

работы госкорпорации, улучшая финансовые показатели; расширяет номенклатуру приобретаемых товаров и повышает оборачиваемость средств.

Следует отметить, что именно в атомной отрасли на сегодняшний день в целом созданы условия для широкого развития практики размещения заказов на выполнение работ и оказания услуг путем проведения торгов. Во-первых, разработана необходимая нормативно-методическая документация, обеспечивающая проведение данного вида деятельности. Во-вторых, налажено тесное сотрудничество с отраслевыми структурами субъектов РФ и федеральных органов исполнительной власти.

Список литературы

1. Организация и проведение конкурсов на закупку продукции для федеральных государственных нужд : учеб.-метод. пос. для гос. служащих / под ред. В. И. Смирнова, Н. В. Нестеревича. – М. : ГУ : ВППЭ, 2002.
2. Режим доступа: http://будимир.рф/news/schetnaja_palata_bolee_2_mlrdrublej_pri_goszakupkakh_byli_potrachenys_narushenijami/2011-05-31-115, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
3. Гражданский кодекс РФ.

РЕСУРСЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА В ТЕОРЕТИЧЕСКОМ ОСМЫСЛЕНИИ ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Т.А. Казнев
(Россия, Пятигорск)

Статья посвящена осмыслению политико-административного управления как сложноставного института. Отмечается, что содержание политико-административного управления находится на стыке содержания политического управления и содержания администрирования. Вскрывается особенность политико-административного управления как процесса, имеющего определённый формат и регламент и включающего такие факторы, как политическая воля, политическое решение, обеспечение исполнения и применения законов. Анализируются возможности институционального подхода в анализе политико-административного управления, а также разных методов.

This article is about what is the political-administrative control as a complicated institution. The meaning of the political-administrative control is right at the junction of the political management and administration meanings. The Article brings to light the feature of the political-administrative control like a process that has specified format and regulations, with such factors as political will, political decision, securing for administration and execution of the law. Also in this article we are trying to find the possibilities of the institutional method in analyzing of the political-administrative control.

Ключевые слова: политико-административное управление, политика, право, бюрократический класс, администрирование, исполнение законов, политический курс, политическая воля, исполнительная власть, бюрократия, политическое решение.

Key words: the political-administrative control, politics, law, bureaucratic class, administration, law enforcing, political course, political will, executive power, bureaucracy, political decision.

Теория и методология политико-административного управления базируется на соотношении категориальных и понятийных ресурсов административной науки (наука об управлении и администрировании) и политической науки. Явления политики и явления администрирования объективно соотносятся, так как отражают взаимосвязанные общественные явления, а также взаимосвязанные и взаимообусловленные институты.

В самой этимологии категорий и терминов «администрация» и «политика» заложено содержательное соотношение. Так, термин «администрация» происходит от лат. *administrare*, что значит «служить для», а также является производным от *ministris*, что означает «слуга». Данное слово представляет собой форму родительного падежа от основы *minus*, которое обозначает некое подчиненное положение. По своему назначению администрация исполняет волю политической власти, так как именно политическая власть определяет стратегию и диктует тактику управления.

ПАУ выступает как целостный, масштабный институт, в связи с чем, именно институциональный подход к ПАУ является наиболее эффективным, так как предоставляет широкие возможности для прослеживания процесса институционализации политических и административных процессов, которые составляют ПАУ. В общем плане под институционализацией понимается становление системы целенаправленных, комплексных действий, которые осуществляются на состоявшейся нормативно-правовой и концептуально-доктринальной базе. Одновременно предусматривается выделение специальных субъектов и акторов, объектов и целевых групп. Институционализация ПАУ выражается также в образовании устойчивых форм управленческого воздействия, которые реализуются в правилах и нормах, получивших не только организационное закрепление, но и общественное признание как эффективные и популярные [1].

В рамках институционального подхода целесообразно рассмотреть политическое управление как институт и административное управление как институт при их соотнесении и дифференциации. Здесь важно выделение сущностных характеристик данных видов управления, среди которых в первом случае определяющей является связь управления с принципами развития политической системы, с ориентирами политического курса, с проявлениями политической воли [2].

Институциональный подход к ПАУ предполагает организационно-структурный метод, потому что он позволяет проникнуть во внутреннюю структуру ПАУ. В силу того, что ПАУ является очень сложным институтом, крайне важно проникнуть в суть его построения, осуществить дифференциацию структурных элементов, вскрыть организационные ресурсы. Структура ПАУ обусловлена не только общими принципами управления, но и принципами политического строя, политической системы, политического режима.

Институциональный подход к ПАУ предусматривает изучение его предыстории и проектирование его будущего ПАУ в единстве формирования, функционирования и развития. Также он предусматривает изучение структуры ПАУ при выделении компонентов взаимодействия, которые формируют систему и подсистемы.

Изучение ПАУ предполагает функционально-структурный метод, который предусматривает изучение функциональных зависимостей между структурными подразделениями и должностными лицами, классификации функций, их распределение и согласование по горизонтали и вертикали управления, координации и субординации функций.

Изучение ПАУ также предполагает коммуникативный метод, который направлен на изучение информационных потоков в процессе управления, управленческих отношений, их анализ во взаимодействии политических, административных и бюрократических организаций как между собой, так и с общественной средой, это также и выявление факторов риска, и способов их нейтрализации.

В изучении ПАУ важен и культурологический метод, который нацелен на исследование специфической культуры ПАУ, которая имеет особенное содержание, выражается в особых формах. Культура ПАУ сочетает в себе свойства и черты политической и административной культур. Феномен культуры ПАУ знаменателен тем, что в идеальном варианте она должна соответствовать общей социальной и политической культуре общества. Культура принятия и воплощения политико-административных управленческих решений в определяющей степени зависит от уровня общей культуры граждан.

Как позволяет уяснить институциональный подход, современное ПАУ представляет систему организационно оформленных (институционализированных и неинституционализированных) ценностей, традиций, процедур, правил. Также ПАУ включает систему органов исполнительной власти при определении и перераспределении между ними основных элементов управленческой связи (целей, функций, задач, обязанностей, права принятия решений, полномочий и ответственности), взаимодействия между собой и институтами гражданского общества по поводу разработ-

ки, принятия и осуществления важнейших политических и административных решений, а также внешнего контроля над их исполнением и разрешения споров [3].

Эти методы, процедуры и правила не обязательно оформлены в законах и продекларированы. Не все из элементов ПАУ поддерживаются в институциональном порядке, специально созданными для этого учреждениями. Поэтому невозможно свести состав ПАУ только к правовым институтам, процессам, формам и средствам. В праве и законе оформляется только незначительная по количеству часть норм, регулирующих систему ПАУ. В реальных общественно-политических отношениях, в политических процессах многообразие этих нормативных явлений значительно больше [4].

Институциональное содержание ПАУ включают в свой состав такие части, которые оказывают влияние на формирование элементов его организационной структуры. К таковым можно отнести: цели, функции, задачи, состав подразделений, обязанности, право принятия решений, полномочия, ответственность. В состав ПАУ включены не только элементы нормативного регулирования системы административного управления, но и элементы нормативного регулирования системы государственной власти. Институциональный анализ позволяет установить, что специфика и динамика государственной власти существенно влияют на содержание и динамику ПАУ.

Одним из основных задач институционального анализа ПАУ является определение его составных частей, т.е. границ и элементов. Можно выделить следующие составляющие ПАУ:

- институты различной природы, регулирующие организацию и функционирование отношений власти и управления;
- ценности, традиции, обычаи, нравы, образцы поведения, устанавливаемые и поддерживаемые стихийно на основе связей самоорганизации в сфере действия отношений власти и управления;
- процедуры формирования органов власти и управления;
- процедуры взаимодействия органов власти и управления.

Магистральную роль в ПАУ играют политические лидеры (формальные и фактические), лидеры политических партий и движений, активисты политического класса. Политическое управление в силу обусловленности политическим курсом имеет общий, либо даже всеобщий характер, так как максимально приближено к сути политической системы и политического режима. Здесь стоит отметить, что принципы политического управления могут соответствовать, либо не в полной мере соответствовать принципам политического развития. Также могут наблюдаться «преувеличения», либо «преуменьшения» принципов политического развития в ходе политического управления [5].

Базовые идеи политического управления фиксируются в политических доктринах, политических концепциях, обращениях, посланиях и заявлениях главы государства, глав политических партий. Эти идеи популяризируются СМИ, пропагандируются соответствующими политическими партиями (прежде всего, «партиями власти»), группами лоббирования и др.

Не менее важную роль в ПАУ играют бюрократы – государственные служащие, объединённые в сложный класс – администрацию. Администрация в общем плане – это совокупность людских и материальных средств, призванных обеспечить под руководством и контролем политической власти исполнение и применение законов, иных политических решений. Здесь выделяются ключевые направления, в которых заложен смысл администрирования. Это – обеспечение исполнения и применения законов и политических решений, которые равно важны для реализации политического курса правительства и руководителя государства.

С одной стороны, подчинение администрации политической власти закономерно и естественно, так как администрация – это аппарат, нацеленный на исполнение верхушечных решений [6]. Без специального аппарата, который нужен для организации административного ресурса и для организации населения, невозможно воплотить в жизнь политический курс.

С другой стороны, подчинение администрации политической власти является несколько двусмысленным. Это связано с тем, что определённые административные решения имеют политическое содержание, а управленцы высокого уровня одновременно выступают как заметные политические фигуры [7].

Институционализация ПАУ отражает определённый этап развития деятельности государства, которое по своей природе стремится к постоянному упорядочению своей организационной и административной деятельности. При этом ПАУ распространяется на все сферы жизнедеятельности общества, в том числе и на сферу общественных отношений.

ПАУ – это целостный, многоуровневый институт, изучение которого требует существенной теоретико-методологической подготовки. Институциональный подход позволяет соотнести политический курс и курс административных действий, что важно для проникновения в сущность ПАУ. Без такого соотнесения невозможно осознать процесс разработки и воплощения политических решений. Также очевидно, что без достижения определённого соглашения между руководителями министерств и ведомств – высшими чиновниками административных должностей невозможно осуществлять эффективное ПАУ.

Разработка и осуществление решений ПАУ – многоуровневый процесс, внутри которого взаимодействуют субъекты и акторы политической и административной сфер. Теоретическое осмысление ПАУ осуществляется с использованием в системе нескольких гуманитарных наук. Это философия, политология, социология, психология, достижения которых использует наука о ПАУ. Последняя имеет комплексный характер, так она изучает закономерности политического и социального поведения людей, а также и психологические особенности. Наука о ПАУ базируется также на анализе политических доктрин и нормативно-правовых документов. Использование понятий и категорий политики и права позволяет наиболее полно рассмотреть природу и сущность ПАУ. При этом теория и методология ПАУ, как никакой иной сферы функционирования, имеет практическую значимость, прежде всего, в общественной практике. Для реализации ПАУ необходимы правильно избранные принципы и методы на основе обоснованных теоретических выводов, которые используются в общественной практике. В ПАУ особенно важны методологические подходы в преобразовании политической и социальной действительности.

ПАУ – институт, который обусловлен многими взаимозависимыми причинами, факторами развития общества. Несмотря на то, что имеются естественные взаимосвязи между процессами и явлениями в жизни общества, многие из них реализуются не в должной мере или остаются в области желаемого, а не сущего. ПАУ придаёт всем сферам функционирования общества должную системность. Но это возможно только тогда, когда оно само является системой – целостной, органичной, эффективной, состоящей из взаимно необходимых компонентов.

Структура ПАУ предполагает интегративное взаимоопределение и взаимовлияние организационных единиц. Именно структура придает системность процессу управления, логическую стройность, целостность, устойчивую взаимосвязь на всех уровнях, взаимодействие компонентов, элементов системы.

Как видно, современное ПАУ находится на стыке многих смежных процессов, техник, технологий. Содержательно оно тесно связано с понятиями руководства, управления, формированием политических элит и политического режима. ПАУ – это сложносоставной институт, элементами которого выступают многие субъекты и акторы, которые имеют собственные цели и задачи, а также специфический функционал. В то же время ПАУ – это многоуровневый процесс, который включает взаимодействие, интеграцию, противоречия, которые реализуются при функционировании политической власти и административного, бюрократического класса для достижения конкретных результатов.

Список литературы

1. Атаманчук В. Г. Управление: всегда есть варианты / В. Г. Атаманчук. – М. : РАГС, 1999.
2. Атаманчук В. Г. Общая теория управления / В. Г. Атаманчук. – М. : РАГС, 2003.
3. Кобыльченко Е. Н. Контрольная функция государственной власти: критерии эффективности, проблемы совершенствования / Е. Н. Кобыльченко. – Ростов н/Д. : СКАГС, 2007.
4. Комаров В. С. Управление общественными отношениями / В. С. Комаров. – М. : РАГС, 2003.
5. Мельвиль А. Ю. Категории политической науки / А. Ю. Мельвиль. – М. : МГИМО ; РОССПЭН, 2002.
6. Бахрах Д. Н. Государственная служба России / Д. Н. Бахрах. – М., 2007;
7. Гришковец А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы Российской Федерации / А. А. Гришковец. – М., 2003.
8. Государственное управление. Основы теории и организации / под ред. В. А. Козба-ненко. – М. : Статут, 2000.