**ЛЕКЦИЯ 1. ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО**

**УПРАВЛЕНИЯ**

1. Управление — общественный институт. 2. Сущность управляющего воздействия 3. Специфика государственного управления.

1. Управление — общественный институт

Социальная же система представляет собой качественный скачок. Она как бы впитывает в себя элементы и свойства всех предыдущих уровней, и опираясь на сознание человека, придает всем своим взаимосвязям, взаимодействиям и процессам иной, скажем, очеловеченный характер.

Именно сознание человека через его деятельность позволило сотворять ≪вторую≫ природу, все то, что сегодня именуется цивилизацией в широком смысле. Сознание сотворило и управление, которое во все периоды истории человечества было фактором его развития. Понять это означает понять смысл и предназначение управления.

Управление, конечно, осуществляется в системах ≪человек —техника≫, ≪человек — технология≫, ≪человек — природа≫, ≪человек— техника (технология) — природа≫ и др., но осуществляетсяименно потому, что в них первичным, ≪управляющим≫ компонентом выступает человек, да и созданы они в целях обслуживания интересовчеловека. Какой бы сложной ни была подобная система, она формируется и действует по модели, заданной ей человеком, ипризвана удовлетворять его потребности. Скажут, что сейчас имеются автоматизированные (даже автоматические) системы, которыеуправляются компьютерами и без прямого участия человека.\_ Да, таких систем становится все больше, но они пока что создаютсяи программируются по замыслу человека и являются отражением его творческого потенциала — продуктом его сознания и труда.\_

Управление (в латинском языке — regere, в английском — control, management, во французском — administration, в немецком— Regierung) в буквальном смысле этого понятия начинается тогда, когда в каких-либо взаимосвязях, отношениях, явлениях, процессах присутствуют *сознательное начало, интерес и знания,* *цели и воля, энергия и действия человека.*

Управление находится в ряду явлений ≪второй≫ (искусственной) природы, возникших и развившихся в течение всей истории человеческой цивилизации. Оно создано людьми в целях сознательной саморегуляции своей жизнедеятельности и имеет в обеспечении их потребностей и интересов столь же важное значение, как семья и собственность, мораль и право, способ производства и государство, знания и информация и другие общественные институты. Отсюда ≪связанность≫ управления уровнем развития и организации человеческого потенциала, все его зависимости от состояния общества, его закономерностей и форм, идеалов и ценностей.

В каждый данный исторический момент управление воспроизводится соответствующим обществом, от него ≪берет≫ свою сущность, в нем реализует свои возможности, является его частью, существует для него, по уровню его развития характеризуется и совершенствуется. В глубоких и активных взаимосвязях со всей системой организациии функционирования общества, в поддержании ее динамики, рациональности, эффективности и содержится, в общем-то, секрет управления, раскрыть который, а тем более овладеть им — очень непростаязадача. Она к тому же усугублена исключительной сложностью данной системы, в которой представлены интересы и воля, сознаниеи поступки миллионов людей, ее инертностью и подвижностью, жесткостью и изменчивостью и в то же время многообразным элементным составом самого управления, огромнейшим спектром еговзаимосвязей и взаимодействий с обществом. Короче говоря, *управление* *— это одна из труднейших и ответственных сфер интеллектуальной* *и практической деятельности людей.* Это сфера, от состояния которой во многом зависит благополучие общества и в конечном счете — судьба каждого человека.

Управление существует в рамках взаимодействия людей, в пределах субъективного фактора. Посредством управления прежде всего и главным образом люди связываются между собой, совместными усилиями формируют ≪ткань≫ коллективной и общественной жизни.

Предметами, по поводу которых возникает управление между людьми, могут быть материальные вещи, технические средства,технологические процессы, социальные ценности, продукты духовного творчества и т.д., но сторонами в управлении могут быть только люди. *Управлении все исходит от человека и ориентировано на человека.*

Исключительно важным представляется и тот момент, что управление как явление детерминируется *иерархической структурой общества* и порождаемой ею *властью.* Властью в широком социологическомсмысле, выражающем бесчисленные взаимосвязи между людьми, при которых одни люди в силу разных причин, условийи факторов подчиняются интересам и воле других людей либо созданнымлюдьми общественным институтам — обычаям, традициям, религиям, морали, праву и т.д. У*правление есть процесс и продукт функционирования сознания и воли людей,* важнейшеенаправление действия их разума. Управление в сообществе людей (большом или малом) всегда актуально и возникло потому, что общество есть открытая система (К. Поппер),в которой будущее вовсе не детерминировано прошлым, а зависит от воли, энергии и организованности действий людей. Оно бывает таким, каким его сообща созидают люди.

Жизнь отдельного человека, коллектива, общества открыта и в том смысле, что ничто в ней не дается раз и навсегда, является нерушимым и абсолютно устойчивым, осуществляемым по известной программе. Личностные и социальные взаимосвязи воссоздаются ежедневно, ежечасно, ежеминутно усилиями сознания, реальным поведением и активной деятельностью людей. Без этого наступает энтропия, хаос, анархия, произвол, распад. В таких условиях — открытости всего человеческого (общественного)— управление служит важнейшим общественным институтом самосохранения, восстановления, преодоления негэнтропии

общественной, а часто и личной жизни.

**2. СУЩНОСТЬ УПРАВЛЯЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ**

В юридической науке управление характеризуется через термин *«деятельность»,* означающий, что управление состоит из специфических видов человеческого труда,фиксируемого в адекватных им формах. Смысл такой деятельности видят в совершении действий административного свойства, в направленности ее на исполнение законов, в создании правовых актов, их реализации и проведении организационных мероприятий

Немало научных публикаций характеризует управление как *«отношение»,* входящее в систему общественных отношений. В них показано, что управление представляет собой особое отношение в человеческой жизнедеятельности: в иерархической общественной структуре это отношение, как правило, вертикальное по характеру и связано с наличием у вышестоящей стороны способности властно выражать и осуществлять свою волю.

Наиболее близким, адекватным, отвечающим сущности управления является его определение посредством термина ≪воздействие≫, который указывает на главное в управлении — момент влияния насознание, поведение и деятельность людей. Ведь управление существуеттогда, когда некий его субъект на что-то влияет, что-то изменяет, преобразует, переводит из одного состояния в другое, чему-топридает новое направление движения или развития. Во многихпроцессах могут быть деятельность (≪объемная≫), отношения (и прочные), но если нет действительного воздействия — влияния,

обеспечивающего какую-то цель, то нет и управления. В известномсмысле воздействие — это результирующая деятельности, взаимодействия, отношения.

Оно объективно, по самому своему смыслу предполагает наличие и связь двух сторон, одна из которых формирует и реализует воздействия, а другая эти воздействия воспринимает, на них как-то реагирует, в необходимом для управления случае — в соответствии с ним выстраивает свои поведение и деятельность. В том-то и заключается суть управления, что оно от одних (скажем, субъектов власти) направляется другим (управляемым объектам) и таким образом отпочковывается от любой управленческой деятельности и превращается в отношение, а через него в коррегирующую деятельность тех, кому адресуется соответствующее воздействие в управлении целеполагание имеет особый характер, который можно обозначить как *практическую целенаправленность.*

В отличие от других интеллектуальных сфер в управлении цели наиболее ≪операциональны≫, замкнуты на практику; это своего рода цели-задания. В управлениивсе сказанное, описанное и обдуманное, выраженное в литературной форме и политических документах выступает уже как бы проработанным применительно к реальным возможностям власти и собственности, сформулированным с учетом наличных материальных, финансовых, информационных, правовых и организационныхресурсов. Сложность управленческого целеполагания заключается в том, что необходимо ≪отобрать≫ цели, выделить из их естественного множества именно те, которые не только нужно, но и можно практичвски реализовать. Иначе управление теряет собственное содержание, свою преобразующую конструктивную силу и превращается в информационную или разъяснительно-популяризаторскую деятельность.

Любое управляющее воздействие должно всегда содержатьв себе *точную цель и точное направление движения к ней,* к тому же оно должно быть *практичным,* т.е. вызывать действительноедвижение к цели и приближение к ней. Управление необходимо там и тогда, где и когда возникает потребностьв распределении и согласовании деятельности некоторого количества людей. Отдельный человек самоуправляет своей социальной активностью. Но чтобы группа совершила какие-либо скоординированные поступки и действия, уже не обойтись без того, чтобы сообща не определить общие цели и не подчинить их реализации совместно намеченное поведение каждого из членов группы.

Любая целенаправленная коллективная деятельность нуждается в управлении итаком его важном проявлении, как *организационный момент.* Организовывать≫ означает располагать людей в пространственной (территория, сооружения) и функциональной (социальные роли, виды работ) координатах, соединять их с орудиями и средствами труда, обеспечивать их взаимодействие и взаимообмен в труде иобщественной жизни, расширять их созидательные возможности путем согласования и концентрации усилий.

Известно, что организация расширяет возможности людей, придает им новое качество.

Любая организация взаимодействия людей имеет два ≪среза≫: *статичный* (структурный), придающий взаимодействию устойчивость, определенность, последовательность, и *динамический* (функциональный), связанный с реальным, практическим взаимодействием, вследствие которого и возникает итоговый, совокупный результат труда. Управление призвано формировать, поддерживать, преобразовывать, совершенствовать, развивать и т.д. оба ≪среза≫ организациивзаимодействия людей. Это исключительно трудная задача, сложностькоторой возрастает буквально в геометрической прогрессиипо сравнению с ростом числа людей, объединяемых определеннойорганизационной структурой. Значит, управляющее воздействиедолжно всегда и непременно содержать в себе организационный момент, направлять и практически осуществлять взаимодействие людей.

В тоже время, придавая какому-либо общественному процессу определенные цели (преднамерения), организуя в нем взаимодействие людей, управление призвано, в рамках этих целей и организации, конкретно регулировать поведение и деятельность каждого из участников данного (управляемого) процесса. В обществедействует множество социальных норм, направляющих и ориентирующих, оценивающих и мотивирующих поведение и деятельность людей. Традиции и обычаи, исторические уроки и выводы, право и мораль, ценностные и социально-технические нормы и многие другие регуляторы выступают важнейшими достижениями человеческой культуры, помогающими разумнее и экономичнее созидать настоящее и будущее. Такие социальные нормы, в том числе и закрепленные посредством законодательства, в управлении приобретают реализуемость, привязанность к какому-либо делу или человеку, становятся необходимым моментом управляющих воздействий. В управлении осуществляется *прямое и практическое регулирование,* при котором та или иная социальная норма не только провозглашается, признается, утверждается и т.д., но на самом деле претворяется в жизнь, применяется при решении обозначенных целей, как бы опредмечивается. Любые преобразования в обществе не снимают проблем социального нормирования, выработки и практической реализации норм труда, нормативов расходов сырья и энергии, стандартов получаемой продукции, стимулов и санкций. В итоге можно утверждать, что когда произносится термин ≪управляющеевоздействие≫, то предполагается, что специфика такоговоздействия, выделяющего его из ряда других, состоит в его *целеполагающих,* *организующих и регулирующих свойствах.* Наличие именно такой триады свойств позволяет говорить о существовании управляющего воздействия. Следовательно, *управление* представляет собой целеполагающее (сознательное, преднамеренное, продуманное), организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления).

1.3. СПЕЦИФИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В зависимости от сфер общественной жизнедеятельности выделяют: управление обществом в целом, экономическое управление, социальное управление, политическое управление, духовно-идеологическое управление; от структуры общественных отношений: управление экономическим и соответственно политическим, социальным и духовным развитием общества;

от объектов управления: экономическое (хозяйственное) управление, социально-политическое управление, управление духовной жизнью; от характера и объема охватываемых управлением общественных явлений: управление обществом, управление государством, управление отраслями, сферами народного хозяйства, управление предприятиями, организациями, учреждениями, фирмами и т.д.

В качестве видов управления также называют плановое, территориальное, межотраслевое, стратегическое, программно-целевое и др. Поэтому вопрос о видах управления и их, разумеется, соотношении с государственным управлением имеет принципиальное значение, ибо только их обоснованное выделение позволяет выстраивать работающую и эффективную иерархию и систему управляющих взаимодействий с объектами управления. В противном случае все зависит от точки отсчета того, кто берется классифицировать. А чтобы не было ≪произвола≫, надо точно определиться с критериями выделения.

По субъекту управления можно выделить шесть видов управления, которые во многом соотносятся между собой.

1. *Государственное управление*, которому посвящена вся книга и о котором можно сразу сказать, что все его свойства обусловлены тем, что его субъектом является государство, т.е. триада: территория, население, власть. В основе управления здесь находятся целостность, суверенитет, безопасность, упорядоченность и развитие всего российского социума в историческом масштабе времени.

2. *Местное самоуправление* как низовой и особо демократический подвид государственного управления, субъектом которого выступают жители поселений и административных территорий, а смыслом служат проблемы комплексного обустройства местожительства людей.

3. *Менеджмент,* который представляет собой управление собственностью со стороны собственника (хозяина, владельца)1. Естественно, что имеется в виду собственность как общественное отношение, в котором задействованы люди со своими интересами, а не простое пользование вещами, имуществом, услугами и т.д. Ничего здесь не меняется от того, что управлять по поручению или доверию собственника могут менеджеры — наемные управленцы (даже высокооплачиваемые), как и от того, что сама собственность может быть частной, долевой, общей, акционерной, кооперативной, коллективной, народной, муниципальной, государственной

и пр. Целеполагание в управлении собственностью объективно состоит в приросте собственности, т.е. в получении дохода, прибыли, ренты, иначе она сужается как ≪шагреневая кожа≫ и теряет свои свойства.

4. *Общественное управление,* субъектом которого являются институализированные (юридически оформленные — через законы, уставы) общественные объединения. Таких субъектов в свободном, плюралистическом гражданском обществе много и они управляют как внутри своих собственных структур, так и вне их.

5. *Групповая (коллективная) саморегуляция,* субъектом которой выступают группы людей, которые на каждом шагу общественной жизни свободно (по собственному усмотрению) и в то же время с учетом интересов других и норм культуры и социального общежития управляют совместным поведением и деятельностью.

6. *Целесообразное поведение или действие* отдельного человека, когда он ставит себе в жизни созидательные, гуманные цели и для их достижения отдает свои знания, силы, время. Это фундамент, основание всех других видов управления.

Вместе с тем нужно помнить, что все виды управления:

• подлежат конституционному и иному правовому регулированию, которое устанавливает тесную взаимосвязь государственного управления с другими видами управления;

• взаимосвязаны между собой, дополняют, заменяют, усиливают или ослабляют друг друга;

• в каждый исторический момент обладают своим уровнем развития, в котором выражается их способность управлять соответствующими объектами управления.

Всегда надо видеть реальную управляемость тех процессов, явлений и отношений, которыми надлежит управлять со стороны конкретных субъектов управления. Среди всех видов управления государственное управление занимает, как уже можно было понять, особое место, что объясняется некоторыми, только ему присущими тремя свойствами.

Прежде всего определяющее влияние на характер целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий, осуществляемых данным видом управления, оказывает его субъект — государство.

При всех различиях в трактовке государства и многообразии его проявлений (чему посвящена следующая лекция) почти все и единодушно выделяют заложенную в нем мощную властную силу. К примеру, М. Вебер писал: ≪Государство... есть отношение господства людей над людьми, опирающееся на легитимное (то есть считающееся легитимным) насилие как средство≫.

Государство потому и является государством и тем самым отличается от иных общественных структур, что в нем сосредоточена и им реализуется в обществе — по отношению к людям — ***государственная власть.*** А власть представляет собой такую взаимосвязь, в процессе которой люди в силу разных причин — материальных, социальных, интеллектуальных, информационных и др. — добровольно (осознанно) или по принуждению признают верховенство воли других, а также целевых, других ценностных нормативных установлений и в соответствии с их требованиями совершают те или иные поступкии действия, строят свою жизнь. Известная власть существует в семье, группе людей, их коллективе, она содержится в традициях, обычаях, общественном мнении, морали и т.д. Но все это несравнимо с государственной властью, которая имеет в источнике правовую обусловленность (легитимность), а в реализации — силу государственного аппарата, обладающего и средствами принуждения. Поэтому в государственном управлении его управляющие воздействия опираются на государственную власть, подкрепляются и обеспечиваются ею. Это не просто пожелания, намерения, призывы, добрые мысли и чувства (или, наоборот, — злые), а силовое давление (разумеется, при необходимости, но в потенции оно всегда есть), которое ведет к тому, что поставленные в управлении цели, содержащиеся в нем организационные импульсы и установленные им регулирующие нормы должны быть непременно достигнуты, осуществлены, исполнены.

Специфическим свойством государственного управления является, далее, его ***распространенность на все общество,*** даже за его пределы, на другие общества людей в рамках проводимой государством международной политики. Часто данный тезис вносит путаницу в понимание управленческих явлений, ибо рождает представления о том, будто бы государство вмешивается (или может, должно вмешиваться) во все поступки и действия людей, управляет всеми их взаимоотношениями. Только тоталитарное государство в крайнем его проявлении пыталось делать что-то подобное и то не оказалось способным его осуществить в силу невозможности установления тотального контроля над обществом. В последнем всегда оставалась свобода, пусть и незначительная. Нормальный же вариант взаимосвязей государства и общества предполагает, что общественная жизнедеятельность людей обладает большим объемом свободы, самостоятельности и самоуправления. Именно государство посредством законодательствования устанавливает основные, общие, типовые правила (нормы) поведения людей во всех сферах жизни общества и обеспечивает их соблюдение своей властной силой.

Государство, будучи сложным (по элементному составу) и многогранным (по функциям) общественным явлением и выступая в качестве субъекта управления, придает государственному управлению также свойство ***системности.*** В отличие от других видов управления государственное управление без этого свойства просто не может состояться. В нем задействованы десятки миллионов людей, множество государственных органов и других структур, а в них — большое число должностных лиц и иных служащих. В государственном управлении используются разнообразные и дорогостоящие материальные, финансовые и интеллектуальные ресурсы, обширная информация. Оно состоит из массы управленческих решений и организационных действий. Если здесь каждый будет реализовывать себя, как в известной басне лебедь, рак и щука, то нетрудно представить, какой хаос возникнетв обществе от подобного управления. В истории не раз фиксировались ситуации, когда вроде бы существовало государство, которое вроде бы управляло, в то время как в обществе господствовалиразброд и анархия. Реальность управления превращалась в иллюзию, в его призрак.

Для государственного управления свойство системности приобрело принципиальное значение. Только его наличие придает ему необходимую согласованность, координацию, субординацию, определенную целеустремленность, рациональность и эффективность.

Таким образом, ***государственное управление*** — это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу.

***Вопросы для размышления и дискуссии***

1. Что такое управление? Чем отличается управление от объективной

саморегуляции и стихийных механизмов? Какое место занимает

человек в управлении?

2. Назовите основные элементы управляющего воздействия.

3. Причины многогранности управления. Важнейшие аспекты

(проявления) управления и науки, их изучающие.

4. Какие существуют виды управления? В чем их различия?

5. В чем специфика и соответственно потенциал государственного

управления? Покажите на исторических примерах взаимозависимости

между уровнем управления и состоянием общества.