

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ**  
**УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**  
**«ТУЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

Институт права и управления

Кафедра «Государственное и муниципальное управление»

**КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ ПО ДИСЦИПЛИНЕ**

**«Теория и механизмы современного государственного управления»**

Уровень профессионального образования: высшее образование – магистратура  
Направление подготовки: 38.04.04 – *«Государственное и муниципальное  
управление»*

Профиль подготовки: *«Региональное управление»*

Квалификация (степень) выпускника: *магистр*

## **Содержание**

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| Тема 1. Современные концепции государственного управления.....            | 3  |
| Тема 2. Составляющие государственно-административного управления.....     | 10 |
| Тема 3. Проблемы реформирования системы государственного управления ..... | 12 |

# Тема 1. Современные концепции государственного управления

## *Концепция нового государственного менеджмента.*

Новый государственный менеджмент как концепция и модель государственного управления оформился в 1980-е гг. Он явился ответом на кризисные явления в государственном управлении, построенном на принципах бюрократии, иерархической организации, централизации, стабильности организации и государственной службы, единства управления, администрирования. Во многом концепция нового государственного менеджмента и соответствующие ей реформы были стимулированы критикой затратного характера политики государства всеобщего благосостояния и резким падением доверия населения к государственному управлению. Выход из кризиса государственно-административного управления виделся многим на путях переосмысления теории государственного управления на основе предпосылок менеджмента как управления бизнесом в рыночной экономике. Наиболее активно рыночная концепция государственного управления разрабатывается в Великобритании, США, Новой Зеландии, Канаде.

Процесс переходы от государственного администрирования к государственному менеджменту применительно к теории организации характеризуется двумя основными моментами: 1) повышением самостоятельности нижних этажей иерархических государственных организаций и 2) перемещением акцентов с собственно построения организации на ее взаимоотношения со средой. Особенности перехода к государственному менеджменту находят выражение в приверженности действию и изменению, а не устойчивости, в принципе субсидарности современной организации управления, которая должна быть ближе к клиенту, в новых критериях эффективности деятельности системы государственного управления, ориентированного на качество услуг и рентабельность.

Хорошо известна книга Д.Осборна и Т.Гэблера «Переосмысливая управление. Как дух предпринимательства трансформирует публичный сектор» (1992). Ее содержание организовано вокруг десяти принципов, на которых основывается новая модель: 1) скорее руководство другими, чем выполнение их функций; 2) скорее предоставление возможности выбора потребителям, чем обслуживание их; 3) включение конкуренции в предоставление услуг; 4) организация посредством скорее задач, чем правил; 5) вкладывание капиталов в результаты, а не в намерения; 6) интенсивная ориентация на потребителя; 7) поощрение скорее предпринимательского зарабатывания, чем бюрократической траты; 8) внимание скорее профилактике, чем лечению; 9) децентрализация организаций и усиление совместной работы; 10) достижение перемен посредством рыночно-ориентированных намерений.

Новый государственный менеджмент имеет много общего со старым государственным менеджментом, но он имеет и существенные отличия от последнего. Во-первых, новый государственный менеджмент ставит акцент на сдельной работе, поручениях и процессах, в то время как старый подчеркивал значение функций, исполнения и задач. Строительными блоками старого государственного менеджмента были бюрократия и иерархия. Основным строительным блоком для нового государственного менеджмента является мультипрофессиональная команда, члены которой работают вместе с начала и до выполнения определенного задания. Во-вторых, в новом государственном менеджменте полномочия принимать решения делегируются команде, которая выполняет организационную работу и осуществляет контроль в соответствии с реализуемым проектом.

Традиционно государственное управление строилось на предпосылке разделения между политикой и управлением. Новый государственный менеджмент в этом отношении отличается от теории государственно-административного управления. Хотя на

поверхности он предстает как концепция неполитическая, тем не менее его внутренне содержание имеет явно политические основания. Теоретически новый государственный менеджмент стремится избежать дихотомии политика/управление. Его интересует скорее инициативное осуществление публичной/государственной политики (publicpolicy-making), чем просто нормативная организация исполнения ее целей. В этом отношении государственная администрация в целом, чиновничество рассматриваются не как простой исполнитель внешне выработанных решений, а как участник принятия решений и поиска эффективных моделей их осуществления.

Наиболее популярным концептом нового государственного менеджмента, с помощью которого снимается проблема дихотомии политики/управления, является понятие «руководство» (governance). Оно заменяет часто такие термины, как администрирование (administration), управление (government). Политический аспект в концепции нового государственного менеджмента выражается в том, что преимущественное внимание обращается на политическую роль высших административных чиновников. Они привлекают внимание даже больше, чем бюрократия или бюрократическая организация в целом.

Новый государственный менеджмент противостоит концепции административного государства и использует для описания существа государственного управления понятие «руководство», а не «администрирование» или «управление». Руководство здесь понимается как система кооперации общественных, государственных и международных институтов, частных, государственных и смешанных структур для обеспечения удовлетворения общественных интересов и решения общественных проблем.

В теории государственного менеджмента рыночные модели регулирования взяты за основу. Рыночная модель поведения считается приемлемой для государственных служащих всех уровней. Мотивация и оценка их деятельности строится, как если бы они были участниками операций на рынке. Сама структура организации управления публичным сектором рассматривается по аналогии со структурой организации бизнеса. Государственное управление, по мысли сторонников рыночного подхода, должно быть предпринимательским. Общие установки предпринимательского управления формулируются следующим образом:

- нет существенных различий между публичным и частным секторами, а следовательно, публичными и частными организациями можно управлять более-менее одинаково;
- необходимо переходить от оценки эффективности процесса управления к оценке эффективности результата управления, а следовательно, к сокращению затрат и к повышению прибыльности государственных организаций;
- менеджериальное управление в целом должно сопровождаться понижением роли управленческого контроля одновременно с развитием усовершенствованной отчетности, мониторинга и механизмов ответственности;
- необходимо преобразовать большие бюрократические структуры в полуавтономные агентства, отличающиеся высокой степенью подвижности, способностью к конкуренции и склонностью принимать рискованные решения. Одновременно необходимо отделение коммерческих функций от некоммерческих и политико-консультативных функций от функций предоставления услуг;
- государственное управление должно отдавать приоритет частному бизнесу, конкурентному снабжению и контрактной системе. При этом необходимо переходить от традиционных долговременных и плохо специфицированных контрактов к кратковременным и более определенным контрактам;
- в государственном управлении необходимо использовать практику менеджмента, которая касается кратковременных трудовых соглашений, развития стратегических планов, корпоративных планов, соглашений об эффективности деятельности, введения

системы оплаты за качество, развития новых менеджеральных информационных систем, заботы о корпоративном имидже;

- большое внимание в новом государственном менеджменте уделяется денежным предпочтениям; что касается этических проблем, то им уделяется меньшее внимание;

- отношение к потребителю общественных услуг предполагает рыночные характеристики. К потребителю относятся как к покупателю общественных услуг со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Одним из коренных вопросов в концепции нового государственного менеджмента выступает обоснование эффективности управления. Понятие «эффективность» здесь приобретает экономический характер. Оценка деятельности осуществляется не по уровню активности соответствующих структур управления, а по результату, как говорят, «на выходе». В государственном управлении трудно найти единый показатель эффективности деятельности, подобный прибыли для бизнеса. Тем не менее в принципе концепция нового государственного менеджмента содержит в себе идею возможности оценки деятельности государственных структур и программ, используя понятия продуктивность, результативность, действенность. Понятия производительности и экономичности включаются в деятельность государственного управления. Это означает, что при сокращении государственных затрат результат деятельности государства должен возрастать.

Концепция нового государственного менеджмента, развитая в 1980 – 1990-е гг., подвергается серьезной критике за ее экономизм, отсутствие интереса к этическим проблемам, количественный акцент в оценке государственного управления, умаления значения специфики публичной сферы. Тем не менее, эта концепция была в основе административных реформ во многих странах, она явилась действенным ответом на кризис бюрократической модели управления. Сегодня ясно, что новый государственный менеджмент не является панацеей при решении всех проблем государственного управления, но он занял свое место в ряду теорий и практик современного управления публичной сферой.

*Новая институциональная теория.* Одним из наиболее перспективных теоретических направлений в исследовании современного государственного управления является новая институциональная теория. В числе предпосылок пристального научного интереса к новой институциональной теории можно отметить следующие. Новая институциональная теория признает ограниченную рациональность индивида, отказавшись от постулата оптимизации. Теория рационального выбора допускает, что выбор сдерживается только такими внешними факторами, как полезность, цена, технология и время. Ограниченная рациональность, характерная для новой институциональной теории, предполагает, что список сдерживающих факторов должен быть дополнен такими чисто человеческими «ограничителями», как ошибки памяти, неадекватно рассчитанная сила и склонность «удовлетворяться» принятием решений, которые просто «достаточно хороши». Эти выводы поставили под сомнение (или, как минимум, значительно ограничили) классическую концепцию рациональной бюрократии и привели к созданию новой теоретической модели чиновника-управленца – модели «административного человека», ограничено рационального в принятии решений. Новая институциональная теория отказывается от тезиса о стабильных субъективных предпочтениях индивидов.

Среди различных направлений новой институциональной теории (теория конвергенции, теория постэкономического общества, экономика глобальных перемен и др.) следует обратить особое внимание на школу современного французского институционализма (теорию согласований). Это направление достаточно молодо. Как самостоятельное оно оформилось лишь во второй половине 1980-х гг., после опубликования работы Л.Тевено и Л.Болтянски «Экономика значимого» (1987). Теория согласования сосредоточивает свое внимание на механизмах согласований и способах

координации индивидуальных действий. Формальные и неформальные правила, контрактные соглашения, традиции, которые невозможно свести к индивидуальной рациональности и стратегиям оптимизации, стали основными объектами, исследуемыми этой теорией, пытающейся кроме всего прочего определить роль институтов государства в условиях рыночной экономики, избежав при этом крайних позиций преуменьшения или преувеличения роли государства как экономического и политического агента.

Основной задачей исследователя становится поиск общего основания, общего принципа, исходя из которого можно интерпретировать действие (в нашем случае принятие управленческого решения), сделать его понятным в контексте различных институциональных подсистем. Для ее решения в качестве основного понятия теории вводится термин «интерпретативная реальность», обозначающий «способность к сохранению согласованного характера действий через выработку понятных для всех участников транзакции ориентиров». Другой важнейшей категорией новой институциональной теории является категория транзакционных издержек. Транзакционные издержки включают в себя любые потери, возникающие вследствие неэффективности совместных решений, планов, заключаемых договоров и созданных структур, неэффективных реакций на изменившиеся условия, неэффективной защиты соглашений.

Что касается практической ценности и перспектив использования новой институциональной теории в области исследования государственного управления, то можно отметить следующее. Анализ транзакционных издержек представляет оригинальную теоретическую базу для решения проблемы сравнительной эффективности институциональных форм координации взаимодействий.

*Концепция политических сетей.* В последние годы влиятельным в исследовании государственного управления стало концептуальное направление, в основе которого лежит понятие «политическая сеть». Статус этого направления до сих пор не определен. Одни говорят о том, что использование понятия «политическая сеть» лишь формирует некоторый исследовательский инструментальный подход к изучению государственного управления, другие наделяют его статусом концепции, третьи пишут о разработанной новой теории государственного управления, а некоторые вообще говорят об удачной метафоре. Несмотря на различия, которые существуют между оценочными суждениями статуса «политической сети», следует сказать, что это исследовательское направление набирает вес, становится все более и более оснащенным собственным концептуальным аппаратом, все чаще используется для анализа политики и управления, приобретает свою философию, а соответственно растет число его сторонников.

Концепция политических сетей стартовала с той же основной идеи, как и новый государственный менеджмент: современному государству не удастся обеспечить удовлетворение общественных потребностей, есть настоятельная потребность изменить иерархическое администрирование на новую форму управления. Но если государственный менеджмент в поисках новых подходов делает акцент на рыночной экономике, то теория политических сетей пытается обосноваться, учитывая коммуникативные процессы постиндустриального общества и демократическую практику современных государств.

Кратко основные положения теории политических сетей сводятся к следующему.

Во-первых, теория политических сетей реконструирует отношения между государственным управлением и современным обществом. Вместо попытки редукции сложности общества для эффективного управления, она включает в себя рост сложности в качестве необходимой предпосылки построения управления. Концепция политических сетей относится к концепциям среднего уровня, то есть в ней раскрываются отношения не между собственно обществом и государством, а между управленческими структурами и общественными и бизнес ассоциациями.

Во-вторых, теория политических сетей восстанавливает связи между управлением и политикой. В отличие от нового государственного менеджмента она проявляет интерес к политической сцене. Не случайно, что многими исследователями подчеркивается ее несомненная связь с политической наукой, а внутри нее – связь с теорией демократического принятия управленческих решений и выработки политической линии. Концепция политических сетей меняет ракурс рассмотрения государства как агента политики: в противоположность идее доминирующей роли государства в выработке политики, при сетевом подходе государство и его институты являются хоть и важным, но лишь одним из акторов производства политических решений; в противоположность идее относительной независимости государства в политике, в концепции политических сетей государственные структуры рассматриваются в качестве «сцепленных» с другими агентами политики и вынуждены вступать в обмен своими ресурсами с ними; в противовес идее государственного управления как иерархически организованной системы, сетевой подход предлагает новый тип управления – «руководство» (governance), общая характеристика которого нашла выражение в формуле «управление без правительства» или «руководство без правительства».

В-третьих, ученые, которые разрабатывают теорию политических сетей, включают в свои размышления моральное измерение управления и процесса производства политического решения. Это означает, что данная теория государственного управления близка к политической философии и ценностно-ориентированному подходу.

В-четвертых, хотя понятие «институт» играет значительную роль в теории политических сетей, однако не институты, а связи и отношения составляют ключевой пункт рассмотрения.

В-пятых, в теории политических сетей проблема эффективности управления рассматривается не в аспекте отношения «цели – средства», а в аспекте «цели – процессы». Политические сети можно оценивать по такому параметру, как транзакционные издержки, то есть по затратам на переговоры, на интеграцию и координацию своей деятельности.

По вопросу определения понятия «политическая сеть» между исследователями нет особых споров. В целом ясно, что это понятие может быть сформировано путем определения участников, составляющих сеть, и характера отношений между ними. В отличие от понятий «система» или «структура» здесь акцент ставится на активности и осознанном взаимодействии акторов, формирующих политическое решение и участвующих в его выполнении. Политические сети формируются в различных секторах политики современного государства (здравоохранение, сельское хозяйство, индустрия, образование и т.д.) и представляют собой комплекс структурных взаимоотношений между политическими институтами государства и общества.

Важной характеристикой политической сети выступает общий кооперативный интерес. Многие исследователи подчеркивают эту черту особенно, так как она отличает данную регулятивную систему от рынка, где каждый участник преследует прежде всего свои собственные интересы. С точки зрения выработки политических решений участники сети не выстраиваются в некоторую иерархию, где какая-либо организация имеет преимущество с точки зрения ее властной позиции. Все участники сети равны с точки зрения возможности формирования совместного решения по интересующим вопросам. Здесь наблюдаются не вертикальные, а горизонтальные отношения.

*Специфика синергетического подхода к государственному управлению.* Становление и развитие синергетики связано прежде всего с изучением физических, химических и термодинамических процессов. В последние годы синергетические принципы и методы активно проникают в обществоведческие науки, все авторитетнее заявляет о себе такой раздел синергетики, как социосинергетика. Тем самым создаются веские основания для анализа системы государственного управления с позиций синергетики, для исследования возможностей применения социосинергетической

методологии к теории и практике государственного управления в целом и к различным элементам системы государственного управления, выполняющим функции упорядочивания, сохранения и развития государства в его определенной качественной специфике. Из всего набора принципов и положений выберем два стержневых: принцип самоорганизации и принцип нелинейности.

Принцип самоорганизации действует в сложных нелинейных системах, находящихся в неравновесном режиме функционирования. К таким системам относятся и феномены, являющиеся объектами воздействия со стороны государственного управления. Самоорганизация представляет собой процесс спонтанно, то есть самопроизвольно, происходящих изменений структуры систем от неупорядоченности к порядку (процессы самоорганизации) и обратно (процессы самодезорганизации).

Элементами самоорганизации такой популяции, как человечество, являются вспышки эпидемий, войны, вооруженные конфликты, различного рода катастрофы, которые спонтанно регулируют численность человечества. Практика показывает, что если правительство страны проводит политику весьма далекую от интересов и нужд большинства людей, то люди начинают жить по собственным законам, различными способами и путями обеспечивая свои потребности, функционируя тем самым как самоорганизующаяся система.

Система государственного управления должна исходить из признания наличия двух взаимодействующих видов целей: 1) цели управления, то есть управленческие усилия субъекта управления; 2) цели самоорганизации, то есть собственные цели развивающихся систем (объектов).

1. Цели управления характерны для традиционной парадигмы государственного управления. Их смысл заключается в том, что управляемый объект представляется пассивной системой, способной принимать любую форму и организацию, которые ей навязываются органом управления. Иными словами, управляющий орган, опираясь на познанные причинно-следственные связи, способен вести систему в желаемом направлении, изменяя ее (как пассивную систему) в соответствии со своими целями и желаниями. Практика показывает, что модель управления, ориентированная на конструирование в социальной среде того, что не отвечает законам ее самоорганизации, ведет к возникновению непредвиденных результатов, нежелательных ситуаций («Хотели как лучше, а получилось как всегда»).

2. Цели самоорганизации характерны для синергетической парадигмы государственного управления. Их смысл заключается в необходимости органам управления осознать, что управляемые системы не являются пассивным. Они обладают свойством самоорганизации, поэтому в них могут возникнуть лишь такие формы и структуры, которые соответствуют собственным тенденциям развития, тем, которые в них потенциально заложены. Из этой посылки следует, что управляемым объектам не следует навязывать чуждые, не свойственные им формы организации и пути развития. Нельзя упрямо «насиловать» реальность, не считаясь с потенциальными возможностями развития систем. Эффективное управление в режиме самоорганизации предполагает обязательное знание внутренних тенденций, происходящих в системах эволюционных процессов, и осуществление таких действий, которые помогают выводить управляемые системы на их собственные пути эволюции.

Принцип нелинейности имеет два варианта объяснения – математическое и мировоззренческое. Рассмотрим суть мировоззренческого понимания принципа нелинейности и возможности использования его составляющих применительно к процессу государственного управления. В данном контексте нелинейность включает в себя три основополагающих положения: 1) представление о многовариантности развития систем; 2) идею ритмичного, волнового характера функционирования процессов; 3) идею резонанса и возможности быстрого развития систем.

1. Многовариантность развития систем означает, что существует «поле путей» эволюции систем. Множественность вариантов развития системы предопределена прежде всего наличием случайности. В отличие от классической науки синергетика рассматривает случайность как объективное явление, представляющее собой результат перекрещивания различных причинных событий и процессов. Количество вариантов эволюции самоорганизующейся системы, как правило, ограничено. Поэтому управляющий в состоянии выявить имеющийся набор вариантов развития. Из этого спектра путей можно выбрать такой вариант, который бы в большей степени соответствовал интересам и потребностям управляющего.

2. Общественные системы и их части развиваются волнообразно, ритмично, неравномерно. Другими словами, развитие социума есть волновой процесс. Понятие «волна» связано с термином «изменение». Изменения могут многократно повторяться. И тогда они носят периодический характер. Волна, представляющая собой периодические колебания и имеющая определенные циклы, и является формой нелинейного развития. В социуме волновые процессы проявляются, например, в росте или ослаблении доверия народа к политической власти, в периодическом усилении и ослаблении рынка и государственного регулирования, в централизации и демократизации управления, в подъемах и спадах различных политических движений, партий. Волнообразно развиваются экономика, наука, техника, музыка, архитектура и т.д.

Уяснение логики развития общества и государства как нелинейного волнового процесса, имеющего определенные ритмы, периоды, амплитуду, скорость и темп предъявляют особые требования к системе государственного управления. В периоды реформ, проводимых в стране, чрезвычайно актуальным становится вопрос сбалансированности во времени общественных процессов, имеющих неодинаковую ритмику развития. Известно, например, что политические и экономические преобразования, особенно в периоды модернизации, имеют различную временную ритмику. Эти процессы с помощью управленческих воздействий должны быть определенным образом гармонизированы. Политические процессы обычно более динамичны, чем экономические. В этом случае существует возможность либо притормозить политические изменения, чтобы дать экономике приспособиться к ним, либо ускорить экономические процессы.

3. Общественные системы могут развиваться резонансно, быстро и сверхбыстро. Обычно под резонансом понимают резкое возрастание амплитуды колебаний при приближении частоты внешнего воздействия к частоте колебаний системы. Явление резонанса возникает в тех случаях, когда параметры управленческого воздействия соответствуют параметрам самоорганизующейся системы. В этих случаях протекание процессов в управляемой системе может значительно ускориться. Идея резонанса позволяет по-новому интерпретировать проблему роли субъекта управления и, в частности, конкретного человека в процессе государственного управления. Малое воздействие способно сыграть значительную роль в судьбе управляемой системы, если это внешнее воздействие становится резонансным свойством управляемой системы. В определенные моменты эволюции систем, а именно в моменты ее неустойчивости, действия отдельного человека могут прорываться на макроуровень и менять макросоциальные процессы – малые причины могут порождать большие следствия.

## **Тема 2. Составляющие государственно-административного управления**

Структура управления, которая составляет основу современной системы административно-государственного управления – это совокупность устойчивых связей в системе управления, обеспечивающих ее целостность.

Существует множество различий в формах организации и деятельности центральных и местных органов власти. Эти особенности зависят от экономического, социального развития того или иного общества, политического режима, типа территориальной организации государства и т.д. Но можно довольно отчетливо выделить два основных типа современной системы административно-государственного управления – федеральный и унитарный.

Унитарная система предоставляет входящим в нее территориям очень мало автономии, основное управление осуществляется непосредственно из столицы. Территориальные подразделения существуют для административного удобства. Федеральная система управления состоит из единиц, имеющих значительную собственную политическую жизнь. Эти единицы не могут быть произвольно упразднены или изменены центральной властью.

Среди причин, которые привели к формированию федерального типа, можно отметить следующие:

- 1) стремление укрепить государственную безопасность (соединение государств);
- 2) заинтересованность в агрессивной экспансии;
- 3) надежды определенного социального класса в получении каких-либо экономических преимуществ;
- 4) способ сохранения национального единства.

Федерализм достаточно эффективно защищает местную автономию, создавая, как правило, три уровня управления: национальный, региональный, местный. Таким образом, формируется своеобразная пирамида власти. Распределение административных функций между федерацией и ее субъектами, как правило, имеет ряд последствий:

- 1) это приводит к неоднородности государственного аппарата. Каждый член федерации может выбрать структуру своих административных учреждений по собственному усмотрению;
- 2) это приводит к созданию двух этажей администрации, между которыми нет органической связи;
- 3) федерализм порождает специфические проблемы в сфере государственной службы в области набора служащих для работы в различных органах управления (засилье одного из регионов).

К особенностям унитарной системы в данном контексте можно отнести то, что правительство и центральная администрация обладают значительным контролем над местной администрацией. В тоже время местное самоуправление достаточно сильно и независимо.

И федеральная, и унитарная системы имеют свои достоинства и недостатки. Концентрация административной власти в унитарных государствах может привести к появлению у граждан чувства, что бесполезно проявлять какую-либо активность. Преимущество федеральной системы – возможность принятия оперативных решений на местном уровне, в такой системе легче экспериментировать. Недостатки федеральной системы – нехватка финансовых средств и экономический дисбаланс между отдельными субъектами, возможный непрофессионализм кадров и коррупция. Централизация власти в унитарном государстве может стать преимуществом при решении наиболее сложных проблем современного общества.

Тенденцией последнего времени является эволюция унитарных систем в федеральном направлении, в то время как федеральные системы движутся в унитарном направлении.

В современной теории административно-государственного управления существуют различные классификации административных органов. Обычно выделяют три категории организаций и служб:

1) оперативные службы. Предоставляют услуги непосредственно населению (почта, библиотеки и т.д.);

2) вспомогательные службы – не имеют самостоятельных конечных целей. Оказывают другим службам материальное и нематериальное содействие, предоставляют различные средства и услуги (бухгалтерские, кадровые, снабженческие);

3) штабные службы. На лиц, работающих в них, возложена разработка задач, которые возникают в связи с принятием важных решений. Выделяют несколько направлений работы:

- проведение исследований и разработок, консультирование руководителей учреждения;

- выработка гипотез о будущем организации и внешних факторах;

- подготовка проектов программ и планов мероприятий;

- контроль за результатами.

На практике иногда трудно провести четкую границу, так как отдельные подразделения выполняют задачи двух-трех типов служб.

Анализ функций административно-государственного управления показывает, насколько сложны и многообразны задачи, осуществляемые современной администрацией. Исчерпывающую классификацию функций дать нельзя, так как каждая функция может быть расчленена на более узкие задачи. Американские исследователи (Роскин, Корд, Джонс) выделили шесть основных направлений деятельности государственного администрирования:

1) исполнение решений – это и есть собственно администрирование. Проведение в жизнь законов и политики властей. Помимо административных обязанностей департаменты часто создают компании по рекламированию своей работы;

2) обслуживание. Многие правительственные агентства специально созданы для обслуживания населения (метеобюро, медицинские службы, образование, трудоустройство);

3) регулирование. Оно нужно для поддержания благосостояния населения (инспекция по труду, экологические службы и т.д.). Регулирующие функции поддерживаются потенциалом силы;

4) лицензионная деятельность. Правительство устанавливает стандарты и минимальные ограничения в определенных областях (право на вождение автомобиля, продавать недвижимость, быть преподавателем, врачом), где необходимо соответствовать определенным государственным стандартам. Часть лицензий выдается на местах, часть – центральными властями;

5) сбор информации. Он осуществляется ради двух основных целей – определить, был ли нарушен закон и принять политическое решение;

6) коммунальное хозяйство.

Помимо этих базовых функций в последнее время появляются новые, в частности, экспертиза (техническая помощь специалистов) и дискреционная деятельность (возможность выносить решения, когда законы точно не описывают всю процедуру деятельности бюрократии и тогда бюрократы сами принимают в его рамках избранной стратегии).

### **Тема 3. Проблемы реформирования системы государственного управления**

Реформа государственного управления предполагает осуществление трех взаимосвязанных и сбалансированных по целям, задачам и планируемым мероприятиям реформ: 1) административной реформы; 2) реформы государственной службы и 3) бюджетной реформы. Перечисленные реформы не только пересекаются и взаимодополняют друг друга, но имеют взаимосвязь, без учета которой невозможно достичь их результативности.

Одно из важнейших условий реализации реформ – синхронизация их по временным параметрам. Например, вряд ли возможна разработка административных функциональных регламентов государственных органов, а соответственно должностных регламентов и организационно-штатных структур госорганов, прежде чем будут решены вопросы, связанные с оптимизацией и стандартизацией их функций. Реформирование и развитие системы государственной службы должно осуществляться в комплексе административной и бюджетной реформ.

1. Административная реформа. Понятием административной реформы может быть обозначен комплекс мероприятий государственной власти по совершенствованию организации исполнительного аппарата государства – государственной администрации, ее функций, форм и методов деятельности, процесс структурных изменений в работе государственного аппарата, направленный на повышение его эффективности и совершенствование качества принимаемых решений. Исследователи отмечают, что реформирование управления – это не только и не столько изменение структуры и штатов, сколько пересмотр полномочий органов исполнительной власти, совершенствование механизмов реализации этих функций и полномочий. При этом перераспределение полномочий, устранение дублирования, ликвидация излишних функций может рассматриваться как самостоятельная, функциональная составляющая административной реформы.

С 2006 года в Российской Федерации реализуется Концепция административной реформы, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, основным направлением которой является повышение эффективности государственного управления путем оптимизации системы органов исполнительной власти, регламентации их деятельности, исключения дублирования функций и полномочий и избыточного государственного регулирования. В соответствии с федеральным Планом мероприятий административной реформы до конца 2010 года предполагается завершение реализации на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации ряда задач административной реформы.

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставлено достаточно много прав по самостоятельному определению направлений административной реформы, преобразованию аппарата управления, распределению государственных функций между региональными органами исполнительной власти и т.д. В компетенции федеральных органов исполнительной власти в основном полномочия методического характера, которые основаны на использовании анализа результатов административной реформы на федеральном уровне. Такой подход был обусловлен тем, чтобы субъекты Российской Федерации могли при проведении административной реформы не только проявлять инициативу, но и учитывать свои экономические, социальные, географические и иные особенности.

В целях решения задач по реформированию системы городского управления и реализации мер, определенных распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, принято Постановление Правительства Москвы «О концепции городской целевой программы по административной реформе в городе Москве

на 2010-2011 гг.». В Концепции определены основные задачи административного реформирования деятельности органов исполнительной власти города Москвы и городских организаций.

2. Реформа государственной службы. Успех реформы государственного управления в России во многом предопределяется состоянием системы государственной службы, ее функциональностью и результативностью. В последнее время довольно часто говорят о необходимости реформирования и развития системы государственной службы.

Понятие «развитие» включает три взаимосвязанные характеристики: изменения, рост и улучшение, главной из которых является последняя. Развитие государственной службы как любое социальное изменение не происходит само по себе и связано как со стихийным воздействием импульсов внутренней и внешней среды, так и с разработкой и реализацией государственной кадровой политики определенной направленности. При этом развитие может быть вызвано, например, даже такими внешними потрясениями, как финансово-экономический кризис. Но развитие может быть вызвано и внутренними причинами. Развитие влечет за собой разноплановые структурные изменения государственной службы. Наиболее типичными из них являются:

- изменение существующей структуры управления и перераспределение функций между госорганами;
- изменение кадровых технологий;
- внедрение новых форм стимулирования государственных служащих;
- рациональное использование ресурсов;
- изменение ценностных ориентаций и отношений и т.д.

Одним из приоритетных вопросов развития системы государственной службы Российской Федерации является определение ее модели построения и функционирования. Выбор той или иной модели определяет вектор развития государственной службы в нашей стране. Для России многие исследователи предлагают начать реформу государственной службы с внедрения в практику веберовско-вильсоновской модели и только потом идти к «новому менеджменту». Эти исследователи приводят, как правило, следующие аргументы:

1. Реформы «нового менеджмента» не могут быть осуществлены в *переходных странах*, которые еще не сумели успешно внедрить традиционную веберовскую бюрократию;

2. Гуманитарное (не инструменталистское) переосмысление концепции М. Вебера дает возможность не отказываться от модели «рациональной бюрократии», а продолжать применять веберовско-вильсоновскую модель бюрократии в условиях повышения требований граждан к качеству работы государственных служащих и к клиентоориентированности государственной службы в целом;

3. Этика государственных служащих в переходных странах *не имеет ясных гражданских ориентиров*, что затрудняет борьбу с коррупцией в условиях реализации теории «нового менеджмента»;

4. Реформы «нового менеджмента» *достаточно затратны* (особенно при внедрении новых форм оплаты служебной деятельности, при внедрении новых способов социальной защиты государственных служащих через «прямые выплаты», при осуществлении мероприятий по работе с кадровым резервом по повышению квалификации государственных служащих и т.д.).

Кроме того, внедрять модель «бюрократии как машины» опасно, если не разобраться, что потом придется менять. Можно оказаться «в хвосте прогресса» и превратиться в постоянного потребителя заведомо устаревших схем государственной службы, апробированных и отвергнутых в других странах.

Таким образом, ни веберовско-вильсоновская программа (спектр моделей «рациональной бюрократии» с соответствующей национальной «окраской»), ни программа нового государственного управления не способны предложить

удовлетворительные теоретические основания для дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации.

В настоящее время в Российской Федерации разработана федеральная целевая программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», которая нашла официальное закрепление в Указе Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной целевой программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)». Цели, этапы и приоритеты данной Программы задают общие ориентиры и временные параметры развития государственной гражданской службы в субъектах Российской Федерации.

Государственная служба в городе Москве была введена Распоряжением Мэра Москвы от 28 апреля 1995 г. N 222-РМ «О государственной службе города Москвы». Правовые основы государственной службы города Москвы были закреплены в Законе города Москвы от 29 октября 1997 г. N 43 «О государственной службе города Москвы».

В процессе осуществляемого реформирования государственной службы Российской Федерации государственная служба города Москвы претерпела преобразования, в результате которых была сформирована современная государственная гражданская служба города Москвы.

Этапными вехами преобразований в сфере государственной гражданской службы города Москвы стало принятие Закона города Москвы от 26 января 2005 г. № 3 «О государственной гражданской службе города Москвы», базирующегося на принятых Федеральных законах от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В соответствии с указанными законами, а также нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Мэра Москвы и Правительства Москвы, изданными в развитие данных законов, была организована государственная гражданская служба города Москвы, сформирован профессиональный кадровый состав государственной гражданской службы, введен конкурсный отбор на вакантные должности государственной гражданской службы и конкретизированы квалификационные требования к государственным гражданским служащим города Москвы, сформирован кадровый резерв, в государственных органах города Москвы введены служебные контракты и должностные регламенты. В аттестационных, конкурсных комиссиях и в комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе города Москвы обеспечено участие независимых экспертов.

За последнее десятилетие заметно возросли требования по отношению к государственной гражданской службе города Москвы со стороны гражданского общества. Вместе с тем, еще не разработана система оценочных показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, а недостаточная открытость государственной гражданской службы города Москвы способствует проявлениям бюрократизма и коррупции.

Современные методы планирования и регламентации труда государственных гражданских служащих не получили широкого распространения, а предусмотренные законодательством о государственной гражданской службе механизмы стимулирования государственных гражданских служащих к исполнению обязанностей государственной гражданской службы города Москвы на высоком профессиональном уровне не реализуются в полной мере, что снижает мотивацию гражданских служащих.

Во многом указанные проблемы связаны с несовершенством правовых механизмов реализации норм законодательства о государственной гражданской службе.

В соответствии со статьей 66 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указом Президента

Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной целевой программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», а также со статьей 55 Закона города Москвы от 26 января 2005 г. №3 «О государственной гражданской службе города Москвы» в целях развития государственной гражданской службы города Москвы утверждена «Программа развития государственной гражданской службы города Москвы на 2009-2013 годы».

Цель Программы - создание целостной системы правового регулирования государственной гражданской службы города Москвы и порядка ее организации, а также системы управления государственной службой города Москвы, формирование высококвалифицированного кадрового состава государственной гражданской службы, обеспечивающего эффективность государственного управления города Москвы.

Достижение цели Программы предполагает решение комплекса основных задач. Программа носит среднесрочный характер и реализуется в 2009-2013 годах в два этапа. Оценка степени достижения поставленных целей и задач производится на основе целевых индикаторов и показателей, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)».

Реализация Программы позволит завершить качественное преобразование государственной гражданской службы города Москвы, оптимизировать ее организацию и функционирование на основе установленных законодательством Российской Федерации и города Москвы принципов, внедрить на государственной гражданской службе города Москвы современные кадровые, информационные, образовательные и управленческие технологии.

Реализация программных мероприятий будет способствовать также выходу государственной гражданской службы города Москвы на более высокий качественный уровень, что позволит сделать более эффективным механизм государственного управления во всех сферах деятельности государственных органов города Москвы.

Основными направлениями развития государственной гражданской службы города Москвы является: совершенствование системы управления государственной гражданской службой ; повышение эффективности государственной гражданской службы и результативности служебной деятельности гражданских служащих; совершенствование кадрового состава, технологий и методов кадровой работы; совершенствование организационно-правового обеспечения государственной гражданской службы.

В настоящее время в Москве сложилась система управления гражданской службой с элементами централизации. Органом государственной власти, осуществляющим управление государственной гражданской службой города Москвы, является Аппарат Мэра и Правительства Москвы, а Управление государственной службы и кадров Правительства Москвы на правах структурного подразделения осуществляет весь комплекс функций по управлению государственной гражданской службой города.

В целях развития государственной гражданской службы города Москвы и повышения эффективности деятельности государственных органов города Москвы распоряжением Мэра Москвы от 17 февраля 2009г. № 35-РМ «О Совете при Мэре Москвы по вопросам развития государственной гражданской службы города Москвы» создан Совет при Мэре Москвы, основными задачами которого являются:

- подготовка предложений по совершенствованию правового и организационного обеспечения государственной гражданской службы города Москвы;
- рассмотрение предложений государственных органов города Москвы по совершенствованию законодательства о государственной гражданской службе;
- рассмотрение материалов по вопросам развития государственной службы, в том числе по вопросам кадрового резерва;
- анализ практики применения законодательства о государственной гражданской службе;

- подготовка предложений по иным вопросам, относящимся к компетенции Совета, по поручениям Мэра Москвы.

3. Бюджетная реформа. В качестве цели реформирования бюджетного процесса Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации определила создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики и перехода от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров. Концепция выделила пять основных направлений реформирования бюджетного процесса:

- 1) реформирование бюджетной классификации Российской Федерации и бюджетного учета;
- 2) выделение бюджетов действующих и принимаемых обязательств;
- 3) совершенствование среднесрочного финансового планирования;
- 4) совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования;
- 5) упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета.

В рамках первого направления предусматривается «приближение бюджетной классификации Российской Федерации к требованиям международных стандартов с учетом изменений структуры и функций федеральных органов исполнительной власти в рамках административной реформы, а также введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений и обеспечивающего учет затрат по функциям программ»

Второе и третье направления должны обеспечить повышение надежности среднесрочного прогнозирования объема ресурсов, доступных для администраторов бюджетных средств в рамках принятых бюджетных ограничений и приоритетов государственной политики.

Четвертое направление, определенное как основное, призвано обеспечить формирование и включение в бюджетный процесс процедуры оценки результативности бюджетных расходов, поэтапный переход от сметного планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов.

Пятое направление предполагает совершенствование процедур становления составления и рассмотрения бюджета в соответствии с требованиями и условиями среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результаты.

### **Государственная политика**

Сущность государственной политики. В современной политико-социологической литературе сложились различные подходы к определению специфики государственной политики. Например, широко применяется понятие «governance», интерпретируемое в зарубежной литературе как управленческая деятельность государства. Однако в отечественных публикациях содержание этого понятия освещено недостаточно. Следует также отметить, что зачастую зарубежные авторы вышеназванное понятие отождествляют с категорией «publicadministration». Наконец, в научном обороте применяется выражение «publicpolicy», которое зачастую интерпретируется как политика государства и других публичных политических организаций по удовлетворению потребностей населения.

В соответствии с вышеизложенным государственная политика есть политический процесс управленческого воздействия институтов государства на основные сферы общества. Говоря о системе государственной политики, следует подразумевать не простую сумму компонентов ее содержания, но именно интегральное единство,

целостность и свойства, наличие которых превращает ее в самостоятельный объект изучения.

Обобщая все имеющиеся в современных работах положения, можно выделить следующие основные виды компонентов системы государственной политики: субстанциональные, человеческие, институциональные, процессуальные и духовные.

Исходным и субстанциональным элементом системы государственной политики выступает власть. Как известно, власть государства имеет императивный характер. Императивный характер государственной власти предполагает применение широкого круга мер и способов принуждения и насилия для осуществления предусмотренных законом процессов управленческого воздействия на общество и его подсистемы по вопросам размещения ресурсов, распределения и перераспределения общественных благ и т.д.

В качестве субъектов системы государственной политики обычно прежде всего называют народ той или иной страны как источник государственной власти. Человеческие компоненты системы государственной политики представлены руководителями государства и его основных институтов, а также классом профессиональных управленцев – государственными служащими. Вместе с тем к субъектам государственной политики правомерно относить различные виды политических элит.

К институциональным компонентам системы государственной политики обычно относят институт главы государства. Также по функциональным характеристикам выделяются государственные институты общей компетенции, которые действуют в системе законодательной, исполнительной и судебной властей. Наконец, отдельное место занимают государственные институты, имеющие узкую специализацию (различные министерства и ведомства). Говоря об институциональных компонентах системы государственной политики, следует также упомянуть об институте права, о многочисленных юридических нормах, воплощенных в конституциях стран, законах, кодексах и т.д.

Существенную роль в разработке и реализации государственной политики имеют процессуальные компоненты, которые характеризуют многообразие структурных связей и отношений субъектов и институтов государственной власти, например, такое явление, как управленческий цикл.

Еще одной разновидностью элементов содержания системы государственной политики являются духовные компоненты. Речь идет в первую очередь об экономических, социальных и иных интересах, потребностях, ценностях. Они находят воплощение в целевых установках, программах и иных аспектах государственной политики.

В свете сказанного представляет интерес еще один вопрос, касающийся классификации основных видов государственной политики. Существует несколько критериев, на основе которых выделяют разные виды государственной политики. Согласно наиболее распространенному из них виды политики выделяются в соответствии с характером объекта или сферы управления (экономическая политика, социальная политика и т.д.). Еще один критерий – масштаб охвата управленческим воздействием той или иной территории (федеральная, региональная, муниципальная политика).

Принципы и методы государственной политики. Под принципами государственной политики понимают базирующиеся на знании законов функционирования и развития общества основополагающие правила деятельности органов, институтов и людей по управлению общественными сферами. Принципы государственной политики подразделяются на общие и частные (специфические). Первые применяются во всех видах политики государства и имеют общезначимый и универсальный характер. К ним относят принципы объективности, конкретности, оптимальности и др. Ко вторым принято причислять принципы, применяемые в управлении отдельными сферами.

Существует также точка зрения, согласно которой выделяются восемь главных принципов государственной управления и политики, следование которым отвечает

ценностям демократии: конституционность правительства, народовластие, подотчетность, эффективность, открытость, адекватная реакция на внешнюю среду, соответствие процессуальным нормам, разделение властей.

Наряду с принципами ведущую роль в осуществлении эффективной государственной политики играют такие значимые компоненты ее содержания, как методы управления. Под методом политики обычно понимают способы организующего и регулирующего воздействия субъектов и институтов управления на управляемые объекты, определения условий их оптимального функционирования и развития, приведение в соответствие с требованиями присущих им закономерностям. Методы подразделяют также на общие и частные в соответствии со сферами их применения. Среди современных методов, используемых в системе государственной политики, существенную роль играет программно-целевой метод, позволяющий объединить в единый комплекс средства и ресурсы финансового, материального, организационного, иного рода для «точечного» решения актуальных экономических, социальных и иных задач.

Вместе с программно-целевым методом в последние годы в государственной политике начинают применяться информационно-менеджеральные методы, методы по технологиям PR. Следует также упомянуть ваучерный метод социальных платежей, применяемый во многих развитых странах мира.

Государственная экономическая политика. Отцом теории государственной экономической политики часто называют Дж. Кейнса. Системно применить его идеи на практике впервые попытался президент США Ф.Д. Рузвельт, назвавший введенную им систему государственного регулирования «Новым курсом». Большой вклад в разработку государственного регулирования экономики внесли сторонники неокейнсианской и неолиберальной школ, некоторых других экономических доктрин. В марксистской экономической мысли идеи государственной управления народным хозяйством были разработаны Г.В. Плехановым, В.И. Лениным.

Специфика положения государства состоит в том, что оно как суверен или носитель власти само принимает законы и административные акты, которыми руководствуются другие экономические субъекты. Государство использует различные инструменты для управления экономическим развитием. Государственная программа представляет собой форму реализации какого-либо государственного приоритета в социальной, экономической, военной и иной областях за счет фискальных средств и использования коммерческой базы монополий и субподрядчиков. Возникающий на основе реализации программы государственный заказ создает устойчивые конкурентные позиции подрядчикам.

В отличие от программ комплексы представляют собой структуру, постоянно самовоспроизводящую программы. Формируются они в тех отраслях, где частотность воспроизведения программ наиболее высока. Например, военно-промышленный комплекс формируется на базе постоянного воспроизводства военных программ.

Свободная экономическая зона возникает на основе несовпадения государственной границы с таможенной, налоговой, инвестиционной и другими границами государства. В результате формируются уникальные условия воспроизводства, когда частный капитал самостоятельно на данной территории распоряжается государственными доходами.

Государственным предприятием (унитарным или казенным) считается юридическое лицо, учрежденное государством в предпринимательских целях или в целях выпуска общественно значимых товаров, имущество которого состоит в государственной собственности. Учитывая многоуровневость государственной собственности, к данной категории примыкают и муниципальные предприятия, образованные местными органами власти.

Для обозначения роли государства в народном хозяйстве в экономической литературе используются разные термины: «государственное вмешательство в экономику», «государственное регулирование экономики», «государственная

экономическая политика» и др. Государственное регулирование экономики представляет собой систему опосредованного воздействия на поведение хозяйствующих субъектов и тем самым на экономику в целом путем изменения законодательства, системы налогообложения, таможенных пошлин, валютных курсов, применения других инструментов ограничения или, наоборот, мотивации той или иной деятельности.

Государство регулирует экономику во всех национальных моделях общественно-экономических систем. Очевидно, такое регулирование в современной рыночной экономике осуществляется в намного меньших масштабах, чем в централизованно планируемой системе. Однако экономическая роль государства и здесь несопоставимо выше, чем на ранней стадии капитализма.

Идеальная модель экономического устройства общества предполагает использование механизма государственного регулирования для решения различных проблем: правового обеспечения функционирования рыночного механизма, производства общественных товаров, минимизации транзакционных издержек, компенсации внешних издержек, стабилизации макроэкономических колебаний.

Государственная социальная политика. Социальная политика государства может быть представлена как форма сознательного воздействия на сферу жизнедеятельности людей с целью ее изменения. Это наиболее обобщенное представление о социальной политике позволяет рассмотреть ее как часть государственного управления, объектом которого является социальная сфера жизни людей.

Для того, чтобы социальная сфера стала объектом управления государством, необходим такой уровень ее развития, который требовал бы вмешательства государства. Условием, при котором это вмешательство становится действительным, является такой уровень развития потребностей индивидов, который не может быть удовлетворен за счет собственного труда, как это имело место в аграрных обществах, а может быть удовлетворен высоко-развитым промышленным производством.

Для того чтобы государство было в состоянии управлять социальной сферой в рамках своей социально-политической деятельности, оно выделяет из всей совокупности отношений социальной сферы жизни общества такие отношения, которые начинают носить всеобщий характер и тем самым должны защищаться политически.

Социальные права – это та область социальной сферы жизни людей, которая недоступна никаким силам общества, кроме государства, это тот объект деятельности государства, где его полномочия абсолютны. Социальные гарантии – это обязательные для государства социальные права граждан, то есть такие их отношения, которые не могут не состояться. Социальные гарантии – это обеспеченные существующими государственными ресурсами декларируемые социальные права граждан. Социальная льгота – это такое отношение в обществе, при котором индивид или группа индивидов наделяются продуктом из общественных фондов. В основании получения гражданами социальных льгот лежит принцип нуждаемости. Основанием нуждаемости являются необходимые потребности индивида, удовлетворение которых невозможно без помощи другого лица или государства. Нуждаемость – это неспособность самого индивида удовлетворить свои потребности, а следовательно, вступить в отношения, имеющие значимый характер для общества в целом.

Социальная защита позволяет индивидам, находящимся под ее покровительством, сохранять свои позиции в обществе. Государство, на основе социальной защиты, переданной в его компетенцию, создает систему социального обеспечения, состоящую из совокупности административных норм и учреждений, реализующих эти нормы в административном порядке. Содержательной стороной системы социального обеспечения, которая поддерживается государством, является принцип обязательного государственного страхования.

Социальная политика обладает рядом функций, которые в конечном счете определяют гуманистический характер государства, стремящегося через политически

создаваемые общественные фонды поддержать состояние индивидов в том социальном статусе, который не был бы обременительным для него. Так, компенсаторная функция направлена на ликвидацию внешних сдерживающих условий, не дающих возможность индивиду быть деятельным участником существующих в обществе отношений; элективная функция направлена на определение обстоятельств и свойств самого индивида, позволяющих отнести его в разряд нуждающихся; кумулятивная функция накапливает социальный потенциал государства, выражающийся в зависимости индивидов от социально-политической деятельности государства.

Государственная национальная политика. Национальная политика охватывает все сферы жизни общества и решает его стратегические задачи. Как относительно самостоятельная деятельность, она включает в себя систему мер, направленных на учет и реализацию национальных интересов. Главным содержанием национальной политики является отношение к общности, расхождению и столкновению национальных интересов, а также поиск и реализация наиболее благоприятных вариантов взаимодействия субъектов межнациональных отношений.

Первый и основной принцип государственной национальной политики – равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его расы, национальности, языка, отношения к религии, принадлежности к социальным группам и общественным движениям. Поэтому в национальной политике важно определиться: целью является установление равноправия граждан страны независимо от их этнической принадлежности или, напротив, цель состоит в обеспечении преимущественного права представителей одной этнической общности в ущерб гражданским правам представителей иных народов. Можно выделить следующие аспекты национальной политики: территориальный, демографический, экономический, социальный, культурный, социолингвистический, конфессиональный, психологический.

Проблема защиты национальных меньшинств возникла в XVIIIв. Уже тогда национальные меньшинства не желали ассимилироваться, стремились сохранять и развивать свои национальные особенности и настоятельно требовали специальных правовых гарантий. Для представителей национальных меньшинств важны две сферы правовой защиты всех граждан: 1) гражданские свободы, особенно свобода употребления языка, свободной выражение мыслей, мнения, свобода объединений, печати, религии; 2) недискриминация, т.е. равенство всех граждан перед законом.

Национальные и культурные отношения очень ярко проявляют себя через язык. На определенном этапе развития общества язык является индикатором национального своеобразия, межнациональных отношений. Именно с языковых вопросов начались многие процессы роста национального самосознания, в отличие от многих других стран, Франция и Турция, не признают национальные меньшинства, считая, что интересы большинства важнее.

Первостепенную значимость приобрели вопросы политико-правового регулирования национальных отношений в России. Для российской практики федерального строительства важен поиск формулы полиэтнического со-гражданства. Например, национально-культурная автономия – это важнейший механизм управления, распределения власти, сохранения и развития культурного многообразия России.

Международная политика государства. Международная политика, которая представляет собой механизм регулирования отношений между государствами и другими международными акторами, выступает для каждого отдельного государства как его внешняя политика. В политической науке существует ряд теоретических концепций, стремящихся объяснить природу международных отношений и проанализировать механизмы осуществления внешней политики отдельных государства. На протяжении длительного времени наиболее известной и авторитетной школой в изучении международной политики была школа так называемого политического реализма.

Основоположником и наиболее видным представителем школы политического реализма считается Г.Моргентау. С его точки зрения, международная политика, как и всякая другая, является борьбой за власть. В сфере международных отношений под борьбой за власть он подразумевал борьбу государств за утверждение своего силового превосходства и влияния в мире. С позиций политического реализма международные отношения – это прежде всего отношения межгосударственные, где единственными реальными акторами являются суверенные государства. По мнению Г.Моргентау, цели внешней политики должны определяться в терминах национального интереса и поддерживаться соответствующей силой. Представители школы политического реализма подразделяют их на постоянные, основополагающие и преходящие, промежуточные интересы. К числу постоянных интересов относят: 1) интересы национальной безопасности, под которыми подразумевается защита территории, населения и государственных институтов от внешней опасности; 2) национальные экономические интересы, а именно развитие внешней торговли и рост инвестиций, защита интересов частного капитала за границей; 3) интересы поддержания мирового порядка, включающие в себя взаимоотношения с союзниками, выбор внешнеполитического курса.

Противоположную позицию по отношению к политическому реализму в изучении международной политики занимали представители так называемого модернизма. Для модернистов большое значение имел системный анализ международных отношений. Внимание модернистов также привлекал вопрос о связи международной системы с внутренними политическими системами. Иначе говоря, проблема взаимодействия системы и среды рассматривалась как проблема воздействия внутренней политической ситуации на международные отношения и наоборот. Один из самых известных представителей модернизма Дж.Розенау выделил пять основных факторов, влияющих на внешнюю политику: 1) индивидуальные факторы, под которыми понимаются личные качества, таланты, предшествующий опыт политических деятелей, определяющие особенности принятия внешнеполитических решений данными лидерами по сравнению с другими; 2) ролевые факторы, или, иными словами, факторы, имеющие отношение к внешнему поведению государственных деятелей, обусловленные ролью, вытекающей из занимаемого ими официального положения, а не из личных качеств и характеристик; 3) правительственные факторы, касающиеся тех аспектов правительственной структуры, которые определяют границы внешнеполитического выбора политических лидеров; 4) общественные переменные – основные ценности общества, степень его национального единства, уровень экономического развития и т.д.; 5) системные переменные – т.е. факторы, определяемые воздействием внешней среды и международной системы на внешнеполитический выбор государственных лидеров (географические реальности, идеологические вызовы со стороны других государств, стабильность правительств в странах, с которыми данное государство взаимодействует в системе международных отношений и т.д.).

В последние десятилетия позиции политического реализма и модернизма подверглись вполне обоснованной критике. Основным противовесом традиционным представлениям о мировой политике и международных отношениях, начиная с 1970-х годов, стала концепция транснационализма. Сторонники данной концепции констатировали резкий рост уровня взаимозависимости между отдельными странами, а также усиление взаимообмена в экономической, политической, социальной сферах. Государство больше не способно полностью контролировать такой обмен, оно утрачивает свою прежнюю монопольную роль главного субъекта международных отношений. С точки зрения сторонников транснационализма, полноправными субъектами международных отношений могут выступать транснациональные компании, неправительственные организации, отдельные города или иные территориальные общности, различные промышленные, торговые или иные предприятия, наконец, отдельные индивиды. К традиционным политическим, экономическим, военным

отношениям между государствами добавляются разнообразные связи между религиозными, профессиональными, деловыми кругами этих государств, причем роль последних может иногда равняться роли первых.

С конца 1970-х годов политический реализм постепенно трансформировался в неореализм. Это выразилось в отказе от чисто этатистского подхода к мировой политике как лишь к сфере борьбы отдельных государств за могущество и влияние между собой. Новое в неореализме выразилось в признании того факта, что действия государств зависят от структуры самой системы международных отношений, в которой все большую роль начинают играть международные организации и негосударственные акторы.

При всех изменениях, которые произошли в теории и практике международных отношений, нельзя не признать, что рассмотренные выше концептуальные подходы к анализу внешней политики государства в значительной степени сохраняют свою актуальность и могут применяться для оценки и характеристики международной политики любой страны мира, включая Россию.