

ТЕМА 1

ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОТРАСЛЬ ЗНАНИЯ И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

1. Публичное управление в системе знаний
2. Специальные курсы публичного управления и основные подходы обучению
3. Методология изучения публичного управления
4. Классификация механизмов публичного управления

1. ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ЗНАНИЙ

Управление — универсальный и необходимый элемент окружающего нас мира. В предельно широком смысле слова — это различные способы воздействия субъекта на объект, изменяющие положение, поведение и свойства субъекта.

С этих позиций даже тяготение планет Солнечной системы можно в какой-то мере рассматривать как взаимное многостороннее управление. Однако под управлением чаще всего понимают не стихийное, а целенаправленное воздействие со стороны людей (созданных ими устройств) на те объекты, которые поддаются регулированию. Далеко не все объекты, события, состояния могут быть предметом управления людей (например, космос). Применять управленческие меры к недолжному объекту бесполезно. Не все цели могут быть достигнуты при управлении (например, в сфере управления погодой). Поэтому применяя управленческие меры, нужно ставить реальные цели.

Управлять можно естественными объектами (например, с помощью упорных тренировок человек может изменить свою фигуру), физическими процессами (управление ядерной реакцией с целью получения “мирной” энергии, а не взрыва), техническими системами (управление автомобилем). Дрессировщик управляет поведением животного, регулирует свое поведение человек, сдерживая гнев или раздражение, и т.д.

Управление направлено на достижение какого-либо результата, оно должно быть результативным. Однако не всякое воздействие даже на должный объект и с реальной целью, дает результат, к которому стремился управляющий субъект. Иногда принимаемые им меры не дают никакого результата, а нередко приводят к обратным последствиям. Последнее не

означает, что управление отсутствует, просто воздействие не достигло желаемой цели.

Чаще всего воздействие при управлении понимается как однолинейное: субъект — объект. Мы видим обычно лишь эти прямые связи, но есть и обратные связи: воздействие объекта на управляющий субъект. Эти связи очень важно учитывать особенно в публичном управлении: реакция населения на управленческие меры органов государственной власти и муниципального управления может изменить и часто изменяет управленческие решения. К тому же субъекты и объекты управления в этом процессе могут поменяться местами: объект становится субъектом (подчиненные требуют, чтобы начальник, который утратил доверие, ушел с занимаемой должности, и добиваются этого). Обратные воздействия тоже могут рассматриваться с точки зрения кибернетики как управление, в них может быть цель (в результате забастовки администрация предприятия повышает заработную плату), но в государственном и муниципальном управлении для характеристики обратных связей (в форме воздействий) термином “управление” не пользуются, под ним понимаются прямые связи волевого, “командного” характера.

Управление – это целеполагание (осознанное, предвиденное, продуманное), организация и регулирование взаимодействия людей, связанное с собственной общественной, коллективной и групповой жизнедеятельностью, которая осуществляется как непосредственно (в форме самоуправления), так и через специально созданные структуры.

Различные вопросы управления изучаются многими отраслями знания. В рамках данной дисциплины речь идет только об управлении в обществе на уровне страны и муниципального образования, то есть о публичном управлении.

Публичное управление – это практическое, организующее и регулирующее влияние государства на общественную жизнедеятельность людей с целью ее упорядочивания, сохранения или превращения, опираясь на властную силу, которую ограничивает действенный общественный контроль как основной фактор планирования в обществе верховенства права.

Поскольку публичное управление является неотъемлемой частью общества, то все или почти все гуманитарные науки, а нередко и другие

науки касаются этих вопросов. Вместе с тем в публичном управлении и в процессе создания знаний о публичном управлении широко используются данные и методы других, *негуманитарных* наук. В публичном управлении все шире применяются автоматические системы, современная техника, а знания о нем формируются в том числе на базе использования математических методов, кибернетики, синергетики, информатики.

Каждая из наук и отраслей знания подходит к изучению проблематики публичного управления, тех или иных его сторон со своих позиций.

Философия, раскрывая наиболее общие законы природы, общества, человеческого мышления, изучает объективную необходимость управления, в том числе в обществе, его возможности и пределы, субъективную и объективную стороны управленческих отношений.

Социология, предметом исследования которой является общество, рассматривает публичное управление в его взаимосвязях и отношениях с различными социальными, профессиональными и иными слоями населения.

Политология изучает публичное управление в той мере, в какой оно относится к политическим институтам, входит в сферу политических отношений.

Экономические теории (ранее эта дисциплина нередко называлась «политическая экономия») изучают управление в связи с экономикой (прежде всего, с позиций макрорегулирования).

Процессами управления, включая публичное управление как часть общего понятия управления, занимается *кибернетика*, уделяя особое внимание прямым и обратным связям, управление сложными системами изучает *синергетика*.

Поскольку различные стороны публичного управления регулируются правом, юридическими нормами, те или иные стороны государственного и муниципального управления (органы, полномочия и др.) изучаются многими *юридическими науками*:

теорией государства и права (наиболее общие вопросы),
конституционным правом (конституционное регулирование),
административным правом (деятельность исполнительной ветви государственной власти),
науками, изучающими судебную власть, и др.

Вопросы государственного управления (вместе с более широкими проблемами) исследует *государствоведение*. Существует специальная юридическая дисциплина — *муниципальное право*.

Другие юридические дисциплины также касаются вопросов государственного и муниципального управления, а иногда и управления в общественных объединениях.

В *гражданском праве* это, например, вопросы управления государственной собственностью (оперативное управление, хозяйственное ведение и др.),

в *трудовом* — правила трудового распорядка на государственных предприятиях,

в *земельном* — правила отвода земель,

в *гражданском и уголовном процессе* — управление судьей ходом рассмотрения конкретного дела в соответствии с процессуальными нормами закона,

в *уголовном праве* применяются наказания в связи с нарушениями порядка управления.

Вопросы управления изучаются в финансовом, таможенном праве и т.д. Вряд ли можно найти такую отрасль правовых знаний, которая не касалась бы личного управления. Проблемы публичного управления занимают при изучении деятельности массовых общественных объединений с неправовых позиций (например, партийное строительство).

2. СПЕЦИАЛЬНЫЕ КУРСЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ ОБУЧЕНИЮ

В Украине, России и почти во всех зарубежных странах существуют специальные курсы, изучающие государственное и муниципальное управление. В Украине и России эти курсы обычно разделены: отдельно изучается государственное, отдельно — муниципальное управление. С юридических позиций первое изучается административным правом, второе — муниципальным. Кроме того, в специализированных (управленческих) вузах и на специализированных факультетах существует множество дисциплин по различным сторонам управления (управление промышленностью, транспортом, культурой и т.д.).

В зарубежных вузах обычно есть курсы, называемые «публичная администрация» (public administration), «публичное управление» (public management, public government), «административные науки» (administrative sciences).

Дисциплины, посвященные вопросам публичного управления, в западных университетах появились столетия назад, хотя представляли собой собрание фрагментов из различных отраслей знания.

Эволюция публичного администрирования:

До 50-х годов XIX в. в курсах публичного управления господствовал узкий («камеральный») подход, изучались некоторые вопросы управления в рамках одной страны.

Со второй половины XIX в. и до 50—60-х годов XX в. в науке об управлении наблюдалось стремление к созданию универсальных, всеохватывающих теорий.

В 50—60-х годах прошлого века обозначился переход к дифференциации, к углубленному изучению отдельных сегментов, управленческих институтов.

С 80-х годов XX в. разрабатываются теории среднего уровня, развивается так называемый неконституциональный анализ.

Изучение управленческих органов продолжается, но главное внимание уделяется их связям, взаимодействиям, роли, методам деятельности, различным институтам в управленческом процессе. Это характеризуется как динамический подход к институтам управления.

Как правило, объектом изучения за рубежом является деятельность государственных органов, а также так называемых *публичных корпораций*: структур, учреждаемых как юридические лица органами государства или муниципальными органами для управления в сфере общественных потребностей (снабжение водой, электроэнергией и др.). Специфика управленческой деятельности муниципальных органов изучается в меньшей степени. Во-первых, их во многом подменяют публичные корпорации, а во-вторых, нередко муниципальные органы трактуются как «агенты» государственной власти, а их деятельность — как продолжение государственной деятельности. Публичное управление в общественных объединениях (корпоративное управление) в таких курсах обычно не рассматривается.

В подходах к изучению публичного управления в западных странах существует два направления.

Первое — это **экономический подход**. Он требует применять в управлении рыночные механизмы для улучшения администрирования и его удешевления. Такой подход подвергается некоторыми специалистами критике:

- считают, что он снижает роль гражданина, человека до потребителя управленческих (прежде всего государственных) услуг и клиента управленческих органов (речь идет главным образом о государстве);
- снижается также роль должностного лица. Это лицо подчиняется системе «финансовых вызовов» (т.е. потребностей) и финансовых санкций, а индивиды в своих требованиях к администрации руководствуются «разумным эгоизмом» (возможно меньше налогов, чтобы необходимое управление осуществлялось).

Часть сторонников экономического подхода (идеологи «нового публичного менеджмента») полагают, что управленческая работа может быть улучшена, если администратору не платить должностной оклад, а оплачивать каждое его действие (заметим, что на практике это весьма затруднительно). Их взгляды оказали влияние на порядок публичного управления (государственного и муниципального) во многих странах. С их подходами связано широкое распространение института публичных корпораций.

Иную позицию по вопросу об отношениях граждан и управления занимают сторонники **политического подхода** (теории коллективных действий). Их позиция выражена тезисом «голос и лояльность». Это — социальный контроль за управлением и партиципация граждан в управлении («голос»), а также добровольное следование граждан правилам, поскольку эти правила выработаны при их участии («лояльность»). Лояльность означает, что у управленцев общие цели с управляемыми, каждый отвечает за другого, ибо все заинтересованы в целостности жизненных порядков.

Сторонники политического подхода требуют демократизации управления, большей открытости. Эти взгляды тоже получили свое практическое выражение. В конце XX — начале XXI в. во многих странах принято законодательство, названное «законы об открытых окнах». Они устанавливают, что каждый гражданин (в большинстве стран и лица без

гражданства, и иностранцы) может за сравнительно небольшую плату получить по своему требованию копию любого управленческого акта (включая правительственные), если такой акт не имеет секретного характера (в «законах об открытых окнах» дан точный перечень вопросов секретного характера в странах тоталитарного социализма (КНДР, Куба и др.) в качестве публичного управления изучается лишь государственное управление поскольку концепция местного (муниципального) самоуправления отвергается. Советы и подчиненные им органы рассматриваются как органы государственной власти. При этом изучение базируется на принципах марксизма-ленинизма (руководящая роль коммунистической партии, отказ от разделения властей и др.) с учетом местной специфики (марксизм-ленинизм и идеи Мао Цзэдуна в Китае, марксизм-ленинизм и идеи чучхе в КНДР и т.д.). Кроме того, в этих странах иногда преподаются приближенные к практике дисциплины: государственное строительство и партийное (коммунистической партии) строительство.

3. МЕТОДОЛОГИЯ ИЗУЧЕНИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В науке о публичном управлении (государственном, муниципальном, корпоративном) существуют различные школы, объединяющие ученых-единомышленников. О некоторых из них упомянуто выше. Вместе с тем имеются различные методологические подходы, методологические установки, которые существенно разделяют многих исследователей. Это тоталитарный, демократический и государственно-религиозный методологические подходы.

При *тоталитарном подходе* к публичному управлению акценты делаются на необходимости сильной государственной власти (в некоторых случаях — диктатуры определенного социального слоя в обществе или персональной диктатуры вождя), осуществляется фактическое слияние органов государства, правящей партии (обычно коммунистической, но бывают и другие), общественные объединения подчинены правящей партии и органам государства, местное самоуправление отменяется. Это административно-командная система управления. В тоталитаризме видят силу и эффективность публичного управления.

Демократические концепции государственного и муниципального управления представлены огромным количеством различных школ, в числе школ, связанных с идеями «государства - зла» и «государства - добра», «государства — ночного сторожа» и государства — всесильно регулятора, школ, отстаивающих приоритет экономических или политических методов управления, концепциями государства всеобщего благоденствия и государства, создающего лишь благоприятные условия для деятельности индивида, идеями «рациональной бюрократии», технократии и другими концепциями, требующими, с одной стороны разделения государственного и муниципального управления общественная концепция муниципального самоуправления), с другой — с представлениями о муниципальных органах как «агентах государства» (государственная концепция местного самоуправления) При всех различиях демократические концепции опираются на общественные постулаты управления — общечеловеческие ценности, принципы демократии, политического и идеологического плюрализма, разделения властей, господства права, признание местного самоуправления. Они отвергают тоталитаризм и авторитаризм, утверждают подконтрольность чиновника населению, ставят его на службу общим (а не классовым) интересам.

Государственно-религиозные, теократические (например, в Саудовской Аравии) или клерикальные (в Иране) подходы к публичному управлению типичны для многих мусульманских стран. Они включают в публичное управление религиозные элементы.

Концепции *мусульманского фундаментализма* об управлении связаны с идеями халифата как лучшей формы управления, с отрицанием выборов в органы государства (они заменяются назначением монархом совещательного совета — аш-шуры при правителе). Вместо участия граждан в управлении используется практика меджлиса (прием в установленные дни любого «правоверного» главой государства, который одновременно является имамом — религиозной главой, и членами его семьи), партии запрещены, массовых общественных объединений не существует. В арабских странах, которые испытали влияние либеральных идей и являются республиками (Алжир, Египет и др.), сохранились лишь элементы прежних порядков (фактическое, но не юридическое недопущение женщин к политике и государственной

службе, аш-шура превратилась в частично избираемый консультативный совет при президенте).

При изучении публичного управления используются различные **общенаучные и специальные методы и методики.**

Среди научных методов важное значение имеют *анализ* и *синтез*. С их помощью, например, выделяются ветви государственной власти (законодательная, исполнительная, судебная и др.), создаются синтезированные понятия государственного аппарата (в широком смысле), публичного коллектива, публичной власти, муниципального образования, местного самоуправления.

Применяются *логический* метод (с его помощью делаются различные умозаключения, например, о принципе законности в управлении),

метод *формализации* (он помогает, например, создавать различные классификации),

сравнительный метод (позволяет сопоставлять возможности разных способов публичного управления).

количественные методы (в том числе статистические, свидетельствующие о составе аппарата управления),

метод *прогнозирования* (например, вывод о возможном отпочковании новых ветвей власти),

экстраполяции (распространение признаков данного явления на другие сходные явления),

моделирования (искусственное воссоздание тех или управленческих процедур),

эксперимента (практическая проба деятельности тех или иных органов управления в условиях, созданных экспериментатором).

При этом следует помнить, что многие общенаучные методы имеют определенные особенности. Манипулирование явлениями государственности, муниципального управления, публичного управления в массовых общественных объединениях часто невозможно (нельзя например, искусственно создать другое правительство с иными полномочиями, чтобы в сопоставлении проверить эффективность его деятельности, или параллельно образовать такую же партию, но с другой системой органов управления ею). Методы моделирования, экстраполяции и некоторые другие, как правило, не могут сопровождаться созданием новых реальных органов и процедур, а

метод эксперимента возможен не для всех органов и сопровождается многими ограничениями.

При изучении публичного управления широко используются:

исторический метод (например, путем использования исторических данных выявляются тенденции государственного или муниципального управления),

конкретно-социологические методы и приемы (анкетирование, интервью, опросы населения, государственных и муниципальных служащих),

социально-качественные методы исследования (например, для выявления социальных предпочтений разных групп служащих),

правовые (изучение нормативных актов, регулирующих публичное управление),

сравнительно-правовые (например, сравнение с зарубежными моделями управления, контрастирующее сравнение) методы.

Важнейшее значение при изучении публичного управления имеют

методы *наблюдения* за деятельностью соответствующих органов и должностных лиц,

методы *имитации* (например, организация соответствующих деловых игр, копирующих определенный вид деятельности органа государства, субъекта федерации, политической автономии, местного самоуправления, органа массового общественного объединения),

различные *частные методики*, изучение документов, статистики, отчетов соответствующих органов, данных средств массовой информации.

4. КЛАССИФИКАЦИЯ МЕХАНИЗМОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Механизм управления – сложная управленческая категория. Современные украинские специалисты в сфере публичного управления акцентируют внимание на разных аспектах этого общественного феномена.

Аверьянов В.Б. выделяет такие *элементы механизма публичного управления*:

- 1) система органов исполнительной власти;

- 2) совокупность правовых норм, которые регламентируют организационную структуру системы органов исполнительной власти и процессы ее функционирования и развития;

Он отмечает, что через механизм публичного управления осуществляется реализация властных отношений.

В.Д. Бакуменко и В.М. Князев формулируют *сущность механизма публичного управления* как практические мероприятия, средства, рычаги, стимулы, с помощью которых органы государственной власти влияют на общество, производство, любую социальную систему с целью достижения поставленных целей. Это система политических, экономических, социальных, организационных и правовых средств целеустремленного влияния органов государственного управления.

Ученые определяют *схему реального механизма публичного управления*:

Цели – Решения – Влияния – действия – Результаты

О. Федорчак определяет, что все механизмы можно подразделить на три *типа*:

- 1) механизмы – орудия (инструменты);
- 2) механизмы – системы (набор взаимосвязанных элементов);
- 3) механизмы – процессы (последовательность определенных преобразований).

В тоже время понятия «механизм» и «процесс» нельзя сравнивать между собой, так как *процесс* – это последовательность действий, а *механизм* – это более широкое понятие, которое охватывает разнообразные инструменты, средства, рычаги, стимулы публичного управления. Нецелесообразно отождествлять понятия «механизм» и «орудие» или «инструмент», поскольку в состав механизмов публичного управления, кроме инструментов, входят и методы, и политика, и правовое и информационное обеспечение. Именно поэтому только инструменты не способны обеспечить практическую реализацию публичного управления.

Механизм публичного управления – система, которая обеспечивает практическую реализацию публичного управления и достижение поставленных целей, которая имеет свою структуру, методы, рычаги,

инструменты влияния на объект управления с соответствующим правовым и информационным обеспечением.

Комплексный механизм публичного управления может состоять из таких **видов механизмов**:

- *экономического* (механизм публичного управления банковской, денежно-валютной, инвестиционной, инновационной, кредитной, налоговой, страховой деятельностью и т.д.);
- *мотивационного* (совокупность командно-административных и социально-экономических стимулов, которые понуждают государственных служащих к высокоэффективной работе);
- *организационного* (объекты, субъекты публичного управления, их цели, задачи, функции, методы управления и организационной структуры, а также результаты их функционирования);
- *политического* (механизмы формирования экономической, социальной, финансовой, промышленной политики и т.д.);
- *правового* (нормативно-правовое обеспечение: законы, постановления Верховной Рады Украины, указы Президента Украины, постановления и распоряжения Кабинета Министров Украины, а также методические рекомендации, инструкции и т.д.)