представляет собой, общественно выделенную и организованную силу. Власть есть отношение между людьми, при которых одни властвуют (принимают решения, командуют), а другие подчиняются. Большинство идей и концепций, как классических, так и современных, связывают категорию «власть» с потребностью общества в порядке и согласовании действий людей, управлением и регулированием человеческих отношений.

Для многих ученых точкой отсчета размышлений о политике и государстве, равенстве и свободе, порядке и управлении является Древняя Греция, персонифицированная в политической теории Платона и Аристотеля. В античный период политика понимается как деятельность государства, направленная на достижение общего блага, на ведение дел общества, руководствуясь общей пользой. Можно утверждать, что политика и государственное управление в определенной степени в тот период истории являлись тождественными понятиями. Аристотель неоднократно в своих трудах обосновывает идею о том, что политика это, прежде всего, государство, сфера политических отношений есть сфера государственных отношений, сфера общения между политическими людьми.

Государственное устройство означало для него то же самое, что и порядок государственного управления, а последнее олицетворялось верховной властью в государстве. Поэтому основное внимание в политике и государственном управлении уделялось внутригосударственным отношениям, формам правления, организации верховной власти. «Государственное устройство (*politeia*), — писал Аристотель, — это распорядок в области организации государственных должностей вообще, и в первую очередь верховной власти: верховная власть повсюду связана с порядком государственного управле-

ния (politeuma), а последний и есть государственное устройство» [Аристотель, 455].

В управлении же государством в интересах общей пользы в разумной мере должны были принимать участие все граждане. «Ведь нужно признать одно из двух, — писал Аристотель, — либо люди, участвующие в государственном общении, не граждане, либо они все не должны быть причастны к общей пользе» [Аристотель, 457].

Такая позиция философа во многом была обусловлена еще неразвитостью политической сферы, господствовавшими синкретическими представлениями о политике, государстве, обществе и человеке, включавшими в себя мифологические, экономические, этические, телологические и политические идеи.

Эти представления будут еще доминировать в обществе на протяжении почти двух тысячелетий, до тех пор, пока не начнутся медленные эволюционные процессы внутренней дифференциации социума, повышения уровня сложности его организации, обособления друг от друга отдельных сфер человеческой жизнедеятельности, образования новых видов деятельности, появления новых социальных групп, расширения и стабилизации территории, управляемой государством. Все это вместе взятое, в конечном счете, приведет к изменению социального порядка, появлению новых идей и теорий, обосновывающих принципы и нормы создания общества и государства, взаимоотношения общества и гражданина, политики и государственного управления.

В Средние века и в эпоху Возрождения главными носителями власти и субъектами государственного управления все еще выступают монархи, аристократические элиты общества, высшее дворянство. Но начиная с Английской буржуазной революции (XVII в.) и особенно Французской революции (XVIII в.) политика и государственное управление постепенно демократизируются. В политическую деятельность включаются большие группы людей и расширяется сфера политических отношений. В начале XIX столетия появляются новые социальные и политические институты, формируются первые профсоюзы, политические партии, создаются избирательные и партийные системы. Тем самым постепенно сложились предпосылки дифференциации политической и государственной деятельности и произошло понимание необходимости проведения различий между политикой и государственным управлением.

Политика все больше становилась сферой борьбы за власть и властное распределение ценностей между различными социальными группами.

Политика создает больше свободы для самореализации человека, не случайно политическую деятельность некоторые ученые относят к творческой деятельности, а саму политику нередко называют искусством — искусством возможного. Участие в политике не предполагало и по-прежнему не предполагает в качестве установленной нормы приобретения специального знания и профессиональной подготовки. Участие в политике является добровольным актом выбора человека или социальной группы.

Она строится по типу субъектно-субъектных горизонтальных связей. Политические отношения представляют собой с юридической точки зрения отношения между равными и свободными субъектами. Каждый из субъектов является юридически независимым от другого. В качестве субъектов политических отношений могут выступать государство, политические партии и организации, группы интересов, отдельные граждане.

Политика осуществляется, как правило, политическими методами (переговоры, компромиссы, убеждение, поиск консенсуса, выдвижение альтернатив и т.д.), конкретный выбор которых зависит от типа политического режима и характера взаимоотношений между государством и обществом.

Государственное управление по отношению к политике в этом плане становится чистым видом административно-политической и профессионально-публичной деятельности, требующей специального знания и специальной подготовки.

Государственное управление есть деятельность профессиональных государственных служащих по осуществлению общественной политики. Субъектом государственного управления выступает государство, объектом — общество или общественные отношения, в которые вступают люди в процессе своей разнообразной деятельности. В идеале — это рациональная система, предназначенная для квалифицированного эффективного исполнения общественной политики.

Государственное управление как система субъектно-объектных отношений означает, что публичные правоотношения строятся по типу субъектно-объектных вертикально расположенных иерархизированных отношений (на основе применения формальных норм права, административного подчинения и подотчетности (административно-правовой, политической, управленческой)).

В середине XIX столетия в качестве идеала отношений между политикой и управлением выступает их полное разделение. Об этом, в частности, свидетельствует проект Н. Тревельяна о государственной службе 1850 г. [Лоутон А., Роуз Э. С. 19 и работа В. Вильсона «Изучение публичного управления», 1887]. В результате в теории государственного управления на длительный период времени утвердился *дихотомия политика / управление*. Политикой занимаются политики, а управлением чиновники (политический элитизм). Дихотомическая модель проводила четкую границу между политической и управленческой деятельностью. По мнению В. Вильсона, сохранение и развитие демократии возможно при условии осуществления постоянного контроля политиками за деятельностью администрации. Он считал, что смена политического руководства не должна влиять на деятельность несменяемого административного аппарата. Он должен быть в состоянии осуществлять решение любой политической партии, любой группы политических лидеров, избранных законным путем народом.

Однако дихотомическая модель была подвергнута сомнению и критике под влиянием исторических процессов, в свете обобщения опыта деятельности правительств в Первую мировую войну, и особенно в период великой депрессии 30-х годов и Второй мировой

войны. Так в науке появилась функционалистская модель, согласно которой управление есть процесс принятия важных решений, а политика обеспечивает их легитимность. В нашей истории это нашло выражение в формуле «партия руководит — советы управляют».

В свете этой концепции политикой и легитимацией власти занимаются в основном правящая экономическая и политическая элиты, а организованные структуры управления осуществляют исполнение их решений. Такая трактовка соотношения политики и управления, возможно, создает определенную иллюзию того, что администрация находится вне политики, что ее деятельность не носит политического характера. Но это, конечно, далеко не так. Современные правительства активно участвуют в формировании повестки дня политики, ее деятельность оказывает существенное влияние на процессы легитимации власти. В то же время данная модель подчеркивает все возрастающее влияние групп интересов на политику и управление, ставит перед демократическим обществом довольно сложные задачи, с одной стороны, по ограничению воздействий этих групп на формирование правительственного курса, с другой, по осуществлению эффективного политического и социального контроля за деятельностью правительства.

Органы государственного управления сосредотачивают в своих руках колоссальные ресурсы: материальные, административные, информационные и т.д., созданные трудом всего общества. В идеале они должны быть использованы в интересах этого общества, в соответствии с выработанным и утвержденным парламентом или президентом политическим курсом. Однако современная система управления не исключает возможности трансформации публичной государственной политики в личную или частную, полностью не исключает попыток административной власти освободиться от политического контроля, осуществить отдельными государственными служащими частичное присвоение административной власти с целью злоупотребления ею. Этому могут способствовать как объективные факторы, связанные, например, с чрезвычайными обстоятельствами, экономическими кризисами, стихийными бедствиями, требующие временного усиления роли и полномочий исполнительной власти, так и субъективными, связанными с личностными характеристиками руководителей, их стремлением достичь эгоистических целей (богатства, славы, почестей, привилегий).

В качестве противодействия гипертрофированному росту административной власти, трансформации публичной государственной политики в личную выгоду современное общество использует принципы разделения властей, политического контроля за деятельностью администрации, выборности и сменяемости высшего управленческого персонала, подотчетности и открытости. Государственные служащие подотчетны обществу. Лица, занимающие государственные должности, должны проявлять максимально возможную открытость во всех своих действиях и решениях. Они должны обосновывать свои решения, ограничивая информацию лишь в тех случаях, когда этого определенно требует обеспечение более широких общественных интересов.

Соотношение политики и государственного управления всегда носит конкретный характер. Оно зависит от множества факторов, в том числе от уровня организации политической власти, форм государственного правления, типа политического режима. Рассмотрим подробнее эти и другие вопросы в последующих главах.

ЛИТЕРАТУРА

- Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. М., 2002.
- Аристотель. Политика / Аристотель. Соч. Т. 4.
- Атаманчук Г.В. Государственное управление. М., 2000.
- Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада. США, Великобритания, Франция, Германия. М., 2000.
- Дегтярев А.А. Основы политической теории. М., 1998.
- Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. М., 2000.
- Ильин И.А. Общее учение о праве и государстве // Ильин И.А. Собр. соч. Т. 4.
- Лоутон А., Роуз Э. Организация и управление в государственных учреждениях. М., 1993.
- Соловьев А.И. Три облика государства — три стратегии гражданского общества // Полис. 1996. № 6.
- Шабров О. Политическое управление: проблема стабильности и развития. М., 1997.
- Шедровицкий Г.П. Проблемы и проблематизация в контексте программирования процессов решения задач // Философия. Наука. Методология. М., 1997. С. 426.
- Хайек Ф. Дорога к рабству. М., 1992. С. 19.
- Giddens A. New rules of sociological method. Cambridge: Polity Press, 1994.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Методология, логика, деятельностный, системный, структурно-функциональный, кибернетический, ситуационный, конфликтологические подходы, политика, государственное управление, модели государственного управления, дихотомическая модель управления, функционалистская модель управления.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Когда появилась государственно-публичная сфера?
2. Какие способы перехода от догосударственного к государственному устройству выделяет современная наука?
3. Что объединяет политику и государственное управление?
4. Чем отличается организационная структура политических отношений от административных?
5. Какие модели соотношения политики и управления Вы знаете?
6. Каковы объективные и субъективные причины гипертрофированного развития административной власти и управления?
7. Каковы возможные противодействия со стороны современного общества тенденции присвоения административной власти?