МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Академия управления при Президенте Республики Беларусь

**РЕФЕРАТ**

по дисциплине: Государственное управление

на тему: Пересечение теории и практики государственного управления. Субъективация власти: от демонии к профессиональным государственным служащим

МИНСК 2010

Основополагающими категориями в теории государственного управления являются понятия "государство", "государственное управление", "политическое управление", "государственное администрирование", "административно-государственное управление", "бюрократия".

Начнем с понятия "государство". История показала, что форма государств, характер их деятельности, средства и методы управления зависят от общего уровня развития человеческого сообщества, от сложившейся в данном социуме политической культуры, преобладающих религиозно-философских воззрений, потребностей экономического развития и многих других факторов.

Государство - это политическая целостность, созданная национальной или многонациональной общностью людей на определенной территории, где с помощью политической элиты, монополизирующей власть, поддерживается юридический порядок, включая законное право на применение насилия.

Признаками государства являются: публичная власть, располагающая специальным аппаратом управления и принуждения (армия, полиция, суд); территория, на которую распространяется юрисдикции данного государства (право производить суд); система права - совокупность обязательных норм, соблюдение которых обеспечивается органами власти.

Государственная власть носит универсальный характер, поскольку она распространяется на всех граждан данного государства, на все его организации и учреждения. Государственный суверенитет предполагает полную независимость во внутренних делах и внешних сношениях, то есть над властью государства, признаваемой суверенной, не стоит никакая иная власть, способная подчинить его себе или воспрепятствовать ему в реализации его воли. В международной сфере суверенитет государства выражается в его праве самостоятельно, независимо от других государств, решать все свои внутренние вопросы и вступать в международные соглашения. Уважение суверенитета является основным принципом международного права, закрепленным Уставом ООН.

Государство выполняет целый ряд важных внутренних и внешних функций (задач). Главной внутренней функцией является достижение социально-политической стабильности, служение общему благу. Государство стремится выступать в качестве главного арбитра при столкновении политических интересов, не допускать обострения социальных конфликтов и разрешать их мирными средствами. Помимо этого оно обеспечивает внутренние функции:

- экономические, выступая главным координатором и регулятором экономических процессов;

- социальные, обеспечивая систему социального страхования, общественных компенсаций, социальной опеки, развитие здравоохранения;

- культурно-образовательные, выступая основным гарантом сохранения и приумножения национальной науки и культуры, развития системы народного образования; .

- экологические, отвечая за охрану окружаюшей среды на своей территории.

Внешние функции государства направлены на реализацию его интересов и целей на международной арене. Основными из них являются: обеспечение национальной безопасности, отстаивание государственных интересов в международных отношениях, развитие взаимовыгодного сотрудничества, участие в решении глобальных проблем.

**Государственное управление** - это система принятия политических и административных решений, которые проводятся в жизнь с помощью административно-государственного аппарата.

Политическое управление включает систему принятия политических решений, разработку государственной политики и государственных программ по всем приоритетным направлениям государственного развития.

Административное или, точнее, административно-государственное управление осуществляется государственными служащими. Достаточно часто в научной литературе, да и в реальной жизни, аппарат чиновников называют бюрократией. Когда термин "бюрократия" встречается рядовому гражданину, он думает о бюрократической волоките, которую необходимо преодолеть, чтобы добиться каких-либо услуг или информации. В социальных науках администрацией или бюрократией принято называть любую крупномасштабную организацию профессиональных служащих, чья основная обязанность состоит в том, чтобы осуществлять политику тех, кто принимает решения.

В идеале государственная администрация - это рациональная система или организованная структура, предназначенная для квалифицированного, эффективного исполнения общественной политики. Она имеет достаточно строгую иерархию власти, посредством которой ответственность за выполнение государственных решений опускается сверху вниз.

Постараемся разобраться, в чем состоит сегодня административно-государственное управление и что такое государственное администрирование. Для этого необходимо обратиться к современным научным исследованиям. В западной политологии оба этих понятия обозначаются одним термином "public administration". В узком смысле слова "public administration" означает профессиональную деятельность государственных чиновников. На русский язык это можно перевести как государственное администрирование.

Американская энциклопедия определяет государственное администрирование как "все виды деятельности, направленные на осуществление решений правительства". В широком смысле слова "public administration" - это не только профессиональная деятельность чиновников, но и вся система административных институтов с достаточно строгой иерархией власти, посредством которой ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху вниз. В русском языке этому понятию соответствует административно-государственное управление.

Французский политолог Р. Грегори в монографии "Французская гражданская служба" дает определение административно-государственного управления как "особой социальной функции, направленной на упорядочение развития в интересах всего общества, где государственный чиновник выступает специальным агентом власти".

Английские политологи Дж. Гринвуд и Д. Вильсон полагают, что административно-государственное управление - "это деятельность, организация институтов и предметов изучения". Сегодня большинство политологов считают, что административно-государственное управление и государственное администрирование связаны с тремя сферами власти - законодательной, исполнительной и судебной.

Наиболее последовательно эта точка зрения выражена в монографии американских политологов Ф. Нигро и Л. Нигро "Современное государственное администрирование". Авторы дают развернутое определение административно-государственной деятельности: "Государственное администрирование означает скоординированные групповые действия в государственных делах:

- связанные с тремя сферами власти - законодательной, исполнительной, судебной - и их взаимодействием;

- имеющие важное значение в формировании государственной политики и являющиеся частью политического процесса;

- значительно отличающиеся от администрирования в частном секторе;

- тесно связанные с многочисленными частными группами и индивидами, работающими в различных компаниях и общинах.

Мы предлагаем следующие определения. Административно-государственное управление - это осуществление государственной политики через систему административных учреждений, при котором ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху вниз. Государственное администрирование - это деятельность профессиональных государственных служащих по осуществлению общественной политики.

Во всех перечисленных выше определениях речь идет об объективной характеристике административно-государственного управления и государственного администрирования. Действительно, административно-государственная власть имеет объективную природу: администрация прежде всего подчинена закону и подотчетна представительным органам. Издаваемые администрацией акты управления развивают, уточняют, детализируют, применяют в конкретной обстановке существующие законы.

Однако властные полномочия реализуются людьми, их исполнение - процесс волевой, умственный, эмоциональный, который может осуществляться как правомерно, рационально, так и волюнтаристски, иррационально. Поэтому административно-государственное управление как субъективная категория может изменять реальную действительность в лучшую и худшую стороны. Это громадная созидательная и разрушительная сила.

Субъективация власти происходит с того момента, кoгдa человек занял руководящую должность, которая, будучи первичной организационной единицей, компонентом аппарата, имеющим часть его компетенции, не безличностна. С ее помощью индивидуальная воля служащего трансформируется в государственную. Должность можно сравнить с ролью, а служащего - с актером, играющим хорошо или плохо написанную для него автором роль. Административная должность, трансформируя индивидуальную властную волю в государственную, многократно усиливает первую во всех ее проявлениях, как положительных, так и отрицательных.

История знает немало примеров, когда административная власть "пигмея" превращала в "гиганта". Это личностное усиление происходит посредством всех элементов, составляющих содержание данной должности: ее авторитета, полномочий и др. Вступление в должность одновременно нередко бывает связано с получением различных материальных и нематериальных благ, что не может не влиять на личные качества руководителей. У последних может гипертрофироваться вкус к власти, и тогда происходит обратный процесс: государственная воля трансформируется в личную, государственная власть присваивается должностным лицом, используется в собственных видах и интересах. В итоге руководящий работник служит не обществу, а самому себе, его личная воля, ставшая государственной, задает тон последней, направляет ее по нерациональному, неправомерному или даже преступному пути.

Одна из форм присвоения административной власти - злоупотребление ею - когда руководитель использует вверенные ему служебные полномочия для протекционизма, незаконного приобретения различных социальных благ и так далее. Значительно более деформированная форма присвоения государственной воли - демония административной власти. Под последней понимается проявление воли руководителя, стремящегося решить крупные государственные задачи и одновременно преследующего собственные эгоистические цели (жажда большой власти, славы, почестей и так далее).

Наиболее опасное ее проявление - стремление к расширению сфер деятельности, бесконтрольному властвованию. Демония власти толкает руководителя идти дальше возможных пределов, не считаясь с человеческими, материальными и финансовыми издержками, пренебрегая интересами конкретных людей, их субъективными правами.

Многовековой опыт показал, что исполнительная власть по природе своей стремится к независимости и бесконтрольности.

Стремление административной власти стать всеохватывающей, неограниченной, бесконтрольной обусловлено некоторыми факторами. Первый фактор - генезис власти, прогрессивное развитие которой идет по пути разделения, отделения от "единой и неделимой власти" двух других - законодательной и судебной, укрепления последних и расширения их влияния на административную. А она, используя существующие традиции, взгляды, структуры, стремится не уступать своих позиций, освободиться от контроля, превратить его в фикцию, красивый орнамент своего могущества.

Второй фактор, не менее мощный, - чрезвычайные обстоятельства, войны, эпидемии, стихийные бедствия, технические, экологические, экономические катастрофы, массовые беспорядки, требующие установления чрезвычайных режимов, в условиях которых роль и полномочия исполнительной власти резко усиливаются. Часто властолюбивые руководители провоцируют возникновение таких ситуаций, а иногда просто обманывают людей, убеждая их, что чрезвычайные условия уже возникли или реальна угроза их быстрого наступления (запугивание агрессией, усилением классовой борьбы и так далее).

Третьим фактором является зависимость от администрации других властей. Последние возникают позднее, не сразу создают свою финансовую базу, другие средства воздействия, их аппараты малочисленны и так далее. Администрация активно участвует в подборе кандидатов в депутаты и на судебные должности, осуществляет организационно-материальное и информационное обеспечение представительных и юрисдикционных систем, подготавливает для одних вопросы, а для вторых - уголовные дела, помогает удовлетворять материальные, культурные потребности депутатского и судебного корпусов, соблазняя их представителей должностями, зарубежными командировками, а в наших условиях еще и квартирами, машинами, дачами, разнообразными привилегиями.

Четвертый фактор - сущностные особенности самой административной власти: ее универсальность, огромный аппарат, экономическая мощь, наличие в ее непосредственном ведении многочисленных источников информации, большого арсенала принудительных средств. К этому нужно добавить объективно обусловленную и закрепляемую правом "свободу усмотрения", оперативную самостоятельность "исполнительно-распорядительных органов", которая резко возрастает в условиях чрезвычайных ситуаций.

Демония исполнительной власти свое логическое завершение получает в тоталитарных обществах, при создании административно-командных систем, в которых администрация поглощает гражданское общество, в структуре государства доминирует управленческий аппарат, а приказы и импульсы, не встречая сдержек и противовесов, с огромной силой устремляются вниз от центра к периферии.

Что можно противопоставить демонии административной власти? Прежде всего создание эффективной системы сдержек и противовесов, которые могли бы смирить демонические свойства административной власти и превратить ее в институт, надежно служащий обществу. Развитие гражданского общества и обеспечивающего его потребности законодательства наряду с разделением властей - необходимые условия превращения административной власти в исполнительную власть правового государства. Создание сильной законодательной и судебной властей позволяет сократить полномочия администрации, демократически ее формировать, направлять и контролировать.

Активизация работы законодательных органов, развитие административной юстиции, образование хозяйственных судов и ряд других мероприятий - это важные шаги в реализации идеи разделения власти.

Действенным началом демократизации управления является закон. Он придает формальную определенность деятельности субъектов управления, упорядочивает ее, четко устанавливает их полномочия, создает преграду произволу. С помощью законов представительные органы направляют деятельность исполнительно-распорядительного аппарата, предусматривают ответственность субъектов управления за противоправные служебные действия, побуждают служащих правомерно использовать свои полномочия и исполнять служебные обязанности.

Большую роль в противодействии демонизму административной власти играет высокий уровень профессиональной и политической культуры государственных служащих. Способность должностных лиц прислушиваться к общественному мнению, уважать представителей народа, отвечать перед ними за свои действия, постоянно помнить о пределах своей власти - все это возможно в условиях прочных демократических установлений в государственном управлении и высокого уровня правовой культуры общества. Очень важно, чтобы такие категории, как "подчинение закону", "ответственность перед представительным органом", "уважение прав гражданина", стали правовыми политическими ценностями, социально осознанными и глубоко прочувствованными каждым должностным лицом.

Именно поэтому во вceх демократических странах мира важное значение придается профессиональной подготовке государственных служащих. Специальность "public administration" существует в ведущих университетах Западной Европы и США. В качестве примера можно привести Американский университет в Вашингтоне. Здесь создана Школа государственных дел (The School of PubIic Affairs). Школа имеет три кафедры: правительства, права и общества, государственно управления. Студентам предлагаются программы по государственному управлению, политическим наукам, праву, управлению государственными финансами, развитию человеческих ресурсов.

Акцент на изучении политических наук сделан не случайно. Динамичный процесс социальных изменений в конце ХХ века требует принципиально новых качеств и навыков от профессиональных государственных служащих и руководителей. Они должны владеть современными методами и средствами реформирования государственных организаций, обладать способностями управлять инновационными процессами, преодолевать социальную и организационную инертность бюрократических структур. Это предполагает глубокие знания теории политики, управления, конфликтологии, политического анализа, теории принятия решений, социального прогнозирования. Все программы объединены одной целью - развить в каждом студенте способности ученого, специалиста и лидера.

В России в 1992 г. Роскадры совместно с Учебно-методическим объединением вузов по направлению обучения "Менеджмент" разработали пакет документов об открытии новой специальности "Государственное и муниципальное управление". Комитет по высшей школе Министерства науки России включил ее в перечень специальностей высшего образования и предоставил право кадровым центрам готовить специалистов данного профиля. Сегодня, спустя уже более десяти лет, можно отметить, что специальность "Государственное и муниципальное управление" заняла важное место не только в профильных вузах, но и в университетах. И это не случайно: специалисты в области государственного управления нужны на самых разных уровнях государственной иерархии.

Особенно в условиях кризиса системы государственного управления, который выражается в том, что граждане перестали доверять институтам власти, не интересуются политическими проблемами, не голосуют на выборах или голосуют "против всех".

Для того чтобы современный человек вновь захотел стать частью политического сообщества граждан, необходимо восстановление атмосферы доверия к государственным служащим в обществе.

Перефразируя А. Барбюса, можно сказать, что профессиональное политическое образование поможет государственным администраторам "перевести" идеи и действия политиков с "государственного" и "политического" языка на язык гражданский. Именно поэтому государственное администрирование признано всем цивилизованным миром в качестве особо важной для общества деятельности, родившейся на пересечении политической теории и практики.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Public administration // Encyclopedia Americana. 1996. №22.
2. Greenwood J., Wilson D. Public Administration of Britain. Winchester, 1984.
3. Nigro F., Nigro L. Modern Public Administration. N.Y., 1970.
4. Василенко, И. А. Государственное и муниципальное управление: учебник. – 2-е изд. испр. и доп. – М.: Гардарики, 2010. – 317 с.
5. Prigogine I. The end of Centainty. N.Y., 1997.
6. Bell D. Sociological Journeys. Essays 1960 – 1980. L., 1980.
7. Myrdal G. Challenge to Afflyence. N.Y., 1963.
8. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. Киев, 1996.
9. Ардан Ф. Франция: Государственная система. М., 2009.
10. Актуальные проблемы государственного строительства, управления: Сб. науч. трудов /под ред. Н.И.Глазуновой. – М.. 2009.
11. Гуторова А.Л. Система государственного управления: В 5 кн. Кн. 2. Государство и политика. М., 2000.
12. Емельянова Т.С. Институционализация государственной службы в условиях политического развития современной России: особенности, тенденции, приоритеты. М., 1999.
13. Хилль В. Базисные концепции исследований в менеджменте //Проблемы теории и практики управления. 2009.
14. Чиркин В.Е. Государственное управление. М., 2007
15. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. М., 2005.
16. Щетинин В. Подготовка менеджеров: морально-этические проблемы //Проблемы теории и практики управления. 2009