



Государственное управление — это целенаправленное организующее регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей.

Государственное управление — разновидность социального управления, но его природу и специфику определяют присущие только данному виду управления свойства.

1. Субъект целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий — государство. Характер государственного управления в конкретное историческое время определяется характером, конституционными основами (принципами) развития государства. Государство как мозговой центр дает импульсы — приказы государственному управлению — своего рода «нервной системе» общественного организма.
2. Государственное управление опирается на властные полномочия и представляет собой способ реализации государственной власти, которая распространяется на все общество (и на другие сообщества в рамках проводимой государством международной политики). Законы, иные основные, общие, типовые решения, правила, нормы, устанавливаемые государственной властью — общеобязательны, обеспечиваются авторитетом силы государства.
3. Специфику государственного управления составляют характер и объем охватываемых управлением общественных явлений. В центре государственного управления (смысл государственного воздействия) — решение общих дел, согласование действий всех граждан, защита совместного интереса, удовлетворение потребностей общества, а не отдельных граждан и социальных групп.
4. Комплекс методов и средств государственного воздействия составляют не только правовые, политические, экономические (регулирование, согласование, убеждение, стимулирование и т.д.), но и принуждение с помощью сил правоохранительных государственных органов. Государственная власть и управление в источнике имеет правовую и политическую обусловленность (легитимность), а в реализации — силу госаппарата, обладающего и средствами принуждения.

Государственное управление — воздействие государства на общественные процессы, управление делами всей общественной системы. Государство в данном случае выступает как основной (но не единственный) институт политической системы общества. Для государственного управления, осуществляемого президентом, правительством и иными органами исполнительной власти, представительными, законодательными органами и органами местного самоуправления, характерны следующие признаки:

- нормативно-распорядительное регулирование;
- подзаконный характер деятельности;
- использование властных полномочий.

2. Отличие государственного управления от управления в сфере бизнеса и политического управления.

При толковании государственного управления мы исходим из того, что понятие «управление» шире по содержанию, чем понятие «власть», ибо включает не только деятельность по принятию решений, но и деятельность (отношения, нормы, процесс) по подготовке и обеспечению, выполнению решений, непосредственное непрерывное управляющее воздействие. Власть — категория политико-правовая, в то время как управление — организационно-правовая и процессуально-технологическая. Это необходимо подчеркнуть, так как с принятием Конституции РФ 1993 г. термин «государственное управление» исчез из языка нормативно-правовых актов различной юридической силы. Реальный процесс исчезнуть не может и должен быть адекватно обозначен.

- Несовпадение определяется, прежде всего, установочными (целевыми) приоритетами. Менеджмент как составляющая рыночной экономики ориентирован на прибыль, рентабельность, выгоду. Государственное управление ориентировано на реализацию общенациональных, социальных интересов, потребностей, прав — здесь не существует прямой связи между коммерческим успехом и качеством предоставляемых обществу услуг.
- Менеджмент основан на частных инвестициях, индивидуальных вкладах и на продаже услуг, а государственное управление — на бюджетном распределении национальных доходов и средств, на налогообложении. Продукт, производимый фирмой, осязаем и конкретно оценивается. Продукт государственного и муниципального управления чаще всего неосязаем и незрим, ведь чистота в парках

и порядок на улицах, здоровье и благополучие принадлежат к той категории благ, присутствие которых никто не замечает или уж во всяком случае не пытается выразить в количественных (ценовых) показателях.

- Деятельность и отношения в сфере менеджмента строятся в основном на нормах частного права (гражданского, трудового и т.д. — по горизонтали); в государственном управлении деятельность и отношения по своему характеру связаны с нормотворчеством, правовым регулированием общественных отношений и процессов и реализацией норм публичного права (по вертикали и горизонтали отношений).
- Органы государства в отличие от частных фирм (с их правом на коммерческую тайну) более подвержены влиянию, давлению, контролю со стороны общественных институтов: политиков, избирателей, заинтересованных групп, граждан.
- Различия есть и в методах управляющего воздействия, ибо в менеджменте на уровне диспозитивных отношений преобладают экономические, социально-психологические методы, в государственном управлении в арсенале методов имеется и легитимное принуждение.
- Очевидно различие и в объеме применения воздействия. Такие сферы жизнедеятельности общества, как оборона, правопорядок, внешнегосударственные и международные отношения, налогообложение и другие, всегда были и есть прерогатива государства, регламентируются общенациональными интересами, политической целесообразностью и не могут быть отданы на откуп частному сектору.

Таким образом, государственное управление и менеджмент расходятся по установочным приоритетам (по духу отношений и деятельности), источникам и ресурсам, методам и объему управляющего воздействия.

Государственное управление и менеджмент как процесс управляющего воздействия имеют определенные общие показатели результативности, сближаются в технологии осуществления:

- 1) оба (в идеале) нацелены на эффективность, целесообразность, малозатратность; на оперативное реагирование на изменения конъюнктуры;
- 2) и менеджеры, и государственные служащие в оперативной деятельности относительно самостоятельны и предприимчивы (хотя не в равной степени), что не

исключает нахождение баланса между централизованным управлением и свободой действий на местах.

В государственно-управляющем воздействии невозможно четко отделить политические функции от административных — приложения политико-правовых норм к конкретным ситуациям и индивидуумам, политические органы и должности — от административных публичных служб и государственных служащих; можно лишь расставлять акценты в деятельности (в основном — политические, в основном — административные, политико-административные, административно-политические).

Исходя из того, что политика есть не только формирование, но и реализация политического курса, политика не может быть «вынута» из государственной службы. У государственных служащих есть своя политика: они имеют достаточную свободу при решении вопросов — когда, как и в какой мере реализовать принятые законы, иные политико-правовые решения (акты). Составляя правила, инструкции и другие административные предписания, государственные служащие становятся участниками формирования и реализации правоприменительной политики.

Сущностная «связанность» политиков и администраторов подтверждается реальностью их взаимоотношений.

Формально политический чиновник обладает более высоким статусом, чем карьерные государственные служащие: он призван воплотить политическую программу, курс. Однако на практике отношения между ними часто определяются следующими обстоятельствами.

- Политический чиновник чаще всего дилетант в сфере управления по сравнению с карьерным служащим, который прошел все ступени управления, имеет стаж, образование, компетентность, знает технологию реализации политического решения. Это обстоятельство ставит политика в какой-то степени в зависимость от государственного служащего. Последний выступает в роли советника, консультанта у политика, а чтобы советы были в унисон — люди должны быть единомышленниками.
- Политик в управлении подбирает команду, способную реализовать политическую программу, с которой он вошел в систему административно-исполнительных органов. Вот как об этом пишет политик Ю.М. Лужков: «Качественный состав команды — вопрос эффективности всей нашей работы. Мы работаем на результат. С этой задачей справится только команда соратников. И только потом — команда

исполнителей».

- Политик приходит в исполнительные органы на определенный срок. Ему необходимо подстраховаться, чтобы в случае поражения на следующих выборах удержаться в госаппарате на какой-либо карьерной должности, значит он заинтересован в компетентных чиновниках, их знаниях, профессиональном багаже, хороших отношениях.
- Служебные отношения зачастую перерастают в союз, сращение политической и административной элиты, направленный против тех, кто мешает им осуществлять корыстные цели. Поэтому нужна система общественного, гражданского контроля за деятельностью госаппарата, его политико-административной элиты, истеблишмента.

В соотношении политики и администрирования в государственном управлении принципиально важно верховенство права (закона), решений над политическими действиями, политики над администрацией, властью. Руководящие посты в управлении должны быть у политиков. Вместе с тем, государственное управление как административно-правовой процесс, деятельность не может утратить собственного политического характера, осуществляя связь между различными слоями общества, реализуя, координируя различные интересы, в том числе и свои собственные.

3. Характеристика основных структурных уровней управления.

В основу классификации видов управляющего воздействия берутся различные основания. В качестве объекта управления могут быть: сфера общественной жизнедеятельности, она обязывает различать экономическое, социальное, политическое, духовно-идеологическое воздействие; структура общественных отношений, предполагающая управление экономическими, социальными, политическими, духовно-идеологическими отношениями и процессами; характер и объем охватываемых воздействием общественных явлений, служащий показателем для различения управления обществом, управления государством, управления отраслями (предприятиями, фирмами и т.д.), управления территориями.

Определяющим основанием для различения видов управляющего воздействия служит субъект, включающий в себя институциональную и личностную компоненты.

Если институция (установление) учреждена государством (сверху), образуется в установленном конституционно-правовом (юридическом) порядке в целях осуществления функций государства, то есть определяющий субъект — государство, его органы, структуры и лица — речь идет о государственном управлении.

Если институция учреждена самим обществом (снизу), образуется на основе прямого волеизъявления населения, в установленном конституционно-правовом порядке в целях самоорганизации, саморегулирования общественных процессов и отношений, самостоятельного решения местных дел, т.е. определяющий субъект — органы местного самоуправления — речь идет о муниципальном самоуправлении либо общественном управлении.

Если институция (установление) учреждена частным образом в целях частного предпринимательства и хозяйственной деятельности, образована в установленном юридическом порядке, т.е. определяющий субъект — собственник, хозяин дела, предприниматель — речь идет о менеджменте.

Термин «менеджмент» в российской литературе последних лет часто употребляется в связке с прилагательным «государственный» и как синоним государственному управлению. В связи с этим целесообразно обозначить нашу методологическую позицию.

4. Государство как субъект управления. Основные характеристики государства.

Государство как субъект управления общественными процессами, существуя не одно тысячелетие, проявило себя как универсальная организация общества. Оно есть форма и способ упорядочения и обеспечения нормальных условий для жизнедеятельности людей. Это самая большая и всеобъемлющая в мире организация, которой присуще такое качество, как всеобщность. Государство обладает всеми чертами организации, имеет иерархическую структуру, аппарат управления, т.е. государственный аппарат, подобного которому не имеет ни одна организация. Он специализирован по ветвям власти, наделен публично-правовыми функциями, выступает в качестве необходимого механизма обеспечения реализации общественных функций государства внутри страны и на международной арене.

Государство является основным институтом политической системы общества, оно $\frac{3}{4}$ главный стержень и олицетворение политической власти, государство $\frac{3}{4}$ универсальная общественно-политическая организация, обладающая публичной

властью и специализированным аппаратом управления социальными процессами в пределах определенной территории, на которую распространяется его суверенитет.

Более конкретно сущность государства как многогранного социального образования можно выразить с помощью выделения его признаков. Обычно выделяются следующие признаки государства:

- территория- это ограниченное пространство, в пределах которого распространяется суверенитет государства и где органы государственной власти осуществляют свои полномочия. Это физическая основа власти и юридической компетенции государственных органов. Она включает сушу, недра, водное и воздушное пространство, континентальный шельф и др.;
- население — человеческое сообщество, проживающее на территории государства. Следует различать понятия «население» и «народ». Народ $\frac{3}{4}$ это социальная общность, члены которой обладают чувством общей культурной и исторической идентичности благодаря общим чертам культуры и исторического сознания. Население может состоять из одного народа или из многих «больших» (многочисленных) и малых (малочисленных) народов;
- публичная власть способность, возможность и право определять общественное поведение и деятельность населения, проживающего на территории данного государства. Важной чертой политической власти в государстве является ее институционализированный характер, так как она осуществляется посредством органов и учреждений, объединенных в единую иерархическую структуру. Отличительными чертами государственной власти являются также ее всеобщность, универсальность, общеобязательность, легитимность;
- налоги общеобязательные и безвозмездные платежи, взыскиваемые в заранее установленных размерах и в определенные сроки, необходимые для содержания органов управления, поддержания жизнедеятельности государства. В основном налоги взимаются принудительно, однако развитые формы государственности переходят постепенно к добровольной форме уплаты налогов;
- право система общеобязательных законодательно закрепленных правил поведения, которая является одним из важнейших средств управления и начинает формироваться с появлением государства. Государство осуществляет правотворчество, т.е. издает законы и другие нормативные акты, адресованные всему населению;

- армия вооруженные силы, которые выполняют функцию защиты государства от внешних угроз, являются необходимым атрибутом любого государства;
- государственный суверенитет — международная правосубъектность, способность государства проводить независимую внешнюю и внутреннюю политику, обеспечивать верховенство государственной власти на всей территории страны и независимость государства на международной арене. Различают внешний и внутренний суверенитет. Внутренний ³/₄ верховенство в решении внутренних дел, внешний ³/₄ независимость во внешних делах.

Иногда выделяют такие дополнительные признаки, как единый государственный язык, гражданство, государственная символика, единая денежная система, единая информационная система, международное признание.

5. Основные этапы эволюции государства.

История государства — сложный и многообразный процесс, опосредованный многими историческими, региональными особенностями каждой эпохи, спецификой локальных цивилизаций (греко-римской, древневосточных, средневековых эпох на Востоке и на Западе), общественно-экономических формаций и другими факторами. Существовая на протяжении тысячелетий, государство изменяется вместе с развитием общества. С точки зрения взаимоотношений государства, общества и личности можно выделить пять основных этапов эволюции государства.