

Глава 2

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Существует множество теорий, концепций, объясняющих сущность и природу политической власти. Их плюрализм и отсутствие не только общепринятой, но хотя бы доминирующей трактовки политической власти подчеркиваются в каждом специальном исследовании. Полагая их предмет заслуживающим отдельного внимания, по возможности ограничим круг рассматриваемых вопросов следующими: (1) выделим основные определения содержания понятия «политическая власть», (2) сформулируем основные свойства политической власти, (3) приведем наиболее распространенные в отечественной и зарубежной специальной литературе определения государственного управления, (4) сформулируем «синтетическое» определение государственного управления, (5) выделим общие и отличительные признаки политической власти и государственного управления. За основу сравнительного анализа примем характеристики политической власти, которые не оспариваются.

2.1. Интерпретации понятия политической власти и государственного управления

Трудности выявления и анализа соотношения политики и государственного управления, помимо объективной сложности предмета, обусловлены многозначностью терминов, что имеет целый ряд причин, из которых здесь укажем особо на две. Первая причина — распространенность функциональных, рабочих определений понятий или интерпретации их содержания для частных задач исследования отдельных проявлений политической власти и государственного управления. Другим основанием многозначности понятий в современном общественном знании является использование различных методологических подходов исследования.

В специальной литературе представлены следующие **основные интерпретации содержания понятия политической власти**:

- волевое отношение побуждения, насилия;
- деятельность субъектов этого отношения;
- совокупность субъектов этого отношения-деятельности;
- процесс реализации функций власти;
- совокупность (система) институтов власти, нормативно оформленных (не всегда и не только в законе и праве) субъектов политической власти и механизмов их действия;
- технология реализации функций политической власти (принципы, методы, приемы, средства).

Выделяют следующие существенные свойства политической власти:

- универсальность ее как начала, условия и средства жизни общества;
- способность проникать во все сферы и виды социальных отношений;
- способность функционировать на всех уровнях социальной системы, устанавливать и воспроизводить иерархичность;
- полисубъектность;
- многообразии материальных и духовных форм;
- многообразие персонифицированных и безличных форм;
- принимать различный социальный масштаб;
- полифункциональность;
- институционализированный характер;
- многообразие степеней формализации, институционализации и легализации;
- многообразие средств осуществления.

Понятно, что состав приведенных интерпретаций и свойств политической власти является неполным и открытым. Интересно то, что сами способы толкования содержания понятия «государственное управление» имеют много общего с приведенными трактовками политической власти.

Основные позиции по вопросу о сущности государственного управления сводятся к следующим:

- отождествление всех проявлений государственной власти (государственно-властной деятельности, воздействия) по отношению к обществу и государственного управления [Козлов Ю.М., 72, 73; Курашвили Б.П., 6; Атаманчук Г.В., 24, 89];
- отождествление исполнительной власти как вида государственной власти (иногда с оговорками на исполнительно-распорядительную деятельность ее органов и других субъектов государственной власти) и государственного управления [Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М., 7, 8, 14—16, 18, 19];
- интерпретация государственного управления как одного из механизмов государственной власти «с помощью которого государство на практике проводит политику по улаживанию разного рода противоречий (индивидуальных, групповых, национальных, территориальных, классовых и т.п.) и удовлетворению интересов населения и его различных групп...» [Г.Л. Купряшин, А.И. Соловьев, 5];
- государственное управление рассматривается как одна из властных структур — «особая структура (вероятно, в значении "совокупность" — В.М.) органов и учреждений, осуществляющих властные функции» — функции реализации политики — функции организации, планирования, координации, анализа, контроля и другие [Пикулькин А.В., 9, 14];
- государственное (муниципальное) управление — «система, в которой реализуются функции Г. и М.У. и которая включает: государственных (муниципальных) служащих, специалистов,

объединенных в органы государственной власти и управления (самоуправления); использующих комплекс методов и средств управленческого воздействия и государственного регулирования; связи между органами власти и управления (самоуправления), объектом управления и внешней средой, которые определяются различными способами взаимодействия и потоками управленческой информации; документооборот, необходимый для выполнения функций, распределенных между органами власти и управления для достижения целей государства» [Государственное и муниципальное управление: Справочник, 380];

- «административно-государственная деятельность» как «процесс достижения национальных целей и задач через государственные организации», в том числе администраторами службы всех ветвей власти; «осуществление государственной политики через систему административных учреждений, при котором ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху вниз», т.е. как часть политического процесса [И.А.Василенко, 19, 29];
- государственное управление как деятельность всех уровней органов исполнительной власти и учрежденных их высшими органами и законодательными органами независимых подразделений на всех уровнях их организации [Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson. P. 3, 7];
- «государственное управление является использованием управленческих, политических и правовых теорий и процессов применения законодательных, исполнительных и судебных правительственных полномочий для обеспечения функций регулирования и обслуживания как общества в целом, так и отдельных его сегментов» [David H. Rosenbloom, Deborah D. Goldman. P. 4—7];
- «деятельность, заключающаяся в разработке и реализации политики правительственных и иных государственных органов, а также управление организациями и людьми, так или иначе вовлеченными в этот процесс» [Фрэнк Марини, 138].

2.2. Государственное управление как система

Проиллюстрированная многозначность термина «государственное управление» убедительно свидетельствует не только о различии методологических подходов, многоаспектности взаимосвязи политической власти и государственного управления, но и о значительной сложности самого объекта, который нуждается в определении, — государственного управления. Объекты такой сложности уже несколько десятилетий принято рассматривать как системы.

Мы полагаем, что при определении состава компонентов системы государственного управления неперспективно исходить из произвольного набора, определенного по различным основаниям. Несмотря на то, что в системотехнике в качестве системы можно рассматривать целостный объект, к которому применимы различные

способы анализа и, следовательно, получения различного состава и качества компонентов, следует выделить минимальный состав подсистем государственного управления, выполняющих управленческую «нагрузку», назначение, и обладающие соответствующей спецификой. Причем в состав компонентов системы государственного управления как *объекта* должны войти только в полном смысле слова объективные, реальные составляющие, существующие независимо от сознания исследователя. В социологии такой минимальный состав компонентов социальных систем выделен достаточно давно и включает в себя: социальные общности, социальную деятельность, социальные институты, социальные процессы, социальные технологии, социальные отношения и связи, социальную структуру. Мы предлагаем пойти по пути установления аналогии состава компонентов социальных и управленческих систем, так как последние, очевидно, являются особым классом социальных систем. В реальности, которую называют «государственное управление», действуют *профессиональные общности специалистов — государственные служащие*. Государственные служащие как социальная группа обладают специфическими чертами производственной деятельности, быта, досуга, политической активности, форм и уровней сознания, психической активности, экономического поведения и т.п. Поэтому мы полагаем необходимым ее выделение в качестве самостоятельного, особого компонента системы государственного управления. Помимо людей, их групп и участвующих в них индивидуальных субъектов невозможно социальное управление как *профессиональная, осуществляемая в условиях особых ограничений и преимуществ деятельность*. Деятельность и ее субъекты носят организованный характер. Сама эта организованность, форма устанавливается и воспроизводится нормативно, через институты — социальные установления, учреждения. Следовательно, третья составляющая системы государственного управления также носит объективный характер: *институты управления*. К последним необходимо относить не только органы государственного управления, но и других агентов: государственные и негосударственные учреждения (фонды, корпорации и пр.), уполномоченные осуществлять отдельные функции государственного управления.

Деятельность и взаимодействие государственных служащих, а также институтов осуществляются в пространстве и времени, обладают характеристиками пространственно-временной протяженности, то есть обладают их размерностью, следовательно, процессуальностью. Значит, содержание государственного управления мы будем рассматривать как *процессы реализации функций государственного управления* в последовательности действий, воздействий и взаимодействий, других изменений, обладающих объективными параметрами. Устойчивое содержание данного процесса выступает как внешнее проявление свойств системы, как ее функционирование, и определяется составом функций (стабильных во времени видов управленческой деятельности) государственного управления. Таков четвертый компонент системы государственного управления. Мы обращаем внимание на то, что включение в состав системы государствен-

ного управления одного лишь процесса документооборота (технологического, в общем-то) совершенно недостаточно по сути и не вполне корректно по основаниям включения его в один ряд с другими составными системы государственного управления. Осуществление стабильных и повторяющихся во времени видов государственной управленческой деятельности позволяет разработать и требует использования специальных способов (методов), приемов (методик, процедур), средств и правил. Взятые вместе, они составляют основное содержание того, что мы называем *технология государственного управления*. Назначение ее состоит в обеспечении производительности и удовлетворении многообразных критериев эффективности управления. Это пятый компонент системы государственного управления, существующий относительно самостоятельно от других. Взаимодействия субъектов государственно-управленческой деятельности между собой и с объектами управленческого воздействия порождают *специфические отношения и связи: управленческие, которые оказывают существенное влияние на все другие виды и формы социальных связей в управленческих организациях*. Указанные связи, без которых также невозможно управление, мы полагаем шестым компонентом системы государственного управления.

В качестве последней основной составляющей системы государственного управления предлагается ввести ее *структуру, понимаемую как внутренне присущий системе способ связей и отношений частей (компонентов системы), порождающих и воспроизводящих его целостность, стабильность и устойчивость в среде, качественную и количественную определенность*, ДНК системы управления. Эта трактовка структуры, на наш взгляд, более соответствует сути [см., например: Осборн Д., Пластик П., 80]. Структура носит такой же объективный характер, как и другие названные составные государственного управления. Объективность структуры государственного управления проявляется в единственном сочетании конкретных элементов управленческой связи и компонентов системы управления в конкретной среде.

Таким образом, уточняя определение системы государственного управления как реального объекта, данное Г.В. Атаманчуком, мы можем сказать, что *современная система государственного управления — это целостность, образуемая следующими компонентами:*

1. институтами государственного управления;
2. профессиональной общностью государственных служащих;
3. профессиональной деятельностью государственной службы;
4. процессами реализации управленческих функций;
5. технологией (методами, приемами и средствами управленческого воздействия);
6. отношениями и связями, возникающими между субъектами управления, ведущее место среди которых занимают управленческие;
7. объединенными структурой, представляющей собой определенный способ сочетания компонентов и элементов.

Особый характер всем указанным компонентам придает их производность от отношения государственной власти: она придает

специфику и самому по себе «человеческому фактору» системы государственного управления, и его функционированию, управленческому воздействию, и нормативным установлениям разного рода, упорядочивающим это воздействие, и его технологическим средствам, основная часть которых — средства власти, предметам и формам отношений между субъектами управления, и, конечно, структуре. Специфичность выражается также в относительной самостоятельности каждого из этих компонентов, наличии у них некоторой степени свободы относительно других частей системы государственного управления. Поэтому мы с некоторыми допущениями можем рассматривать каждый из названных компонентов отдельно, самостоятельно, как подсистему — институциональную, процессуальную, технологическую и т.п. — более широкой системы, имея в виду, что в реальности они не могут функционировать самостоятельно друг от друга и теряют смысл вне структуры. Сама система и структура государственного управления носит производный характер от системы и структуры государственной власти, является в некоторой степени ее проекцией. Но не только. Система управления занимает место между системой власти и объектом власти, поэтому она отражает также структуру объекта своего воздействия. Это замечание, на наш взгляд, имеет важное значение для определения состава и природы компонентов системы государственного управления, предмета, характера и содержания государственного управленческого воздействия. В объекте управления — обществе — мы обнаруживаем все виды социальных связей и соответствующие им по природе институты, процессы и другие компоненты социальной системы: экономические, политические, правовые, моральные, связи развития и связи функционирования, связи производства и связи воспроизводства и т.п. Промежуточное положение системы управления требует учета в ее составе и структуре состава и структуры объекта воздействия. Здесь проявляет себя принцип необходимого разнообразия: преодоление разнообразия (многовариантности) объекта управления происходит через наращивание разнообразия в субъекте управления (которое в последнем, конечно, не может быть тождественным или близким к разнообразию объекта).

Среди составляющих системы государственного управления присутствуют компоненты очень разные по природе, выполняющие различное целевое и функциональное назначение по отношению к различным объектам. Нельзя поэтому утверждать, например, что в состав системы государственного управления входят «преимущественно правовые институты», или что деятельность государственных служащих и органов государственной службы осуществляется «преимущественно в правовой форме», или что процесс государственного управления имеет, «в основном, правовое содержание». Точно то же нельзя утверждать для экономических, политических, моральных, религиозных и т.п. компонентов системы государственного управления. В этой системе присутствуют все виды и формы социальных явлений. Другое дело, что связи системы государственного управления структурированы, они иерархичны: есть связи высшего типа и связи более низкие по отношению к ним. На вершине ие-

рархии связей находятся, очевидно, связи политические по содержанию и по предмету. Далеко не все разновидности и формы этих связей и отношений установлены в праве и законе, значительная их часть никогда не оформляется, по крайней мере, в законе, а регулируется традициями, обычаями, нравами различной природы.

2.3. Сравнение системных характеристик политики и управления

Сравнивая **основные свойства политической власти и свойства государственного управления как системы** следует отметить их генетическое родство. Все основные свойства политической власти, которые мы сформулировали, характерны и для системы государственного управления. В этом проявляется вторичность, производность государственного управления (государственной администрации) как системы от системы политической власти, в первую очередь — государственной. Наглядно это обстоятельство обнаруживает себя в учреждении государственных административных институтов политическими органами (институтами) государства. Содержательная общность политики и администрации в государственной сфере обнаруживает себя через родство функций. Большинство специалистов, рассматривая состав и содержание функций политической власти, государства, государственной власти в их ряду называют общие функции управления в том или ином «классическом» составе: анализ, оценка, планирование, организация, координация, надзор, контроль и пр. Помимо функций обеспечения суверенитета государственной власти, воспроизводства политической системы и политической организации общества обязательно называют основные административные функции (в терминологии Анри Файоля). Объяснений этому два: (1) политика, администрация, как и другие виды человеческой деятельности имеют единую макроструктуру как процессы решения проблем (мониторинг, целеполагание, анализ ситуации, оценка, формулирование проблемы, анализ проблемы, поиск, анализ и оценка альтернатив, выбор решения, организация исполнения, координация, контроль исполнения); (2) объективные и субъективные затруднения определения границы политической и административной власти, истолкования функций и задач власти и управления. Часто функции государственного управления формулируются в терминах задач (проблем, подлежащих решению) — социальное обеспечение и защита, оборона, охрана правопорядка, здравоохранение и т.п. Но каждый гражданин и специалист знает: социальная защита — функция профсоюзов, социальная помощь — функция государственных и общественных учреждений, медицинская помощь — функция лечебных учреждений и пр. А органы государственной власти **принимают решения** по целям, функциям, задачам, составу исполнителей, срокам, организационно-финансовому, материально-техническому обеспечению и т.д. Наиболее важные, масштабные, долгосрочные, ответственные, дорогие решения принимаются наиболее высокими по иерархии государственными органами — главой государства, законодательными органами, выс-

шими судебными инстанциями, высшим органом исполнительной власти — правительством. Основной результат, который производит система государственной власти и управления для общества — нормативная среда деятельности общественных институтов, неорганизованных граждан и их взаимодействия с государственными органами и учреждениями. Основной продукт здесь — услуги по организации и координации деятельности граждан и их объединений, введение и поддержание правил, обеспечивающих социальную справедливость как меру равенства и неравенства людей и общественных групп. Это — наиболее существенная часть административных услуг. Наиболее значимые и крупные нормы становятся предметом политической борьбы и принимают, в конечном счете, статус законов и подзаконных нормативных актов. Это — политические нормы, которые императивно требуют своего принятия именно государственными субъектами политической власти и посредством политических процедур. Совокупность таких норм выражает наиболее стабильную составляющую государственной политики. Они содержат указание на цели (предназначение), функции (направления достижения целей, виды деятельности), задачи (состав проблем, подлежащих разрешению в рамках реализации функций и достижения целей), источники, структуру и объем ресурсного обеспечения. Например, государственный бюджет, имея все эти элементы, принимается как закон, а государственная программа — постановлением правительства или указом президента.

Общность, родство политического процесса и административного (управленческого) в функциональном аспекте состоит в частичном совпадении содержания некоторых функций. Но именно частичного, а не полного. Поэтому устанавливать тождество функций политической власти, государства, государственной власти, государственного управления нельзя. Политическую власть порождает не государство, а общество, общественные и государственные формы политической власти сосуществуют и дополняют (или конфликтуют) друг друга. Объем и состав функций политической власти шире и разнообразнее, чем функций государственной власти. Политическая власть осуществляется далеко за пределами государственных форм. Обычно государство и государственная власть, в отличие от общества и его политических институтов, обладают монополией на применение материального (в т.ч. вооруженного) насилия, это порождает различия не только в объеме и ассортименте ресурсов власти, но и в технологии ее реализации. Государство (органы государственной власти) создает и таких своих агентов, которые властных ресурсов не имеют, но состав и содержание их функций не требуют властных полномочий (школы, лечебные учреждения и пр.). Функции таких публичных учреждений — государственные, но не функции государственной власти. Их реализация своим содержанием имеет организацию производства и производство публичных услуг, услуг для населения, индивидуального потребителя.

Разграничение функций политики и администрации встречает и объективные затруднения, которые обусловлены часто встречающимся в государственной практике наделением государственного

органа и политическими и административными функциями и полномочиями по соображениям целесообразности. Эта ситуация напоминает совмещение функций учредителя (собственника, акционера) и менеджера в одном органе коммерческого предприятия. Выделяя шесть существенных функций в каждой социальной организации (предприятии): техническую, коммерческую, финансовую, страховую, учетную и административную, А.Файоль разграничивал содержание правления и управления: «Административные операции образуют особую функцию, которая обычно обозначается именем *управления* и свойства, и границы которой... определяются довольно неудовлетворительно... УПРАВЛЯТЬ — значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать; *предвидеть*, то есть учитывать грядущее и вырабатывать программу действия; *организовывать*, то есть строить двойной — материальный и социальный — организм предприятия; *распоряжаться*, то есть заставлять персонал надлежаще работать; *координировать*, то есть связывать, объединять, гармонизировать все действия и все усилия; *контролировать*, то есть заботиться о том, чтобы все совершалось согласно установленным правилам и отданным распоряжениям... Административная функция ясно отличается от пяти других существенных функций. Важно не смешивать ее с *правлением*. *Править* — значит вести предприятие к его цели, стремясь извлечь возможно большие выгоды из всех ресурсов, которыми оно располагает; значит обеспечить действие шести существенных функций. *Управление* же является лишь одной из шести функций, действие которых должно быть обеспечено правлением. Но в роли крупных директоров оно занимает такое значительное место, что иногда может казаться, будто роль эта исключительно административная» [А. Файоль, 11—12]. Так и в государственной практике существует стремление представить все функции государственного органа как безусловно политические, либо как исключительно административные.

Серьезным основанием для «политизации» всех государственных функций, или по крайней мере, функций государственного управления, является то, что граница политики и администрации в практике действительно подвижна. Основной вопрос, который решают все организации — дефицит ресурсов разного рода. Поэтому значительное внимание уделяется источникам, объему и структуре ресурсов, их распределению. Основные ресурсы легальной и формальной власти — полномочия, которые могут быть связаны методами ведения. В отношениях власти, как и в отношениях собственности, действует стихийный закон — закон самовозрастания власти (аналог самовозрастания капитала), т.е. концентрации полномочий. Поэтому конфликты в системе государственной власти и управления и по горизонтали, и по вертикали преимущественно имеют своим предметом перераспределение полномочий власти. Дефицит ресурсов власти приводит к необходимости сокращать дистанцию, «уплотнять» отношения политических и административных органов (органов управления, а не тех, что уполномочены накладывать административные санкции). Это возможно посредством перераспределения функций и полномочий либо «вверх», на политичес-

кий уровень, либо «вниз», на административный уровень государственной власти. Тогда возникают либо политические государственные органы с административными функциями, либо административные органы с политическими функциями. Проведение жесткой, однозначно определенной границы между политическим и административным уровнями государственной власти маловероятно и не имеет практического смысла. Но условную границу, предел и для политики, и для администрации необходимо всегда иметь в виду. Должен быть задан диапазон допустимых отклонений в ту или другую стороны. Для отношений государственной власти это чрезвычайно важно потому, что полномочиям должна быть пропорциональна ответственность: и по форме, и по содержанию, и по объему. Для политического государственного органа, органа политической власти устанавливается политическая ответственность, адекватная природе его функций и полномочий, а для органа государственного управления, административного по природе, — другие формы и виды ответственности. Помимо полномочий и ответственности, политику и администрацию в системе государственной власти отличает, конечно, и порядок формирования органов власти.

О необходимости институционального и функционального разграничения политики и администрации специалисты писали еще в XIX в. Основы представлений о разграничении политического и административного уровней организации государственной власти, политики и управления (администрации) были заложены несколько раньше, чем это принято считать в отечественной специальной литературе. Чаше всего упоминают в связи с этим имя американского правоведа, политолога (и в последующем — президента США) Вудро Вильсона. На самом деле во французской административной науке требования разграничения администрации и политики прозвучали значительно раньше, по крайней мере, на рубеже XVIII—XIX вв. Во Франции эту концепцию связывают с именами родоначальников французской науки административного права Макареля и А. Вивьена. Макарель, как цитировал М. Шпилевский, в первом учебнике административного права писал: «Администрацию должно отличать от власти правительственной или политической. Правительственной власти или просто правительству принадлежит инициатива, направление общих дел нации, высшее руководство... Администрации же принадлежит действие, т.е. исполнение законов, материальное и практическое осуществление власти, доверенной правительству, простое отправление публичных услуг. Политическая власть есть голова, администрация — руки» [Шпилевский. М., 1878, 64—65]. Еще в 1800 г. член Государственного совета Франции Редерер огласил как принцип организации государственной власти во Франции требование: «управлять — дело одного, судить — дело многих». В этом же ключе решал проблему политико-административной дихотомии А. Вивьен в «Административных очерках». Так, он писал: «Исполнительная власть разделяется на две сферы: политику... и администрацию... Политическая власть является наиболее активным инструментом прогресса цивилизации, просвещения и всеобщего блага... Тесно связанная с администрацией, она все же

не смешивается с ней. Ее функция — инициатива, оценка, руководство, совет; именно она дает администрации ее общий дух, ее мысль, и, если так можно выразиться, ее знания; администрации же принадлежит действие, т.е. исполнение законов, практическая и материальная реализация власти, доверенной правительству. Политическая власть — голова, администрация — руки... Единоличный чиновник — для исполнения. Совет при нем — для того, чтобы его просвещать. Всеобщее и непрерывное наблюдение, контроль административных судов — для того, чтобы обеспечить уважение закона и частных прав. Таковы фундаментальные основы административной организации» [Vivien, 1845, 30, 66]. В. Вильсон лишь подчеркнул, что государственная администрация как предмет исследования не входит в сферу политики. Усложнение, увеличение многообразия функций государственного управления делают необходимым существование особой административной науки, которая призвана «усилить и очистить организацию системы управления», сделать ее деятельность более эффективной (*to make its business less unbusinesslike*). Вильсон особенно подчеркнул, что государственная администрация как предмет исследования принадлежит к «области делового управления» (*field of business*) и не входит в сферу политики. «Она является частью политической жизни настолько, насколько метод бухгалтерского учета есть часть жизни общества, а машинное оборудование — часть произведенного продукта» [Whilson, 1887, 201, 209—210].

Политический орган государственной исполнительной власти, по нашему мнению, обладает, в отличие от органа государственного управления, следующими особенными признаками:

- формируется по политической процедуре, а не в административном порядке;

- формируется по политическим критериям, а не по критериям профессионализма, квалификации, компетентности и опыта;

- является носителем государственного суверенитета, данного конституцией, а не организационной автономией, как орган государственного управления;

- формируется по нормам, установленным конституцией или конституционными законами (в демократическом государстве), а не текущим законодательством;

- не имеет вышестоящего уровня организации и подчинения, а орган государственного управления всегда имеет вышестоящий уровень организации, которым в предельном случае является орган государственной власти;

- самостоятельно определяет все элементы внутренней структуры, за исключением полномочий (по правилу, но не всегда), а орган государственного управления все элементы внутренней структуры получает заданными в безусловном порядке;

- обладает более низким уровнем регламентации всех элементов внутренней структуры (напр., часто не имеет установленных целей и функций, что замещается полномочиями, трактуемыми в произвольном порядке как функции, задачи, права, обязанности или «сфера ответственности», редко имеет однозначно заданный состав внутренних подразделений);

- замещение должностей производится, как правило, на срок, ограниченный сроком действия полномочий выборного органа, а не на условиях контракта и карьерного замещения должностей, т.е. не по принципу стабильности;

- политический характер должностей означает, в частности, их выделение в составе государственных должностей или должностей государственной службы (служение подчинено не интересам государства, а интересам избирателей, народа или интересам политического деятеля — для должностей в личном аппарате);

- несет обычно только политическую ответственность за исполнение полномочий власти и выход за их пределы, а орган государственного управления несет и другие виды и формы ответственности.

Соответственно различию функций и полномочий политические и административные государственные органы отличаются технологией деятельности. Занимаясь материализацией политических решений, органы государственной администрации широко применяют средства материального воздействия на объекты своей власти, в то время как политические органы предпочитают непосредственно использовать идеологические ресурсы и принимать решения по применению материального воздействия, устранившись от его реализации. Редкое исключение представляют собой военно-политические институты, руководство которых иногда непосредственно участвует в операциях.

Не считая указанные отличия исчерпывающим их набором, полагаем, тем не менее, что приведенный перечень в достаточной степени позволяет уяснить границу политического уровня организации государственной власти и административного.

Подводя некоторый итог, можно сделать вывод о том, что государственная администрация (управление) является функцией политики, выступающей по отношению к ней в качестве «учредителя», аналогично субъектам хозяйственной деятельности. И в первую очередь, в этом смысле можно говорить о политической природе и характере деятельности государственного управления. Политика является также наиболее существенной частью среды государственной администрации, совокупностью как внешних, так и внутренних факторов воздействия на реализацию функций управления. Конечно, не административный, а вполне политический характер принимают проблемы участия административного аппарата в подготовке и определении политических решений, их реализации. Следует учесть, что значительная часть политической элиты имеет опыт административно-государственной деятельности, и часто политическая карьера заканчивается в государственной администрации. Следовательно, существует генетическая в социальном смысле связь между административным аппаратом и политической элитой. Корпус профессиональных администраторов (бюрократия) — это группа, которая поставляет информацию для политического анализа (какова информация — таковы и выводы). Это группа, которая готовит проекты значительной части политических решений, например, проекты законов и поправок к ним (каков проект — таково и

решение, не по форме, а по качеству). Это группа, которая организует и координирует реализацию политических решений (следовательно, лучше, чем кто бы то ни было знает, как их блокировать и умеет это делать). М. Вебер, анализируя возможности эффективного политического контроля чиновничества, указывал на два обстоятельства, являющиеся основой политического влияния чиновничества: «техническое» профессиональное знание, «приобретенное путем специального обучения» и «доступное лишь чиновнику, приобретенное с помощью ведомственного аппарата знание конкретных фактов» [Вебер М., 171—172]. Административная работа требует расчета и расчетливости, поэтому бюрократия обладает одним из самых высоких в обществе уровней самосознания, по которому может конкурировать с научным сообществом и политической элитой. Но в науке труд часто индивидуальный и не формирует такой корпоративной сплоченности и волевых качеств, а политическая элита обычно обновляется с более высокой скоростью, чем административный аппарат. Поэтому следует согласиться с тем, что не только политика влияет на администрацию, формируя ее, заказывая ей цели, функции, задачи, наделяя полномочиями, контролируя, но и администрация влияет на политику идеологически, в кадровом отношении, материализуя и, часто, корректируя политические решения.

Помимо указанных, существуют параллельные официальным государственным субъекты и каналы взаимовлияния политической сферы и системы государственного управления. В качестве таковых следует в первую очередь назвать лобби, группы интересов и корпорации. Но нельзя игнорировать также и микроуровень: взаимодействия государственной администрации с индивидуальными гражданами. Однако эта проблематика заслуживает самостоятельного отдельного рассмотрения.

По общему правилу, служебных органов государства всегда больше, чем органов принятия решений, поэтому государственная администрация обладает большей размерностью, нежели политические органы государственной власти. К тому же организационная среда, в которой живет государственная администрация, более стабильна. В первую очередь, это касается нормативной среды. Как следствие, административная система обладает большей инерционностью, для нее медленнее течет время, она не способна меняться с такой же скоростью, как политическая часть государственной власти. Различия накапливаются и приводят к необходимости регулярных административных реформ. Но административная реформа — это не реорганизация, не простое изменение состава органов государственного управления. Реорганизация направлена на достижение показателей внутренней (административной) эффективности, в то время как реформа — реакция на неспособность удовлетворить внешние требования, критерии внешней эффективности — политической. Поэтому для реорганизации достаточно внутренних ресурсов и решений. Реформа государственного управления (административная реформа) — это реакция политических органов государственной власти на неспособность государственной администрации

реализовать политику, удовлетворяя потребности общества и политической власти. Ожидание административной реформы от самого административного аппарата, от самой административной системы бесперспективно: ее цели, задачи, сроки, темпы, методы проведения, их разработка и концептуальное оформление — вопросы административной политики, требующие политического же решения на высоком политическом уровне, учреждения органа руководства реформой с высоким политическим статусом и органа оперативного управления. Такой вывод обосновывается теоретически и подкрепляется практикой всех успешных административных реформ, начиная с Хаммурапи. Управление развитием — стратегическая функция, от реализации которой государственные органы политического руководства не могут устраниваться.

ЛИТЕРАТУРА

- Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Учебник. М.: Зерцало, ТЕИС, 1996.
- Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997.
- Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. М.: Мысль, 1980.
- Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: Великобритания, Германия, США, Франция. М.: Логос, 1998.
- Вебер М. Парламент и правительство в новой Германии. К политической критике чиновничества и партийной жизни (май 1919) // Политические работы (1895—1919) / Пер. с нем. Б.М. Скуратова. М.: Практис, 2003.
- Власть // Политология: Энциклопедический словарь / Общ. ред. и сост.: Ю.И. Аверьянов. М.: Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993.
- Государственное управление и политика: Учеб. пособие / Под ред. Л.В. Сморгунова. СПб.: Изд-во С.-Петербургского ун-та, 2002.
- Государственное и муниципальное управление. Справочник. М.: Магистр, 1997.
- Козлов Ю.М. Сущность государственного управления // Государственное управление и административное право. М.: МГУ, 1978.
- Купряшин Г.Л., Соловьев А.И. Государственное управление. Учебное пособие для студентов вузов. М.: Университетский гуманитарный лицей, 1997.
- Курашвили Б.П. Очерки теории государственного управления. М.: Наука, 1987.
- Марини Фрэнк. Государственное управление (Public Administration) // Государственное управление. Словарь-справочник (по материалам «International Encyclopedia of Public Politic and Administration»). СПб.: ООО «Изд-во "Петрополис"», 2001.
- Обзорн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства / Пер с англ. Общ. ред. и вступ. ст. Л.И. Лопатникова. М.: ОАО Издат. группа «Прогресс», 2001.
- Пиккулькин А.В. Система государственного управления. Учебник для вузов / Под ред. проф. Т.Г. Морозовой. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997.

Файоль Анри. Из книги «Общее и промышленное управление» // Управление — это наука и искусство: А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тэйлор, Г. Форд. М.: Республика, 1992.

Шпилевский М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения. Казань, 1878.

Dimock Marshall E. Philosophy of Administration. N.Y., 1978.

Dimock Marshall E., Dimock Gladys O. Public Administration. Fourth edition. Holt, Rinehart and Winstone. Inc., N.Y., Chicago, 1969.

Gaus John M., White Leonard D., Dimock Marshall E. The Frontiers of Public Administration. Russell & Russell. N.Y., 1936.

Rosenbloom David H., Goldman Deborah D. Public Administration. Understanding Management, Politics, And Law // The Public Sector. Second edition. Random House Series in Political Science / Ed by Stethen J.Wayne. New York, 1987.

Simon Herbert A., Smithburg Donald W., Thompson Victor A. Public Administration / Ed by Alfred A.Knopf: N.Y., 1950.

Vivien A. Etudes administratives. Paris, 1845.

Whilson W. The Study of Public Administration // Political Sciences Quarterly. 1887. June.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Политическая власть, формы власти, функции власти, свойства власти, государственное управление, функции государственного управления, институты власти и управления, государственная администрация, система государственного управления

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие свойства политической власти проявляются в государственном управлении?
2. Что свидетельствует о производности государственной администрации от политической власти?
3. Каковы основные формы взаимовлияния политики и администрации?
4. Каковы признаки отличия политических органов государства и органов государственной администрации?