

Глава 4

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПОЛИТИКА КАК НАУКА

Государственное управление и политика (public administration and policy) — отрасль политической науки, предметом которой является организация и деятельность государственных органов и связанных с ними предприятий и учреждений по удовлетворению общественных интересов. Особое развитие она получила в Великобритании, США, Франции. В России государственное управление и политика формально относится к экономическим и юридическим дисциплинам. «Государственное и муниципальное управление» как специальность высшего образования включена в раздел экономических дисциплин. Ученые степени по данному направлению записаны за экономическими и юридическими специальностями. Между тем политическая наука является той дисциплинарной областью науки и образования, с которой проблематика государственного управления и политики связана по природе. Вудро Вильсон, который один из первых обозначил государственное управление в качестве особой современной исследовательской темы, писал в 1887 г.: «Наука государственного управления — это самый поздний плод того направления в политической науке, которое началось две тысячи лет тому назад» [Wilson, 1993, 34]. В 1834 г. знаменитый французский физик А.М. Ампер, также занимавшийся вопросами классификации наук, в числе политических наук выделял наряду с «этнодией» (наукой о правах народов), дипломатией и «теорией власти» кибернетику как науку об управлении государством. При этом кибернетика и «теория власти» составляли у него «политику в собственном смысле слова» [см. примеч. ред.: Винер, 1968, 56]. В настоящее время политическая наука органично включает в свой состав проблематику государственного управления и политики. Международная ассоциация политической науки (МАПН) имеет исследовательские комитеты и группы по направлениям «Государственная бюрократия в развивающихся обществах», «Структура и организация государственного управления», «Сравнительное изучение местного управления и политики», «Сравнительная политика в области здравоохранения», «Анализ государственной политики», «Административная культура». Американская ассоциация политической науки (ААПН) традиционно имеет в своем составе секции по государственному управлению и политике. В настоящее время ААПН включает в себя секции «Государственная политика», «Государственное управление», «Городская политика», «Политическая организация штатов и политика».

Конечно, нельзя не заметить и тенденцию выделения управленческой науки и науки государственного управления и политики в

самостоятельную отрасль наряду с другими отраслями знания. Имеются национальные и международные ассоциации административных наук, издаются специализированные журналы, периодически проводятся международные конгрессы по проблемам административных наук. Действительно, наряду с политической проблематикой наука государственного управления включает в себя и другие аспекты — экономические, психологические, менеджеральные, юридические, социологические. Но тематика публичного управления находится все-таки ближе всего к политической науке, что связано и с историей этого научного направления, и с современной практикой изучения государственного и шире — публичного — управления.

4.1. Политология государственного управления и политики

Государственное управление и политика связаны со сферой общественных дел и включены 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. Государственное управление и политика как наука анализирует деятельность государственно-публичных институтов по руководству и организации удовлетворения общественных интересов. *Понятия «общественная сфера» и «общественный интерес» являются здесь центральными.* Они определяют все компоненты административно-политической деятельности, включая в себя механизмы мотиваций, характер процесса выработки и принятия решений, особенности устройства публично-управленческих институтов, структуру и обязанности людей, осуществляющих государственное управление, формы контроля и ответственности за ведение общественных дел и др. В этом прежде всего выражается политологический характер науки государственного управления и политики. Хотя государственное управление и политика имеют характер профессиональной деятельности, но это деятельность профессионально-публичная. Отрыв политической науки от ее изучения способствует акцентированию внимания лишь на первой составляющей этого определения, и в тени остается ее публично-политический характер.

Государственное управление — властное управление. В принципе любое управление связано с властью, но государственное управление имеет 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. Политический характер отношений в сфере публично-властного управления определяется осуществлением исполнительной государственной власти,

ее источником и местом в единой системе государственной власти, руководством общегосударственной, региональной или муниципальной экономической, социальной, культурной и другими секторами политики по поручению и под общим контролем народа, составом исполнительных государственных органов, принимающих политические решения, общими целями и методами осуществления политики. 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.

Конечно, публичная администрация ограничена в своей деятельности и осуществляемой ею политике многими факторами: представительными органами власти, президентом, законом. Государственное управление осуществляет политику государства. Но нельзя не признать и того, что *органы государственного управления, бюрократия зачастую играют самостоятельную роль в политическом процессе*, оказывая на него существенное влияние. Повышение роли исполнительных структур власти в политике государства является очевидным фактом современного политического развития.

Государственное управление является *важнейшим политическим ресурсом*. Все партии и блоки, участвующие в борьбе за президентский пост или парламентское кресло, так или иначе стремятся заполучить этот ресурс в свои руки или 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 все-таки располагается в правительстве.

4.2. Особенности развития государственного управления и политики как науки в различных странах

Современная наука государственного управления и политики — дисциплина со многими подходами и концепциями: структурно-системными, неоинституционалистскими, кибернетическими, менеджериальными, сетевыми, синергетическими, постмодернистскими и др. Она разрабатывалась и разрабатывается сегодня учеными многих дисциплинарных направлений. Среди них — Вудро Вильсон («Изучение публичного управления», 1887), Анри Файоль («Промышленное и общее управление», 1916), Леонард Уайт («Введение в изучение государственного управления», 1926), Честер Барнард («Функции исполнительной власти», 1938), Герберт Саймон («Административное поведение», 1947), Дуайт Уалдо («Административное государство», 1948), Мишель Крöße («Феномен бюрократии»,

1963), Питер Дракер («Эффективная исполнительная власть», 1966), Уильям Нисканен («Бюрократия и репрезентативное государственное управление», 1971), Эндрю Далшир («Публичное административное управление», 1973), Джеймс Марч и Йохан Олсен («Переосмысливая институты», 1989), Дэвид Осборн и Тед Гэблер («Переосмысливая государственное управление», 1992) и др. Издаются специализированные журналы: «Public Administration», «Public Administration Review», «International Review of Administrative Sciences», «Administration and Society», «International Journal of Public Administration», «International Public Management Journal», «Social Policy and Administration», «Governance», «An International Journal of Policy and Administration», «Public Policy», «Revue française d'administration publique», «Politiques et management public» и др. Во многих университетах развитых стран открыты кафедры государственного управления и политики, имеются национальные институты и международные организации, занимающиеся координацией и активизацией деятельности в этой отрасли науки и преподавания (*American Society for Public Administration*, *Institut International des Sciences Administratives* (Брюссель), *Institute International d'Administration Publique* (Франция), *International Public Management Network* (США)) и др.

Наука государственного управления и политики формировалась под влиянием прежде всего политической науки, но на нее серьезное влияние оказывали менеджмент, право, социология, теория организации. В различных странах этот процесс имел свои особенности.

Соединенные Штаты Америки. Для США характерна тесная взаимосвязь науки государственного управления, политической науки и менеджмента. Фактически наука государственного управления здесь представлена двумя основными ветвями — политологической и менеджерально-организационной. Это различие складывается исторически в связи с попыткой сформировать особую научную дисциплину наряду с имеющимися.

Интерес к государственному управлению как научной отрасли проявился в 80-е годы XIX в. и определялся необходимостью реформы государственной службы. В связи с покушением на президента Джеймса Гарфильда в 1881 г. его сторонника, не получившего пост в администрации, встал вопрос о патронажной системе формирования государственной службы. В 1883 г. был принят закон Пенделтона, который ориентировался на замену патронажной системы — практики заполнения административных должностей политическими союзниками президента или его родственниками, системой заслуг, основанной на квалификации, опыте и знаниях претендента на соответствующую должность в государственном аппарате. Этот исторический факт рассматривается в качестве стимулирующего момента в развитии исследований в области государственного управления. Вудро Вильсон считается основателем американской науки публичного управления и политики. Несмотря на то что отмечается серьезное влияние французской административной мысли на американскую в этот период [см.: Martin, 1987], именно нормативная концепция управления, представленная В. Вильсоном, полу-

чила наибольшее распространение и имела наиболее сильное влияние на перспективу научных исследований и практики управления в общественной сфере Соединенных Штатов.

В. Вильсон считал, что административно-государственное управление можно изучать и на этой основе создать точную науку. Хотя эта наука и была, как считал Вильсон, результатом развития политической науки, но существовало различие между государственным управлением и политикой, которое следовало учитывать. Если в политике определяются основные цели государства, то управление занимается осуществлением этих целей, т.е. управление зависит от политики, но и имеет собственные законы развития: «Администрирование лежит вне собственной сферы политики. Административные вопросы не являются политическими вопросами. Хотя политика и ставит задачи перед администрацией, но администрация не должна страдать от манипуляции ее отделами» [Wilson, 1993, 40]. Административное управление независимо от политики и в том смысле, что политические органы (прежде всего Конгресс) определяют правила деятельности администрации в праве. Государственное управление является детализированным и систематическим исполнением публичного права. Следовательно, конституционные вопросы и административные вопросы различаются: «различие состоит в общих планах и специальных средствах» [Ibid., 41]. Цель изучения государственного управления и состоит в детальном обследовании методов управления и выработке на этой основе устойчивых принципов. Для этого, считал Вильсон, необходимо систематически изучать опыт других стран, используя компаративный метод анализа. Являясь относительно самостоятельной сферой деятельности, государственное управление должно быть подконтрольно общественному мнению и не противоречить демократическим принципам организации американского общества.

Значительный вклад в развитие науки государственного управления в США внесли в дальнейшем Франк Гуднау («Политика и администрация», 1900) [Goodnow, 1900], который продолжил обсуждение различий между политикой и управлением, начатое Вильсоном в 1887; Леонард Уайт, который в 1926 г. опубликовал первый учебник по государственному управлению «Введение в изучение государственного управления» [White, 1926], У.Ф. Уиллогби, Честер Барнард, Лютер Гулик и Линдэлл Урвик, написавшие работы о принципах государственного управления [Willoughby, 1927; Gulick, Urwick, 1937; Barnard, 1938]. Развитием науки государственного управления занимались Герберт Саймон, внесший значительный вклад в теорию государственного управления своей концепцией «ограниченной рациональности» и соответствующей ей «удовлетворяющей» моделью принятия управленческих решений [Simon, 1947]; Джеймс Марч вместе с Саймоном, Амитай Этциони, которые развивали организационные концепции управления [March, Simon, 1958; Etzioni, 1961]. В конце 60-х годов в США появилось движение за «новое государственное управление», которое обострило проблему моральных ценностей и оценок в сфере управления общественными делами, ответственности правительства в целом перед обще-

ством. В 80—90-е годы развиваются концепции нового государственного менеджмента с акцентом на методологии экономической науки и сетевые теории управления, о которых читатель сможет прочесть в соответствующем разделе книги.

В целом американская наука государственного управления и политики всегда находилась под влиянием проблемы дихотомии политики / управления, которая была обозначена Вильсоном еще в начале формирования этой отрасли знания. Но уже Уайт поставил под сомнение жесткое разделение этих двух сфер деятельности, выделив в четвертом издании своей книги специальный раздел «Политика и управление». В нем он писал о том, что идея разделения политики и управления пришла в противоречие с современным состоянием дел, когда правительство все более и более влияет на процесс формирования политического курса и законодательскую инициативу, расширяя сферу своей компетенции. «Следовательно, утверждение, что политика и управление — это отдельные и автономные структуры или процессы в американской системе, очевидно, ошибочное» [White, 1955, 8]. Дуайт Уалдо, книга которого «Административное государство» получила известность и оказала влияние на политологию государственного управления в США, показывает, что дихотомия политика / управление все еще остается существенной характеристикой американских споров об управлении. «Важной доктриной, — пишет он, — является формула "политика-администрация"; понятие, что деятельность государства разделена на две части — решение и исполнение и что исполнение (администрация) является или может быть научным. "Наука" для ортодокса обозначает поиск фактов, отвержение теории и, вероятно, прагматизм. Понятие того, что есть "принципы", научно и этически обоснованные, которые не могут быть раскрыты в ходе научного изучения, является все еще ортодоксальным символом веры. И изучающие управление в целом остаются при мнении, что слегка подправленные ценности и практика американского бизнеса могут быть приняты для управления государством» [Waldo, 1984, 199]. В последние годы эта проблема вновь выходит на первый план [Wingee Lee, 1995], а точнее переформулируется в контексте новых методологических споров между либералами и коммунитаристами, сторонниками и противниками рыночных методов государственного управления, в контексте поиска новой гражданской этики.

Наука государственного управления во Франции. Французская административная наука берет свое начало в XVIII в. Однако тогда внимание обращается, скорее, на простое описание административного процесса в связи с нарастающей централизацией в государственном управлении, и опубликованные работы следуют, скорее, немецкой камералистской теории. В начале XIX в. Шарль Жан Бонен первым ставит вопрос о разрыве с традицией и о необходимости трактовать управление как науку. Как пишет Жак Шевалье, «эта модель административной науки старалась тогда стать как "социальной наукой" в самом строгом смысле этого слова, так и общей наукой, которая способна оперировать со всеми социальными данными об управленческом действии с помощью разнообразных иссле-

довательских инструментов, в особенности с помощью статистики. Она стремилась инкорпорировать все то, что впоследствии стало политической наукой, экономической наукой или социологией, но она имела по сути прагматическую цель повысить эффективность деятельности государства, и таким образом социальное благополучие» [Chevallier, 1996, 68]. В 40-е годы возникает настоятельная потребность развития преподавания науки управления, и все чаще звучат требования открытия специальных управленческих факультетов. В результате в 1849 г. возникает Школа управления, которая, впрочем, просуществовала недолго. Во второй половине XIX в. исследования в области государственного управления находились в целом под влиянием юридической теории, хотя отмечались сильные тенденции социального и политического анализа управления. Наиболее значительными трудами в области широкого социально-политического анализа французской административной системы стали книга Алексиса де Токвиля «Старый порядок и революция» [Tocqueville, 1857] и Ипполита Тэна «Происхождение современной Франции» [Taine, 1877]. Большое влияние на развитие теории государственного управления оказала Свободная школа политических наук, возникшая в 1872 г. Формируется иной взгляд на административное управление: администрирование — не только задача юристов; необходимо изучать, как организовано реальное управление, обращать внимание на роль инноваций в этой сфере. Конец XIX — начало XX в. отмечены двумя тенденциями: институциональным юридическим направлением административных исследований (Л. Дюги и М. Ориу) и научным направлением в изучении управления Анри Файоля [см.: Василенко, 1998, 60—62].

В целом во Франции наука административно-государственного управления тесным образом связана с особенностями французской модели государства. К основным характеристикам этой модели следует отнести: (1) основную характеристику государства, которая выражается в четкости контуров государства и его бесперебойном функционировании (органическая автономия), в употреблении различных правил его функционирования, занимающих особое место в общем праве (легальная автономия), в представлении государством себя как воплощения общественного интереса, который доминирует над особыми интересами частной сферы (символическая автономия); (2) социальное доминирование государства, проявляющееся в укорененной французской традиции интервенционализма, т.е. в регулярном проникновении государства во все сферы общественной жизни; (3) постоянное противоречие двух тенденций в политической культуре: установок на плебисцитарную и репрезентативную модели демократии; (4) устойчивые централизаторские тенденции в устройстве государства и в проведении государственной политики; (5) особая роль бюрократии в механизме связи государства и гражданского общества, ее способность служить условием относительной стабильности французской общественно-государственной системы [Chevallier, 1996; Crozier, 1973; Салмин, 1992]. Учитывая французскую специфику, Мишель Крозье выделяет в политической и административной системе Франции три подсистемы принятия ре-

шений, которые одновременно тесно взаимосвязаны и очень операционально отдалены. К ним он относит, во-первых, административную подсистему, ответственную за все решения, которые можно принимать, используя множество правил и хорошо проработанных программ; во-вторых, подсистему принятия политических решений на основе обсуждения, где все проблемы рассматриваются минута на основе обсуждения, где все проблемы рассматриваются минута принятые правила; в-третьих, подсистему революционного недовольства, которая заставляет принимать решения вне принятой легальной структуры [Crozier, 1973, 252].

Если в этом аспекте анализировать современную науку административно-государственного управления во Франции, то она характеризуется тремя основными подходами. Прежде всего выделяется *юридический* подход. Здесь административное управление рассматривается в рамках институциональной методологии, и право рассматривается в качестве критерия отличия гражданской службы от политики. Вместе с тем, как указывает Шевалье, данное направление теоретически пытается провести различие между административной наукой и административным правом [Chevallier, 1996, 69]. Вторым направлением является *менеджеральный* подход к государственному управлению. Административное управление тесным образом связывается с управлением в сфере бизнеса, а исследования ориентированы на описание и поиск факторов повышения производительности и эффективности в современной технике государственной организации и производства решений. Третьим является в изучении государства и государственного управления мощное *социологическое* направление. В центре этого направления находятся вопросы социологии государственной организации, бюрократии, связи управления с властью, гражданской службы с политикой.

Институционально французская административная наука представлена Центром социологии организаций (Centre de Sociologie des Organisations), Французским институтом административных наук (Institut Français des Sciences Administratives), Национальной школой управления (Ecole Nationale d'Administration), Региональными институтами управления (Instituts Regionaux d'Administration).

Административная наука в Германии. Развитие административной науки в Германии находилось длительное время под влиянием юриспруденции и разработанной немецкими юристами концепции правового государства. Проблематичным было выделение самостоятельной административной науки. Административное поведение рассматривалось как комбинация строгости и гибкости при применении специалистами публичного права. В 60—70-е годы XX в. на развитие исследований административного управления повлияла политическая наука, ставшая в это время самостоятельной отраслью знания и преподавания в западногерманских университетах. Вместе с тем, институты и кафедры политической науки редко занимаются проблемами государственного управления, здесь отмечается, скорее, интерес к государственной политике. В последнее время особое внимание уделяется исследованию взаимосвязи публичного административного управления и публичной политики. В частности широкую известность приобрела немецкая школа исследования поли-

тических сетей в Институте общественных исследований Макса Планка (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung). Попытки институционализации административной науки в качестве самостоятельной дисциплины не получили широкого распространения в немецких университетах. В этом отношении выделяются два центра: факультет административной науки в университете в Констанце, образованный в 1973 г. и включающий помимо отделения административной науки, отделение политической науки и отделение информационной науки и Высшая школа административной науки в Шпеере, открытая в 1976 г. Административные исследования активно проводятся также в Потсдамском университете.

ЛИТЕРАТУРА

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

Винер Н. Кибернетика, или управление и связь в животных и машинах. М.: «Советское радио», 1968.

Салмин А.М. Современная демократия: генезис, структура, культурные конфликты. Опыт Франции в сравнительной ретроспективе. М.: Наука, 1992.

Barnard Ch. The Functions of the Executive. Cambridge: Harvard University Press, 1938.

Chevallier J. Public Administration in Statist France // Public Administration Review. 1996. Vol. 56. № 1.

Crozier M. The Bureaucratic Phenomenon. Chicago: The University of Chicago Press, 1973.

Etzioni A. A Comparative Analysis of Complex Organizations. New York: Free Press, 1961.

Goodnow F. Politics and Administration. New York: Macmillan, 1900.

Gulick L., Urwick L. (eds.). Papers on the Science of Administration. New York: Institute of Public Administration, 1937.

Lynn N., Wildavsky A. (eds.). Public Administration: The State of the Discipline. Chatham, New York, 1990.

March J., Simon G. Organizations. New York: Wiley, 1958.

Martin D. Deja Vu: French Antecedents of American Public Administration // Public Administration Review. 1987. Vol. 47. № 4.

Presthus R. Public Administration. New York: The Ronald Press Company, 1975.

Simon H. Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. New York: Macmillan, 1947.

Taine H. Les Origines de la France contemporaine. Paris: Calman Levy, 1877.

Tocqueville A. de. L'ancien régime et la Révolution. Paris, 1857.

Waldo D. The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration. 2nd ed. New York, London: Holmes & Meier Publishers, 1984.

Willoughby W.F. Principles of Public Administration. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1927.

Wilson W. The Study of Administration // Discipline and History. Political Science in the United States / J. Farr and R. Seidelman (eds.). Ann Arbor: APSA, 1993.

Wingee Lee E. Political Science, Public Administration, and the Rise of the American Administrative State // Public Administration Review. 1995. Vol. 55. № 6.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Государственное управление, наука государственного управления, политология государственного управления, государственная политика, модели государственного управления, принципы государственного управления, функции государственного управления.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем суть дихотомии «политика / управление»?
2. Каково соотношение политической науки и науки государственного управления?
3. В чем различия науки государственного управления в США, Франции и Германии?
4. В каком соотношении находится право и государственное управление?