

УНИВЕРСИТЕТСКИЙ УЧЕБНИК

---

Г.В. АТАМАНЧУК

# ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебник



Москва, 2010

УДК 351/354(470+571)(07)

ББК 67.401(2Рос)я7

А92

**Атаманчук, Григорий Васильевич.**

**А92** Теория государственного управления : учебник / Г.В. Атаманчук. — М. : Издательство «Омега-Л», 2010. — 525 с. — (Университетский учебник).

ISBN 978-5-370-01305-8

Агентство СІР РГБ

Композиция и содержание учебника уникальны, поскольку в нем субъекты и объекты государственного управления раскрываются в контуре системного взаимодействия территории, населения и власти. Суждения и выводы основаны на многолетнем анализе государственного управления с точки зрения его рациональности и эффективности. Представленная теоретическая модель выведена из истории и объективной реальности жизни и направлена на ее совершенствование.

Издание предназначено в первую очередь для руководителей и служащих государственных и муниципальных органов, исследователей проблем государственного управления, а также для студентов, аспирантов, преподавателей вузов и всех, кто интересуется проблемами государственного управления в России.

УДК 351/354(470+571)(07)

ББК 67.401(2Рос)я7

ISBN 978-5-370-01305-8



9785370013058

© Атаманчук Г.В., 2009

© Оформление. ООО «Издательство «Омега-Л», 2010

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b> .....	9
-----------------------	---

## Раздел I

### ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ – ОБЩЕСТВЕННОЕ СИСТЕМНОЕ ЯВЛЕНИЕ

<b>Глава 1. Понятие государственного управления</b> .....	16
1.1. Управление – общественный институт .....	16
1.2. Состав управляющего воздействия .....	22
1.3. Многогранность управления .....	28
1.4. Особенности государственного управления .....	33
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	40
<b>Глава 2. Государство как субъект управления</b> .....	41
2.1. Основные характеристики государства .....	41
2.2. Типология государств .....	47
2.3. Общественные функции государства .....	51
2.4. Государственная политика в гражданском обществе .....	57
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	62
<b>Глава 3. Объективные основы и субъективный фактор государственного управления</b> .....	63
3.1. Природа и структура объективных условий государственного управления .....	64
3.2. Объективная детерминация государственного управления .....	69

3.3. Состав и развитость субъективного фактора .....	75
3.4. Организованность субъективного фактора и государственное управление .....	81
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	86
<b>Глава 4. Общественная жизнедеятельность как объект государственного управления</b> .....	87
4.1. Сущность управляемых объектов .....	87
4.2. Свойства и структура управляемых объектов .....	93
4.3. Социальный механизм формирования и реализации государственного управления .....	100
4.4. Объективизация государственного управления .....	106
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	112
<b>Глава 5. Системные характеристики государственного управления</b> .....	113
5.1. Система государственного управления .....	113
5.2. Прямые и обратные связи в системе государственного управления .....	119
5.3. Типичное и уникальное в государственном управлении .....	123
5.4. Многообразие – условие устойчивости и динамизма системы государственного управления .....	130
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	136
<b>Раздел II</b> <b>ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО</b> <b>УПРАВЛЕНИЯ</b>	
<b>Глава 6. «Древо» целей и функциональная структура государственного управления</b> .....	138
6.1. Формирование «древа» целей государственного управления .....	138
6.2. Стратегический уровень государственного управления .....	144
6.3. Ресурсное обеспечение целей государственного управления .....	150
6.4. Понятие и виды функций государственного управления .....	154

---

6.5. Функциональная структура государственного управления и ее юридическое оформление .....	161
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	165
<b>Глава 7. Организационная структура государственного управления</b> .....	166
7.1. Сущностные черты организационной структуры государственного управления .....	166
7.2. Построение организационной структуры государственного управления .....	173
7.3. Орган, звено, подсистема субъекта государственного управления .....	178
7.4. Организация государственного органа .....	182
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	187
<b>Глава 8. Федерализм в государственном управлении</b> .....	188
8.1. Федеративное устройство государства .....	188
8.2. Государственный суверенитет .....	194
8.3. Национальный компонент в государственном устройстве и организации общества .....	200
8.4. Гражданин государства .....	206
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	210
<b>Глава 9. Состав управленческой деятельности</b> .....	211
9.1. Общие черты управленческой деятельности .....	211
9.2. Формы управленческой деятельности .....	215
9.3. Методы управленческой деятельности .....	219
9.4. Стадии управленческой деятельности .....	223
9.5. Понятие управленческой технологии .....	227
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	232
<b>Глава 10. Принципы государственного управления</b> .....	233
10.1. Понятие принципа государственного управления .....	233
10.2. Основания систематизации принципов государственного управления .....	237
10.3. Виды принципов государственного управления .....	241

10.4. Применение принципов государственного управления .....	248
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	252

### Раздел III

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

<b>Глава 11. Правовое регулирование государственного управления</b> .....	254
11.1. Сущность правового регулирования .....	254
11.2. Предмет и метод правового регулирования .....	260
11.3. Формы правового регулирования .....	267
11.4. Структура правового регулирования .....	273
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	276
<b>Глава 12. Законность в государственном управлении</b> .....	277
12.1. Смысл законности в государственном управлении .....	277
12.2. Обеспечение законности в государственном управлении .....	282
12.3. Законность, рациональность и правопорядок .....	287
12.4. Дисциплина в государственном управлении .....	292
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	297
<b>Глава 13. Информационное обеспечение государственного управления</b> .....	298
13.1. Информация как основа государственного управления .....	298
13.2. Информационные качества управленческих решений .....	303
13.3. Организация потоков информации в органах государственного управления .....	309
13.4. Информационная система государственного управления .....	315
13.5. Информация как ресурс развития .....	320
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	326
<b>Глава 14. Человеческий потенциал государственного управления</b> .....	327
14.1. Персонал органов государственного управления: структура, содержание, качества .....	327

---

14.2. Правовое и организационное обеспечение государственной службы.....	331
14.3. Управленческая культура граждан .....	338
14.4. Педагогические аспекты государственного управления .....	344
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	348
<b>Глава 15. Демократия и бюрократия в государственном управлении.....</b>	<b>349</b>
15.1. Понятие политического режима. Власть и народ .....	349
15.2. Формы демократии в государственном управлении .....	354
15.3. Бюрократизм: сущность и формы проявления .....	360
15.4. Демократизация политического режима .....	366
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	370
<b>Раздел IV</b> <b>РАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО</b> <b>УПРАВЛЕНИЯ</b>	
<b>Глава 16. Свобода и ответственность в государственном управлении.....</b>	<b>372</b>
16.1. Особенности свободы в управлении .....	372
16.2. Свобода, самостоятельность и законность .....	377
16.3. Ответственность как общественное отношение .....	382
16.4. Виды и процедуры юридической ответственности в государственном управлении .....	388
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	394
<b>Глава 17. Совершенствование стиля государственного управления.....</b>	<b>395</b>
17.1. Элементы и свойства стиля государственного управления .....	395
17.2. Распределение и регламентация управленческой деятельности .....	401
17.3. Усиление организованности управленческих процессов .....	407
17.4. Резервы рационализации стиля государственного управления .....	413
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	420

---

<b>Глава 18. Объективация государственного управления</b> .....	421
18.1. Смысл объективации государственного управления .....	421
18.2. Комплексный характер результатов государственного управления .....	427
18.3. Виды эффектов управления .....	431
18.4. Актуальные аспекты объективации государственного управления .....	437
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	443
<b>Глава 19. Измерение эффективности государственного управления</b> .....	444
19.1. Общая социальная эффективность государственного управления .....	444
19.2. Эффективность организации и функционирования государственного аппарата .....	450
19.3. Эффективность деятельности управленческих органов и должностных лиц .....	456
19.4. Оценка эффективности государственного управления и общественные институты ее применения .....	460
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	465
<b>Глава 20. Развитие и освоение возможностей государственного управления</b> .....	466
20.1. Государственное управление перед грядущим .....	466
20.2. Новые знания, технологии и государственное управление .....	471
20.3. Понятие «опережающее состояние» государственного управления .....	476
20.4. Процесс совершенствования государственного управления .....	481
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	486
<b>Вместо заключения. Проблемы жизни</b> .....	487
<b>Структурно-логические схемы</b> .....	493
<b>Словарь терминов</b> .....	513
<b>Литература</b> .....	524

## ВВЕДЕНИЕ

---

Мы живем в период экзистенции и постмодернизма, когда свобода мысли и слова понимается многими как возможность говорить, писать и показывать что угодно, каким угодно образом и о чем попало. В моду вошло авторское постулирование своих чувств, настроений и видения мира. Тем более что вход в Сеть широко доступен. Вот и получается, что информационных материалов уйма, а информации об объективной реальности и для серьезных дел часто не хватает.

В 2008 г. начался мировой финансово-экономический кризис и почему-то, как считают, внезапно. Как будто государственные органы, предприниматели, потребители, аналитики, СМИ и в целом вся общественность не знали, не видели и не понимали, что происходило. Но зато восторгов по поводу достижений последних десятилетий было достаточно, причем и у нас, и на Западе. Теперь именно правительства (органы государственного управления) практически всех стран, но не бизнес, действия которого привели к кризису, пытаются ликвидировать последствия, как-то стабилизировать социально-экономическую ситуацию, искать механизмы будущего хозяйствования. Вновь приходится обращаться к потенциалу государственного управления и с его помощью решать возникшие проблемы.

В связи с этим я считаю необходимым сразу объяснить читателю смысл представленной в учебнике концепции (теоретической модели) государственного управления, предпосылки ее становления, ход последующего обоснования и развития. Ведь путь движения к какому-либо пониманию чего-либо так же важен, как и само понимание. Научное мышление всегда требует доказательств и основано на них. Слабость общественознания часто про-

истекает из-за того, что оно, в отличие от естественных и технических наук, игнорирует объективную реальность и пользуется лишь субъективистскими «мнениями». Констатирую это ответственно, ибо почти полвека «погружен» в науку и практику государственного управления.

Совпало как-то так, что первую крупную работу «Государственное управление: проблемы методологии правового исследования» я издал в Москве, в издательстве «Юридическая литература» в 1975 г., т.е. в год, когда в мире бушевал энергетический кризис, начавшийся в 1973 г. Этот кризис в качестве основных причин выявил пассивность государственного управления и беспечность и самонадеянность менеджмента. Оценка причин имела разные последствия: на Западе она привела к структурной и технологической модернизации экономики, прежде всего производства, а в СССР и вместе с ним в странах социалистического содружества — к застою, медленной деградации промышленности и сельского хозяйства<sup>1</sup>. Свое понимание состояния и процессов в государственном управлении того времени мне пришлось выразить в последующих книгах: «Сущность советского государственного управления» (М., Юрид. лит., 1980) и «Особенности процессов управления в развитом социализме» (М., Мысль, 1985), а также в завершающей советскую эпоху — «Обеспечение рациональности государственного управления» (М., Юрид. лит., 1990).

Я видел распад управляемости в советском обществе, но полагал, что наш социализм, по примеру Запада (правлящих партий II Интернационала), найдет в себе силы для остановки и преодоления разрушительных тенденций. Увы! Я, как и многие, ошибся. Укрепившееся в течение десятилетий партийное руководство не дало состояться в стране государственному управлению. Правящая элита (партийная номенклатура) стремилась к другому: *приватизации государственной власти и собственности* на территории своей юрисдикции. Возникло 15 независимых государств.

Хочу тут же объяснить, что для понимания замысла и содержания учебника необходимо учитывать, что мои представления о государственном управлении формировались не только и не столько

---

<sup>1</sup> См.: Атаманчук Г.В. Почему не экономичен наш труд? // М., 1989. № 11. С. 159–166.

благодаря изучению теоретического наследия множества выдающихся умов, как отечественных, так и зарубежных, но главным образом в процессе длительной практической работы в государственных органах, начиная с военного училища и завершая Верховным Советом СССР. Это позволило узнать, что и как, а также почему делается в государственном аппарате. И второй момент, который мне кажется важным, — я не только изучал происходящее, но и постоянно на него реагировал, откликнулся, высказывал по нему свои суждения и оценки. Моя публицистика (более 350 публикаций в самых разных известных журналах, газетах и иных изданиях) свидетельствует о сопряжении с реалиями жизни, об их научном осмыслении. И если это не принимать во внимание, то не стоит дальше читать учебник. При подобном подходе не обнаружится специфика интерпретации анализа проблематики государственного управления. И раньше и теперь пишется, конечно, о государственном управлении, но пишется по-разному. И по разным гносеологическим и методологическим основаниям, под разными ракурсами, с разными интересами и целями и т.д.

Тем самым в контексте сказанного, особенно для тех, кто знает историю 90-х гг. прошлого века, будут понятными смысл и предназначение моих публикаций в период становления и укрепления Российской Федерации. Даже в условиях рыночной экономики, провозглашения прав и свобод человека и гражданина, демократии и другого современного, когда нередко звучали настроения антигосударственности, я последовательно выступал и выступаю за развитие государственного управления и за совершенствование всех его видов. Об этом мои книги:

«Новое государство: поиски, иллюзии, возможности» (М., Славянский диалог, 1996);

«Теория государственного управления. Курс лекций» (М., Юрид. лит., 1997);

«Управление — всегда есть варианты (сборник статей за 1988—1998 гг.)» (М., РАГС, 1999);

«Управление — фактор развития. Размышления об управленческой деятельности» (М., Экономика, 2002);

«Управление: сущность, ценность, эффективность» (М., Акад. проект, 2006);

«Управление в жизнедеятельности людей. Очерки проблем» (М., РАГС, 2008).

Кроме того, мне пришлось опубликовать ряд книг по смежной проблематике: «Сущность государственной службы. История, теория, закон, практика» (М., РАГС, 2002 – 1-е изд.; 2008 – 2-е изд.); главы в учебниках РАГС «Административное право» (М., 2003), «Система государственного и муниципального управления» (М., 2005 – 1-е изд.; 2007 – 2-е изд.), «Теория организации» (М., 2007) и др. Этот экскурс в свою поисковую лабораторию привожу для того, чтобы читатель понял, что данным учебником я фиксирую итог многолетнему диалогу с обществом в области государственного управления. Это не внезапное озарение, не демонстрация эрудиции, не поспешный отклик на злобу дня (имеются авторы, готовые в любую минуту написать на любую тему), а плод тяжелых раздумий, направленных лишь к одному: принести хоть небольшую пользу своему Отечеству.

Суть и смысл обоснованной концепции (теоретической модели) государственного управления, ее новые и принципиальные отличия от всего, что опубликовано или публикуется, состоит (в кратком выражении) в следующем:

1) в раскрытии сущности самого явления «государственное управление» и его составных частей. В противовес принятым понятиям, но в связи с историей государство рассматривается в качестве **целостности** (триединства) **территории, населения и власти**, т.е. как естественно-(природно)-общественное образование, форма, в которой состоялась и проходит жизнедеятельность разных народов, наций и этносов. Под управлением понимается **целенаправленное, организующее-регулирующее воздействие** (влияние) носителей ресурсов (власти) на взаимодействия, сознание, поведение и деятельность других людей; в таком смысле управление есть *результат и продукт* управленческой деятельности (активности субъектов власти=управления), но не сама эта деятельность;

2) в исследовании государственного управления в рамках комплекса явлений, образуемых государством: **«государство — государственная власть — государственный аппарат — государственное управление — государственная служба»**, что дало возможность выявить множество условий и факторов, определяющих государственное управление, его состояние и потенциал;

3) в четком различии явлений: **«система государственного управления»** и **«система государственных органов (государст-**

**венный аппарат)». В систему государственного управления включены наряду с государственным аппаратом *управляемые объекты* — деятельность людей по воспроизводству материальных, духовных продуктов и социальных условий жизни, другими словами по производству и использованию потребительских ценностей; тем самым обращено внимание на объективные условия и элементы субъективного фактора, в которых формируются и осуществляются управляющие воздействия, на характер прямых и обратных связей между государственными органами и их управляемыми объектами, и выделены критерии производственной, экономической и социальной эффективности государственного управления;**

4) в своеобразном моделировании (организации) государственного управления, куда отнесены (по порядку): «состояние (природа) общества — цели — функции — структура — процесс — принципы», что позволило обосновать *кругооборот* государственного управления, придав каждому его элементу должные предназначение, содержание, механизмы реализации и результативность осуществления в объективной реальности; в такой логике элементы системы государственных органов, решения и действия последних, становятся *соизмеримыми* по объективным и субъективным, целевым и ценностным, материальным и духовным, конъюнктурным и историческим критериям и показателям;

5) во включении в обеспечение реализации и рационализации государственного управления обширной совокупности источников, ресурсов, средств и других явлений материальной и духовной природы, что диктует необходимость исследования государственного управления в рамках предметов и методов многих общественных наук (философии, экономики, юриспруденции, информатики, психологии и т.д.), а в ряде случаев и других наук; в центр концепции поставлены многогранность и комплексность государственного управления.

Таким образом в учебнике обоснован совершенно *новый*, но непосредственно *практический* взгляд на всю систему явлений, отношений и процессов, с которыми связано государственное управление, которое их воспринимает, отражает (**объективизация**) и в то же время оказывает на них управляемое воздействие (**объективация**). Имеется модель, использование которой открывает простор, разумеется теоретический, для создания в России

объективно обусловленного, субъективно обоснованного и социально эффективного государственного управления. Концепция не противоречит ни рынку, ни частной собственности, ни бизнесу (предпринимательству), ни местному самоуправлению, ни гражданскому обществу, ни правам и свободам человека, но она всех их сводит в **органическую систему** жизнедеятельности людей, осуществляемую ими на своей территории с учетом избранной ими государственной власти.

Убежден, что многое в дальнейшей судьбе нашей страны будет зависеть от того, как мы будем относиться к управлению, в том числе государственному, как освоим те управленческие знания, которые накоплены у нас и за рубежом, как организуем отбор, подготовку, развитие и оценку управленческих кадров, как общество в целом будет воспринимать управление в качестве неотъемлемого элемента сознания, поведения и деятельности каждого человека. Все большее усложнение нашей биосоциотехносферы требует от всех нас знаний, умений и ответственности.

Для наглядного раскрытия смысла каждой главы в конце учебника приведены структурно-логические схемы, которые редко можно встретить в работах по обществоведению.

Вдохновения и успехов вам на тропе познания и практического применения его результатов! Не зубрите текст, а размышляйте о сказанном, соотносите его со всем, что вы видите, знаете и слышите. Вы должны сами вырабатывать *истину* для своей жизни!

## **Раздел I**

# **ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ — ОБЩЕСТВЕННОЕ СИСТЕМНОЕ ЯВЛЕНИЕ**

---

# Глава 1

## ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

### 1.1. Управление — общественный институт

**Методологические подходы к понятию.** В раскрытии понятия государственного управления, а на его основе всего богатства соответствующего научного знания важное значение имеет понимание обеих его составных частей: «государственное» и «управление». Дело в том, что до сих пор в каждое из слагаемых этого понятия привнесено столь много различных смыслов, интерпретаций, семантических нюансов, что порой даже специалистам трудно понять, о чем идет речь и что имеется в виду. Особенно много трактовок имеет понятие «управление», в результате чего последнее стало охватывать почти бесконечное множество самых разнокачественных явлений, отношений и процессов.

К управлению нередко относят любые появления взаимодействия: гравитационные, электромагнитные, волновые, корпускулярные и иные, которые существуют во Вселенной. Посредством его понятий иногда описывают геологические и географические процессы. Управленческие аспекты усматривают в механизмах, в физических, химических и биологических взаимосвязях. Порой даже стихийное, произвольное действие природных и социальных элементов пытаются представить в виде управления. Пишут об универсальности вообще принципов управления в природе и обществе<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Куриц С.Я., Воробьев В.П. Болезна государства. Диагностика патологий системы государственного управления и права. М., 2009. С. 70–104.

Возникло и получило признание *родовое понятие* управления, характеризующее упорядочение взаимодействия множества элементов или составных частей природы, общества, самого человека. Наиболее широко управление трактуется кибернетикой (Н. Винер), которая выделяет самые общие (универсальные) свойства взаимосвязей и взаимодействий в механических, биологических и социальных системах<sup>1</sup>. Соответственно этому разработаны математические и информационные теории управления (К. Шеннон, У. Р. Эшби). С подобных «общих» позиций многие аспекты управления описаны общей теорией систем (Л. фон Бернталанфи), синергетикой (Г. Хакен), «организмической теорией управления» (А.Н. Колмогоров), другими отраслями точных наук.

Такой подход многое дал для уяснения назначения и смысла управления. Он имел и большое практическое применение: способствовал познанию космического пространства, совершенствованию управления механизмами и производственными технологиями, физическими и химическими процессами, возникновению биотехнологий, продвижению в исследовании генетического кода и его роли в развитии организмов и их популяций.

Вместе с тем расширение понятия «управление», «подведение» под него действия природных и технических сил, а также механизмов объективной саморегуляции привели к тому, что оно начало терять собственный смысл, стало употребляться для обозначения явлений, отношений и процессов, в которых отсутствует *сознательное начало* – непременная связь управления с человеком. Ведь нетрудно заметить, что естественно-природные закономерности, формы их проявления в варианте стихийности (случайности) либо объективной саморегуляции весьма отличаются от отношений, процессов и явлений, формируемых людьми в рамках своей частной и особенно общественной жизни<sup>2</sup>. При этом отличие здесь качественное, позволяющее разграничивать стихийные и саморегулятивные механизмы и управление.

В природе любая саморегулирующаяся система имеет в известной мере, в контурах саморегуляции, замкнутый, локализован-

---

<sup>1</sup> Винер Н. Кибернетика, Или управление и связь в животном мире и машине / пер. с англ. М., 1968; Винер Н. Человек управляющий / пер. с англ. СПб., 2001.

<sup>2</sup> Пригожин И., Стенбергер И. Порядок из хаоса: новый диалог человека с природой / пер. с англ. 3-е изд. М., 2001.

ный, в какой-то степени закрытый характер (атом, молекула, клетка, организм, популяция, солнечная система и т.д.) и объективно (независимо от желания и воли человека) детерминирована внутренними, имманентными данной системе закономерностями и источниками (импульсами) существования, движения и развития. Человеку приходится познавать тайны таких систем и вводить их в свою жизнедеятельность лишь с обязательным учетом их закономерностей, форм и возможностей. Здесь субъективное, сознательное проявление воли и влияния человека весьма ограничено.

Данную посылку следует подчеркнуть особо. Материя в общем едина, но ее уровни — механический, физический, химический, биологический, социальный — имеют главным образом свои, специфические источники воспроизводства, структуры, связи, детерминации и другие свойства и элементы, которые в совокупности формируют и обеспечивают существование именно данных уровней. Механическая система не может быть биологической, и наоборот. Хотя наука в чем-то их и сближает. Социальная же система представляет собой *качественный скачок*. Она как бы впитывает элементы и свойства всех предыдущих уровней и, опираясь на сознание человека, придает всем своим взаимосвязям, взаимодействиям и процессам иной, «очеловеченный» характер. Именно сознание человека через его деятельность позволило сотворить «вторую» природу, все то, что сегодня именуется цивилизацией в широком смысле. Сознание создало 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 осуществляется именно потому, что в них первичным, «управляющим» компонентом выступает человек, да и созданы они в целях обслуживания интересов человека. Какой бы сложной ни была подобная система, она формируется и действует по модели, заданной ей человеком, и призвана удовлетворять его потребности. Хотя сейчас и имеются автоматизированные (даже автоматические) системы, которые управляются компьютерами и без прямого участия человека, они создаются и программируются по замыслу человека

и являются отражением его творческого потенциала – продуктом его сознания и труда. Тем самым все знания, накопленные кибернетикой, общей теорией систем, теорией информации, математикой, синергетикой, техническими и другими отраслями науки, требуют при их применении в управлении существенной поправки на то обстоятельство, что управление – это общественное явление.

Одновременно хотелось бы обратить внимание на то, что названная проблема гораздо сложнее и принципиальнее. Дело в том, что любая механическая, физическая, химическая и биологическая системы, любое явление и вещество природы приобретают для человека смысл только при соотнесении их с потребностями, интересами и целями его жизнедеятельности, тогда, когда он с ними соприкасается и ощущает их в своем существовании. Разумеется, речь идет не об отдельном человеке, а о человечестве в целом в его историческом развитии. Утилитарная точка зрения, конечно, не лучшая, но нельзя не признавать, что естественно-природные «продукты» и творения «второй», искусственной природы значимы для человека главным образом тем, что обеспечивают его частные и общественные запросы.

Космос существовал всегда, но только его познание позволило человеку начать его осваивать и использовать. То же относится и к тем элементам и взаимосвязям, открытие которых привело к овладению ядерной энергией. И так можно сказать о каждом материальном и духовном продукте, который когда-то и кем-то был создан и постепенно стал потребительской ценностью для людей.

**Социальные границы управления.** Управление (в латинском языке – *regere*, в английском – *control, management*, во французском – *administration*, в немецком – *Regierung* и т.д.) 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, что и 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, его зависимость 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 организации и функционирования общества, в поддержании ее динамики, рациональности, эффективности и содержится секрет управления, исследование и овладение которыми — очень непростая задача. Она обусловлена исключительной сложностью данной системы, в которой представлены интересы и воля, сознание и поступки миллионов людей, ее инертностью и подвижностью, жесткостью и изменчивостью и в то же время многообразным элементарным составом самого управления, огромнейшим спектром его взаимосвязей и взаимодействий с обществом. Можно утверждать, что *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 люди прежде всего 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. И положение не меняется ни при создании автоматизированных систем управления (АСУ), ни при взаимодействии управления с техническими, технологическими и биологическими системами с самым высоким уровнем объективной и искусственной саморегуляции — *в управлении все исходит от человека и ориентировано на человека*.

**Властное основание управления.** Исключительно важным представляется то, что управление как явление детерминирует

ся *иерархической структурой общества* и порождаемой ею *властью*. Властью в широком социологическом смысле, выражающем бесчисленные взаимосвязи между людьми, при которых одни люди в силу разных причин, условий и факторов подчиняются интересам и воле других людей либо созданным людьми общественным институтам: обычаям, традициям, религиям, морали, праву и т.д. В нашей стране принято стыдливо замалчивать проявления власти, встречающиеся на каждом шагу и оказывающие управляющее воздействие на наше сознание, поведение и деятельность. Даже слово обладает властью, ибо оно несет информацию, ориентацию, психологическую нагрузку и многое другое, на что мы не можем не реагировать. Между тем власть – категория совершенно общественная, хотя находятся авторы, которые пытаются придать свойства власти популяционным отношениям среди животных, а иногда и растений, и к тому же по принципу аналогии перенести эти отношения на человеческие взаимосвязи.

В связи с этим нельзя особо не подчеркнуть, что управление есть *процесс и продукт сознания и воли людей, важнейшее направление действия их разума*. Сегодня многие считают, что разум посрамлен, хотя вся современная цивилизация создана разумом и пока сохраняется и воспроизводится им. Разум объективно диктует не только общественное поведение, но и личное. Разум определяет судьбу человека, несмотря на действие множества жизненных обстоятельств. И надо не бояться разума, выражаемого в знаниях, опыте, таланте, а, наоборот, бояться следует отсутствия разума, т.е. всякого самодурства, произвола, безграмотности, авантюризма, некомпетентности и прочих подобных явлений, которыми, к сожалению, заполнены российская история и современность.

Пора осознать, что практическое действие разума реализуется именно посредством управления, которое соединяет сознание человека с его деятельностью. А посредником и движущей силой (энергией) здесь выступает воля, приводящая к тому, что что-то осмысленное, задуманное, логически сконструированное непременно воплощается в жизнь, вызывает активные практические действия людей.

Итак, управление порождается и осуществляется мышлением, чувствами и волей человека, а в отношениях между людьми к ним добавляется власть, источником которой служит объединение людей и создаваемых ими ресурсов.

Следует акцентировать мысль, что управление в сообществе людей (большом или малом) всегда актуально и возникло потому, что общество есть *открытая система*<sup>1</sup>, в которой будущее вовсе не детерминировано прошлым, а зависит от воли, энергии и организованности действий людей. Оно бывает таким, каким его сообщество созидают люди. Историческое наследие, которое люди используют в качестве «материала» для строительства своей жизни (завтрашнего дня), тоже является продуктом жизнедеятельности предыдущих поколений и открыто для них в своей оценке и возможностях. Можно его отрицать, низвергать, отказываться от него, но можно относиться к нему бережно, избирательно, брать все ценное и конструктивное и таким образом наращивать национальное богатство. Все упирается *в выбор*. Кроме того, 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 наступают энтропия, хаос, анархия, произвол, распад. В таких условиях — открытости всего человеческого (общественного) — управление служит важнейшим общественным институтом самосохранения, восстановления, преодоления энтропии общественной, а часто и личной жизни. Значит, надо изучать, раскрывать, осваивать сущность управления, с тем чтобы лучше использовать его потенциал в решении всех проблем жизнедеятельности людей.

## 1.2. Состав управляющего воздействия

**Суть управления в управляющих воздействиях.** В научной литературе управление рассматривается в разных аспектах, и соответственно в его понятие вкладывается *разное содержание*. Причем имеются в виду не просто разные подходы к управлению, разные его стороны, а понимание самого управления (его смысла, содержания, предназначения), на базе которого и формулируются его концепции.

---

<sup>1</sup> *Поппер К. Р.* Открытое общество и его враги: в 2 т. / пер. с англ. М., 1992.

Давно (и преимущественно в юридической науке) управление характеризуется через термин «*деятельность*», означающий, что управление состоит из специфических видов 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<sup>1</sup>. Данное понимание управления весьма импонировало (и импонирует!) авторитарной бюрократии, поскольку оно, с одной стороны, не ставит вопроса о целях управления (что и во имя чего исполнять?) и об объективных результатах их достижения, а с другой — всегда позволяет создавать видимость управления путем издания большого числа правовых актов и проведения множества организационных мероприятий.

В управлении, вне сомнения, осуществляется деятельность людей и имеются сложные проблемы ее организации, но термин «*деятельность*» не раскрывает социальной сущности управления, его специфического места и роли в жизни людей.

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. Генезис и специфика управления как отношения справедливо усматриваются в социальной (классовой) структуре общества, общественном разделении труда, сущности и социальных функциях управления. Причем в экономической науке внимание обращается преимущественно на исследования экономического содержания управленческого отношения, а в юридической — его правовой формы.

Следует признать, что в определенных его проявлениях управление можно представить в виде отношения, ибо оно действительно входит в систему общественных отношений и формирует определенные отношения между людьми, причем как «по вертикали», так и «по горизонтали». Но столь абстрактное понимание

---

<sup>1</sup> *Старилов Ю.Н.* Административное право. Кн. 1. Часть 2. Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж, 2001.

управления опять же уводит в сторону от анализа и описания его собственных, уникальных качеств, в том числе выделяющих его из системы общественных отношений и позволяющих ему оказывать особое влияние на самую эту систему.

Наиболее близким, адекватным, отвечающим сущности управления представляется его определение посредством термина «*воздействие*», который указывает на главное в управлении – влияние на сознание, поведение и деятельность людей. Ведь управление существует тогда, когда некий его субъект на что-то влияет, что-то изменяет, преобразует, переводит из одного состояния в другое, чему-то придает новое направление движения или развития. Во многих процессах могут быть деятельность («объемная»), отношения (и прочные), но если нет действительного воздействия – влияния, обеспечивающего реализацию какой-то цели, то нет и управления. В известном смысле воздействие – это результирующая деятельности, взаимодействия, отношения.

Оно объективно по 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 свое 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 корректирующую деятельность тех, кому адресуется соответствующее воздействие. А из такой логической структуры вытекает много следствий, совершенно иных, чем при трактовке управления через деятельность либо отношения. Формируется принципиально новая система элементов и их взаимосвязей.

В обществе существует множество различных видов деятельности, взаимодействий, отношений, воздействий, и каждый из них имеет свое специфическое внутреннее содержание и внешнее выражение. Специфично и управление, и его управляющее воздействие. Не управленческое, как нередко пишут, а именно управляющее, т.е. *реально действующее, побуждающее, изменяющее, преобразовывающее*. Поэтому в понимании управления очень важно раскрытие особенных качеств и возможностей управляющего воздействия.

**Элементы управляющего воздействия.** Импульсом и формирующей силой в управлении служат, как уже отмечалось, знания, мысль и воля человека. Управляющее воздействие, прежде чем осуществиться, стать реальностью, возникает *в сознании* человека, проходит в нем путь развития от интуитивного ощущения необходимости что-то изменить, от замысла и раздумий до конкретных решений, подкрепленных расчетами, ресурсами, проектами, моделями и, главное, волей — желанием и стремлением сделать дело. А это значит, что управляющее воздействие должно содержать в себе момент *целеполагания* (направления). Зачем нужно управляющее воздействие? К чему оно способно привести? Вот первые вопросы, возникающие перед любым субъектом управления.

Представляя собой отражение осознанных потребностей и особенно интересов, идеальный прообраз возможных путей и средств их удовлетворения, мыслительную структуру направленности и содержания предполагаемой деятельности, цели выполняют в жизни людей обширные побудительные, стимулирующие и регулирующие функции. Часто от выбора целей полностью зависят результаты общественных, коллективных и личных усилий. По этому поводу можно привести сколько угодно примеров из истории народов и судеб отдельных людей.

Целеполаганием в той или иной мере занят каждый человек. Огромная роль в целеполагании общественного развития и конкретных видов деятельности принадлежит науке, художественному творчеству, религии, идеологии, другим формам познания и мышления, политике и политическим институтам. Но в управлении целеполагание имеет особый характер, который можно обозначить как *практическую целенаправленность*. В отличие от других интеллектуальных сфер в управлении цели наиболее «операциональны», ориентированы на практику; это своего рода целизадания. В управлении все 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 организационных ресурсов.

Сложность управленческого целеполагания заключается в том, что необходимо «отобрать» цели, выделить из естественного множества их именно те, которые не только нужно, но и можно

практически реализовать. Иначе управление теряет собственное содержание, свою преобразующую конструктивную силу и превращается в информационную или разъяснительно-популяризаторскую деятельность.

А чтобы все цели (признанные, поддерживаемые, разделяемые, популярные, зовущие и т.д. и т.п.) были поддержаны управлением, стали опираться на его силу и возможности, они должны быть переложены на строгий и ясный язык управляющих воздействий. Не вообще цели, хотя и самые прекрасные, а цели, достижимые в обозначенное время, в точном объеме и при использовании определенных ресурсов; цели, по-настоящему дифференцированные и конкретизированные, четко доведенные до отдельного коллектива, группы, человека и вместе с тем скоординированные между собой таким образом, чтобы одна цель не противоречила другой, а, наоборот, способствовала ее реализации.

В этом смысле любое управляющее воздействие должно всегда содержать в себе *точную цель и точное направление движения к ней*, к тому же оно должно быть *практичным*, т.е. вызывать действительное движение к цели и приближение к ней. Ведь реализация управленческих целей всегда предполагает использование больших ресурсов.

Управление необходимо там и тогда, где и когда возникает потребность в распределении и согласовании деятельности некоторого количества людей. Отдельный человек сам управляет 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. Даже в лес за грибами нельзя сходить группой, если в ней не состоится управление, пусть самое свободное и добровольное. Любая целенаправленная коллективная деятельность нуждается в управлении и таком 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 и общественной жизни, расширять их созидательные возможности путем согласования и концентрации уси-

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

Любая организация взаимодействия людей имеет два «среза»: *статический* (структурный), придающий взаимодействию устойчивость, определенность, последовательность, и *динамический* (функциональный), связанный с реальным, практическим взаимодействием, вследствие которого и возникает итоговый, совокупный результат труда. Оба «среза» взаимообусловлены, ибо только структура в виде организованного коллектива людей известного уровня может функционировать (осуществлять деятельность) и лишь наличное, действительное функционирование, выражаемое в объективных результатах, свидетельствует о структуре и ее активности. Одно «среза» нет без другого.

Управление призвано формировать, поддерживать, преобразовывать, совершенствовать, развивать оба «среза» организации *взаимодействия* людей. Это исключительно трудная задача, сложность которой возрастает буквально в геометрической прогрессии по сравнению с ростом числа людей, объединяемых определенной формальной организацией. Значит, управляющее воздействие должно всегда и непременно содержать в себе организационный момент, направлять и практически осуществлять взаимодействие людей.

Важно видеть связанность целей и организационных моментов, ибо часто в работах по теории организации последняя приобретает самодовлеющий характер и начинает сама ставить цели. В результате организация из средства реализации целей превращается в источник целеполагания и начинает подчинять себе интересы и ресурсы общества — последнее распадается на конкурирующие организации и погружается в организационную борьбу, в которой локальность разрушает целостность.

В то же 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 обществе действует 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 более разумному и экономичному созиданию настоящего и будущего.

Такие социальные нормы, в том числе и закрепленные посредством законодательства, в управлении приобретают реализуемость, привязанность к какому-либо делу или человеку, становятся необходимым элементом 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. Все это крайне необходимые моменты, которые должны быть надлежащим образом представлены в каждом управляющем воздействии.

**Понятие управления.** В итоге можно утверждать, что когда произносится термин «управляющее воздействие», то предполагается, что специфика такого воздействия, выделяющая 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), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т.д.).

### 1.3. Многогранность управления

Управление как общественное явление, отработанное и приспособленное людьми для решения жизненных проблем, имеет многогранный характер, состоит из разнообразных элементов и

взаимосвязей. Это обусловлено тем, что в управлении как субъектом, так и объектом управляющего воздействия выступает **человек** — сложнейшее биосоциальное создание природы и общества. Влияет и то, что управление органично включено в механизмы взаимодействия природы, человека, общества.

В *философской литературе* (В.Г. Афанасьев, Н.А. Бердяев, Б. Рассел, К. Поппер, К. Ясперс и др.) управление анализируется с точки зрения проявления в нем сущностных самоуправляемых свойств общества. Оно признано историческим феноменом, содержащим и преломляющим в себе многие диалектические закономерности природы, общества и мышления. Положения и выводы философской мысли создают методологическую и мировоззренческую основу научного познания и практического совершенствования управления, способствуют ориентации творческих поисков.

Важные аспекты управления раскрыты *социологической мыслью* (К. Маркс, М. Вебер, Т. Веблен, Д. Бернхэм, П. Сорокин и др.), которая доказала глубокие коррелятивные зависимости между состоянием управления и уровнем упорядоченности общественных процессов. Здесь и двойственный характер управления (ведение общих дел и классовая функция); и концепция «идеальной» управленческой бюрократии — общей теории административного управления; и отождествление управления с автоматизированным регулированием в машинно-технологических системах, что привело к технократическим подходам к управлению и их модифицированию в представлениях об информационном или технотронном обществах; и идеи о становлении класса менеджеров, и многое другое, отражающее реальные перемены, происходившие в управлении в течение последних двух веков.

Возникло научное течение «*социология управления*», в рамках которого управление рассматривается в качестве сложного механизма взаимоотношений между классами, сословиями, социальными слоями и профессиональными группами, представителями разных народов. Одновременно социологические знания, отражающие социальный «срез» жизни общества, привнесены в теорию и практику управления, что позволило углубить социальные характеристики многих управленческих элементов и взаимосвязей (А. Маслоу, Д. Макгрегор и др.).

Очень большое значение для осознания сущности управления и его практического использования имеют *экономические исследо-*

вания. Именно усилиями прежде всего экономистов был заложен менеджмент — теория управления бизнесом, предпринимательством, производством, услугами. Синтез экономических и технологических знаний, осуществленный Г. Фордом, Ф. Тейлором, Г. Эмерсоном, А. Файолем и другими известными специалистами, стал фактически тем толчком, который постепенно привел к становлению той системы знаний, которую в наши дни мы называем теорией управления. Опыт XX в. доказал, что *управление есть обязательная интегрирующая функция любой коллективной экономической деятельности*, обусловленная специализацией и кооперацией труда, производства и обслуживания. Логично, что при анализе экономических аспектов управления особое внимание уделяется вопросам функционирования и развития производственных сил, в частности, росту производительности труда, взаимосвязям и взаимодействиям производительных сил и производственных отношений, проявлениям управления в свободной рыночной экономике, государственному программированию экономической жизни. К этому примыкают анализы сущности и особенностей управления на различных уровнях экономической деятельности: территориальный экономический регион, национальная и транснациональная корпорация, холдинг, фирма, производственное объединение, предприятие и т.д.

Экономически исследуется само управление, которое, с одной стороны, требует определенных общественных затрат (духовных и материальных) на свое формирование и осуществление, а с другой — призвано приносить какие-то объективные результаты, пользу, давать социальный эффект. И отдельным людям, и их коллективам, и обществу в целом всегда важно знать экономическую цену (стоимость) управления — разницу между полученной пользой (решенной проблемой) и издержками на нее.

В управлении всегда задействованы люди со своими интересами, целями, идеалами, ценностями, волей, мотивами, установками и другими психологическими элементами. Часто как раз эти субъективные элементы играют решающую роль в управлении, определяют его содержание, форму и результативность. Акцент на *психологических аспектах* управления, инициированный идеями психоанализа (З. Фрейд), позволил приступить к познанию управления как очень сложного и актуального механизма психологического взаимодействия людей. Были вскрыты источники и формы

индивидуальной, коллективной и общей доминирующей воли, обоснованы структуры и процедуры согласования интересов и жизненных ориентаций (компромисс, консенсус, конфликт и т.д.), сформировались различные по исходным посылкам концепции (доктрины) «человеческих отношений». Началась разработка психологической теории решений (Ю. Козелецкий). Стало все более проясняться понимание того, что только знание и учет многообразия и «тайнства» человеческого сознания создают условия для действительно рационального и эффективного управления.

Следует отметить также, что управление как явление культуры довольно часто характеризуется с *этической, эстетической* (художественной) и *педагогической точек зрения*. В управлении, вне сомнения, реализуются нравственные качества людей, и само оно может анализироваться и оцениваться в нравственных (моральных) категориях. Общественное значение имеет не только восприятие управлением нравственных ценностей, но и тот нравственный «заряд», который оно несет в себе, как и нравственные последствия в сознании и поведении людей, которые дает его практическая реализация. Входит в жизнь, хотя медленно и с трудом, этика управления (Д. Карнеги).

Плодотворные рассуждения по проблемам управления преподносят *художественная литература*, театр, кино, даже живопись и архитектура, раскрывающие возможности управления в формировании характеров людей, выработке определенных стереотипов поведения, утверждении и проявлении ценностных ориентиров в жизни. Достаточно назвать произведения таких авторов, как А.С. Пушкин, Л.Н. Толстой, Ф.М. Достоевский, А.П. Чехов, М.А. Шолохов и других наших соотечественников, в которых зависимости между состоянием управления и событиями глобального или частного уровня описаны сильно и убедительно. Эстетическое отражает, в принципе, гармоничность, совершенство, пропорциональность, оптимальное соотношение явлений, их сторон, граней, рациональность. Тем самым оно служит определенным идеалом для управления, к которому последнее и должно постоянно стремиться. Управление, реализуемое посредством управляющих воздействий, содержит в себе значительный педагогический потенциал: оно обучает и воспитывает людей, формирует их характеры и мировоззрение, обогащает их знаниями и опытом.

Управление, сущность которого, может быть, осознается только в наше время, имеет длительную *историю* становления, развития и практического действия. История управления содержит огромное теоретическое и практическое знание, ибо позволяет увидеть место и роль управления в различных типах человеческой цивилизации (А. Дж. Тойнби) и при решении самых различных социальных, религиозных и национальных проблем (в России: Н.М. Карамзин, С.М. Соловьев, Н.К. Михайловский). Много об управлении размышляли и испытывали его на собственном опыте правители и государственные деятели, полководцы и мыслители, начиная с времен Древнего Китая, Вавилона, Древнего Египта и Древнего Рима. Именно исторический анализ более всего свидетельствует о том, что управление *всегда* – в разные исторические эпохи и в разных национальных культурах – отличалось сложным, многогранным характером.

Разумеется, управление обычно связано с властью (в широком социологическом смысле), исходит из нее, опирается на власть, вовлекает власть в свои управляющие воздействия. Значит, в нем явственно обнаруживаются *политические аспекты*, характеризующие возможности управления в распределении ценностей и упорядочении общественных процессов<sup>1</sup>. Управление самым тесным образом взаимодействует с правом, использует силу права, осуществляется в установленных правовых процедурах. *Правовые аспекты* управления принципиальны для практики управления, поскольку их незнание (или игнорирование) часто превращает управленческие решения и действия в ничтожные. В управлении осуществляются разнообразные виды человеческого труда, используются соответствующие орудия и средства труда. По этой причине в его характеристике важное значение принадлежит *праксеологическим аспектам* (Т. Котарбинский). Но последние оказывают на государственное управление столь глубокое влияние, что они требуют самостоятельного и обширного рассмотрения, которое и будет сделано в последующих главах.

Комплексный и многогранный характер управления порождает *теоретические послышки*, которые необходимо учитывать при исследовании и научном описании различных его элементов, сторон, их взаимосвязей и проявлений. Во-первых, каждый подход

---

<sup>1</sup> Политико-административное управление: учебник. М., 2004.

(взгляд, ракурс) к управлению — философский, политический, исторический, идеологический, юридический, экономический, социально-психологический, праксеологический, информационный, педагогический и т.д. — несет в себе познавательный смысл, «схватывает» и высвечивает какую-то отдельную грань, сторону этого сложного общественного явления. Во-вторых, каждый аспект исследования выполняет свою познавательную функцию, и их не следует противопоставлять друг другу, считать один справедливым, а другой ошибочным. Только равноправие и глубина различных аспектов исследования способны приблизить нас к истине. И, в-третьих, единство сущности управления предполагает, что различные аспекты исследования управления должны быть между собой логически согласованы, соотноситься с сущностью управления, отражать и характеризовать именно управление, а не что-то иное, близкое к нему или похожее на него. Это особенно актуально для практики управления, в которой управление проявляет себя как сложная целостность во всем богатстве своих элементов и их свойств. Здесь уже ничего мысленно не выделишь, «не разложишь по полочкам», а надо обо всем знать, все учитывать и использовать. Неслучайно самые большие трудности управление вызывает не в познании, а в применении.

## 1.4. Особенности государственного управления

**Виды управления.** В научной литературе управление подразделяется на виды по различным основаниям. В зависимости от *сферы 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 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.

Если признать, что управление есть воздействие, определяемое свойствами общества, субъективного фактора, власти, то классифицировать виды управления следует *по субъекту управления*, поскольку только они формируют и реализуют управляющие воздействия и отвечают (по идее!) за их последствия. Сразу же становится понятным и источник идеалов, ценностей и целей, которые закладываются в управление. Их анализ и позволяет выявлять все, что происходит в области управления, и причины этого.

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

1. Государственное управление, которому посвящен весь учебник 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 подвид государственного управления, субъектом которого выступают жители поселений и административных территорий, а целью служат проблемы комплексного обустройства местожительства людей. Оба вида совместно управляют комплексным развитием процессов на территории, что их весьма сближает.

3. Менеджмент, который представляет собой управление собственностью со стороны собственника (хозяина, владельца)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Экономическая энциклопедия. М., 1999. С. 412.

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. Собственность может быть частной, долевой, общей, акционерной, кооперативной, коллективной, народной, муниципальной, государственной и пр., а управлять ею по поручению или доверию собственника могут менеджеры – наемные управленцы (даже высокооплачиваемые). Целеполагание в управлении собственностью объективно состоит в приросте собственности, т.е. в получении дохода, прибыли, ренты, иначе она сужается как «шагреновая 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 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, поскольку именно от характера поведения и действий людей зависят содержание, объем и механизмы последних.

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.

Нельзя поэтому к какому-либо виду управления подходить абстрактно, исходя из каких-либо предпочтений, как это делается сегодня применительно к менеджменту. Всегда надо видеть ре-

альную управляемость тех процессов, явлений и отношений, которыми надлежит управлять со стороны конкретных субъектов управления.

**Три свойства государственного управления.** Среди всех видов управления государственное управление занимает, как уже можно было понять, особое место, что объясняется некоторыми, только ему присущими свойствами.

Прежде всего определяющее влияние на характер целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий, осуществляемых данным видом управления, оказывает его субъект — государство. Благодаря ему создается механизм управления, вовлекающий все население, образующее государство. А это в свою очередь ведет к формированию *всеобщей воли — власти*, сосредоточивающей в себе огромные и многогранные ресурсы. При всех различиях в трактовке государства и многообразии его проявлений (чему посвящена следующая глава) почти все исследователи 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»<sup>1</sup>. Суждение о государстве — структуре, способной властно определять линию поведения людей и добиваться ее с помощью принуждения, стало практически классическим. В современной Краткой философской энциклопедии, аккумулировавшей лучшее в мировой мысли, государство понимается как «структура господства, которая постоянно возобновляется в результате совместных действий людей, действий, совершающихся благодаря представительству, и которая в конечном счете упорядочивает общественные действия в той или иной области»<sup>2</sup>.

Действительно, государство потому и является государством и тем самым отличается от иных общественных структур, что в нем заключена 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

<sup>1</sup> Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 646.

<sup>2</sup> Краткая философская энциклопедия. М., 1994. С. 112.

признают верховенство воли руководителей, начальства, а также целевых, ценностных нормативных установлений и в соответствии с их требованиями совершают те или иные поступки и действия, строят свою жизнь. Известная власть существует в семье, группе людей, их коллективах, она содержится в традициях, обычаях, общественном мнении, морали и т.д. Но все это не сравнимо с государственной властью, которая имеет в источнике правовую обусловленность (легитимность), а в реализации — силу государственного аппарата, обладающего и средствами принуждения.

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. Отсюда все проблемы, по существу исторического значения, состоящие в том, каково государство, что и как оно делает, какие ставит цели и каким образом их претворяет в жизнь и многие другие, над решением которых человечество бьется в течение всего периода своей цивилизации.

Специфическим свойством государственного управления является 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 пыталось делать что-то подобное, но оказалось неспособным его осуществить в силу невозможности установления тотального контроля над поведением людей. Для последних 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. Но «берега», гра-

ницы этой свободы, самостоятельности и самоуправления определяются, наряду с общественными институтами, и государством. Именно государство посредством законодательства устанавливает основные, общие, типовые правила (нормы) поведения людей во всех сферах жизни общества и обеспечивает их соблюдение своей властной силой.

В данном контексте хотелось бы обратить внимание на одно обстоятельство, которое чуть ли не всегда изображают в некоем «кривом» зеркале. Имеется в виду соотношение свободы человека и свободы общества, с одной стороны, и государства — с другой. Почему-то считается, особенно в российской интеллектуальной традиции, что государство обязательно противостоит свободе и соответственно управление со стороны него несет в себе только ограничения, запреты, санкции и наказания и в нем имеется (если вообще имеется) мало конструктивного, созидательного содержания. И чем меньше государство будет управлять общественными процессами, чем свободнее от государства будет общество, тем лучше для людей и тем быстрее решаются общественные проблемы.

Между тем давно и на основе огромного исторического опыта сделан вывод, что «справедливость должна быть осуществлена законом, на основе некоего идеального закона, на основе естественного права. Однако этот идеальный закон обретает свое реальное воплощение лишь в качестве исторического закона общества, которое создает для себя законы и повинуется им. Свобода человека начинается с того момента, когда в государстве, в котором он живет, вступают в действие принятые законы»<sup>1</sup>. Следовательно, обществу надо бороться не против государства, а за более совершенное, главным образом демократическое, правовое государство. Искомая свобода должна быть достигнута не в противовес государству, но вместе с ним, с его помощью, должна стать его сущностью.

Серьезнейшая проблема «распространенности государственного управления на общество» не состоит в том, чтобы упрощенно предлагать государству «уйти» из тех или иных сфер общества, перестать организовывать те или иные процессы, прекратить

---

<sup>1</sup> Ясперс К. Смысл и назначение истории/пер. с нем. 2-е изд. М., 1994. С. 171.

регулировать то или иное поведение. Ведь все зависит от состояния *самого общества*, от уровня его объективной саморегуляции и субъективного самоуправления, от реального поведения людей, в том числе и характеризуемого как преступное. Более того, упорядочение каждой сферы жизни общества и людей, возрастание их свободы воли и действий напрямую определяются тем, насколько государственное управление поддерживает общепринятые и законодательно закрепленные правила (нормы) поведения. Имеется много оснований полагать, что и в самой отдаленной перспективе государственное управление сохранит свое свойство влияния на все общество.

Однако горизонт этого влияния, его глубина и «детальность», его характер и содержание будут постоянно изменяться, отражая и воспроизводя в себе состояние общества. В управлении нельзя оперировать общими лозунгами и абстрактными истинами; оно конкретно, практично и призвано находиться в коррелятивной связи с тем процессом, явлением, отношением, на которые оно направляет свои целеполагающие, организующие и регулирующие воздействия.

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, которые должны реализовываться четко и последовательно. В истории не раз фиксировались ситуации, когда при формальном существовании государства в обществе господствовали разброд 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 эффектив-

ность. Поэтому данному свойству посвящена самостоятельная глава.

**Понятие государственного управления.** Из вышеизложенного можно сделать вывод, что государственное управление — это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур, главным образом государственного аппарата, государственных органов) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу.

Конечно, любое определение сложного общественного явления всегда условно и ограничено, ибо неизбежно оставляет за пределами характеристики какие-то важные элементы и взаимосвязи. Достоинство предложенного определения государственного управления усматривается в том, что оно объединяет в логическую целостность по крайней мере *три момента*: государство как системно организованный субъект управления; общественную жизнедеятельность людей, воспринимающую управляющие воздействия и реагирующую на них; сами управляющие воздействия, образующие активные взаимосвязи между государством и обществом. Тем самым открывается простор для теоретического описания многообразных проявлений государственного управления, их адекватного понимания и практического использования.

### Контрольные вопросы и задания

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. Каковы причины многогранности управления? Назовите 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.

## Глава 2

# ГОСУДАРСТВО КАК СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ

---

### 2.1. Основные характеристики государства

**Многообразие определений государства.** Многие противоречия, дискуссии и недопонимание вопросов о природе, свойствах, предназначении, месте, роли, механизмах и т.д. государственного управления вызваны тем, что подразумевается под государством. Казалось бы, что через несколько тысячелетий его существования уже можно было бы разобраться с данным явлением. Мне представляется, что в мире оно в общем-то понятно, но только не у нас. Крепко вошли в наши головы суждения о государстве, сводящиеся к тому, что «когда появляется такая группа людей, которая только тем и занята, чтобы управлять, и которая для управления нуждается в особом *аппарате принуждения, подчинения чужой воли насилью — в тюрьмах, особых отрядах людей, войске и пр.*, — тогда появляется государство»<sup>1</sup> (выделено мной. — Г. А.).

Государство с классовых позиций трактовалось всего лишь в качестве машины насилия, орудия принуждения, системы тюрем, полиции, армии, сборщиков налогов, т.е. вроде какой-то структуры, стоящей над людьми и их подавляющей. И до сих пор, несмотря на общественные перемены, переход к демократии, правам и свободам людей множество не только ученых, но и журналистов, политиков, «высоких» руководителей ассоциируют государство лишь с государственной властью и аппаратом ее реализации<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 39. С. 68.

<sup>2</sup> См.: Проблемы общей теории права и государства: учебник для юрид. вузов / под ред. В.С. Нерсеевича. М., 1999. С. 518–519; Керимов Д.А. Проблемы общей теории права и государства. Т. 3. Правовое государство. М., 2003. С. 31, 37.

Понятие государства сведено исключительно к государственным органам, из-за чего не удастся рационально решать элементарные проблемы жизнедеятельности граждан России. В результате государство *оторвано* от гражданина, противопоставлено предпринимательству, отчуждено от гражданского общества и т.п.

Между тем в российской общественной мысли, разделявшей концепции европейского научного мышления, государство давно понималось совсем по-другому. Так, крупный государствовед Н.Н. Алексеев (1879–1964) полагал, что «если отправляться от государства как от некоторой целостности, то в составе ее приходится установить следующие всем известные элементы: 1) территория, 2) население, 3) власть, 4) организованный порядок<sup>1</sup>». Другой мыслитель И.А. Ильин (1882–1954) также считал, что существование государства покоится «на следующих основах: должен быть налицо народ, т.е. множество лиц; народ должен населять определенную и *ограниченную территорию*; должен быть подчинен *единой правовой власти*. Если нет одной из этих основ, то нет и государства»<sup>2</sup>.

Приведенные суждения являются продолжением и отражением той позиции, которой придерживалось большинство русских государствоведов и правоведов до революций XX в.

**Необходимые элементы государства.** Разве можно представить государство *без территории* — основного источника ресурсов для существования его населения? Стоит ее убрать из понятия государства, как становится необъяснимой вся история борьбы народов и их государств за свою территорию, ее сохранность и расширение. Даже маленький кусок земли (10–15 соток) — это уже ресурс жизни. И далее, что же это такое за государство, если оно не охватывает *население* и не обеспечивает его воспроизводство и благополучие? Тогда непонятно, зачем люди объединяются в государства, высоко их ценят и воюют за них? Кстати, и такие вопросы, как *кто и за счет чего* в таком случае содержит государственный аппарат, политическую организацию, да и машину насилия, и *зачем*, остаются без ответов.

<sup>1</sup> Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М., 1998. С. 403.

<sup>2</sup> Ильин И.А. Теория права и государства. М., 2000. С. 129.

Понимание государства в виде триады «территория — население — власть» влечет за собой огромные социологические, гносеологические и методологические последствия.

Во-первых, территория характеризует конкретное пространство планеты Земля, на котором может суверенно протекать жизнедеятельность населения государства. Она непосредственно связана с природой и составляет в государстве его естественно-ресурсную базу во всем многообразии и богатстве.

Во-вторых, если говорить о населении страны с позиций биологии (организм человека), то здесь тоже заключена естественно-природная часть государства, от которой никуда не уйти.

В-третьих, лишь социальная составляющая сущности человека формирует объединение людей в государство, служит источником государственной власти, обеспечивает его функционирование и историческое существование.

Конечно, в государстве его социальный (человеческий) компонент имеет решающее значение, отчего на него обращается активное внимание. В связи с этим можно утверждать, что государство — это *форма общества*, в котором возникают самые разнообразные отношения между людьми. Оно есть *территориальная организация* жизнедеятельности людей, свойственная всему миру. Государство объединяет людей юридическим способом — посредством *института гражданства*. Естественно, что оно охватывает и выражает общие для всех интегрированные потребности, интересы и цели объединенного населения. Организация государства и его аппарат составляют механизм формирования и закрепления всеобщей воли — государственной власти (только и именно ее). Разумеется, в свой состав государство включает *аппарат* — совокупность людей (с соответствующими ресурсами), профессионально занятых выявлением общих потребностей, интересов, целей и воли, их институциональным закреплением и проведением государственно-правовых установлений (норм) в жизнь. Государство как форма общества выступает *структурой и механизмом общественного самоуправления*. И, наконец, оно в виде целостности («закрытой» структуры) представляет территорию, население и власть на мировой арене *со взаимоотношениями с другими* государствами и народами.

В общем государство — это многомерное, сложное образование, выражающееся в социальном аспекте как публичная (откры-

тая, известная и прочее) и легитимная (признанная внутри и вне) властная сила общества<sup>1</sup>.

**Понятие государства.** Хотя обоснованное выше понимание государства существенно отличается от аппаратного либо сугубо властного и связывает государство с обществом, людьми, состояние множества процессов в стране и в мире, содержание и динамика природных и общественных перемен и т.п. заставляют все больше и глубже осмысливать данное явление. Ведь любое понятие тогда имеет эвристический смысл, когда оно достоверно и адекватно отражает объективную реальность, в известной мере поспекает за ее преобразованиями.

Задумайтесь о том, что происходит на нашей территории и почему. Она в большинстве заброшена, бесхозная, опустошена, замусорена. Воды загрязнены до предельных параметров, леса вырубаются, пашня зарастает, места недродобычи превратились в свалку отходов, процветает браконьерство. Драматическим является и положение населения в стране. Приведу следующее высказывание: «Ведь и сегодня тайной века и великой загадкой для всего мира по-прежнему остается ответ на вопрос, почему, по каким роковым причинам в такой богатой стране, какой для всех продолжает оставаться Россия, так много бедных и еще больше неустроенных людей»<sup>2</sup>. Уровень жизни большинства населения России, причем по различным аспектам (здоровье, питание, жилье, коммуникации, одежда и т.д.), все еще находится ниже допустимых стандартов, с чем люди вроде бы и смирились.

В данном контексте это означает, что «базисные» естественно-природные основания государства, которые удалены из его понятия, служат лишь ресурсом для обеспечения потребностей «надстроечной» структуры — государственного аппарата и связанных с ним 10% богатых. Здесь просто разгул роскоши, безумных трат, выпячивания их друг перед другом. Именно от них идет установление прожиточного минимума 4–5 тыс. руб. в месяц на человека, суммы, которой им не хватит на один ужин в хорошем ресторане.

---

<sup>1</sup> *Атаманчук Г.В.* О целостности государства и государственного управления. Ростов н/Д., РАГС, 2001.

<sup>2</sup> См.: *Симчера В.* Богатая страна и бедное население. Россию губят экономические парадоксы // *Наша власть: дела и лица.* 2008. № 7–8 (87). С. 24.

Следовательно, надо сначала хотя бы на теоретическом уровне называть вещи своими именами. Ибо от того, как мы понимаем и описываем (в категориях, понятиях, терминах) те или иные явления, так и происходит последующее их практическое использование. Ложные посылки формируют ложные оценки и выводы.

Итак, государство – это естественно- (природно)-общественное образование, включающее территорию, население и власть, исторически развившееся вследствие их взаимодействия. Внутри и вне (как уже отмечалось) оно олицетворяет всеобщую (в отличие от частной, коллективной) и легитимно (нормативно) выраженную властную силу общества.

Такое понимание государства служит *методологической основой* для последующего рассмотрения всех вопросов, поставленных в учебнике. Только руководствуясь им, можно понять глубинную сущность государственного управления. Оно может быть и «ключом», с помощью которого достигается познание многих тайн, загадок, обманов прошлого и сегодняшнего дня.

Следует отметить, что приведенная интерпретация сущности государства зафиксирована в Конституции РФ 1993 г., правда, в разных ее статьях.

«Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» (ч. 1 ст. 1). (Заметьте: Россия в целом есть государство, а не ее государственный аппарат!)

«Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию» (ч. 1 ст. 4).

«Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории» (ч. 2 ст. 4). (Значит, территория есть собственность и природная основа государства, каковым является Россия.)

«Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ч. 1 ст. 3).

«Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (ч. 2 ст. 3).

«Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (ст. 2).

В Конституции РФ ясно сказано о том, что и носителем суверенитета, и единственным источником власти в государстве является ее *население* — многонациональный народ, который всего лишь поручает государственным и муниципальным органам управлять общественными явлениями, отношениями и процессами и в целях обеспечения прав и свобод каждого гражданина. Между тем на практике нередко возникает странная ситуация: власть к государственному аппарату идет от населения, народа, людей, а потом возвращается к ним почему-то в бюрократическом, коррумпированном и в весьма финансово растратном виде.

Драма человеческой истории и современности во многом определяется тем, каково соотношение государственной власти и общества, насколько она отчуждена от общества, противостоит ему и, наоборот, связана с ним и хранит его; что представляет собой данная властная сила; какие цели и интересы движут ею и что она несет обществу. Эти острейшие общественные вопросы составляют центральное направление теоретических и практических политических поисков, и на них нет простых ответов. Немало здесь зависит от сущности конкретного государства и особенно его аппарата в конкретный период его существования.

Следует сознавать сложную диалектику государства и формируемых им государственных явлений: государственной власти, государственного аппарата, государственного управления, государственной службы. Само государство есть *плоскостная (горизонтальная) система*, объединяющая всех входящих в него людей. Так было даже в эпоху абсолютизма, ибо подданные входили в государство, олицетворяемое правителем, и обязаны были его содержать и защищать. Именно объединение людей создавало государственную власть, и чем этих людей было больше, тем сильнее была власть.

Реализация государственной власти осуществляется через государственный аппарат, который имеет *вертикальную иерархическую структуру* с соответствующим руководящим звеном. Над плоскостной системой надстраивается пирамида государственной власти, которая призвана повседневно управлять делами государства. Если сюда добавить государственную службу, представляющую собой порядок ведения властеотношений и государственного управления, то становится очевидным, насколько внутренне напряженным и противоречивым по своим элементам и взаимосвязям является государство. Значит, любое его одностороннее

толкование, отрыв от общества, людей, превращение лишь во власть и пр. не дают полного представления о данном общественном явлении и приводят ко многим теоретическим, методологическим, нормативным и практическим ошибкам, заблуждениям и неадекватным суждениям.

## 2.2. Типология государств

Существующие ныне государства весьма отличаются друг от друга. Это различие, как глубокое, принципиальное, так и порой незначительное, сказывается на государственном управлении, поэтому необходимо знать основные признаки, по которым различаются государства.

**По источнику и суверенному** (т.е. самостоятельному, независимому и верховному) **носителю властной силы** со времен классификации Аристотеля государства подразделяются:

- а) на монархию, способную извращаться в тиранию;
- б) аристократию, способную извращаться в олигархию;
- в) демократию, способную извращаться в охлократию.

В *монархическом государстве* верховная власть<sup>1</sup> принадлежит наследственному монарху, несущему ответственность за свои действия лишь перед Богом. Эта связь часто подчеркивалась тем, что в церемонии коронации участвовали религиозные иерархи, которые ее и благословляли. В аристократическом государстве верховная власть должна принадлежать элите общества, ее лучшим, опытным и разумным представителям. В демократическом государстве верховная власть принадлежит народу — всем гражданам данного государства.

Монархические государства в чистом виде, тем более абсолютистские, остались в основном достоянием истории; там, где монархии сохранились, они превратились в конституционные (ограниченные законом), сочетающие в себе в разных вариантах и пропорциях монархические, аристократические и демократические начала. Исключение составляют теократические государства. Сложнее с выделением собственно *аристократических* государств, поскольку организационная консолидация элиты всегда была

---

<sup>1</sup> Под верховной властью понимается конкретное выражение принципа, принимаемого нацией за объединительное начало.

делом трудным. Нередко элита правила и правит под прикрытием либо монархии, либо демократии. Для XX в. характерно признание достоинств и перспективности *демократического* государства, хотя фраза «мы, народ... устанавливаем и принимаем...» была записана давно, еще в Конституции США 1787 г.

Каждый принцип верховной власти влечет за собой определенную логику организации и функционирования государственного управления. При монархическом принципе — это единоличное господство монарха (сверху вниз) с наместниками на местах и подданными. Аристократический принцип требует коллективного управления со стороны элиты с продуманным распределением власти «по вертикали» и «по горизонтали» (исторический пример — Речь Посполитая). Признание же демократического принципа верховной власти влечет за собой построение органов государственной власти и органов государственного управления снизу вверх — от народа посредством форм прямого волеизъявления, представительства и открытой государственной службы. Нередко специфика демократического государства подчеркивается обозначением его термином «республика» (от лат. *respublica* — политическая и юридическая организация римского народа). Если следовать принципу равноправия людей, то логично признать, что только демократическое государство соответствует данному принципу и способно обеспечивать свободу и солидарность людей.

**По форме правления**, т.е. организации общегосударственной (или, как принято иногда говорить, высшей государственной) власти, различают парламентские и президентские республики. Имеются и смешанные формы: полупрезидентская республика и парламентарная монархия. Главное здесь — признание принципа разделения властей и специфика механизмов его практической реализации.

В *парламентской республике* известный приоритет принадлежит выборному законодательному органу, который из своего состава формирует подотчетное ему правительство (Италия, ФРГ). Таков же механизм формирования и соотношения законодательной и исполнительной властей в парламентской монархии (Великобритания, Дания, Испания, Япония). Именно для этого здесь и существует пост премьер-министра.

В *президентской республике* законодательный орган и глава исполнительной власти (он же глава государства) равно избирают

ся населением, самостоятельны в своих функциях, но связаны между собой посредством сдержек и противовесов (США, Аргентина, Мексика и др.). Особый статус имеют президенты — главы государств в России, Франции и других странах, которые в качестве арбитра и гаранта обеспечивают функционирование и взаимодействие органов «разделенной» государственной власти. В таких странах существует *правительство*, подотчетное в основном президенту.

Выбор формы правления, функций, структуры и других параметров общегосударственной власти существенно влияет на государственное управление. Это, образно выражаясь, «мозговой центр» государственного «организма», и от того, как он устроен и, главное, действует, во многом зависят состояние и функционирование его составных частей — разнообразных органов государства. Поэтому общенациональные политические процессы в большинстве и сосредоточиваются вокруг выбора формы правления и персонального наполнения ее структур.

**По форме государственного устройства**, т.е. по способу разделения государства на определенные части с соответствующим разделением власти по управлению ими, существуют в основном два вида государств — унитарные и федеративные. Иногда говорят и о конфедеративном государстве, но такое выражение трудно признать корректным: *конфедерация* — это союз государств, создаваемый ими для реализации некоторых общих целей. *Унитарные государства* разделяются на административно-территориальные единицы, управляемые по вертикали единой системой государственной власти. В них могут создаваться автономные образования, а также существовать развитое местное самоуправление. *Федерация* представляет собой также единое государство с обширной государственной автономией его составных частей. В известной мере это способ распределения государственной власти по вертикали, по крайней мере так понимается федерализм американскими исследователями<sup>1</sup>.

Понятно, что характер построения государства как сложной, многоуровневой иерархической системы, охватывающей и интегрирующей территорию, население и власть в *целостность*, оп-

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Остром В.* Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество? / пер. с англ. М., 1993.

ределяет многие проявления и качества государственного управления.

Важное значение, наконец, имеет разграничение государств по действующему в них **политическому режиму** – содержанию методов и приемов практической реализации государственной власти. Употребляется иногда синоним «государственный режим», но более адекватным видится все же термин «политический режим», ибо он раскрывает самое главное: отношение государственной власти к правам и свободам человека и гражданина. Ведь по формальным признакам в том или ином государстве порой можно найти немало демократических атрибутов (конституции, представительные органы, различные средства массовой информации, коллегиальность и т.п.), но реально действующий в нем политический режим сводит на нет все демократические начинания. Именно политический режим есть *действительность* государственной власти. Исторически зафиксировано несколько типов политических режимов:

- *деспотический*, к которому относятся и тоталитарный, авторитарный режимы; здесь способами реализации государственной воли, олицетворяемой каким-либо верховным правителем (император, король, дуче, вождь, фюрер, кормчий и т.п.), являются насилие, подавление, произвол, ограничение свободы, установление нередко сыскного контроля за поведением каждого человека;
- *либеральный*, при котором государственная власть исходит прежде всего из прав и свобод человека и их осуществлению подчиняет свои возможности; власть как бы обслуживает свободу; к сожалению, этот режим чаще выступает политическим лозунгом, чем реальностью, и по причинам, которые зависят не только от государства;
- *демократически-правовой*, сущность которого состоит в проведении в жизнь демократически сформированной всеобщей воли народа (властной силы) строго в рамках материального и процессуального законодательства. Сегодня во многих странах налицо стремление к установлению именно такого политического режима.

Рассматривая типологию государств, нельзя не упомянуть о *советской форме* организации государства. Как ее ни оценивать, это была веха в истории государственности, которую наука не

может игнорировать. Даже неудачный, провалившийся опыт необходимо знать, чтобы не совершать подобных ошибок. Советская организация государства была тиражирована в разной модификации по меньшей мере в пятнадцати странах и оказала влияние на характер государств во многих развивающихся странах. Ее суть в законченном виде, ибо начиналась она под идеей народного самоуправления, состояла в единстве государственной власти на основе принципа *бюрократического централизма*. Этим объясняются как ее успехи (концентрация власти в одних руках позволяла максимально мобилизовывать ресурсы страны для определенных целей), так и провалы и конечный крах: та же самая концентрация власти могла поддерживаться лишь деспотическими средствами, подавлением свободы. А подавление свободы в свою очередь парализовывало человеческий потенциал, убивало интерес и инициативу людей. Возник заколдованный круг, который был прорван лишь ценой развала производительных сил. Урок, который никогда не стоит забывать.

В каждом государстве в любой исторический момент его существования имеет место сочетание различных типовых форм государственной организации, поэтому необходимо конкретное знание типологических характеристик государства, которое только и способно давать соответствующие структурные послышки для понимания сущности государственного управления в данном государстве.

Столь же актуальны и содержательные послышки, которые дают знание общественных функций государства.

## 2.3. Общественные функции государства

Предназначение государства раскрывается и реализуется как во взаимодействии со своими элементами, так и в том, *что и как* оно делает по упорядочению и совершенствованию частной, коллективной и общественной жизнедеятельности людей. Эта «погруженность» государства в общество характеризуется через понятие «функции государства». Слово «функция» произошло от латинского *functio*, означающего исполнение, обязанность, круг деятельности. Известно выражение И. В. Гёте: «Функция — это существование, мыслимое нами в действии». Функция есть, ко-

нечно, отношение, влияние, воздействие, посредством которого одна сторона, в данном случае государство, «выливает», переносит свою сущность (силу, потенциал) на другую – общество. Речь идет именно об общественных функциях государства, поскольку государство вне взаимодействия с обществом, с людьми и их жизнью теряет всякий смысл, деформируется в сторону самодовлеющего государственного аппарата. Анализ общественных функций государства позволяет увидеть реальное бытие государства.

Можно выделить несколько общественных функций государства, которые присущи ему в современный период.

**Политическая функция государства.** Это функция обеспечения *целостности и сохранности* той системы жизнедеятельности, формой которой выступает данное государство. Конечная цель политики в объективном смысле сводится к созданию условий для спокойного и гармоничного развития общества. Государство и возникло как попытка преодолеть противоречия, разброд, борьбу в обществе.

Но до сих пор многие политические силы рассматривают государство в качестве разменной монеты при достижении своих эгоистических интересов, поэтому как только они получают власть, то тут же направляют ее силу на отлучение от общественной роли и подавление своих оппонентов, обычно не считаясь с мнением оппозиции и меньшинства. Последние же, будучи ущемленными, устраивают конфронтации, мобилизывают свои возможности и через некоторое время меняют ситуацию в свою пользу. Такие своеобразные «качели» постоянно вносят в общество напряжение и отвлекают его от созидания.

Между тем давно известно, что «само современное государство основано на компромиссе, и конституция каждого отдельного государства есть компромисс, примиряющий различные стремления наиболее влиятельных социальных групп в данном государстве»<sup>1</sup>. Государство является достоянием всего общества (всех его граждан), и оно не может и не должно следовать только интересам одних людей, игнорируя интересы других. Забвение этого и превращение государства в орудие насилия (и торжества) од-

---

<sup>1</sup> Кистяковский Б.А. В защиту права (интеллигенция и правосознание) // Вехи. Интеллигенция в России: Сб. статей (1909–1910 гг.). М., 1991. С. 118.

ной части общества над другой неизбежно ослабляют государство, разрывают его связи с обществом и рано или поздно разрушают его. Опыт показывает, что лучшим состоянием общества бывает такое, когда в нем царят мир, спокойствие, сотрудничество, конструктивное творчество. И если государство подобное состояние общества не поддерживает, а позволяет тем или иным политическим силам ввергать его в конфликты, не говоря уже об этнических или гражданских войнах, то, следовательно, оно не выполняет своей первейшей общественной функции, не оправдывает своего существования. В такой ситуации трудно вообще говорить о каком-либо государственном управлении.

**Социальная функция государства.** Она сводится к обеспечению на всей его территории прав и свобод каждого человека и гражданина. Ведь именно для этого люди создают государство и поддерживают его духовно и материально. Русский социолог И.А. Ильин в 30-е гг. XX в. — время террора на его родине — полагал: «Призвание государства состоит в том, чтобы при всяких условиях обращаться с каждым гражданином как с духовно свободным и творческим центром сил, ибо труды и создания этих духовных центров составляют живую ткань народной и государственной жизни. Никто не должен быть исключен из государственной системы защиты, заботы и содействия; и в то же время все должны иметь возможность работать и творить по своей свободной, творческой инициативе»<sup>1</sup> (курсив мой. — Г. А.).

Разумеется, что свобода человека осуществляется прежде всего в обществе, в общении и сотрудничестве людей. Ее регулируют семья, собственность, мораль, право, другие общественные институты (традиции, обычаи, религии), создающие в совокупности среду человеческой жизнедеятельности. Однако люди одну и ту же среду могут использовать для достижения разных целей, в том числе и злонамеренных. В таких условиях только властная сила общества (государство) способна выступать гарантом того, что свобода будет сохранена, защищена, станет устойчивой и надежной. К концу XX в. большинство индустриальных демократий подтвердили национальным законодательством признание провозглашенного международными декларациями комплекса прав и свобод человека.

---

<sup>1</sup> Ильин И.А. Путь к очевидности. М., 1993. С. 266.

Вместе с тем повседневная практика этих же самых стран свидетельствует о том, что между юридическим закреплением прав и свобод человека и реальным их осуществлением лежит дистанция значительных размеров. Корысть крупных собственников, коррумпированность чиновников, организованная преступность постоянно нарушают важнейшие права и свободы человека.

Кроме того, когда ставится вопрос о социальной функции государства, то ее содержание не исчерпывается провозглашением и защитой прав и свобод человека. Оно намного шире и сложнее: имеется в виду создание всего многообразия условий воспроизводства и развития человека, начиная с рождения новых поколений, их образования и воспитания и кончая сохранением памяти об умерших предках; формирование социокультурного пространства, благоприятного для самореализации каждого человека, а не только избранных; стимулирование творческого роста человека и использование его талантов и возможностей; проведение в жизнь принципов социальной справедливости и многое другое. Какой бы обширной ни была свобода человека в обществе, всегда должна сохраняться нить, связывающая его с государством, превращающая его в гражданина и тем самым придающая ему устойчивость и надежность в жизни.

**Экономическая функция государства.** События XX в. изменили отношения между государством и свободной рыночной экономикой. Становление мирового рынка, усиление конкуренции на базе высоких технологий, необходимость развития человеческого потенциала как основного компонента производительных сил, расширение технотронных опасностей и иные, совершенно новые обстоятельства жизни привели к тому, что государства стали играть возрастающую роль в экономической сфере общества. Почти повсеместно наблюдается сближение глобальных интересов национального государства и национального бизнеса. Современное государство не ослабляет, а, наоборот, усиливает свою экономическую функцию, заключающуюся в создании организационно-правовых предпосылок, необходимых для упорядоченной и эффективной экономической деятельности общества. Исследователь из США М. Кастельс, посвятивший фундаментальный труд преобразованиям в информационную эпоху, констатирует: «...Для понимания отношений между технологией и обществом важно помнить, что роль государства, тормозящего, ускоряюще-

го или возглавляющего технологическую инновацию, является *решающим фактором всего процесса развития*, фактором, организующим и отражающим суть *социальных и культурных сил*, доминирующих в данном пространстве и времени»<sup>1</sup> (курсив мой. — Г. А.). Последующие события, вплоть до мирового кризиса, возникшего с 2008 г., еще сильнее подтвердили данную мысль.

Связь государства и экономики признается даже людьми, стоящими на монархических позициях. Русский ученый Л.А. Тихомиров еще в начале XX в. писал, что «действительная, прочная система экономики страны может воздвигаться лишь на идее развития производительных сил. Это система экономической самостоятельности страны, завершенности всех ее сил, добывающих и обрабатывающих, гармонически друг друга дополняющих и дающих в результате страну *экономически самоудовлетворяющуюся*, по крайней мере, в пределах необходимости. Эта система по внутреннему смыслу вполне совпадает с той идеей независимости, которая пронизывает собою цели и смысл государства вообще»<sup>2</sup> (курсив мой. — Г. А.). Но и в начале XXI в., несмотря на огромный опыт практически любой индустриально развитой страны, находятся люди, занимающие, в частности, руководящие государственные посты, которые полагают, что рыночная экономика, особенно глобализационного периода, может функционировать без вмешательства государства, без его сознательного влияния на ее структуру и механизмы. Смешиваются два подхода: детальное определение экономической деятельности чуть ли не каждого человека (чем пыталась заниматься централизованная плановая экономика) и формирование *нормативного пространства*, в котором бы экономические потребности, интересы, цели, правила, нормативы, стимулы, санкции, поступки и действия были тщательно продуманы, осуществлялись рациональным способом, приносили социальный эффект, гармонизировали отношения «человек — общество — природа».

Кризис среды обитания человека, истощение невозобновляемых природных ресурсов, многие факты духовной деградации людей выдвигают на повестку дня новые парадигмы обществен-

---

<sup>1</sup> См.: *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ. М., 2000. С. 35.

<sup>2</sup> *Тихомиров Л.А.* Монархическая государственность. СПб, 1992. С. 640.

ного и частного экономического поведения, освоить которое помимо государства, без опоры на его всеобщий интерес и всеобщую волю невозможно. Нужно искать и использовать такие механизмы взаимодействия государства и экономики, которые бы устраняли «тотальность» государства и анархию рынка и в итоге давали оптимизирующееся общественное развитие.

**Международно-историческая функция.** Государство выполняет, наконец, и такую, только ему присущую общественную функцию, как поддержание *свободы, суверенитета и исторического существования народов своей страны* в рамках мирового сообщества. Человек реализуется в своем народе (в своей нации), народы — во взаимодействии с другими народами. Но порой почему-то забываются геополитические и геостратегические обстоятельства, определяющие судьбу народов, вековые национальные интересы. Из-за космополитизма средств массовой информации размываются национальные ориентации, идеалы, ценности, идет вестернизация по одному шаблону, который при внимательном анализе оказывается весьма корыстным и привязанным к конкретным интересам.

В результате исследования 200-летней истории США и сравнения ее с историей других народов А. Шлезингер (мл.) пришел к выводу, который имеет универсальное значение: «*Raisons d'état* (можно перевести как «основания государства»), а не динамика развития капитализма привели к стремлению Америки иметь влияние в мире...» И далее: «*Политические и стратегические мотивы, национальное могущество и национальная безопасность* (курсив мой. — Г. А.) обладают своими собственными жизнеспособностью и силой независимо от систем идеологии и собственности»<sup>1</sup>.

Та или иная территория и соседи по месту ее расположения достались определенному народу вследствие сложных, нередко драматических исторических перепитий. Передел территории и улучшение геоположения чреваты сегодня большой кровью и огромными материальными утратами, поэтому государство призвано осуществлять свою внешнюю функцию в стратегических параметрах, умело строить взаимосвязи по всему периметру своих границ, сохранять и укреплять сотрудничество с возможно

---

<sup>1</sup> См.: Шлезингер А. М. (мл.). Циклы американской истории / пер. с англ. М., 1992. С. 688.

большим числом государств, всемерно способствовать развитию международных структур, поддерживающих мир и спокойствие в глобальном и региональном масштабах. Отчетливо проявляется также зависимость между содержанием и результативностью реализации внешней функции государства и успехами в осуществлении его внутренних функций. Именно благоприятная международная обстановка создает условия для созидательного развития любого государства.

## 2.4. Государственная политика в гражданском обществе

**Понятие государственной политики.** Концентрированное выражение «сущность государства» находит воплощение в проводимой через государственный аппарат политике – совокупности целей и задач, практически реализуемых им, и средств, используемых при этом. Смысл государственной политики во многом предопределяет содержание и технологию государственного управления. Однако сама государственная политика понимается по-разному, что связано с соотношением и различием между государством и обществом. Нередко имеет место перенос явлений с одного уровня на другой, в результате чего они теряют собственные характеристики.

*Гражданское общество* – это сфера свободной, творческой жизнедеятельности личности, коллективов и общностей людей. Разнообразие взглядов и подходов, мотивов и интересов, предельная индивидуализация форм общения и поведения в гражданском обществе не только допустимы, но и необходимы, желательны. Лишь полное и, конечно, разумное самовыражение каждого человека рождает в обществе тот потенциал, который обеспечивает его динамическое развитие, поэтому плюрализм (множественность) существует прежде всего в гражданском обществе. Именно в нем призваны действовать многообразные политические силы, которые главным образом путем горизонтальных контактов, соглашений, терпимости, взаимопонимания и т.д. должны достигать своих целей. Плюрализм осуществляется в пределах гражданского общества, в его рамках и способами, присущими цивилизованным взаимоотношениям между людьми.

Здесь особая роль принадлежит консенсусу и компромиссу между различными политическими силами по поводу основополагающих общественных ценностей, хотя и понимаемых по-разному.

В отличие от гражданского общества, где сколько людей и их объединений, столько и интересов и способов их представления, государство *едино и единственно*, олицетворяет собой, как уже отмечалось, «становой хребет» и одновременно форму («обруч») общества, поэтому в нем не может быть много политик, служения то одним, то другим силам. Основу государственной политики составляют *стратегические ориентиры*, иначе это уже не государственная политика. Более того, только в согласованных и закрепленных государственными органами рамках и процедурах осуществимо конструктивное поле столкновения политических идей и взглядов, выяснения и сравнения политических позиций и программ, простор пропаганды и привлечения на свою сторону избирателей. В государстве важен момент *общего* (или интегрированного) интереса и воли большинства граждан. Можно иметь любое свое мнение по поводу государственно-правовых решений, от отрицательного до положительного, но следовать им просто необходимо.

Отсюда предельная актуальность государственной политики, которая должна закрепляться государственно-правовыми структурами, быть известной и понятной обществу. Когда-то, обобщая многовековой опыт человеческого развития, К. Поппер писал: «Мы должны понять, что все политические проблемы в конце концов носят *институциональный характер* (курсив мой. — Г. А.), что поэтому в политике важны не столько личные мнения, сколько юридическое оформление политических проблем, и что прогресс на пути к равенству можно обеспечить только с помощью институционального контроля над властью»<sup>1</sup>.

**Содержание государственной политики** представляет собой оптимальный синтез объективных тенденций общественного развития и преобладающих субъективных суждений людей о своих интересах в нем. В известном смысле оно дистанцируется от позиций конкретных политических сил, даже составляющих в тот или иной момент большинство в представительных органах власти. Во-первых, необходимо, чтобы данное содержание в ка-

---

<sup>1</sup> Поппер К. Указ. соч. Т. 2. С. 189.

кой-то мере разделяло и меньшинство, иначе будут непреодолимые трудности при его реализации. Во-вторых, содержание политики должно быть достаточно устойчивым, стабильным, обладать исторической перспективой. В-третьих, в нем необходимо выражать объединяющее начало, направленное на позитивное развитие общества.

В каждом государстве его политика формируется под влиянием многих обстоятельств, является стечением определенных факторов, бывает весьма конъюнктурной и довольно персонифицированной. Но можно выделить и *общие (широкие) социальные критерии*, по которым государственная политика может «измеряться» в длительном временном интервале. Ведь как для человека, так и для общества, государства существуют универсальные явления и ценности, которые всегда нужны и в которых заключены реалии жизни. С такой точки зрения конструктивность государственной политики всегда можно оценивать под углом того, насколько она способна:

- обеспечивать рациональное и эффективное использование наличного ресурсного, производственного, трудового и интеллектуального потенциалов страны;
- активизировать труд, непосредственно связанный с интересами человека и реально влияющий на уровень и качество удовлетворения человеческих потребностей;
- изменять условия, производительность и социальную результативность труда и, следовательно, увлекать за собой людей и создавать факторы роста их благосостояния.

В кратком виде *смысл государственной политики*, отвечающей названным критериям, видится в следующем: модернизация материального и духовного производства и социальных условий жизни на базе научно-технического прогресса (новых технологий), развитие человека и взаимовыгодное разделение труда с другими странами. Опыт подобной государственной политики с достаточно позитивными результатами накоплен Японией, странами Европейского союза, США, другими развитыми странами. В начале XXI в. и в России наметился переход именно к такой политике, о чем говорят намеченные программы до 2020 г. и последующих лет.

В социальном аспекте государственная политика «через модернизацию — к благополучию» ставит во главу угла собственные

силы, внушает людям чувство достоинства, гордости и веры в себя; создает условия для расширения и укрепления «среднего класса», выступающего реальной и заинтересованной силой правового государства и гражданского общества; вовлекает людей в дело и благодаря этому снимает политическую напряженность; способствует равноправному деловому и взаимовыгодному сотрудничеству внутри страны – между ее составными частями, вне – с другими странами.

Какой бы ни была государственная политика по конкретным характеристикам и приоритетам, она может быть только комплексной, охватывающей все сферы человеческой жизнедеятельности. При всем базисном характере экономики ее уровень и развитие определяются как собственно экономическими источниками и факторами, так (в неменьшей мере) и политическими, социальными, правовыми, национальными, нравственными, психологическими и еще многими другими регуляторами сознания и поведения человека. Забывать об этом – значит заранее лишать себя возможностей управлять общественными процессами.

**Условия и средства государственной политики.** Любая государственная политика реализуема в определенных условиях и при использовании адекватных ей средств. При формулировании сути государственной политики актуально обозначение условий и средств, которые ей благоприятствуют и могут быть практически введены в действие.

В числе *условий* можно выделить следующие:

- государственно-правовые, состоящие в создании согласованного, в известной мере идентичного, организационного и правового пространства страны, позволяющего максимально использовать сложившиеся (доступные) технологии экономической, социальной и иной деятельности;
- социально-психологические, включающие осознание новых жизненных ориентиров, уход от иллюзий, маниловщины и от всего того, что не соответствует реалиям жизни и не рождает созидательную энергию людей;
- деятельностно-практические, когда решения, действия, операции, процедуры, поступки и т.п. вершатся в целях и русле государственной политики, «продвигают» эту политику и наглядно раскрывают ее ценность для общества.

*Средства* реализации государственной политики бывают самые разнообразные: от различных форм собственности, рыночной экономики до постановки информации, образования и воспитания. Здесь важно все, что касается человека, его развития и самосоуществования. В средствах реализации государственной политики не может быть мелочей, отклонений от центральной цели, безразличия и инертности. Настоящая государственная политика непременно выходит на человека, затрагивает его интересы и должна способствовать удовлетворению его потребностей. И осуществима она тогда, когда становится добровольным делом всех.

В последнее десятилетие научной мыслью предложено понятие «*информационное общество*», которое может служить ориентирующей моделью для социальных и управленческих преобразований. В научной литературе проявления информационного общества характеризуются по следующим критериям:

- *технологическому* — ключевой фактор — информационные технологии, которые широко применяются в производстве, услугах, системе образования и в быту;
- *социальному* — информация выступает как важный стимулятор изменения качества жизни, формируется и утверждается «информационное сознание» при широком доступе к информации;
- *экономическому* — информация составляет ключевой фактор в экономике в качестве ресурса, услуг, товара, источника добавленной стоимости и занятости;
- *политическому* — свобода информации, ведущая к политическому процессу, который отличается растущим участием и консенсусом между различными классами и социальными слоями населения;
- *культурному* — признание культурной ценности информации посредством содействия утверждению информационных ценностей в интересах развития отдельного индивида и общества в целом<sup>1</sup>.

Таким образом, надо не просто совершать те или иные преобразования, а вести их в том направлении и таким образом, чтобы они реально продвигали российское общество к информационному обществу XXI в.

---

<sup>1</sup> *Martin W. J. The information Society. L., 1988. P. 40.*

**Контрольные вопросы и задания**

1. Что такое государство, каковы его важнейшие черты?
2. Что такое тип верховной власти, форма правления, форма государственного устройства, политический режим?
3. Назовите и раскройте содержание общественных функций государства.
4. В чем суть и значение государственной политики? Каковы формы ее выражения?

## Глава 3

# ОБЪЕКТИВНЫЕ ОСНОВЫ И СУБЪЕКТИВНЫЙ ФАКТОР ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

Эта глава посвящена вопросам, которые слабо отражены в публикациях по управлению. Складывается впечатление, что для большинства авторов жизненные и соответственно управленческие процессы во все времена и во всех регионах мира протекают одинаково. Они интерпретируют управленческие процессы так, как будто существуют некие усредненные, однозначные, универсальные в пространстве и времени законы государственного управления, которые можно применять в любых странах, народах и при любых обстоятельствах<sup>1</sup>.

Сказывается сугубо *аппаратный подход* к государству, при котором формы управления действительно могут совпадать, особенно по внешним признакам, например разделение осуществления государственной власти, федерализм, институт президентства и многое другое. При этом совершенно не учитываются особенности территории и населения государства, а также история их развития и современное состояние. Вследствие этого управленческие идеи, рациональные формы, методы, технологии не привязываются к тем условиям и факторам, которые характерны для России и определяют все проявления ее государственного управления. Типологическое, конечно, существует, но его применение всегда требует дифференциации и конкретизации. В отечественной науке те или иные явления, отношения, процес-

---

<sup>1</sup> См., напр.: Глазунова Н.И. Государственное управление как система. М., 2001; Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Ростов н/Д., 1997.

сы принято сравнивать с аналогичными в США, Франции, Германии или другой стране, без всякой поправки на то, что мы находимся исторически и находимся сегодня в совершенно отличной от кого бы то ни было системе объективных условий и субъективного фактора. И проблема не в том, хороши они или плохи, а в том, что они существуют реально, независимо от отношения к ним и наказывают за их игнорирование. Надо знать и учитывать особенности объективных основ и субъективного фактора государственного управления в Российской Федерации и в соответствии с ними решать все проблемы общественного развития.

### **3.1. Природа и структура объективных условий государственного управления**

**Значение объективных условий.** Исторически наблюдаемое возрастание силы человека (точнее, совокупной силы человечества), сосредоточенной в знаниях, опыте, орудиях, средствах и технологиях труда, в формах его жизнедеятельности, привело к обманчивым представлениям о том, что все подвластно человеку, способному якобы по своему замыслу и проекту чуть ли не переделать весь мир. С помощью этой силы с начала промышленной революции многое изменено на планете, в мышлении и образе жизни человека. Сформировались индустриальные, а кое-где и постиндустриальные общества, усилилось информационное взаимодействие между всеми народами, повысилось в целом благосостояние людей. В то же время ощущение силы инициировало две мировые и множество практически непрерывных локальных войн, до предела обострило экологическую ситуацию, породило проблему сохранения самой природы человека, о чем впервые возвестили Я. Буркгард и Ф. Ницше.

Особенно опасно, как показывает опыт XX в., соединение материальной и духовной силы сообществ людей с властью авторитарной бюрократии, которая рассматривает ее как свою собственность и использует в узкокорыстных интересах. Не раз искусственно создавалось и продолжает создаваться мнение о могуществе власть предержащих, их способности путем своих управляющих воздействий решить по собственному усмотрению любую проблему: не признать достоверность выводов киберне-

тики, генетики и других наук, заставляя выращивать кукурузу на Севере, «разворачивать» реки, переименовывать природу и не считаться с биологической сущностью человека. Имеются и те, которые диктуют другим народам, как им жить, навязывают собственные образы идеалов, ценностей и целей. Еще более упрощенно и «радикально» подобные руководители относятся к наследованию и преемственности общественных и частных форм жизнедеятельности, полагая, будто знают, чего хочет народ, каким образом его можно осчастливить и т.д.

Между тем и в природе (среде нашего обитания), и в обществе, и в самой сущности человека как биосоциального существа имеются объективные предпосылки (основы, условия), закономерности, формы, ценности и другие проявления, формировавшиеся тысячелетиями, которые прошли испытания временем и накладывают определенные ограничения на нашу деятельность. Конечно, развитие человека изменяет его взаимоотношения с объективным, но последнее остается таковым, невзирая на постоянное накопление мощи человека. Поэтому первейшим условием формирования рациональности и эффективности государственного управления является познание объективного, раскрытие его внутренних зависимостей и механизмов, учет многообразных элементов и закономерностей и построение на основе знаний об объективном соответствующих целей, функций, структур, технологий и принципов государственного управления.

**Природно-географические условия территории.** Прежде всего в качестве объективных основ государственного управления следует назвать природно-географические условия или, по словам П.Я. Чаадаева, «факт географический». Каждый народ занимает свою территорию на земном шаре, и природные свойства этой территории (почва, климат, рельеф, водные ресурсы, географическое расположение и т.д.) подсказывают людям отвечающие им технологии производственной деятельности и формы общественной жизни. Не случайно каждая из исторически известных цивилизаций, выделенных А. Дж. Тойнби, привязана к определенным природно-географическим условиям и в какой-то мере была приспособлена именно к ним.

С этой точки зрения Россия с момента возникновения имеет весьма своеобразные объективные условия государственного управления. Она занимает северную часть Евразии, омываемую

Северным Ледовитым и Тихим океанами. После распада СССР Россия была поставлена в еще более сложные природно-географические условия. Смена времен года, теплых и холодных периодов, переувлажненность и засуха, другие весьма объективные явления имеют в российских широтах свою цикличность и специфику, не считаться с которыми и не учитывать их — значит заранее обрекать управленческие процессы на негативный результат<sup>1</sup>.

**Естественно-общественные условия жизнедеятельности.** Ко второму ряду объективных основ государственного управления можно отнести естественно-общественные условия, которые сформировались вследствие длительного взаимодействия человека и природы. В своих исследованиях Л.Н. Гумилев убедительно показал, что ландшафт предопределяет сущность и формы жизнедеятельности этносов<sup>2</sup>. Когда какой-либо народ тысячами создает свою культуру («вторую», искусственную природу) на определенной территории и добивается гармонизации природы и своей жизнедеятельности, известного равновесия между ними, то тем самым он вырабатывает как бы органичные структуры, механизмы и технологии труда, быта и социального общежития, вне соблюдения которых государственное управление приобретает по существу разрушительный характер. Можно, конечно, путем усиленной эксплуатации природы решить проблемы двух-трех поколений, но уже последующие ощутят разорванность связей с природой и начнут расплачиваться за предыдущую самонадеянность.

География расселения людей, типы градо- и домостроений, характер поселений, технологии земледелия, виды коммуникаций, способы и приемы труда и быта, ценности общежития, традиции, обычаи и менталитет — все это важные и объективные свидетельства того, что соответствующими народами (сообществами людей) найдены и выверены историей адекватные и адаптационные условия их существования и развития, частного и общественного поведения, отражающие своеобразие природы и климата.

<sup>1</sup> См.: *Паршев А.П.* Почему Россия не Америка (Книга для тех, кто остается здесь). М., 2000.

<sup>2</sup> См., например: *Гумилев Л.Н.* Этносфера: история людей и история природы. М., 1993.

Отсюда проблемы соотношения мировой и национальной культур, самобытности, оригинальности и заимствования. Необходимо не только изучать и знать достижения всего человечества, но и одновременно понимать, что любая культура выросла в своих «координатах» естественно-общественных условий, приспособлена именно к ним и при переносе в другую культуру может быть использована лишь с учетом возможностей и способностей этой культуры к восприятию и впитыванию (ассимиляции) иных культурных приобретений, даже самых впечатляющих и перспективных. Тем более что органичная (собственная) культура характеризует действительное состояние жизнедеятельности людей, а привносимая (заимствуемая) – лишь вероятностное, которое может быть как лучшим, так и худшим. В данных вопросах государственное управление должно быть очень внимательным и ответственным, выверять соответствующие управленческие решения и действия историческими мерками.

**Историко-культурное наследие.** Третий ряд объективных основ государственного управления – это культурно-историческое наследие, которое создано субъективным фактором (сознанием и деятельностью людей) и выступает сегодня нашей объективной жизненной опорой. Цепь исторического развития непрерывна, и на каждый момент времени люди (их сообщества, государства) располагают определенным, накопленным национальным богатством и освоенными технологиями различных видов деятельности, которые в совокупности дают известный уровень реальной производительности труда. Технологии сформированы и формируются творчеством людей, часто, особенно в промышленности, они имеют универсальный характер, но используются, как правило, с учетом природно-географических и естественно-общественных форм страны и ее регионов. Многие технологии, в частности земледелия, скотоводства, лесного хозяйства, морского промысла и т.д., отработывались веками, и в этом смысле они объективнее, первичнее форм собственности и механизмов государственной власти. Последние менять легче, чем первые, но именно они являются материальным источником и средством производительности труда.

К культурно-историческому наследию относятся также сугубо общественные формы жизнедеятельности людей, апробированные вековым опытом. В России, к примеру, такие формы, как

вече, собор, казачий круг, дума, артель, община, товарищество и др., отличающиеся коллективистским началом, возникли потому, что они наиболее рациональны в наших природно-географических и естественно-общественных условиях. В противовес Западу индивидуализм у нас гибелен как для общества, так и для отдельного человека. Дополнительные трудности, налагаемые на человека суровостью климата, малой производительностью земли, растянутостью коммуникаций и другими обстоятельствами, могут в России преодолеваются лишь при взаимовыручке, взаимоподдержке, сопричастности к миру — сообществу близких, надежных людей. Поэтому история народов России выработала свое представление об обществе, его формах, о правде как его принципе, о взаимоотношениях человека и общества, о многих других общественных ценностях.

История всегда является перед нами как факт состоявшийся и объективный. К ней можно относиться по-разному: восхищаться ею или отвергать ее, постигать ее уроки или вообще игнорировать ее результаты, но одно очевидно: история не подлежит ни изменению, ни отмене. Она состоялась, ушла в прошлое; создаваемым может быть только будущее. Следовательно, к историческому достоянию нельзя подходить с конъюнктурными мерками, вырывать те или иные его фрагменты для использования на злобу дня, давать ему произвольные оценки. То, что создавалось тысячелетиями, из поколения в поколение, при всех ошибках и заблуждениях, представляет собой бесценное наследие каждого народа, каждого государства, требующее не только уважительного отношения к себе, но и умелого, разумного включения в процессы построения будущего. Важно научиться выбирать из прошлого необходимый и прочный «строительный материал».

Целесообразно подчеркнуть (и это является основанием для всех последующих размышлений), что условно выделенные здесь природно-географические, естественно-общественные и культурно-исторические условия и наследуемые нами их результаты в реальной жизни выступают во взаимосвязи друг с другом как комплексное явление, внутри и в пределах которого только и может формироваться и реализовываться государственное управление. Это очень сложный механизм, который с трудом поддается познанию, поскольку в нем во взаимодействии находится множество разнокачественных (по природе) элементов. Практически

все науки заняты исследованием природно-географических, естественно-общественных и культурно-исторических условий жизнедеятельности системы «природа — общество — человек», но их узкая специализация (порой со своим уникальным языком) часто не позволяет получать необходимое комплексное знание. Недостаток знаний наблюдается буквально на каждом шагу. Еще большие трудности стоят на пути освоения названных объективных условий государственным управлением.

## **3.2. Объективная детерминация государственного управления**

Разумеется, осветить все богатство и многообразие взаимодействия объективного и субъективного в государственном управлении в данном параграфе невозможно, поэтому здесь многое представлено схематически как определенная логическая конструкция, которая в каждом управленческом решении и действии должна наполняться конкретным содержанием, исходящим из своеобразного сочетания природно-географических, естественно-общественных и культурно-исторических условий в соответствующем месте и времени.

**Производственная база.** Прежде всего результирующей названных объективных условий на каждый момент истории выступает производственная база со своей технологией, специализацией и кооперацией в рамках территории определенного сообщества людей (государства, его составной части, города, административного (муниципального) района, населенного пункта). Эта база является, конечно, продуктом творческой, созидательной деятельности людей, опредмечиванием их замыслов, знаний и труда, но по отношению к целям, функциям и структуре государственного управления определенного места и времени она может и должна рассматриваться как объективная данность. Каждый раз надо учитывать ее состояние, потенциал, пригодность к решению тех или иных задач, возможности обновления и многое другое, в том числе и те капиталовложения (инвестиции), которые были вложены в нее несколькими поколениями в течение всего периода ее существования. Рациональность государственного управления и начинается как раз от умелого,

экономического и социально-эффективного использования той производственной базы общества, которой оно располагает на момент актуализации своих жизненных проблем.

Можно по-разному оценивать производственную базу в целом и ее отдельные элементы, но реально она представляет собой единственную материальную (техническую) основу существования общества и здесь долг государственного управления однозначен.

**Экономические отношения.** В качестве объективного источника и детерминанты государственного управления особо следует выделить систему экономических отношений (экономический базис общества). Данная система соединяет производственную базу с человеческим потенциалом и обеспечивает воспроизводство материальных продуктов, а также социальных и иных услуг, необходимых для поддержания жизнедеятельности общества и каждого отдельного человека. Истории известны различные формы собственности, в границах, принципах и нормативах которых осуществлялись экономические процессы. Основными среди них признают государственную и частную собственность, между которыми (в силу многогранности общественных связей) имеются смешанные или комбинированные формы собственности (муниципальная, кооперативная, акционерная, общественных объединений, групповая и т.д.).

Последние два столетия ведется постоянная дискуссия о достоинствах и преимуществах той или иной формы собственности в решении экономических проблем. Суть ее в приоритетах интересов «частного» человека либо общества и их роли в повышении производительности труда и росте национального богатства. Все согласны с тем, что каждому человеку нужна собственность как основа свободной жизнедеятельности его и его семьи. Проблемы возникают при анализе *источников (способов)* приобретения собственности, ее объемов и соотношения с потребностями, а также целей и общественных результатов ее использования. Вообще, как показывает опыт, в любой форме собственности главное состоит в управлении ею, в том, как предоставляемые ею возможности реально влияют на развитие человека, состояние общества и сохранение природы. Каждая форма собственности имеет присущее ей «поле» своего потенциала, обусловленное уровнем и структурой производственной базы и применя-

емых в ней технологий. Поэтому государство как выразитель всеобщих потребностей, интересов и целей, а также форма общества не может относиться избирательно к какой-либо одной форме собственности. Для него все формы собственности в равной степени важны, и оно должно для всех них создавать одинаковые экономические условия, позволяющие каждой при свободной конкуренции сполна выявлять свой созидательный потенциал. (Тем более что бизнес осуществляется на территории государства с использованием его ресурсов и, соответственно, трудом его населения.) Если современный рынок — это система общепризнанных и обязательных правил экономического поведения всех его участников, то прежде всего государственный аппарат призван беспокоиться о создании таких правил и обеспечении их практической реализации. Но, создавая и поддерживая упорядоченность экономических процессов, аппарат власти в данном аспекте всегда связан с закономерностями экономической деятельности и свои правила (нормы) может формулировать только таким образом, чтобы они соответствовали познанным закономерностям. Иначе неизбежно противоречие между государственным управлением и интересами участников экономических процессов, ведущее к снижению динамики и эффективности последних.

Обобщая 200-летнюю историю США, страны классического свободного предпринимательства, А. Шлезингер (мл.) пришел к следующим выводам: «Традиция государственного вмешательства в экономику — традиция столь же истинно американская и имеет столь же глубокие корни в национальной истории, будучи неразрывно связанной с именами наших величайших государственных деятелей и отражая американский дух и национальный характер, как и соперничающая с ней традиция неограниченной свободы личного интереса и частного предпринимательства»<sup>1</sup>.

**Социальные отношения.** Наряду и совместно с экономикой важная роль объективной детерминанты государственного управления принадлежит социальной сфере общества, состоящей из специфических социальных интересов, социальных отношений в узком смысле слова, социальной инфраструктуры. Социальные интересы — это интересы сохранения, самообеспечения и вос-

---

<sup>1</sup> Шлезингер А. (мл.). Указ. соч. С. 367.

производства человеческой жизни, более всего они выражаются в общении, быту, потреблении социальных услуг. Социальные отношения в научной литературе сводятся к отношениям по обеспечению жизненными средствами, воспроизводству социальных и природных данных человека, приобщению человека к производству, к существующей или изменяющейся системе общественных отношений. Под социальной инфраструктурой понимается совокупность материально-вещественных элементов, создающих условия удовлетворения социальных интересов людей, т.е. набор структур по оказанию социальных услуг. Функционально здесь актуальна каждая структура, ибо виды социальных услуг *не взаимозаменяемы*.

За тысячелетнюю историю социальная жизнь людей выработала определенные формы, закономерности, традиции, даже стереотипы, которые ее поддерживают и воспроизводят в определенных объективных условиях и более конкретно – на основе имеющейся производственной базы и системы экономических отношений. Отсюда сильные зависимости между экономической деятельностью и социальной жизнью общества, многогранные прямые и обратные связи между ними. В общем и целом социальные потребности людей приспосабливаются к экономическим возможностям общества. Нередко спектр социальных потребностей удовлетворяется лишь в ограниченных масштабах. Это придает социальной жизни обедненный и односторонний характер, сказывающийся на самочувствии и развитии человека, что и характерно для современной России.

По теоретическим рассуждениям либералов социальная жизнь должна иметь свободный характер, развиваться в естественных и имманентных формах в соответствии со своими закономерностями. С этим можно согласиться только в том смысле, что социальная жизнь имеет свои объективные основания и должна складываться с учетом потребностей и интересов людей. За пределами названного социальная жизнь формируется сознательно, является управляемой и способна приобретать необходимые уровень, состав и структуру лишь при поддержке государственного аппарата. Ведь для общества важны не отдельные элементы (или составляющие) социальной сферы, даже если они и хорошего качества, а их системные образования, обеспечивающие равноправие людей в доступе к социальным услугам по всей террито-

рии страны (системе образования, здравоохранения, социального обеспечения, отдыха, физической культуры и спорта, информации, духовного развития человека и т.д.). Современное государство несет ответственность перед обществом за состояние и темпы развития его социальной сферы. Тем самым оно призвано постоянно ориентироваться на происходящее в социальной жизни, различать объективное и субъективное в ней, вырабатывать и реализовывать свои управляющие воздействия на основе социальных потребностей и интересов людей и в целях их удовлетворения.

**Духовная культура общества.** Объективная детерминация государственного управления идет также от духовной культуры общества, имеющей как бы два среза: *субъективный*, связанный с тем, что духовность есть проявление субъективного фактора (сознания и деятельности людей), и *объективный*, отражающий материальное закрепление духовного, превращение его в историческое наследие. В данном случае имеется в виду объективное, исторически закреплённое в духовной культуре общества. Каждый народ в процессе своего существования выработал, сохранил и усвоил свою систему духовных ценностей: религиозных, мировоззренческих (философских), идеологических, этических, художественных, педагогических и др., к которым государственное управление должно относиться как к объективным фактам.

Порой эти ценности могут быть консервативными, идеалистическими, иллюзорными, противоречащими современным целям государственного управления. В другом случае в них обнаруживается немало умозрительного, ограниченного, приспособленного к конкретной национальной самобытности. Есть в духовной культуре и заимствованное, которое недостаточно ассимилировалось и рассматривается людьми как нечто чуждое, искусственно навязанное. Государственному управлению приходится считаться с духовной культурой общества, поскольку объективно-духовное: а) формирует человека с определенными духовными ориентациями, ценностями и запросами, что сказывается на типе участника управленческих процессов; б) создает духовную атмосферу, в которой вырабатываются и реализуются соответствующие управляющие воздействия; в) делает понятным язык управленческих решений и действий, что способствует их выполнимости.

Вне знания и учета объективно-духовного государственное управление может не отвечать чаяниям людей, отклоняться от их представлений о должном, о правде жизни, не восприниматься и не поддерживаться ими, встречать с их стороны игнорирование, пассивное и активное сопротивление. Нередко подобное ведет к отрыву и противопоставлению государства и общества.

**Научно-технический прогресс.** Источником и постоянным импульсом объективизации государственного управления служит рожденный духовной культурой общества научно-технический прогресс. Этот прогресс осуществляется в сложнейшей системе «наука – техника – производство – природа – общество – человек», где каждый элемент, во-первых, приобретает смысл и реализуется лишь в общественном отношении, при удовлетворении им определенной общественной потребности или при выполнении общественной функции и, во-вторых, неразрывно сочленен с человеком, создается и преобразовывается благодаря его интеллектуальной и физической активности.

Научно-техническое развитие вызывает изменения во всех сферах жизнедеятельности людей, серьезно корректирует влияние объективных условий на решение общественных проблем. Оно открывает совершенно новые возможности перед людьми, но использование таких возможностей всецело зависит от людей, от их общественной организации. История свидетельствует, что одни и те же научно-технические открытия в разных странах дают существенно различные социальные и экономические результаты. Это происходит главным образом по причине того, что государственное управление (да и менеджмент) не везде осознает характер и потенциал научно-технических новаций, основывая на них управленческие процессы. Анахронизм и инертность управления способствуют отставанию многих стран.

Таким образом, объективизация государственного управления идет от комплекса источников, детерминант и импульсов по линиям: природно-географических условий; естественно-общественных условий; культурно-исторического наследия; производственной базы, системы экономических отношений; традиций и структуры социальной жизни; объективного в духовной культуре; научно-технического прогресса и др.

Главный *вывод*, следующий из этого, состоит в том, что все управленческие решения и действия должны быть объективно

обусловленными, а не исходить из чьих-то узко корыстных, конъюнктурных соображений. В объективной обусловленности государственного управления содержатся начала, импульсы, первоосновы сформулированной в учебнике теоретической модели государственного управления. Без этих точек опоры она теряет всякий смысл. Освоение этого комплекса зависит от того, как развит и организован субъективный фактор и как он связан с государственным управлением.

### 3.3. Состав и развитость субъективного фактора

В теории государственного управления обращение к субъективному фактору имеет двоякий смысл: во-первых, государственное управление само составляет часть субъективного фактора и тем самым во многом определяется его состоянием; во-вторых, место и роль, другие проявления государственного управления зависят от уровня развития и организованности субъективного фактора в целом. Без ориентации на субъективный фактор и его влияния на управленческие процессы трудно понимать практически любой вопрос государственного управления.

Прежде всего следует видеть различия в понятиях, используемых для характеристики возможностей населения. Понятие «человеческий ресурс» выражает отношение к человеку (людям) как к ресурсу для достижения чьих-то целей; «человеческий потенциал» привлекает внимание к силе, резервам, энергии, находящихся в человеке (людях); «человеческий капитал» показывает уважение к человеку, заботу о его состоянии и воспроизводстве.

**Понятие субъективного фактора.** Субъективный фактор олицетворяет собой *сознание в действии*, определенное слияние мыслительного и практического процессов. Именно воплощение сознания в деятельности, его «материализация», объективное закрепление и представление позволяют судить о содержании, возможностях и силе сознания. Как библейское «И сказал Бог: да будет свет. И стал свет», так и другие творения Бога (см. Бытие, гл. I, ст. 3–29) говорят о связи сознания и его практического результата, слова и дела. Между тем наблюдается, особенно в интеллигентствующих кругах, разрыв мышления и практики, упо-

вание лишь на слово, все новую фразу и их магические свойства. Говорится много, да мало делается.

**Сознание в субъективном факторе.** На этом необходимо особо акцентировать внимание, ибо общество не может управляться, если представители его интеллектуальной «вершины» — политики, ученые-обществоведы и представители художественной интеллигенции — сами не знают, чего хотят, и не осознают то, что делают и к чему призывают. Многие из них боролись с «тюрьмой народов» — Российской империей, но на ее обломках создали «империю зла». Последнюю тоже разрушили, однако наступившая свобода не принесла ожидаемых результатов. Поражают наивность, поверхностность суждений, оценок и выводов, мимикрия, хамелеонство взглядов и объяснений, незнание и непонимание закономерностей, тенденций и состояния процессов, ситуаций в других странах и на мировой арене в целом и другие особенности сознания тех, кто претендует на роль лидеров. Нет даже понимания смысла и содержания таких важнейших современных явлений, как глобализация, информатизация, интеграция, и многих других, происходящих на наших глазах. Взамен этого наблюдается погружение в прошлое и упование на его некие спасительные ресурсы. Причины множества ошибок, заблуждений, просто преступных акций, да и обыкновенной неграмотности ищут в своеобразии мышления русского человека, в таинствах его души и прочих проявлениях, а не в своей собственной логократии<sup>1</sup>.

Логично, что с «вершины» власти разных видов подобная неопределенность, разноголосица, противоречивость, мифологичность, иллюзорность спускаются вниз, распространяются среди массы людей, становятся достоянием их индивидуального сознания, вследствие чего простые люди перестают ориентироваться в этом мире. Поэтому не приходится удивляться тому состоянию страны, в котором она находится сегодня. Их сознание здесь всегда играло и играет определяющую роль: что сеем, то и пожинаем.

Оба связанных между собой элемента субъективного фактора — *сознание и деятельность* — имеют многогранный характер и сложную структуру. Они исследуются в философской, социоло-

---

<sup>1</sup> Об этом подробнее см.: *Жидков В.С., Соколов К.Б.* Десять веков российской ментальности: Картина мира и власть. СПб., 2001; *Барулин В.С.* Русский человек в XX веке: потери и обретения себя. СПб., 2000; *Осипов Г.В.* Социология и социальное мифотворчество. М., 2002.

гической и психологической науках, и сказанное здесь является лишь выводом из них и то применительно к запросам теории государственного управления. Сознание отличается разными уровнями – общественным, обыденным, массовым, коллективным, индивидуальным, выступает во многих формах – мифологической, религиозной, научной, художественной, исторической и т.д., имеет разные социально-психологические параметры.

Существенно влияют на государственное управление противоречивость, неустойчивость, пластичность и многообразие сознания. Люди с разным сознанием действуют в иерархии государственных органов и должностей. Одни и те же решения они интерпретируют различно, исходя из собственного понимания. То же относится и к управляемым объектам и условиям их функционирования. Люди, занятые в управляемых объектах, естественно руководствуются своим сознанием, которое может весьма отличаться от того, в соответствии с которым принимались те или иные управленческие решения. В результате и государственное управление, и его управляющие воздействия, и их восприятие управляемыми объектами состоят из множества разнокачественных элементов сознания, создающих сложнейшие условия для управленческих процессов. Отсюда неопределенность, вероятность как в содержании управленческих решений, его толковании и аутентичности понимания, так и в надежности его реализации.

**Деятельность в субъективном факторе.** Деятельность представляет собой *многомерное явление*, выражающее в совокупности сущностные стороны и свойства человека и различные общественные взаимосвязи. Она служит для «превращения» идеального в материальное, вследствие чего сформированные в сознании идеи, сюжеты, представления, образы, логические конструкции (проекты) и т.д. приобретают соответствующую предметность. В то же время это способ реализации сущности человека и механизм его взаимодействия с другими людьми (обмен деятельностью), основной канал его социализации. Деятельность – единственный способ воспроизводства людьми материальных и духовных продуктов и социальных условий своей жизни, определяющий фактор развития сознания как отдельного человека, так и общественного сознания, непереносимое, неотъемлемое и главное основание личности.

На *психологическом уровне* деятельность рассматривается в системе «сознание — деятельность — объективный мир», когда раскрываются сложные механизмы отражения потребностей в сознании человека, выработки целей и мотивов поведения, формирования установок как факторов стабилизации деятельности, обеспечения ее устойчивости и непрерывности. На *социологическом уровне* исследуется общественный и частный характер деятельности, ее обусловленность социальными факторами, роль общественных отношений в развитии деятельности, преобразования в деятельности в процессе исторического развития и иные аспекты. На *праксеологическом и эргономическом* уровнях внимание сосредоточивается на конкретных приемах, способах деятельности, на связи человека с орудиями труда, принципах коллективно организованной деятельности, механизмах овладения человеком современной техникой, технологией, информацией и т.д.

Все уровни и аспекты деятельности важны для государственного управления, ибо его главный общественный смысл состоит в активизации и организации деятельности. К сожалению, в российской истории почти всегда вопросы рациональности, совершенства и эффективности деятельности находились на низком уровне. За последние два века Россия произвела огромную интеллектуальную продукцию, которой может гордиться любая страна (уникальные механизмы, конструкции, технологии, по многим показателям опережающие зарубежные аналоги), однако в хозяйстве она используется крайне ограниченно. От высоких технологий и современных механизмов и конструкций нет должного продвижения вниз — к их массовому освоению и тиражированию. В сельском хозяйстве, промышленности, сфере услуг, образовании, здравоохранении, даже в самом государственном управлении преобладают технические средства, технологии, приемы и формы деятельности, отстающие от аналогов передовых стран на тридцать — сорок лет. Господствует рутинная деятельность, ориентированная на мускульную силу человека. Естественно, что состояние деятельности в стране не создает предпосылок для роста благосостояния людей и цивилизованного (как принято говорить) обустройства жизни (жилье, транспорт, услуги и т.д.).

**Состояние субъективного фактора.** Можно констатировать следующие посылки, актуальные для понимания многих процессов в области государственного управления:

- субъективный фактор имеет в своем составе элементы различного уровня развития потенциала, по-разному соотносящиеся и взаимодействующие между собой (это совокупность самых многообразных проявлений сознания и деятельности миллионов людей);
- развитие субъективного фактора представляет собой сложный процесс, в котором все элементы и свойства преобразовываются неравномерно, при противоречивом подчас влиянии друг на друга; они по-разному и в неодинаковой мере отражают объективную действительность, по-разному поддаются ее влиянию и столь же различны их собственные устойчивость, самостоятельность, способность к изменениям (одни элементы более адаптивны, другие, наоборот, более консервативны);
- различные элементы и свойства субъективного фактора с разной силой, целенаправленностью и рациональностью влияют на объективную действительность (мера соотношения сознательности и стихийности в них весьма различна); последствия влияния их на объективную действительность также многообразны — от конструктивных, созидательных до негативных, разрушительных.

Развитие общественного сознания и одновременная его дифференциация (по формам, содержанию, освоению индивидуальным сознанием и т.д.), усложнение общественной деятельности в целом и в связи с этим углубление специализации индивидуальной (подчас коллективной) деятельности определяют остроту вопроса о рациональном сочленении единичных и коллективных элементов сознания и деятельности. Существует предел специализации деятельности, за которым она теряет всякий интерес для человека. Многие отрицательные моменты имеет чрезмерная «специализация» («сужение») сознания. Не случайно современная жизнь создала проблему освоения «стыков» наук. «Специализация» сознания и деятельности отдельной личности — проблема не просто психологическая, а социально-психологическая, даже физиологическая, основывающаяся на комплексности и

многогранности человека. Вместе с тем специализация производства (а на его основе и определенная «специализация» (профессионализация) сознания и деятельности) – объективный факт, предполагающий умелое, эффективное кооперирование единичных, «специализированных» проявлений субъективного фактора.

**Соотношение субъективных элементов.** Для государственного управления имеют значение все процессы, свойства и возможности субъективного фактора. Здесь обнаруживаются самые жесткие коррелятивные зависимости, которые либо способствуют управленческим процессам, либо их тормозят, деформируют и разрушают. В наш менталитет глубоко вошел ложный стереотип, состоящий в том, что замыслы и решения государственных органов непременно должны получиться и на практике. На самом деле многое зависит от того, насколько, к примеру, регулятивные элементы субъективного фактора и государственного управления совпадают, поддерживают развитие общества.

Речь идет о *соотношении интересов и целей* субъективного фактора и интересов и целей, реализуемых государственным управлением. Сложная структура субъективного фактора приводит к тому, что часто индивидуальные, а также и групповые (коллективные) интересы и цели весьма отличаются от всеобщих интересов и целей, объективно стоящих в поле зрения государственного управления. Возможна и обратная ситуация, при которой эгоизм и некомпетентность власть предержащих превращают интересы и цели государственного управления в нечто, противоречащее всеобщим интересам и целям. Необходима подлинно демократическая организация государственного управления, обеспечивающая согласованность, взаиморазвитие и актуальность интересов и целей субъективного фактора общества и государственного управления.

Важное значение принадлежит *«наложению» и взаимодействию социальных норм*, которые признаны субъективным фактором, с одной стороны, и которыми руководствуется государственное управление – с другой. Ведь субъективный фактор исторически сформировался и поддерживается очень многообразной совокупностью религиозных, моральных, эстетических, правовых и других норм, традициями и обычаями, которые необходимо знать и использовать в управленческих процессах. Государственное управление по замыслу должно формироваться и реализовываться

в соответствии с духом и буквой закона, которые в свою очередь должны отвечать представлениям о праве. Часто между требованиями различных социальных норм, в том числе и законов, существуют противоречия, и люди сами делают среди них выбор; поведение, соответствующее социальной норме, и реальное поведение тоже весьма различаются; результаты, предполагаемые при следовании социальным нормам и полученные на практике, часто не совпадают. Поэтому государственное управление призвано исходить из реального состояния *«урегулированности»* субъективного фактора, объективно оценивать место и роль различных видов социальных норм и лишь на этой основе вырабатывать и осуществлять свои управляющие воздействия.

Следует, наконец, принимать во внимание *связанность мотивов и стимулов поведения людей* в личной и общественной жизни и соответственно в процессах государственного управления. Весьма часто «должное» и «сущее» в поведении и деятельности людей дистанцируются далеко друг от друга. Проповедуется и утверждается одно, делается совсем другое, и это другое получает свою мотивацию в сознании многих людей. Широко наблюдается несовпадение мотивов и стимулов, по причине чего стимулы, особенно содержащиеся в государственном управлении, не срабатывают. Несмотря на то что вроде бы давно проблема стимулов исследуется, до сих пор в государственном управлении система стимулов не представлена в реально действующем виде. Из-за этого реализуемость государственного управления оставляет желать лучшего.

Итак, вырисовывается сложная система элементов субъективного фактора *«потребности – интересы – цели – воля – нормы – мотивы (установки) – стимулы»*, в рамках которой формируется и реализуется государственное управление. Ее развитость и организованность во многом определяют возможности государственного управления и характер его взаимоотношений с обществом.

### **3.4. Организованность субъективного фактора и государственное управление**

Вопросы места и роли, возможностей субъекта и объектов, потенциала и пределов государственного управления нельзя рассматривать абстрактно (как это нередко делается). Они обус-

ловлены организованностью субъективного фактора<sup>1</sup>, которая возникает под влиянием многих общественных усилий и действий. Организованность, как и дезорганизованность, создается объективными и субъективными источниками, импульсами и механизмами, в результате чего многое здесь определяется состоянием общественных связей и в конечном счете сознанием, поведением и деятельностью каждого отдельно взятого человека.

**Стихийные механизмы.** Следует признать, что в обществе, несмотря на обилие организационных структур, призванных упорядочивать общественные процессы, сильно дают о себе знать стихийные явления как объективного, так и субъективного свойства. Природные катаклизмы, технологические аварии, пожары и эпидемии неожиданно и помимо воли людей выводят некоторые процессы из состояния равновесия, а в локальных масштабах порой их совсем разрушают. Например, чернобыльская катастрофа и землетрясение в Армении немало повлияли на судьбу СССР. Деструкция общественных связей часто идет также из-за субъективных явлений: нетерпимого, раскольного, злоумышленного сознания, антиобщественного и преступного поведения, бессознательной и разрушительной деятельности. Кстати, на интересные организационные выводы наводит анализ преступности: при ослаблении борьбы с ней и определенном росте ее удельного веса она приобретает организованный характер и начинает диктовать обществу свои условия и волю. Значит, субъективная негативная стихийность имеет известные пределы, перейдя которые она становится организованной, но с целями, отличными от общественных.

Однако стихийные механизмы, как объективные, так и субъективные, могут приносить и позитивные результаты (счастливая случайность), которые сказываются на общественном развитии. Важно постоянно отслеживать характер, направления и объем действия стихийных явлений и на основе соответствующих знаний выстраивать государственное управление<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Организация как исключительно общественное явление подробно рассмотрена в учебнике коллектива авторов: Теория организации. М., 2007.

<sup>2</sup> См.: Василькова В.В. Порядок и хаос в развитии социальных систем: синергетика и теория социальной самоорганизации. СПб., 1999; Романов В.Л. Социальная самоорганизация и государственность. М., 2000.

**Другие виды управления.** Большое место в организации субъективного фактора принадлежит *общественному управлению* и *общественному самоуправлению*, а также *менеджменту*. Эти виды управления связаны между собой тем, что их субъектом выступает непосредственно само общество, но различаются они по уровню и характеру организованности. В общественном самоуправлении проявляется общественная самодеятельность людей, опирающаяся на соответствующие общественные институты. Это семья, собственность, мораль, право (в социологическом смысле), традиции, обычаи, иные регуляторы, используемые людьми при реализации ими своего статуса свободной личности (в отличие от статуса гражданина). В общественном управлении задействованы специальные общественные организационные структуры, создаваемые для осуществления определенных целей: общественные объединения, партии, религиозные организации, органы территориального общественного самоуправления и т.д. Статус российских общественных структур регулируется законодательством, а сами они имеют сложную организацию. Во многом они выступают организационной основой того, что именуется гражданским обществом. Менеджмент организует активность субъективного фактора главным образом в экономической и социальной сферах, хотя он может трактоваться и шире.

При развитой демократии и состоявшихся общественных институтах и структурах определяющую роль в организации субъективного фактора призваны, конечно, играть общественные самоуправление и управление, между которыми порой трудно провести четкую грань, а также менеджмент. Однако даже в странах с устойчивым развитием (без войн и революций) и относимых к передовым общественной саморегуляции явно недостаточно для придания субъективному фактору необходимой организованности. Более того, довольно часто плюрализм форм общественной саморегуляции приводит к тому, что между ними возникают противоречия, конкуренция, борьба за доминирование. Вместо организации субъективного фактора вокруг согласованных, общих интересов и целей в нем самом наблюдаются напряженность, конфликты, изнурительные столкновения. В результате силы субъективного фактора уходят не на созидание, а на выяснение отношений между различными общественными, в том числе политическими, институтами и структурами.

В любом обществе существуют проблемы консолидации и интеграции субъективного фактора, которые решаются посредством выдвижения определенных идей и создания обеспечивающих их институтов и структур. Таких идей можно выделить несколько.

**Идеологические инструменты.** Исторически первыми были *идеи сохранения и укрепления родоплеменных отношений*, которые и сейчас кое-где живут и выполняют свои функции. Позднее эти идеи преобразовались в *национальные* (в частности, в виде самоопределения наций), приведшие и приводящие к становлению так называемых национальных государств, хотя государств с мононациональным составом крайне мало. Национальные идеи имеют как позитивный, так и негативный смысл, а главное — серьезные ограничения, поскольку нередко нарушают принцип равноправия наций и людей. Кроме того, придание какому-либо государству односторонне национального признака обычно ущемляет права и свободы представителей других наций (национальных меньшинств). Поэтому консолидирующие функции национальных идей весьма относительны и требуют (в политическом плане) очень осторожного и ответственного обращения.

В истории всегда большую объединительную роль выполняли *религиозные идеи* и обеспечивающие их организации (церковь, община). Благодаря им огромные массы людей оказались подвержены определенным религиозным мировоззрениям. Но в современных условиях принадлежность к той или иной религии является частным делом человека, в результате чего многие общества превратились в поликонфессиональные, в которых люди свободно исповедуют различные вероучения. Поэтому и религиозные идеи в организации субъективного фактора ограничены жесткими пределами, вытекающими из свободы совести любой личности. Признавая это, большинство стран посчитало целесообразным провозгласить светский характер своих государств.

Большие надежды в свое время возлагали на объединительные возможности социальных идей, в том числе *социалистических* и *коммунистических*. Предполагалось, что пролетариат и крестьянство во всех странах имеют идентичные интересы, которые способны их объединить чуть ли не в мировом масштабе. В какой-то мере данные идеи воплотились и в исторической практике: I и II Интернационалы, Социалистический Интернационал, Комму-

нистический Интернационал и т.д. Однако в целом события XX в. не оправдали надежд, возлагавшихся на социальные идеи, хотя многое конструктивное из них вошло в жизнь и существенно преобразовало общество.

Как и в отношении других идей, было выявлено, что социальные идеи имеют определенное «поле» позитивного действия, выход за пределы которого приводил к разрушению органичных взаимосвязей между различными (в социальном плане) людьми. Ведь обществу, урегулированному справедливым законом, нужны все классы, социальные слои и сословия, профессиональные группы, придающие ему посредством сотрудничества комплексный характер.

В условиях, когда организованность субъективного фактора за счет собственных сугубо общественных сил не вполне отвечает содержанию и актуальности проблем, стоящих перед людьми в наши дни, сохраняют и укрепляют свое значение *идеи государственности*, которые как бы впитывают в себя, интегрируют другие консолидирующие идеи и организуют общество во всей его целостности и многообразии. Именно государство, объединяя территорию, население и власть, выражая всеобщие потребности, интересы и цели, представляя и законодательно закрепляя всеобщую волю, может и должно посредством управляющих воздействий государственных органов ограничивать «поле» и ослаблять действие негативных стихийных явлений, поддерживать и развивать общественную саморегуляцию.

Государство *несвободно* в определении своего места и роли, функций и поведения в общественной жизнедеятельности людей. Оно, как уже отмечалось, связано с природой и обществом. И если деструктивные элементы выходят за пределы пороговых, «природа бунтует»; если общественные связи разорваны или находятся в состоянии конфронтации, если общественные институты и структуры сами не справляются со своими задачами и т.п., то государство в интересах сохранения общества *вправе и обязано* использовать весь потенциал власти и своего аппарата, в том числе его возможности принуждения. Ибо только в условиях спокойствия, безопасности людей, целесообразного труда возможно развитие общества и решение любых его проблем.

Осознание объективных основ и субъективного фактора государственного управления имеет не только общетеоретический

смысл, раскрывающий среду формирования и реализации государственно-управляющих воздействий, но и непосредственно практический. Каждому государственному органу, когда приходится разрабатывать, принимать и исполнять управленческие решения, а также совершать управленческие действия, необходимо прежде всего уяснить и достоверно оценивать те конкретные, порой уникальные объективные условия и потенциал субъективного фактора, в рамках и с использованием которых осуществляются управленческие процессы. Это одна из аксиом государственного управления.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Что такое объективные основы государственного управления и в чем их управленческий смысл?
2. Какова структура объективных условий и объективных основ государственного управления?
3. Каковы состав субъективного фактора, взаимозависимость и развитость его элементов? В чем заключаются особенности российского сознания и деятельности?
4. Покажите роль государственного управления в организации и самоорганизации субъективного фактора.

## Глава 4

# ОБЩЕСТВЕННАЯ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

### 4.1. Сущность управляемых объектов

**Состояние теоретических анализов.** В научных публикациях зафиксировано несколько представлений об управляемых объектах государственного управления, придающих им во многом некорректный вид. Длительное время поддерживалось мнение, что государство призвано управлять чуть ли не всеми общественными делами, проникать во всё и вся, определять практически по всем вопросам сознание, поведение и деятельность людей. Такой подход и привел к известному авторитаризму. Обратные этому суждения так называемых неолибералов вообще оставляют государство без управляемых объектов, ограничивая его функции борьбой с преступностью. Часто наряду с человеком объектами государственного управления признавали территорию, природу и ее ресурсы, средства и орудия труда, технику и другие вещественные элементы. Утверждается также, что объект и субъект управления — понятия относительные и каждый субъект управления есть одновременно и его объект, и наоборот. Это зависит лишь от места в иерархической структуре управления.

Подобная путаница не проясняет сущности управленческих явлений и негативно отражается как на теории, так и на практике государственного управления, да и других видов управления. В частности, многие исследователи не могут: отличить государство от государственного аппарата; расчленить государственный аппарат на оперативно-исполнительский уровень и руководящее звено; рассматривать государственный аппарат как совокупный

профессиональный субъект управления, а в нем конкретный государственный орган, действующий в системе таких же органов; представить управляемые объекты как особое (не субъектное) управленческое явление; определить закономерности и свойства управляемых объектов; раскрыть сложные взаимозависимости между государством и обществом, государственными органами и управляемыми объектами и показать, наконец, *чем, как и почему* должны управлять государственные органы. Практически всюду масса неопределенностей, расплывчатых понятий, общих суждений, из которых даже профессионал-теоретик не в состоянии для себя что-либо прояснить. Что же тогда говорить о практиках, которые формировались в подобной интеллектуальной атмосфере.

Поскольку единичным (элементарным) действующим лицом в управлении всегда выступает человек, то существуют трудности в различении его статуса в качестве компонента либо субъектов, либо объектов управления. Но трудности преодолимы, если внимательно исследовать управленческую «материю» и свойства ее различных образований в системе государственного управления. Высказанные ниже суждения важны соответственно и для понимания процессов самоуправления, куда тоже привнесено много терминологических «шумов». Глубочайшая *методологическая ошибка* в подобных взглядах проистекает, во-первых, из-за подмены явлений и соотношений между ними – связь между государством и обществом заменяют связью между государственным аппаратом и обществом, а это очень существенная разница, во-вторых, считается, что субъект управления управляет чуть ли не всецело сознанием, поведением и деятельностью людей в составе управляемого объекта, тогда как возможно это частично и всего лишь в пределах времени выполнения какой-либо деятельности (трудовых или служебных функций) и все; вне этого человек свободен, в-третьих, не замечается непрерывное передвижение человека из требований одного управляемого объекта к другому (работа → транспорт → магазин → дом и т.д.) и, в-четвертых, рассматриваются в основном целостности (государство, государственный аппарат) при игнорировании главного – взаимодействии их особенного и единичного. В учебнике обосновывается совсем другое видение управляемых объектов.

**Критерии разграничения.** Между субъектами и объектами управления существует принципиальная разница, которая исхо-

дит из того, что это качественно разные управленческие явления. Различение здесь происходит по крайней мере по трем основаниям:

- *по характеру и видам общественных отношений*, в системе которых действует каждый человек. Одно дело — участие в экономических, социальных, духовных отношениях, другое — в политических, третье — в сугубо управленческих, притом разных видов. В каждом случае проявляются различные потребности, интересы и цели людей и соответственно возникают разные результаты их участия в общественных отношениях;
- *характеру, видам и технологиям деятельности*, ибо для каждого вида деятельности нужны определенные знания, навыки, профессиональная подготовка, опыт, средства, орудия и операции труда. Деятельность людей может быть направлена на природу, на биологическую сущность человека (медицина), на отношения людей друг к другу, связи с техникой и т.д. По содержанию (смыслу) ее подразделяют на познавательную, преобразовательную, ценностно-ориентационную, коммуникативную и эстетическую. Имеются и другие классификации;
- *социальным ролям*, выполняемым человеком, которые представляют собой сочетание индивидуального и общественного, благодаря чему личные способности и интересы человека находят общественное восприятие, поддержку и признание. Один и тот же человек может попеременно выполнять различные социальные роли и находиться одновременно в разнообразной системе функциональных зависимостей.

Отношения, возникающие в субъекте государственного управления (совокупность государственных органов), и формируемые им виды деятельности и социальные роли, выполняемые при этом, имеют своим смыслом и назначением разработку и практическое осуществление *управляющих воздействий*. Это отношения, через которые, в процессе которых и благодаря которым социальная энергия, воля, цели, другие упорядоченные представления *управляющих компонентов* переходят в сознание, энергию, волю управляемых компонентов, вызывают их движение в общественно желаемом направлении или повышают активность внут-

ренного «самодвижения». Материальным (видимым, осязаемым) выражением и опредмечиванием управленческих отношений, управленческой деятельности, управленческих социальных ролей всегда являются управленческие решения и действия. И суть этого не меняется оттого, что субъект государственного управления образует собой сложную иерархическую систему, в которой одни государственные органы и должностные лица (вышестоящие) управляют другими (нижестоящими). Бесспорно, есть «внутреннее» управление в субъекте государственного управления, но оно сводится к совершенствованию управленческих отношений внутри иерархии, улучшению форм и методов управленческой деятельности, к рационализации и повышению эффективности управляющих воздействий.

В качестве *управляемых со стороны государства* (его органов) выступают те общественные отношения, виды деятельности и социальные роли, которые непосредственно связаны с воспроизводством материальных и духовных продуктов и социальных условий жизнедеятельности людей. На «выходе» управляемых объектов возникают потребительские ценности, способные удовлетворять разнообразные частные и общественные потребности, поддерживать и укреплять существование человека и всей системы его связей с обществом и природой. Управляемые объекты – центр приложения массовых усилий общества, поскольку именно ими создается все необходимое для жизни людей: пища, одежда, жилье, коммуникации, социальные услуги, духовная продукция и т.д. Отсюда специфика включенности человека в те или иные общественные отношения, а также в выполняемые им виды деятельности и социальные роли. Например: от инженера, занятого конструкторской работой или контролем за технологическими процессами, требуются иные знания, навыки, опыт, содержание и формы его активности, чем от того же инженера, находящегося на государственной должности в аппарате управления. И результаты их активности весьма различны: в первом случае – новые технологические проекты, эффективное производство, во втором – управленческие решения и действия.

Важно отметить, что в общественных отношениях, различных видах деятельности и многообразных социальных ролях государство управляет не всеми, а только теми их проявлениями, сторонами, взаимосвязями, аспектами, которые имеют значение для

всего общества, относятся к реализации всеобщих потребностей, интересов и целей. Часто государство ограничивается взаимодействием лишь с управляющими структурами (управляющими параметрами) экономических, социальных и духовных управленческих систем, упорядочивая их внешние связи, обеспечивая соблюдение общих для них правил (норм) поведения. За пределами этого воспроизводственная активность людей свободна и управляется другими видами управления либо вообще самоуправляется.

**Значение управляемых объектов.** Выделение и теоретическое осмысление управляемых объектов создают *концептуальные предпосылки* для понимания и оценки многих проблем государственного управления.

1. Управляемые объекты пользуются *приоритетом* перед субъектом государственного управления (его конкретными органами), ибо воспроизводство материальных и духовных продуктов и социальных условий является первичным и главным для жизнедеятельности людей. Можно проводить в пределах субъекта государственного управления (от либерального до авторитарного) какие угодно реформы или революционные преобразования, но если нет динамики в развитии управляемых объектов, если не растет благосостояние общества, то они оказываются малополезными.

2. Управляемые объекты напрямую *воспринимают* естественно-природные и общественно-исторические условия и закономерности и в соответствии с ними выстраивают технологии своей деятельности. Создавая системы «человек — машина», «человек — технология», «человек — природа», «человек — машина — технология», «человек — машина — технология — природа» и др., люди, их коллективы руководствуются прежде всего познанными механическими, физическими, химическими, биологическими и другими естественно-природными законами и определяют параметры и действия этих систем под углом требования последних. Все творения материальной и духовной культуры человека также подчиняются определенным закономерностям, открытым, исчисленным и выверенным разумом и опытом людей.

Нередко в государственных органах пытаются не замечать либо не учитывать такие условия и закономерности, навязывать управляемым объектам свои, порой предельно волюнтаристские

модели их функционирования, требовать от них выполнения объективно невозможного. В результате — разногласия, противоречия, столкновения между государственными органами и управляемыми объектами, низкий уровень деятельности той и другой сторон управленческих отношений.

3. Управляемые объекты рационально и эффективно функционируют лишь в *адекватных им организационных формах*. Каждый вид кооперированной деятельности, а также коллективное выполнение социальных ролей требуют своей организации; определенные формы организационного выражения, институализации получают и различные виды общественных отношений. Самое сложное и необходимое в данном аспекте для управляемых объектов заключается в выборе таких организационных форм, которые бы создавали условия для полной реализации возможностей, заложенных в соответствующих общественных отношениях, видах деятельности и социальных ролях. Надо постоянно отслеживать зависимости между содержанием и формой и не позволять форме тормозить реализацию обновляемого (развивающегося) содержания.

4. Управляемые объекты, поскольку их активность имеет общественный характер, связаны с потреблением и производством общественных ценностей, нуждаются в своевременном и возможно полном *юридическом определении* порядка формирования, общественного статуса, процедур общественной подотчетности и контроля. Это позволяет каждому управляемому объекту самоконституироваться в общественной системе, придать публичность (открытость) своим целям, направлениям, содержанию и формам деятельности, установить пределы саморегулятивности и соответственно характер и структуру взаимодействия с государственными органами. Если рассматривать функционирование управляемых объектов в длительной перспективе с пользой для себя и для общества, то их правовая ясность и устойчивость являются важным источником их собственного успеха. Причем чем свободнее общество, чем шире «поле» творческой самореализации личности, чем многообразнее контакты людей друг с другом, тем актуальнее правовое регулирование внешних проявлений (взаимосвязей) управляемых объектов. К сожалению, это часто не понимается, и свобода противопоставляется упорядоченности, что в реальной жизни людей ведет к ограничению самой свободы.

Таким образом, разграничение и различение субъекта и объектов государственного управления (их единичных компонентов — органов, структур, конкретных личностей и т.д.) и соответственно их четкая структурно-функциональная характеристика приобретают важный познавательный смысл.

Это позволяет дифференцированно рассматривать различные виды общественных отношений, деятельности и социальных ролей людей, их собственные закономерности и организационные формы и тем самым конкретизировать цели и содержание государственно-управляющих воздействий.

Данное различение способствует выявлению и анализу соотношения между компонентами субъекта и объектов государственного управления, между управленческой, с одной стороны, и производственной, научной, образовательной и иными видами деятельности — с другой, как в масштабах общества, так и в пределах его отдельных составных частей — объединений и коллективов людей. При этом создаются предпосылки для определения целесообразности объема и результатов тех или иных видов деятельности и их объективной общественной оценки.

Подобное разграничение дает возможность определять специфику направлений, содержания и форм различных усовершенствований в области государственного управления, выявлять их внутренние и внешние цели и механизмы, рационально и корректно решать и многие другие сугубо практические вопросы.

## 4.2. Свойства и структура управляемых объектов

На данный вопрос необходимо обратить исключительное внимание, ибо в отечественной самодержавно-вождистской традиции мышления и поведения устойчиво считается, что начальник все знает, всегда прав, подчиненным только и остается что прислушиваться к его командам. Так односторонне отражены почти во всех публикациях проблемы, процессы и отношения государственного управления, да и иных видов управления.

**Человеческая сущность управляемых объектов.** Любой человек, будучи управляемым объектом, мыслит, рассуждает, ориентируется, выражает и осуществляет свое представление о ве-

щах и общественных ценностях, поступает в соответствии со своими целями, мотивами, установками и т.д. А это значит, что человек передает и придает управляемым объектам свои свойства, вкладывает в них свою человеческую природу, которая есть единство биологического и социального. Исходя прежде всего из человеческой сущности управляемых объектов можно выделить следующие их свойства.

Первым из них является *самоактивность* людей в управляемых объектах, т.е. их способность к самодвижению на основе внутренних (собственных) побудительных импульсов (мотивов). Самодвижение — это естественное состояние и условие жизнедеятельности человека как социального существа, групп (коллективов) людей и общества как человеческих образований. Самоактивность управляемых объектов реализуется в различных формах; она может заключаться в преобразовании окружающих условий и взаимосвязей в соответствии с представлениями их компонентов; в установлении с ними активного взаимодействия, ведущего к равновесию отношений; в приспособлении к складывающейся ситуации.

Второе свойство управляемых объектов связано с тем, что самоактивность людей всегда отличается *целенаправленным характером*, ориентацией на конкретные предметы, явления, отношения, результаты. Свойство целеполагания управляемых объектов создает основания для анализа и классификации их в зависимости от преследуемых целей, соотношения таких целей с реальными объективными возможностями, выработки механизмов влияния на формирование целей, структурализации целей и согласования их с целями субъекта государственного управления и всего общества.

Третье свойство управляемых объектов можно обозначить как их *адаптивность* (приспособляемость) к условиям и факторам природного и социального бытия. Адаптивность свидетельствует о способностях человека (коллектива) отражать природную и общественную среду обитания и по принципу обратной связи воспринимать ее влияние таким образом, чтобы сохранять и развивать себя. Она вызывается известной повторяемостью определенных взаимодействий и навыками человека подсознательно (автоматически) реагировать на типовые раздражители. Адаптивность выражается в привычной (типовой) реакции, в стереоти-

пе поступков и действий, в конформизме и зависит от сил человека и соотношения в нем активного и пассивного начал. Иногда ее олицетворяют со стихийным (гомеостатическим) саморегулированием.

К четвертому свойству управляемых объектов относится их *способность к самоуправлению (сознательному саморегулированию)* своей жизнедеятельностью и своим развитием. Самоуправление в деятельности людей и их объединений (социальных общностей) осуществляется в основном вследствие осознания объективной действительности, при определенном социально-психологическом приспособлении к ней; оно есть непосредственная и ответственная реакция на насущные жизненные потребности, вытекающие из общественной ситуации. Самоуправление действует как статистически средняя сила, складывающаяся в процессе взаимодействия потребностей, интересов и воли людей, общностей и являющаяся результатом этого взаимодействия; его функционирование, внутренняя самоорганизация не всегда официально институционализированы.

Пятое свойство управляемых объектов состоит в том, что они *зависимы от объективных условий и факторов общественной жизнедеятельности и воспроизводят их в своем функционировании и организации.*

Комплекс свойств управляемых объектов, особенно таких, как самоактивность, целенаправленность, приспособляемость, способность к самоуправлению, определяет меру управляющих воздействий со стороны государства. Чем более развиты управляемые объекты, чем сильнее и рациональнее проявляются их свойства, тем меньше они нуждаются в государственном управлении. В этом случае управление сводится лишь к управляющим воздействиям координационного характера.

Управляемая общественная жизнедеятельность (совокупность управляемых объектов) образует сложную систему, состоящую из разных людей, занятых в производственных, социальных, духовных и других процессах. Исходной точкой отсчета в ней всегда является человек. Поэтому управляющие воздействия, осуществляемые каким бы то ни было государственным органом, должны непременно доходить до человека и вызывать необходимый отклик в его сознании, поведении и деятельности. Вместе с тем человек — существо коллективистское, он объединен с другими в

процессах производства и социального общежития. Различные социальные роли обуславливают объединение людей в очень многообразные коллективы, причем один и тот же человек может состоять во многих коллективах. Сами коллективы людей также интегрируются в более широкие и сложные общности: социальные общности (классы, социальные слои и сословия, профессиональные группы), территориальные общности (населенные пункты, районы, города, области, республики и т.д.), общественные объединения (партии, общественные организации и т.д.), производственные комплексы и т.д. При этом часто общности приобретают определенную институализацию – государственную, общественную, воспроизводственную.

**Организация управляемых объектов.** В управляемой общественной системе в компонентно-структурном отношении четко проявляются три основных уровня управляемых объектов:

- человек в проявлениях его сознания, поведения, трудовой и общественной деятельности, в своей целостной социально-продуктивной активности;
- коллективы и объединения людей, выступающие первичной формой общения и совместной деятельности;
- общество в целом, его социальные образования, отношения, связи и процессы, возникающие в нем вследствие общественной активности людей и их объединений.

Условно можно сказать, что на первом уровне реализуются социальные роли, на втором – виды деятельности, на третьем – виды общественных отношений. Различные уровни управляемой системы находятся во взаимосвязи, в постоянном взаимодействии, в зависимости друг от друга. Структура управляемой системы в данном срезе позволяет определять диапазон управляющих воздействий государственных органов. Очевидно, что управляющие воздействия, направленные на обеспечение функционирования и развития общества в целом, крупных общностей, на совершенствование системы или видов общественных отношений, отличаются по масштабу, охватываемому кругу регулируемых явлений (от управляющих воздействий на коллективы (объединения) до управляющих воздействий на отдельных граждан). Возникают основания для дифференциации и конкретизации деятельности государственных органов в сфере управления.

**Виды управляемых объектов.** Управляемая система может быть также охарактеризована и в содержательном срезе, т.е. в зависимости от общественных функций, выполняемых ее различными элементами. Критериями такого разграничения выступают, во-первых, цели и направления функционирования (деятельности) управляемых объектов; во-вторых, содержание их основной (главствующей) по характеру деятельности; в-третьих, материальные, социальные и духовные результаты деятельности, посредством которых главным образом выражаются их воспроизводственные функции (значение для жизни людей), и, в-четвертых, преобладающие закономерности их функционирования и организационной формы.

В соответствии с основными сферами общества и указанными критериями управляемые объекты подразделяются на следующие *видовые группы*: экономические, социальные и духовные. В известном смысле управляемыми являются и многие политические объекты, но политические отношения, явления и процессы выступают, с одной стороны, управляемыми государством, а с другой — управляющими самим государством.

В большинстве *экономических управляемых объектов* осуществлено непосредственное соединение рабочей силы (человека) и средств производства. В них потребляются природные ресурсы, средства производства, рабочая сила, причем независимо от форм собственности, и одновременно создаются новые продукты производственного и непроизводственного назначения. На эти объекты влияют следующие явления: природная среда, состав и качество природных ресурсов, уровень развития производительных сил, научно-технический прогресс, тип общественных отношений и их уровень, степень трудовой, социальной и интеллектуальной развитости человека и др. Состояние и продуктивность экономических управляемых объектов характеризуют в основном уровень развития общества и возможности государственного управления в нем.

*Социальные управляемые объекты* (объекты, как принято говорить, социальных услуг либо социального обслуживания) осуществляют деятельность, направленную на сохранение жизни и здоровья человека, его физическое развитие, организацию дошкольного, школьного, высшего и специального образования, на создание жилищных, коммунальных, торговых и бытовых усло-

вий, обеспечение коммуникациями и поддержание других важных взаимосвязей, в которых выражается процесс воспроизводства и общения человека. В совокупности они образуют сложную и очень важную сферу (подсистему) общества, в рамках которой происходят как потребление материальных и социальных продуктов и условий, так и одновременное воссоздание человека. Социальные управляемые объекты тесно связаны с экономическими управляемыми объектами, основываются на продуктах (результатах) их активности и потреблении последних. Вместе с тем их деятельность имеет и самостоятельное проявление, заключающееся в оказании разного рода жизненно необходимых услуг.

К *духовным управляемым объектам* относятся те организационно представленные проявления активности личности, коллективов, общностей людей, посредством которых осуществляется как духовно-теоретическая деятельность – выработка идей и взглядов, мировоззренческих представлений, эстетических и этических ценностей и т.д., так и духовно-практическая – освоение выработанных духовных продуктов сознанием (особенно массовым) людей, повышение их образовательного и культурного уровня, использование духовных идеалов, норм, ценностей в повседневной жизни. Духовная жизнь – многогранный и специфический объект государственного управления. Разумеется, что процесс производства и потребления духовных продуктов по своей сути есть процесс свободный, творческий, открытый для каждого человека. Но нельзя не замечать (и не считаться с этим), что данный процесс, включающий духовное производство, распределение духовных продуктов (в том числе и навязывание некоторых из них посредством массовой информации – рекламы), их потребление, формирование и развитие сознания общества и отдельного человека и т.д., осуществляется в определенных организационных формах, на базе определенных материально-финансовых средств и специально (профессионально) выделенными и подготовленными группами людей.

Наличие *политических управляемых объектов* обусловлено несколькими причинами. Во-первых, тем, что сфера политики и сфера государственного управления не совпадают полностью друг с другом, не накладываются одна на другую: политические интересы реализуются не только через государственное управление, так же как и государственное управление занято решением не

только политических проблем. Во-вторых, политическая деятельность, которая, хотя и направлена в конечном счете на управление государственными и общественными делами и в этом, собственно, и выражается, имеет более широкий смысл, ибо включает теоретическую деятельность в сфере политики, деятельность по формированию политического сознания людей, пропаганду и агитацию, политическую организацию. В-третьих, политическая деятельность осуществляется в гражданском обществе и выступает относительно самостоятельной по отношению к государству. Поэтому в качестве политических управляемых объектов можно назвать деятельность научно-исследовательских учреждений в области изучения политических проблем; обеспечение функционирования структур политического просвещения, пропаганды, агитации и информирования; конституирование форм, процедур и других механизмов демократии и т.д.

Содержательно-функциональный анализ управляемых объектов показывает, таким образом, их многообразие и качественную специфику, обусловленную многими обстоятельствами. А это создает объективную основу для формирования *видов управляющих воздействий*, т.е. для дифференциации их целенаправленности, содержания, заложенных в них организующе-регулирующих средств применительно к потребностям и интересам конкретных (единичных) управляемых объектов.

В итоге необходимо сказать, что выделение управляемых объектов, раскрытие их свойств и структуры создают для теории и практики государственного управления очень важные послышки. С одной стороны, они свидетельствуют о том, что управляемые объекты иницируются, поддерживаются и преобразуются самостоятельной деятельностью людей, занятых в них, и эта деятельность имеет объективные основания и закономерности, а с другой — что управляемые объекты не всегда способны к рациональному самоопределению и саморегулированию своих внешних взаимосвязей и в них имманентно содержатся объективная потребность и интерес в государственном управлении. Там, где нет потребности и интереса в государственном управлении, нет, конечно, и управляемых объектов для государственного управления. Когда же такие потребности и интересы в различных видах общественных отношений, деятельности и социальных ролей наличествуют, государство обязано на них откликаться, вы-

рабатывать и практически реализовывать адекватные им управленческие решения и действия. Этому и служит социальный механизм формирования и реализации государственного управления, который надо не только четко представлять, но и активно использовать в управленческой практике.

### 4.3. Социальный механизм формирования и реализации государственного управления

Государство как субъект управления и управляемые объекты в обществе не существуют сами по себе, а если и существуют, то их рациональность и эффективность весьма низки. Только во взаимодействии они создают факторы развития, позволяют людям решать свои проблемы. Выражением такого взаимодействия служит обосновываемый ниже механизм.

**Понятие механизма.** Под социальным механизмом формирования и реализации государственного управления в данном учебнике подразумеваются совокупность и логическая взаимосвязь социальных элементов, процессов и закономерностей, посредством которых субъект государственного управления (его компоненты) «схватывает» потребности, интересы и цели общества в управляющих воздействиях, закрепляет их в своих управленческих решениях и действиях и практически проводит их в жизнь, опираясь на государственную власть. Иными словами, это механизм социального «насыщения» (наполнения) государственного управления, благодаря использованию возможностей которого оно приобретает желаемую обусловленность, обоснованность и эффективность.

Социальный механизм в таком смысле не только привлекает внимание к правовым, функциональным и организационным закономерностям и процедурам формирования и реализации государственного управления, но и диктует необходимость определения наряду, на основе и совместно с ними для каждого управленческого явления его *социальной функции, социальной роли и ценности в общественном движении*. Без учета этого механизма и оценки в нем каждого из элементов осознание государственно-управленческих феноменов может подчас приобретать сугубо формальный характер.

Существование и развитие, содержание и формы, направления и смысл совершенствования государственного управления, все другие его стороны и проявления определяются объективными потребностями общества в целенаправленном, организующе-регулирующем, властном согласовании поступков и действий людей, обеспечении взаимосвязи и упорядоченности множества активно функционирующих коллективов. Необходимость и глубокая заинтересованность каждого человека, коллектива, общности людей в установлении, поддержании и улучшении постоянных и рациональных взаимосвязей с другими людьми, коллективами, общностями, их стремление к организованному ведению общественно значимых дел, к научно обоснованному течению производственных, научно-технических, духовных и других процессов порождают синтезированную, можно сказать, *всеобщую потребность в управлении* вообще и в государственном управлении в частности. Особо подчеркну, что речь идет именно о потребности в управлении, которую нельзя путать с потребностями в других областях жизни.

Общественные потребности в управлении проявляют себя прежде всего как *управленческие интересы* людей, их коллективов, общностей, в целом общества. Они возникают в процессах осознания необходимости и актуальности этих потребностей, т.е. представляют их в определенной субъективной форме. Интересы побуждают человека, коллективы людей к осмыслению сущности и структур государственного управления, к практическому участию в его формировании и реализации или в крайнем случае — к использованию управления для обеспечения своих потребностей<sup>1</sup>.

Объективные потребности в управлении, выраженные через управленческие интересы, порождают и обуславливают *управленческие цели*, в которых намечаются направления деятельности по реализации первых. Это цели управления, т.е. цели, связанные с разработкой и практическим осуществлением управленческих решений и действий по реальному удовлетворению общественных потребностей и интересов в управлении.

Цели управления закрепляются в *управленческих решениях*, где они подкрепляются волей субъектов управления. В демократи-

---

<sup>1</sup> О данных явлениях см.: *Здравомыслов А.Г. Потребности. Интересы. Ценности*. М., 1986.

ческих государствах такой волей является воля народа, выраженная в форме государственной власти. *Управленческие решения* — это социальные акты, в которых в логической форме (текстуальная модель) выражены воздействия управляющих звеньев (государственных органов, должностных лиц) на общественную систему (управляемые объекты), необходимые для достижения поставленных целей, обеспечения интересов и удовлетворения соответствующих потребностей в управлении.

Следует заметить, что сами решения, за небольшим исключением (решения по кадровым, финансовым и ряду других вопросов), еще не создают непосредственно управляющих воздействий и не являются таковыми. Они несут в себе «заряд» запланированных, предполагаемых, задуманных, желаемых воздействий, но чтобы последние реально осуществлялись, нужны *конкретные действия (активные усилия)* государственных органов, должностных лиц и граждан по практической реализации соответствующих решений. Только путем действий исполнителей по реализации решений возникают намеченные взаимосвязи между государственными органами и управляемыми объектами, происходит изменение направлений, содержания и активности их функционирования. Во многих случаях управленческие действия не только связаны с обеспечением реализации управленческих решений, но и имеют самостоятельный управленческий смысл. Речь идет о так называемых организационных мероприятиях (сессиях, совещаниях, заседаниях, конференциях и т.д.), посредством которых происходит коллективное согласование определенных действий, приравниваемое по значению к управленческому решению.

Реализация управляющих воздействий, выраженных в управленческих решениях, приводит к определенным *результатам управления*, которые состоят в удовлетворении общественных потребностей в государственном управлении или, иными словами, в сохранении, упрочении и прогрессивном развитии управляемой общественной системы (управляемых объектов), в упорядочении и повышении уровня трудовой и социальной активности людей. Анализ и объективная оценка результатов управления, соотнесение их с потребностями, интересами и целями управления позволяют выявлять *меру удовлетворения* этих потребностей и интересов, целесообразность, обоснованность и эффектив-

ность управления, смысл вновь возникающих потребностей, интересов и целей, актуальность и содержательность разрабатываемых управленческих решений и рациональность предполагаемых действий.

**Состав социального механизма.** Социальный механизм формирования и реализации государственного управления может быть выражен через следующую, опосредованную государством, единую цепь взаимосвязанных и последовательно детерминированных общественных явлений: *«потребности → интересы → цели → решения → действия → результаты»*. (Результаты есть возврат по принципу обратной связи к потребностям – удовлетворение последних.)

Ориентация на цепь данных общественных явлений позволяет решать многие теоретические и практические проблемы государственного управления. Она раскрывает объективную основу управления, переход объективного в субъективное, его возврат в объективное в процессе реализации управления.

Известно, что потребности в государственном управлении, отражающие объективные процессы и закономерности функционирования и развития общества, сохраняя свою объективную природу, пройдя через сознание людей, получают субъективное проявление в интересах и целях. Значит, явления *«потребности → интересы → цели»* характеризуют объективную основу управления и звенья ее перехода в субъективное. Взаимосвязанные здесь явления обобщают и воплощают в себе запросы общества в государственном управлении и оказывают постоянное влияние на его содержание, формы и другие свойства. Они непрерывно сигнализируют о себе и побуждают государственные органы к принятию определенных управленческих решений и осуществлению управленческих действий.

Субъективность управления наиболее явственно предстает в тех звеньях цепи *«цели → решения → действия»*, в которых цели предстают уже как осознанные, «подготовленные» к формулированию в решениях. Здесь сполна начинает действовать субъективный фактор со своими волевыми, теоретическими, организационными, регулятивными, стимулирующими и другими способностями. Его решения и действия направлены на обеспечение достижения общественных целей, интересов и потребностей.

В рассматриваемой цепи звенья «*интересы* → *цели*» в их двуедином качестве объективного и субъективного служат звеньями перехода через известные социально-психологические факторы (мотивы, установки, воля) объективного в субъективное, а звенья «*действия* → *результаты*», материализующие активность субъективного фактора, являются «обратным» переходом субъективного в объективное. Звено «*результаты*» характеризует целесообразность и эффективность управления, меру реального удовлетворения управленческих общественных потребностей и интересов и достижения поставленных целей управления.

Цепь приведенных общественных явлений указывает на звенья, посредством которых осуществляется участие управляющей и управляемой систем в формировании и реализации государственного управления. Управляемая система влияет на государственное управление посредством выдвижения своих потребностей, интересов и целей, которые и становятся важнейшим, определяющим условием и фактором содержания управления, а часто и способов его реализации. Она же принимает на себя управляющие воздействия государственных органов и оценивает их результативность. Управляющая система наиболее конкретно выражает себя в «решениях» и «действиях», в которых, собственно, и заключается смысл управления.

Цепь «*потребности* → *интересы* → *цели* → *решения* → *действия* → *результаты*» привлекает также внимание к комплексу внешних и внутренних факторов, обуславливающих характер, содержание и формы активности управляющей системы. Так, ее внутренняя организация (взаимосвязи внутри системы) подчинена задачам создания предпосылок для выработки наиболее обоснованных решений, осуществления эффективных действий и достижения их высоких результатов. Внешняя же организация управляющей системы (комплекс взаимосвязей с управляемой системой и другими управляющими системами общества) призвана обеспечивать постоянное и оперативное восприятие ею общественных потребностей, интересов и целей, своевременное и объективное реагирование на результаты управления — преобразование управляющих воздействий в новые формы, методы, уровни различных видов производительной человеческой деятельности, иными словами, в прирост национального богатства.

**Действие социального механизма.** Социальный механизм формирования и реализации государственного управления действует не только на уровне его как целостного социального явления, но и практически во всех, даже единичных проявлениях организационной, правовой и другой деятельности государственных органов и должностных лиц. При принятии любого управленческого решения, совершении любого управленческого действия приходится одновременно исходить и из указаний вышестоящих звеньев, действующего законодательства, и из конкретных управленческих потребностей, интересов и целей людей, коллективов и организаций, охватываемых данным решением или действием.

Учет богатства взаимосвязей, содержащихся в данном механизме, позволяет увидеть сложность источников и процедур становления управленческих целеполагания, решений, действий, управляющей воли и иных управленческих явлений. В таких процессах должно иметь место сочетание интересов, целей, содержания решений, волеизъявления, практических действий и т.д. государственных органов, должностных лиц и управляемых объектов. Подобное сочетание приводит к рациональности и эффективности управления. В противном случае в субъекте управления обнаруживается много произвольного, волюнтаристского, насильственного, а управляемые объекты отчуждаются от государственных органов, безразлично и пассивно воспринимают их требования, стараются действовать наперекор им. Возникают диссонанс и разнобой в функционировании государства и общества со всеми негативными последствиями для обеих сторон.

В итоге можно сделать следующие *выводы*, создающие основу для дальнейших рассуждений и раскрытия системности государственного управления:

- содержание и формы, функции и структура управляемых объектов непосредственно (генетически) обуславливаются объективными естественно-природными и социально-историческими условиями и закономерностями;
- специфика (параметры) каждого управляемого объекта и его место в общественной жизнедеятельности определяются целью, содержанием, технологией и другими проявлениями осуществляемого им или в нем труда;

- кооперированный и коллективистский характер современного (специализированного) труда придает сложное строение управляемым объектам, которые в общественной системе выступают в определенных (и развивающихся!) организационных формах (предприятия, учреждения, фирмы, организации и т.д.);
- управляемые объекты в силу их человеческой природы способны к целеполаганию своей активности, к ее приспособлению и стихийной саморегуляции, к сознательному самоуправлению;
- в системе государственного управления (единстве субъекта и управляемых объектов) управляемые объекты выполняют главную функцию воспроизводства общественной жизни и по этой причине являются определяющими (объективными детерминантами) по отношению к государственным органам.

#### 4.4. Объективизация государственного управления

Сказанное об объективных условиях, состоянии субъективного фактора и управляемых объектах влечет за собой далеко идущие теоретико-практические последствия, имеющие принципиальное значение для обосновываемой модели государственного управления. Ведь проблема состоит не в констатации названных явлений, не в их характеристике (полной или частичной), а в их органическом включении в процессы формирования и реализации управленческих решений и действий.

**Субъективность и субъективизм в управлении.** Несомненно, содержание управляющих воздействий (целеполагания, организации, регулирования) всегда субъективно, так как передается от одних людей к другим. Но «субъективное» вовсе не означает «субъективистское» — произвольное, иллюзорное, фантастического, оторванное от жизни. Об этом приходится настойчиво говорить, ибо с каждым годом СМИ, прежде всего электронные, литература и искусство создают миф театральной сцены, на которой ведется бесконечная игра надуманных страстей в ситуациях, создаваемых воображением. И хотя игра, как замечено

Й. Хейзингой, есть любимое занятие людей<sup>1</sup>, последние все-таки знают ее *правила, место и пределы*. Жаль, что игра часто покидает свои границы и внедряется в мышление и поведение субъектов управления, главным образом их руководящего звена – власть предержажших.

В итоге забываются, игнорируются или недооцениваются реалии жизни, уровень развития тех или иных процессов, действующие в них закономерности, желаемое выдается за действительное. На такой мнимой, зыбкой основе принимаются как политические, так и государственные решения, причем на самых высоких уровнях и судьбоносные по характеру. Приведу несколько примеров.

Многим было хорошо известно, что в 1913 г. по интегральному показателю экономического развития Россия отставала от США и Англии в 15 раз, от Германии – в 10, от Франции – в 4 раза<sup>2</sup>. За четыре года Первой мировой войны (1914–1917) ВВП России упал на 25%<sup>3</sup>. Однако это не помешало лидерам российской социал-демократической партии (большевиков) выдвинуть задачу социалистического строительства, предполагавшую «прыжок» выше капиталистического (если следовать доктрине К. Маркса).

В 1960 г., по данным советской статистики, склонной к преувеличениям, национальный доход СССР составлял 58% дохода США (на душу населения – еще меньше), производительность труда в промышленности – 44%, в сельском хозяйстве – менее 20%<sup>4</sup>. Но уже в следующем 1961 г. на XXII съезде КПСС делается заявление о том, что через 20 лет в СССР будет построен коммунизм.

Последовавшие позже реформы М.С. Горбачева и Б.Н. Ельцина повлекли драматические последствия не только для страны, но и для всего мира.

На более низких уровнях управления подобного субъективизма не меньше, а может быть, и больше, но он остается в тени из-за отсутствия должного публичного анализа. Несомненно, что

---

<sup>1</sup> Хейзинга Й. Homo Ludens. В тени вчерашнего дня / пер. с нидерл. М., 1992.

<sup>2</sup> Россия. Стратегия развития в XX веке. М., 1997. Ч. 1. С. 33.

<sup>3</sup> Там же. Ч. 2. С. 7.

<sup>4</sup> Народное хозяйство СССР за 70 лет. М., 1987. С. 13.

мириться с таким положением в управлении вообще, и в государственном управлении в частности, совершенно недопустимо.

**Понятие объективизации управления.** Необходимо во все явления и отношения государственного управления обязательно вводить процесс объективизации субъективности государственного управления, посредством которого их можно было бы насыщать объективным, реальным, действительным, подлинно жизненным, тем, из чего, собственно говоря, и состоит историческое существование и воспроизводство общества.

России, как и любой другой стране, необходимо учитывать, на каком научно-техническом, производственном, технологическом и соответственно организационном уровнях находятся аналогичные управляемые объекты и в целом социально-экономические и духовные процессы в других странах и соизмерять их со своими, чтобы не отставать от динамики развития мира. Если решать свои проблемы без ориентации на их состояние в мировом сообществе, то ошибки будут постоянно повторяться. Разве можно было, например, путем приватизации разваливать производственные комплексы, являющиеся универсальной мировой формой, на мелкие фирмы (авиационная промышленность, сельскохозяйственное машиностроение и т.д.), полагать в конце XX в., что идеи реформ П.А. Столыпина могут помочь в современных аграрных вопросах, или думать, что в нынешнем состоянии деревень можно восстановить земство? На множество подобных вопросов в нашей стране даются совсем другие ответы, чем на Западе. Мир идет вперед и не обращает внимания на тех, кто без конца заблуждается, изобретает что-то иллюзорное и отстает в развитии.

**Источники объективизации управления.** Важное объективное значение имеет опыт мирового сообщества, обобщенный и выраженный в политических и нормативных документах, в научных работах и практическом применении. Всемирный банк один из своих отчетов о мировом развитии посвятил государству в изменяющемся мире. В нем, в частности, отмечено пять фундаментальных задач любого государства: утверждение основ законности; поддержание сбалансированной политической обстановки, не подверженной искажениям, включая обеспечение макроэкономической стабильности; инвестиции в основу социального обеспечения и в инфраструктуру; поддержка незащищен-

ных групп населения; защита окружающей среды. И здесь же: под потенциалом государства понимается способность эффективно проводить и пропагандировать коллективные мероприятия; эффективность — это результат использования данного потенциала для удовлетворения спроса общества на соответствующие блага<sup>1</sup>.

Достаточно сравнить то, что в России делалось два последних десятилетия XX в. с государством, а также с тем, в каком состоянии оно находилось совсем недавно, чтобы сделать вывод о сплошном субъективизме и произволе по отношению к государству и всему государственному.

В решении всех общественных и частных вопросов жизни людей особую объективную роль играют потенциал производительных сил, его структура и механизм использования. Здесь действуют реальности, от которых никуда не уйти, хотя можно делать вид, что их и не существует. «Фундаментальный вывод, который доказательно подтверждается, — пишет Н.П. Федоренко, — состоит в том, что Россия на сегодняшний день использует всего 2,4–2,7% своего совокупного общенационального ресурса, тогда как в США коэффициент полезного использования национального богатства в 10 раз больше (28,5%). В странах Европы этот коэффициент еще выше и достигает 40%, а по отдельным видам природных ресурсов (земельные угодья, уголь, нефть, газ, водные ресурсы) зашкаливает за 75–80%»<sup>2</sup>. А теперь спросим себя: кто за последние 20–30 лет думал об этом объективном факте и что-то делал в нашей стране? Добываем (производим) огромное количество ресурсов, но получаем от них мало пользы. И финансовые «передраги» 2008–2009 гг. подтверждают это.

Объективным по отношению к государственному управлению является все то, что создано нашими предками: материальные и духовные ценности, накопленное богатство, навыки и умения, установки и мотивы, менталитет и все иное, составляющее основу и содержание жизни миллионов людей. Между тем в нашей стране сложилось крайне нерациональное восприятие продуктов истории. Их часто рассматривают не как опору для созидания

<sup>1</sup> См.: Отчет о мировом развитии 1997 г. Государство в меняющемся мире. М., 1997. С. 4.

<sup>2</sup> Федоренко Н.П. Россия. Уроки прошлого и лики будущего. М., 2001. С. 57–58.

будущего, а всего лишь как объект для разрушения. Тем самым в отличие от многих стран в России немало сил, времени и средств уходит на борьбу с прошлым, его дискредитацию. Так было после революции 1917 г. и имеет место в течение последних десятилетий. Кстати, как в первом, так и во втором случае построенное не удовлетворяло людей.

Подобный стереотип разрушения прошлого имеет массовое действие. Любой новый начальник тут же начинает с того, что критикует и уничтожает сделанное его предшественником. Но нередко новое бывает не лучше старого. В результате утрачивается непрерывность развития и нарастания богатства, значит, опыта и благополучия страны.

Важным моментом в объективизации управленческих решений и действий государственных органов выступают *конкретные управляемые объекты*, подлежащие со стороны первых управляющим воздействиям. Управляющим надо знать все, что связано с управляемыми явлениями, процессами и отношениями, с сознанием, поведением и деятельностью людей, занятых производством материальных, социальных и духовных продуктов и услуг. Ведь каждый управляемый объект (общественные отношения, виды деятельности, социальные роли, коллективы и отдельные лица и т.д.) представляет собой определенную социально-производственную систему, использующую в своих целях множество ресурсов и формирующую при этом сложнейшее разнообразие взаимосвязей. Однако в отечественной теории управления анализ и описание таких систем, их типологизация, их реальные и должные параметры и пр., на основе чего только и можно управлять, — в большинстве своем эти вопросы рассматриваются абстрактно, обобщенно, вне конкретики и эмпирических характеристик. Отсюда часто и «прокрустово ложе» для абсолютно различных управляемых объектов: что промышленный гигант, что ателье по ремонту обуви и т.д.

Как правило, и ученые, и управленцы не проникают в суть глубинных оснований, движущих сил, закономерностей, реальных интересов и возможностей управляемых объектов, ограничиваясь поверхностными, легко видимыми чертами. На основе такой «информации» затеваемые субъектом государственного управления реформы, преобразования, новации не проникают внутрь управляемых объектов, порой отторгаются ими и в целом не при-

носят искомым результатов. Причем так было в советский период (например, все реформы Н.С. Хрущева и после него), так продолжается во многом и теперь. Не случайно приходится по нескольку раз переделывать проводимые преобразования в местном самоуправлении, в государственной службе, в коммунальном хозяйстве, в образовании и т.д.

Еще одним источником объективизации является научное и технико-технологическое развитие знаний, опыта и таланта. Творческая деятельность людей имеет свои интересы, мотивы, стимулы, отличается своим направлением активности и постоянно продуцирует свои объективные результаты. Не все из них сразу же обладают возможностью прямого использования в производстве и потреблении, не все утилитарны, прагматичны, выгодны для тех или иных процессов. Но в целом открытия, изобретения, рационализации и другие инновации являются огромным ресурсом как для развития управляемых объектов, так и для собственно государственного управления ими. Важно отслеживать достижения творческого человеческого мышления и деятельности, знать и понимать все новое в науке и технике.

Здесь, разумеется, многое упирается в подготовленность и эвристические способности управленческих кадров. Прежде всего они должны владеть современными знаниями, поддерживать связь с наукой, определять способы использования инноваций.

Таким образом, существуют как бы сужающиеся концентрические круги объективных условий и факторов, явлений, отношений и процессов, закономерностей и форм, на базе которых, исходя из которых и с использованием которых можно и нужно формировать и реализовывать государственное управление — систему его элементов и взаимосвязей. Самый внешний круг дает представление о состоянии мирового сообщества, определяющего судьбу страны. Самый узкий круг — развитость и потенциал конкретных управляемых объектов, действующих на определенной территории. Чем больше в государственном управлении учитывается объективное во всем его многообразии, тем больше шансов сделать его рациональным и эффективным.

Конечно, это трудоемкий и сложный процесс со многими ограничениями для принимающих управленческие решения и совершающих управленческие действия. Свободно, волюнтаристски управлять обычно легче. Но последствия такого подхода, как

правило, отрицательны. Значит, предстоит идти по трудному пути объективизации, ибо только он способен приносить позитивные управленческие результаты.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. В чем заключаются специфика управляемых объектов и их отличие от государственных органов?
2. Опишите свойства управляемых объектов и оцените значение этих свойств для государственных органов.
3. Какова роль структуры управляемых объектов в определении управляющих воздействий?
4. Раскройте методологические функции социального механизма формирования и реализации государственного управления.
5. Что такое процесс объективизации? Назовите основные источники объективизации государственного управления.

## Глава 5

# СИСТЕМНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

### 5.1. Система государственного управления

Для государственного управления, как уже отмечалось, системное выражение его компонентов, элементов и их взаимосвязей имеет принципиальное теоретическое и методологическое значение. Ведь другие виды управления не обладают ни таким множеством элементов, ни таким многообразием их взаимосвязей. Более того, они сами со своими взаимосвязанными субъектами и объектами управления (локальными управленческими системами) включены в обширное государственно-общественное взаимодействие. Значит, от того, как последнее организовано и функционирует, приходится исходить почти каждому субъекту (органу) управления и каждому управляемому объекту. И если само государственное управление плохо организовано и сумбурно функционирует, то очевидно, что такое его состояние сказывается на всех общественных процессах, явлениях и отношениях, ведет в конечном счете к нерациональному поведению и деятельности человека. От того, что понимается под системой государственного управления, какие и в каком порядке включаются в нее управленческие элементы и взаимосвязи, как они соотносятся между собой и приводятся в реальное взаимодействие, зависит почти все, что ассоциируется с государственным управлением.

Следует выделить *три логические схемы (модели)*, посредством которых раскрываются различные аспекты системы государственного управления.

**Государство как управляющая система.** Прежде всего имеется в виду взаимосвязь субъекта государственного управления

(государственного аппарата) с управляемой общественной системой (управляемыми объектами). Однозначно можно сказать, что субъект государственного управления не может существовать без соответствующих управляемых объектов и только в совокупности они могут образовывать систему государственного управления. Последняя призвана обязательно охватывать: а) организацию и функционирование субъекта управления – управляющую систему; б) структуру взаимосвязей управляющей системы с общественной системой – управляемыми объектами; в) компоненты общественной системы или их отдельные проявления, которые создают во взаимосвязи структуру управляемой системы и непосредственно воспринимают государственно-управляющие воздействия либо участвуют в их формировании.

Особенности закладываются *характером взаимосвязей между субъектом и объектами государственного управления*, из-за чего система субъектно-объектных зависимостей характеризуется в широком и узком смысле слова.

*В широком смысле:* субъект управления (государственный аппарат как управляющая подсистема) – взаимодействия (подсистема прямых и обратных связей) – общественная система (подсистема компонентов общества, подверженных государственному управлению). В такой системе субъект управления определяет государственно-властный характер и преимущественно правовую форму взаимосвязи и взаимодействия соответствующих сторон. Общественная система формирует главным образом содержание взаимодействия, которое выступает диалектическим сочетанием закономерностей, потребностей и интересов общественной системы и возможностей (организующе-регулирующих потенциалов) субъекта управления. Здесь особая роль отводится закономерностям, потребностям и интересам общественной жизнедеятельности.

*В узком смысле* как уже непосредственно реализуемое, практически осуществляемое управление, система субъектно-объектных зависимостей включает: субъект управления (государственный орган) – воздействия – управляемые объекты. Здесь преимущество на стороне субъекта управления, а управляемые объекты воспринимают его решения и действия и трансформируют их в процессе собственного функционирования. В данной схеме воздействия вычлениваются из взаимодействий и берутся в готовом,

сформированном виде; в общественной системе также выделяются только те ее стороны, аспекты, которые подлежат государственно-управляющим воздействиям.

Кстати, с точки зрения взаимосвязей в системе субъектно-объектных зависимостей само государственно-управляющее воздействие можно охарактеризовать как общественную потребность, интерес и цель в управлении (организации общественных связей), осознанные субъектом управления (его компонентами), юридически (нормативно) выраженные и практически осуществленные в его решениях и действиях.

Система субъектно-объектных зависимостей в указанной структуре проявляет себя не только при формировании и реализации управления как определенной целостности: в каждом управленческом акте, действии, отношении она объективно обуславливает и предполагает присутствие *трех элементов*: субъекта управления или его отдельного управляющего компонента (государственного органа, должностного лица, участника управления); создаваемого и реализуемого им управляющего воздействия; объектов воздействия, главным образом в виде деятельности организаций, учреждений, предприятий, отдельных граждан (в том числе и входящих в состав субъекта управления).

В то же время необходимо различать следующие явления и понятия: *субъект управления*, его *компоненты* и *элементы*. В государственном управлении действует единый целостный субъект управления — государство через систему его органов (государственный аппарат). Под компонентами понимаются сотрудники госаппарата, а под элементами — статусы, функции, структуры, методы, ресурсы, полномочия, обязанности и т.д. Такая же градация проведена и в управляемых объектах: каждый из них — это определенная совокупность людей, а внутри нее находятся отдельные люди — компоненты, которые взаимодействуют с различными элементами — капитал, средства и орудия производства, товар, информация и т.д. Так, мне представляется, удобней выделять, где проявляются сознание, поведение и деятельность *людей*, а где действуют *общественные институты*, материальные, социальные, духовные, политические и иные ценности.

**Система объективных элементов в государственном управлении.** В предыдущих главах подчеркивалось, что определяющей

доминантой элементов государственного управления является его общественно-политическая природа. Именно она призвана воспринимать объективные основы и субъективный фактор государственного управления, непосредственно взаимодействовать с управляемыми объектами и в свою очередь влиять на элементы государственного управления (цели, функции, организацию и т.д.) как напрямую, придавая им формационные качества, так и косвенно, через внутренние взаимозависимости самих элементов. В результате в государственном управлении создается устойчивый и достаточно крепкий каркас, несущий на себе все его динамические элементы. Его можно представить в следующей логической схеме: «общество → цели → функции → структура → процесс → (принципы)». «Принципы» взяты в скобки потому, что в отличие от других элементов управления они олицетворяют научные положения, определенные теоретические выводы. Остальные элементы «материализованы» в управлении (см. разд. II, гл. 6–10).

В названной системе *онтологических (объективных)* элементов государственного управления существует последовательная и жесткая детерминация. Это значит, что если один элемент изменяется, обновляется, наполняется чем-то новым, то он непременно должен отражаться в других, вызывать в них адекватные ему преобразования. И начинать здесь надо именно с анализа изменений в обществе, а затем в целях государственного управления, а не наоборот, не с элементов управленческого процесса, что распространено на практике. В рационально поставленном государственном управлении каждый последующий элемент должен подчиняться и обслуживать предыдущий, а первоосновой всех элементов, их объективным источником является состояние и потребности общества, интересы и запросы людей, особенно занятых в управляемых объектах. В них содержатся самые глубокие корни системного построения элементов государственного управления. Это также создает условия для их последующего анализа и оценки. Ибо не зная, чем какой-либо элемент государственного управления детерминирован и кого он обслуживает, невозможно его характеризовать.

При описании системных связей государственного управления в таком срезе приходится учитывать, что перечисленные элементы сами обладают *сложной, многоуровневой и иерархической орга-*

*низацией*, проявляют себя в виде определенных подсистем: подсистемы целей, функциональной структуры, организационной структуры, подсистемы управленческой деятельности и, конечно, подсистемы принципов. Поэтому во всем многообразии ее трудно изобразить схематически, но каждый, кто теоретически или практически связан с управлением, должен отчетливо представлять, что с каким бы единичным элементом управления он ни имел дело — компетенцией государственного органа, формами и методами его деятельности, его решениями или организационными мероприятиями — этот элемент вписан через группу однозначных элементов в систему онтологических элементов государственного управления.

Данную систему с известной долей условности можно назвать *статичной*, и ее надо уметь строить и преобразовывать, правильно располагать элементы по горизонтали и по вертикали, содержательно, а не формально соединять между собой. Эта система, разумеется, существует не сама по себе и не для поддержания собственного функционирования (хотя в российском государственном управлении слишком много сил и времени уходит как раз на это), — она постоянно взаимодействует с обществом и поддерживает соответствующие взаимосвязи посредством *динамических*, т.е. постоянно и активно изменяющихся элементов.

**Система субъективных явлений.** Государственное управление — это явление, конечно, субъективное. Погружаясь в объективное, стремясь своими возможностями способствовать его развитию, субъект управления использует для этого множество явлений, которые являются продуктом сознания людей. К ним можно отнести информацию, знания, организационные и нормативные ресурсы, идеи (модели), экспертные оценки, решения (управляющие воздействия), действия государственных служащих и других участников управленческих процессов, субъективные результаты управления, которые характеризуют не только объективное осуществление потребностей и интересов, но и отражение их в мыслях и чувствах людей. Все такие субъективные явления проявляют себя в управлении тоже не в хаотическом, сумбурном виде, а как определенная система, выразить которую целесообразно следующим образом: *«информация → знания → ресурсы → идеи (модели) → экспертные оценки → решения → действия → результаты»* (см. разд. III–IV).

В этой системе гносеологических субъективных явлений государственного управления содержится важная логика управленческой деятельности, понимание и соблюдение которой помогает при решении конкретных управленческих задач. Ведь в зависимости от информации, служащей импульсом (толчком) для определенного управленческого цикла, приходится изыскивать соответствующие знания, ориентироваться на правовые нормы и процедуры, имеющиеся материальные и финансовые ресурсы, организационные формы, обосновывать предложения, различные варианты решения вопроса, выверять их через экспертизу и воплощать в решениях, вызывающих нужные действия. И так каждый раз по бесчисленному количеству проблем, выдвигаемых общественной и личной жизнью людей.

В совокупности и взаимосвязи систем субъектно-объектных зависимостей, онтологических элементов и гносеологических явлений государственного управления в сочетании с социальным механизмом формирования и реализации государственного управления создается достаточно полное представление о *системном строении* государственного управления. Одновременно эти системы и механизмы служат методологической основой его анализа, использования возможностей и совершенствования.

Системное видение государственного управления предполагает четкое усвоение той истины, что среди его элементов нет ни одного, который мог бы сам по себе содержать сущность государственного управления и решать какую-либо управленческую задачу. Чтобы понять (и практически использовать) управленческий смысл любого элемента государственного управления, следует изучить, с одной стороны, те элементы, которые ему предшествуют, на него влияют и которые он как бы вбирает в себя и передает по цепи элементов, а с другой, — те, которые идут следом за ним и в которые он вкладывает свои возможности. Причем имеются в виду не только собственно управленческие (онтологические) характеристики элементов государственного управления, но и их отражение в сознании участников управленческих процессов (гносеологические аспекты). Последнее особо актуально, поскольку по причине все еще низкой политической и управленческой культуры сотрудников государственного аппарата, ограниченной управленческой информации и т.д. распространено недопонимание содержания и назначения различных элементов

и явлений государственного управления, а иногда и превратное, извращенное их понимание. В результате не всегда используются те элементы, которые пригодны для решения соответствующих управленческих задач, а если и используются, то не в самом рациональном сочетании. Не случайно в управлении требуется органическое единство *знаний, опыта и искусства*.

Необходимым методологическим требованием при описании любой подсистемы государственного управления (и любого ее звена) — от управляемого объекта (предприятия, организации, учреждения и т.д.) и до высшего уровня государственной власти — выступает «схватывание» всего многообразия взаимодействующих элементов и выражение их в виде единой взаимообусловленной конструкции (объективной системы).

## **5.2. Прямые и обратные связи в системе государственного управления**

Вопрос этот заслуживает самого пристального изучения. Некоторые исследователи видят эти связи жесткими, деспотическими, без которых, по их мнению, невозможно обеспечить управление общественными процессами. Другие утверждают, что в этих связях царит произвол эгоистического «я хочу», который игнорирует управляющие воздействия, а обратным связям придает хаотический характер в виде бесконечных требований и нареканий.

Дополнительные неопределенности в данном вопросе возникли при становлении демократического правового государства, построенного на принципе федерализма. Социологически обоснованный отказ от вертикальной соподчиненности представительных органов государственной власти и местного самоуправления привел к тому, что нижестоящие органы стали рассматривать себя свободными от законодательных актов вышестоящих, из-за чего возникли трудности с формированием и действием целостного, согласованного правового «поля» в рамках государства. К тому же нарушился принцип законности, без которого не может быть правового государства. Логически понятное отсутствие соподчиненности представительных органов стало по аналогии переноситься на органы исполнительной власти, которые

без строгой вертикальной соподчиненности теряют способность к управлению.

**Прямые связи.** В государственном управлении обязательно должны быть представлены управляющие воздействия, пронизывающие и подчиняющие себе многообразные элементы (и компоненты) государственного управления и вводящие их в управляемые объекты. Если управляющее воздействие, рожденное в любом государственном органе, не доходит до человека в управляемом объекте и не влияет на его поведение и деятельность, то государственное управление как таковое не реализуется. Если убрать систему управляющих воздействий, то управление со стороны государства как формы развалится на отдельные части и элементы (уже не подсистемы и не звенья), которые начнут действовать разрозненно, противоречиво, в конкурентной, а то и конфликтной истощающей борьбе. Смысл государственного управления состоит в том, чтобы обеспечить в обществе, разделенном на множество социальных сил и интересов, определенное спокойствие, согласованность, целесообразность сознания, поведения и деятельности людей, гармонизацию отношений и поступательное развитие.

Государство управляет не только и не столько путем установления обязательных (административных) правил поведения и деятельности, требуя их соблюдения под угрозой наказания, сколько такими способами воздействий, как налоги, тарифы, пошлины, квоты, лицензии, контроль качества (и цен) товаров, инвестиции, преференции, бюджет, валютное регулирование, обеспечение конкуренции и т.д. Искусство управления заключается в том, чтобы посредством многообразных форм, методов, процедур, технологий и т.д. умело добиваться эффективного функционирования управляемых объектов.

Актуальность *прямых вертикальных связей* вместе с тем не противоречит широкой автономии (свободе и самостоятельности) компонентов государственного управления (подсистем органов субъектов федерации и административно-территориальных образований, государственных органов и должностных лиц, других участников управленческих процессов) и установлению между ними содержательных *горизонтальных взаимосвязей*. Наличие сильных горизонтальных взаимосвязей как раз и придает системе государственного управления законченный пирамидальный вид с мощно развитыми нижними пластами.

Соответственно не противоречит понимание государственного управления как явления, в центре которого стоит управляющее воздействие, другому его пониманию — как организационного и содержательного сотрудничества государства с коллективными и индивидуальными членами общества, обеспечивающего целесообразное и эффективное функционирование и развитие общественной жизнедеятельности. В прямых связях выделяются преимущественно управляющие воздействия. В обратных связях на первое место выдвигаются сотрудничество, взаимодействие, инициатива снизу, восприятие прямых связей, их результативности и др. Это не только реакция на управляющие воздействия, но и постановка вопроса об их создании. И проблема заключается в соотношении прямых и обратных связей в системе государственного управления.

Перекосы в сторону прямых связей могут способствовать авторитарной бюрократизации государственного управления и резкому снижению его рациональности и эффективности, а в сторону обратных связей (при наличии множества разноречивых источников) — параличу, распаду управления.

Прямым связям в системе государственного управления посвящено множество научной литературы, в частности в области административного права. Немало о них будет сказано и в данном учебнике, поэтому хотелось бы остановиться только на характеристике обратных связей, которые в теории государственного управления освещались редко.

**Обратные связи.** Впервые роль обратных связей в организации и функционировании самоуправляемых систем была проанализирована в работах Н. Винера, Г. Клауса, Л. Бернталанфи. Н. Винер обратную связь понимал как «свойство, позволяющее регулировать будущее поведение прошлым выполнением приказов»<sup>1</sup>. Специальную работу принципу обратной связи посвятил Л.А. Петрушенко, который увидел его суть в том, что «любое отклонение системы управления от заданного состояния является источником возникновения в системе нового движения, всегда направленного таким образом, чтобы поддержать систему в заданном состоянии»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Винер Н. Кибернетика и общество / пер. с англ. М., 1958. С. 45.

<sup>2</sup> Петрушенко Л.А. Принцип обратной связи. М., 1967. С. 143.

В системе государственного управления представляется возможным выделить два типа обратных связей: объектные и субъектные, что связано с местом их становления и реализации.

*Объектные обратные связи* отражают уровень, глубину, адекватность восприятия управляемыми объектами управляющих воздействий субъекта государственного управления (его органов), действительную роль последних в их функционировании и развитии. Ведь каждому управляющему компоненту необходимо достоверно и своевременно знать, как же воплощается его активность в функционировании управляемых объектов и прежде всего доходят ли к ним его идеи, замыслы, цели, зафиксированные в управленческих решениях. Отсутствие или неполнота содержательных и правдивых объектных обратных связей не позволяет определять рациональность и эффективность организации и деятельности субъекта государственного управления (его подсистем, отдельных компонентов) и вырабатывать меры по их повышению. Плохо в таком случае представляются потребности, интересы и цели управляемых объектов.

*Субъектные обратные связи* характеризуют целесообразность и рациональность собственной, внутренней организации и деятельности субъекта государственного управления в целом, его подсистем, звеньев и отдельных компонентов. Сложность, иерархичность, многокомпонентность и многоэлементность государственного аппарата как управляющей системы, каждой его структурной части обуславливают актуальность и управленческую значимость субъектных обратных связей. Они дают возможность увидеть, понять и оценить, как каждый нижестоящий уровень реагирует на решения и действия вышестоящего, насколько и каким образом он учитывает их в своей деятельности, что происходит в результате его собственной активности, каково его реальное отношение к вышестоящему уровню и многое другое. Здесь нельзя обойти вниманием явления извращения информации, прямого обмана, коррупции, которые создают ложную картину управленческих процессов.

К субъектным обратным связям относятся: контроль, анализ и оценка организации и деятельности государственных органов, выполнения своих обязанностей должностными лицами и т.д. Эти связи особо значимы в государстве, где существуют разделение власти, федеративное устройство, развитое местное самоуп-

равление. Здесь абсолютизация самостоятельности, забвение интересов других подсистем государственных органов, искусственное противопоставление своих полномочий полномочиям иных структур могут вести к обрыву обратных связей и превращению субъекта государственного управления в конгломерат частей, которые не понимают и не поддерживают друг друга, более того, борются между собой. О каком-либо государственном управлении в таких условиях не стоит и говорить.

Субъектные обратные связи соединены с объектными обратными связями, как бы встроены в последние. Объектные обратные связи отражают плотность и надежность взаимодействия государственного аппарата с управляемыми объектами, показывают содержание и объем их информационного обмена между собой, позволяют определять степень овладения управляющими компонентами процессами общественной жизнедеятельности, ориентируют на выявление общей социальной эффективности государственного управления. Значит, только в единстве с объектными обратными связями субъектные обратные связи в состоянии отражать обоснованность организации и деятельности каждого управляющего компонента.

### 5.3. Типичное и уникальное в государственном управлении

**Состояние проблемы.** Системный характер государственного управления, объективно связывающий все его компоненты и элементы в определенную динамическую целостность, вполне резонно ставит вопрос о выделении в государственном управлении общего, распространенного, в какой-то мере широко принятого и одновременно единичного, индивидуального, неповторимого.

Исторический анализ теоретических постулатов и практических действий в области государственного управления, по крайней мере в течение XX в., позволяет утверждать, что у нас часто отождествлялись и отождествляются такие понятия, как единство, унификация (шаблонирование) и типичное. Считается, что чем больше будет унифицированных (однозначных, одинаковых) элементов, чем шире будет распространен один и тот же шаблон,

тем надежнее единство системы государственного управления. Поэтому часто «сверху» навязываются одинаковые для всех структуры, компетенции, штаты и пр. государственных органов, подгоняются под один какой-либо «ранг» управляемые объекты, унифицируется правовая регламентация способов реализации управленческих функций и осуществления управленческой деятельности. В государственном управлении общий взгляд, главным образом с вершины управленческой пирамиды, однозначный подход к многообразию общественных явлений и ситуаций распространен пока довольно широко.

**Типичное.** Между тем все это нельзя ассоциировать с типичным в государственном управлении. Типичное означает не унификацию, не шаблонирование, а выделение наиболее общего, определяющего, характерного, того, что отражает явление, процесс в главном и схватывает в нем самое существенное. Типичное — это общее качество множества элементов, в каждом из которых оно может быть представлено в различных количественных параметрах. Типичное не должно проявляться в равной мере повсеместно и подчинять себе все свойства элементов. Достаточно и того, что оно обуславливает некое начало, служащее основанием формирования системных взаимосвязей.

В данном контексте важны два теоретических положения, раскрывающих суть методологии подхода к проблеме типичного. Прежде всего имеются в виду *ограничения*, объективно накладываемые на систему государственного управления. Их учет ориентирует на то, что может быть типичным в государственном управлении. Такие ограничения создаются, во-первых, характером жизнедеятельности людей, которая приобретает общественно значимый уровень, затрагивает интересы других людей и тем самым подлежит государственному управлению; во-вторых, стихийными механизмами, которые действуют в процессах жизнедеятельности людей и находятся за пределами человеческого познания и управления; в-третьих, всерасширяющимися самоуправленческими механизмами в деятельности управляемых объектов, что свидетельствует о новых закономерностях в активности человеческого фактора; в-четвертых, управляющим воздействием на общественные процессы других субъектов управления; в-пятых, целесообразностью самой государственно-правовой организации и регулирования соответствующей жизнедеятель-

ности людей. Ограничения способствуют выделению из общетипичного именно того, что может быть типичным и в государственном управлении.

Второй важный момент, влияющий на количество, содержание и характер типичности элементов государственного управления, связан с *иерархическим, пирамидальным строением субъекта государственного управления* (государственного аппарата) и соответственно неодинаковым отражением многообразия управляемых объектов на различных его уровнях и в разных звеньях. Ведь объективно необходимое многообразие взаимосвязей управляемых объектов, подлежащих государственному управлению, призван отражать субъект государственного управления в целом, а вовсе не каждая его подсистема, тем более — не каждый орган. Здесь должны действовать дифференциация, конкретизация и специализация государственно-управляющих воздействий.

Особое значение имеет уровень субъекта государственного управления, ибо по мере его повышения неизбежно идет сужение, ограничение и обобщение многообразия охватываемых управлением взаимосвязей. Среди них отбираются наиболее важные, существенные, играющие роль в обеспечении жизнедеятельности определенных подсистем или всей системы государственного управления. Отсюда два вывода: а) многообразие управляемых объектов отражается и охватывается в пределах субъекта государственного управления влиянием всех его компонентов; б) иерархическое, пирамидальное строение субъекта государственного управления обуславливает иерархическое, пирамидальное отражение многообразия управляемых объектов в структуре организации и деятельности этого субъекта.

Закон (юридический) задает типичную модель решения определенных вопросов, но сама эта модель применяется конкретными государственными органами либо их должностными лицами в конкретных условиях, относительно конкретных предметов и событий, применительно к конкретным людям — участникам (акторам) соответствующих отношений. Так происходит в государственном управлении «движение» от всеобщего к особенному, а от него к единичному (уникальному). А это движение должны отразить и разрешить организация и функционирование всего субъекта государственного управления — иерархическая система его органов.

По этой причине типичное вовсе не обязано фиксировать все многообразие проявлений государственного управления, подгонять их под себя, втискивать в свои параметры. Более того, далеко не все постановления и распоряжения, инструкции и приказы относятся к типичному. Многие полагают, что в условиях демократии и самоуправления типичное вообще становится излишним и должно быть отброшено как наследие авторитарной бюрократии. Но при таком подходе смешиваются совершенно разные явления: свобода предполагает безграничные возможности для творческого поиска, инициативы и самостоятельности, но в то же время необходимость действовать наиболее целесообразно и эффективно объективно сужает выбор и в какой-то мере самими целями и ожидаемыми результатами уже предполагает его. Ведь любой разумный человек обычно хочет не просто решить ту или иную задачу, достичь поставленной цели, но и осуществить это с максимальной пользой и минимальными затратами (ресурсов, времени, собственных сил и т.д.). И тут ему поневоле приходится обращаться к типичному, к тем способам и методам, формам и средствам, с помощью которых уже решались либо решаются подобные задачи, тщательно изучать его и использовать применительно к своей ситуации. В мире изыскиваются все новые формы и методы организации и деятельности, которые основываются на развивающейся технологии, совершенных механизмах и их полноценном использовании, и это новое, интересное, конструктивное и перспективное следует не только замечать, обобщать, пропагандировать, но и превращать в типичное, в то, что надежно и широко применяется многими.

**Примеры типичного.** Исследователи из США Т. Питерс и Р. Уотермен, проанализировав организацию и деятельность нескольких десятков преуспевающих компаний, обнаружили в них ряд типичных проявлений, которые выразили посредством следующих парадигм: 1) ориентация на действие; 2) лицом к потребителю; 3) самостоятельность и предприимчивость; 4) производительность — от человека; 5) связь с жизнью, ценностное руководство; 6) приверженность своему делу; 7) простая форма, скромный штат управления; 8) свобода действий и жесткость одновременно<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления / пер. с англ. М., 1986.

В этих парадигмах отражено многое из того, что сегодня должно быть присуще множеству структур, действующих как в области менеджмента, так и в сфере государственного управления. Польский ученый С. Ковалевски полагает, что аппарат административного управления должен рассматриваться по таким типовым направлениям, как:

- построение аппарата — рабочее место служащего, структурные подразделения, диапазон и сфера руководства, связи между организационными единицами, вспомогательные и штабные службы;
- трудовые процессы и служебные отношения — функции руководителей, оценка действий подчиненных, способ формирования поручений, мотивация хорошей работы, служебный контроль, оценка, поощрения и взыскания, административный контроль;
- отношения с обществом — посетитель, его техническое обслуживание<sup>1</sup>.

Практически в каждой серьезной работе по управлению отчетливо просматривается стремление авторов выделить в качестве типичного то, что благоприятствует достижению управленческих целей и осуществлению управленческих функций.

Представляют интерес суждения М. Кастельса о типичных организационных траекториях в период реструктуризации капитализма и перехода от индустриализма к информационализму (в кратком изложении).

1. Переход от массового производства к гибкому производству (от фордизма к постфордизму).

2. Высокая жизнеспособность малых и средних фирм как агентов инноваций и источников создания новых рабочих мест.

3. Создание новых методов менеджмента (сотрудничество между менеджментом и рабочими, многофункциональная рабочая сила, тотальный контроль качества и уменьшение неопределенности).

4. Мультинаправленная сетевая модель, введенная в жизнь мелкими и средними предприятиями (межфирменные сети).

---

<sup>1</sup> См.: Ковалевски С. Научные основы административного управления / пер. с польск. М., 1979.

5. Лицензионно-субподрядная модель производства под «зонтичной» корпорацией.

6. Создание стратегических альянсов путем переплетения крупных корпораций.

7. Сдвиг от вертикальных бюрократий к горизонтальным корпорациям.

8. Превращение деловых сетей в фундаментальный материал, из которого новые организации строятся и будут строиться<sup>1</sup>.

Многие могут возразить, что примеры взяты из сферы экономики и они не определяют типичное в государственном управлении. Жаль, если кто-то так может подумать. Государство как субъект управления должно знать все, что происходит в собственной стране и мировом сообществе и соответственно динамике общественных перемен совершенствовать свою политику (целеполагание) и организационно-регулирующий механизм ее реализации. Нельзя управлять, не учитывая типичное в экономических, социальных, духовных и политических процессах.

**Уникальное.** В государственном управлении наряду и вместе с типичным важное место должно принадлежать уникальному, т.е. единичному, самобытному, неповторимому. Это вызвано тем, что государственным органам нередко приходится действовать в так называемых внештатных обстоятельствах и ситуациях, не имеющих аналогов. А если говорить о низовых органах иерархической структуры государственного управления, то они почти все находятся в своеобразных природных, производственных, социальных и демографических условиях. Неповторимым является человеческий потенциал государственных органов, определяющий своеобразное эвристическое начало в реализации их компетенции.

Уникальное связано также с известной свободой и творческим подходом в государственном управлении. Даже использование типичного не может идти по шаблону или осуществляться сугубо формально. Управление не есть конвейерная технология, в которой каждый в соответствии со своим местом в ней выполняет каждодневные рутинные, однообразные, «механические» операции. Типичное для того, чтобы «привиться», упрочиться и дать

---

<sup>1</sup> *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ. М., 2000. С. 158–171.

положительные результаты, должно учитывать совокупность конкретных обстоятельств и особенности движущих сил. Иными словами, в нем уже содержится момент уникальности.

Но в большинстве своем участники управленческих процессов сталкиваются с такой ситуацией, такими хитросплетениями судеб и желаний людей, располагают такими условиями и ресурсами, которые при решении управленческих задач не дают возможности использовать готовые рецепты или прецеденты. Приходится самостоятельно, творчески, исходя из собственных знаний и интуиции создавать свой прогноз развития, свои мыслительные модели, вырабатывать свои ответы, намечать цели и пути действий и практически действовать. А поскольку жизнь непрерывно изменяется, развивается, переходит во все новые состояния, то и в управлении надо все время искать, что-то открывать, по-новому осмысливать происходящее, двигаться вперед, создавать оригинальное, т.е. постоянно воспроизводить уникальное.

Надо сказать, что возможность и необходимость уникального выводят нас на *управленческий эксперимент*, а значит, и на совершенствование управления. Отсутствие уникального и существование только типичного приводит к консерватизму, застою в управлении. По сравнению с типичным, даже самым передовым, эффективным и по этой причине актуальным, все новое всегда является уникальным, оно возникает в единичном варианте и только постепенно отвоевывает себе «место под солнцем», доказывая шаг за шагом свою рациональность и превращаясь в типичное. Такова диалектика развития, перехода из одного качества в другое любого общественного явления.

К сожалению, уникальное плохо воспринимается нашей системой государственного управления, особенно ее верхними уровнями. Многие начинания, рационализации, новые формы и методы, изобретения, ноу-хау в области государственного управления, которые рождались талантом людей, так и остались в единичном или нескольких экземплярах, в лучшем случае о них что-то сообщали средства массовой информации. Обычным было и сохраняется навязывание вовсе не типичного, а только того, что было угодно, приемлемо для того или иного начальника — большого и малого.

Необходимо кардинально менять отношение к уникальному в мировоззрении и психологии управляющих и управляемых, в

организационных и нормативных подсистемах управления, открывать дорогу управленческому творчеству, юридически закрепить право на управленческий эксперимент. Ведь только при этих условиях процессы повышения рациональности и эффективности государственного управления пойдут быстро и успешно.

Типичное и уникальное являются источниками качественно совершенствования государственного управления. Их сочетание создает внутренние импульсы его саморазвития. Это следует помнить и использовать на практике.

## **5.4. Многообразие — условие устойчивости и динамизма системы государственного управления**

В завершение раздела о государственном управлении как общественном системном явлении нельзя не отметить, что государство, с одной стороны, и по своим причинам, а общество — с другой, весьма заинтересованы в том, чтобы в любой момент времени и перед лицом любых, даже самых неожиданных проблем система государственного управления всегда была действенной, рациональной и эффективной. Вопрос заключается в том, как этого добиться, какие использовать средства и ресурсы.

**Состояние проблемы.** При рассмотрении этой проблемы нельзя недооценивать историческое наследие. В последние годы справедливо подвергается негативной оценке советская авторитарная бюрократия, которая превратила социалистическую идею свободы и равноправия трудящихся чуть ли не в свою противоположность. Но не лучшим было положение и в дореволюционный период. Приведу лишь несколько суждений Л.А. Тихомирова, написанных в 1905 г.: «При безмерном количестве “дел” всепроникающего бюрократического строя, упраздняющего самостоятельную работу граждан и нации, сознательное участие во всех этих миллионах дел фактически совершенно невозможно... В результате единственной действительной властью в стране является канцелярия... В довершение всего — это 50-летнее владычество бюрократии очень быстро произвело вредное воздействие на ее собственный персонал... В общем получилось то явление, что всевластный правящий класс бюрократии, по

личным качествам, начал становиться гораздо ниже «управляемых»<sup>1</sup>.

На протяжении практически всей истории России «ахиллесовой пятой» ее государственного управления были *единообразие, центризм, унифицированность, безответственность первых лиц, формализм*, которые не придавали ему ни устойчивости, ни динамики. Неустойчивость происходила (да и происходит) потому, что при унифицированности элементов информации государственные органы схватывают адекватно только отдельные стороны, моменты управляемой действительности, в то время как другие проявления не замечают либо отбрасывают.

Для сохранения и навязывания искусственного государственным органам приходится постоянно бороться с отклонениями, преодолевать сопротивление среды. В результате система государственного управления погружается в состояние напряженности, зыбкости, внутренней конфликтности. Но поскольку жизнь всегда оказывается сильнее любых догм и канонов и рано или поздно прорывает их сеть, то государственное управление подвергается таким «спазмам» и деформациям, которые вообще надолго выводят его из строя.

Динамизм государственного управления утрачивается по той причине, что участниками управленческих процессов всегда являются люди и любая унификация их отношений ведет к закостенению, формализации и отрыву от жизни. Не срабатывают здесь даже периодические реформы, пусть самого радикального свойства, ибо и они часто охватывают лишь отдельный круг явлений, оставляя многие вне преобразований, и, как правило, не продвигают развитие, а лишь компенсируют его отсутствие и к тому же влекут за собой существенные и безвозвратные общественные издержки.

Выход из этой ситуации существует, но в российских условиях требует совершенно нового мышления, фактически прорыва традиционных подходов. Речь идет не просто о реализации концепций (в мировой трактовке) разделения власти, федерализма, децентрализации, деконцентрации и др. Имеется в виду *признание системы государственного управления в качестве органической сис-*

---

<sup>1</sup> Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 398–399.

*темы, составные части и элементы которой многообразны и способны к непрерывному саморазвитию.*

Разумеется, что статусы государственных органов и государственных должностей – это юридические установления, и в известной мере они должны быть стабильными, но их реальное функционирование определяют люди. Поэтому ни один однотипный орган и ни одна однотипная должность не реализуются абсолютно одинаковым образом. Их человеческий потенциал предопределяет многообразие конкретных и дифференцированных способов, форм, методов, операций и процедур по созданию и реализации управляющих воздействий. Поэтому столь важно, чтобы компетенции государственных органов, обязанности и полномочия каждой государственной должности были установлены четко, полно и исчерпывающе.

**Специфика многообразия в управлении.** Первая проблема, которая при этом возникает, заключается в том, каким образом и насколько система субъекта государственного управления (государственного аппарата) может и должна охватывать и воспроизводить систему многообразных управляемых объектов. При ее рассмотрении нередко ссылаются на кибернетический закон У. Р. Эшби<sup>1</sup>, согласно которому для обеспечения гомеостазиса динамической системы необходимо, чтобы многообразие управляющих параметров соответствовало многообразию составляющих управляемых объектов. Закон этот, в общем, верен для кибернетических систем, но при применении в государственном управлении он нуждается в поправках на способность управляемых объектов к самоорганизации и самоуправлению.

Субъект государственного управления не должен буквально повторять или воспроизводить в себе развивающееся многообразие общественной жизни. Вместе с тем он не может и не реагировать на происходящее, оставаться как бы в стороне. Решение такой дилеммы видится в том, чтобы, с одной стороны, ограничивать разумными и достаточными пределами вмешательство государственного управления в общественную жизнедеятельность людей, а с другой – сделать весьма многообразными и адаптационными сами управленческие процессы. Главное для субъекта государственного управления и его отдельных ком-

<sup>1</sup> См.: Эшби У. Р. Введение в кибернетику / пер. с англ. М., 2006

понентов – найти в управляемых объектах *управляющие и контрольные параметры, а также «критические» точки*, воздействуя на которые можно сохранять или преобразовывать их состояние.

**Гибкость государственного аппарата.** Вторая проблема заключается в придании субъекту государственного управления такой конфигурации и таких свойств, которые бы, во-первых, позволяли использовать совокупную мощь государственного управления наиболее рационально и эффективно, а во-вторых, способствовали интеллектуальному усилению этой мощи при снижении удельного веса материальных затрат на нее. Первая часть данной проблемы требует умелого распределения целей и функций государственного управления по иерархической пирамиде государственных органов и должностей, причем распределения как по вертикали – принципы федерализма и самоуправления, так и по горизонтали – принципы специализации и комплексности управления. Необходимо слаженное и скоординированное развитие самостоятельности и ответственности человека, общественных самоуправленческих механизмов, общественного управления, менеджмента, местного самоуправления и государственного управления.

Логично, что многообразие форм и видов собственности, свободный рынок, международный обмен предполагают и предопределяют многообразие организационных структур хозяйствования. Ими могут быть как крупные, диверсифицированные концерны, консорциумы, ассоциации, холдинги, научно-производственные и производственные объединения, агропромышленные комплексы и фирмы, так и одновременно, рядом с ними и даже в их структуре – средние и мелкие предприятия, вплоть до основанных на семейном труде. Все зависит от объемов и технологии деятельности, охватывающей стадии производства, распределения, обмена и потребления.

Кроме того, необходимо иметь актуальную и развивающуюся систему развития человеческого потенциала государственного управления. Здесь требуется комплексный подход, предполагающий управленческую подготовку не только собственно управленческих кадров либо государственных служащих, но персонала управляемых объектов. Ведь если все участники управленческих процессов не будут понимать значения и смысла государственно-

го управления, не смогут разделять его идеологии и ценностей, проводимой им государственной политики, то трудно надеяться на то, что государство сможет реализовать объективно стоящие перед ним цели. Вся система образования, воспитания и информации в обществе должна постоянно обеспечивать формирование управленческой культуры граждан.

В качестве образца можно привести известную всему миру японскую «мягкую» систему управления, описанную Ч. Макмилланом. Эта система является зеркальным отражением глубоких исторических традиций в отношениях между людьми на всех уровнях, которые вплетены в ткань современного общества посредством семейных, школьных, корпоративных связей (школа — университет, университет — компания, компания — поставщик, бизнес — правительство, промышленность — торговля, корпорация — банк, торговая ассоциация — правительственный департамент и т.д.). Эти связи составлены из многообразной и всеохватывающей мозаики личных отношений, коллективной работы, совместной учебы, одинакового социального происхождения. В японской культуре информация, ценностные установки, традиции, навыки становятся инструментами выработки и достижения общих целей<sup>1</sup>. Все это взаимосвязано — управление с обществом, а общество — с управлением.

**Правила формирования государственного аппарата.** Третью, в известной мере обобщающую, проблему можно сформулировать в виде набора правил, которые должны быть разработаны и реально использоваться для обеспечения многообразия и целостности системы государственного управления. Не претендуя на исчерпывающий перечень, хотелось бы предложить следующие правила дифференциации и согласования различных элементов государственного управления, способные придать устойчивость и динамизм соответствующей системе.

*При формировании «древа» целей:*

- четкое выделение главной стратегической цели;
- правильное определение обеспечивающих целей (целей-средств), достижение которых способствует главной цели;

---

<sup>1</sup> См.: Макмиллан Ч. Японская промышленная система / пер. с англ. М., 1988. С. 71.

- прогноз производных или побочных целей, которые могут возникнуть при реализации главной и обеспечивающей цели и увести подсистему или ее отдельные элементы в сторону.

*При построении функциональной структуры:*

- предоставление подсистеме государственных органов (либо одному органу) управленческих функций, совместимых по направленности, предмету, содержанию и формам осуществления;
- сосредоточение в подсистеме достаточно насыщенного, концентрированного объема управленческих функций, позволяющего самостоятельно реализовывать комплексные управленческие задачи;
- обеспечение достаточного разнообразия управленческих функций с тем, чтобы они в общей совокупности и комбинировании отдельных из них соответствовали месту, роли и целям подсистемы управления;
- «наполнение» управленческих функций адекватными их содержанию и объему организационными, юридическими, информационными и иными ресурсами.

*При создании организационной структуры:*

- распределение общего объема организационного потенциала по вертикали и по горизонтали таким образом, чтобы общее, коллективное осуществление управленческих функций и полномочий подсистем управления органично сочеталось с индивидуальным и ответственным ведением конкретной управленческой работы;
- установление отчетливо видимых субординационных взаимосвязей, вычленяющих руководящие центры, оперативно исполнительские процессы, обслуживающие действия, линии подчинения и контроля;
- обязательное формирование координационных, горизонтальных взаимосвязей между одно- и разновидными элементами с тем, чтобы они имели значительный объем свободного, самостоятельного согласования своих действий;
- неперенное выделение реординационных (инициирующих снизу) взаимосвязей, обеспечивающих самостоятельность и самоуправляемость нижестоящих компонентов, а также их способность влиять на вышестоящие;

- согласованное «расположение» человеческого субстрата организационной структуры и технических средств управления, ведущее к повышению продуктивности управленческих усилий.

*При организации управленческой деятельности:*

- обеспечение совпадения социальной роли элементов государственного управления и возможностей людей, призванных его реализовывать;
- использование многообразных форм и методов осуществления одного и того же элемента государственного управления;
- последовательная ориентация при работе с элементами государственного управления на их информационное, психологическое и педагогическое восприятие всеми участниками управленческих процессов.

Системное освоение названных правил может способствовать развитию многообразия государственного управления и приданию ему необходимых свойств устойчивости и динамики.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. В чем заключаются системные модели государственного управления, а также их различие между собой?
2. Каково значение прямых и обратных связей в обеспечении системности государственного управления?
3. Что такое типичное и уникальное в государственном управлении? Какова зависимость между ними?
4. Как можно добиться устойчивости и динамики системы государственного управления?
5. Обоснуйте факторы единства и многообразия в системе государственного управления.

**Раздел II**  
**ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО**  
**УПРАВЛЕНИЯ**

---

## Глава 6

# «ДРЕВО» ЦЕЛЕЙ И ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

### 6.1. Формирование «древа» целей государственного управления

Традиционно описание организации государственного управления ограничивается выдвиганием в центр внимания структуры его субъекта, т.е. системы государственных органов, а то и отдельных из них, например органов исполнительной власти, и исчерпывается характеристикой их правовых статусов. И редко затрагиваются вопросы о том, *чем* обусловлены создание и существование тех или иных органов, для чего они предназначены, что должны делать и как, на основе каких закономерностей они образованы и многие другие, реально связывающие государственное управление с обществом.

**Понятие целеполагания.** Жизнь людей состоит из выдвигания и реализации каких-либо целей, которые исходят из их потребностей и интересов и обычно направляются на их удовлетворение. И практически вся энергия людей уходит на реализацию целей. Но данная проблема в теоретических работах по государственному управлению почти не ставится, поскольку она якобы не заслуживает внимания<sup>1</sup>. Не исследуется и не раскрывается механизм целеполагания, вне анализа и оценки которого в принципе нельзя понять управление, и не только государственное.

---

<sup>1</sup> См.: Шамхалов Ф. Теория государственного управления. М.: Экономика, 2002; Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: курс лекций. Ростов н/Д.: Март, 2000.

Тем самым вопрос о целеполагании в управлении вообще (в любом его виде), а в государственном управлении особенно, принадлежит к числу самых актуальных и важных для управленческой теории и практики. И, к сожалению, к тем из них, методология которых менее всего разработана. Долгие годы в нашей стране не обсуждалась проблема того, *какое общество хочет народ*, в чем реальные интересы последнего и как добиться их практической реализации. Цели перед обществом и государством обычно постулировали верховные правители (императоры, вожди и лидеры со своим окружением). Народ на государственном уровне по существу никогда не выступал субъектом формирования целей государственного управления; обычно ему отводилась роль средства реализации таких субъективистских целей, причем в условиях, когда вопрос о цене средств особо не ставился. Подумать только: за XX век истощены природные и человеческие ресурсы богатейшей страны, а ни одна жизненная проблема (продовольствие, жилье, транспорт и т.д.) так и не решена!

В управлении цель представляет собой идеальный образ (логическую модель) желаемого состояния субъекта или объекта управления, сформулированный на основе познания и учета их объективных закономерностей и организационных форм, потребностей и интересов.

Цель состоит по меньшей мере из трех групп элементов.

1. Поскольку это цель именно управления (т.е. управляющего воздействия), она призвана четко и всесторонне отражать общественные явления, отношения и процессы, сознание, поведение и деятельность людей.

2. Требуется достаточно ясное формулирование конечного результата, продукта, выступающего в качестве цели.

3. Смысл и содержание цели должны нести в себе направление и путь движения к ее реализации.

Цели в управлении, которые вызывают практические действия многих людей, наиболее продуктивны и плодотворны тогда, когда соединяют в себе интеллект, нравственность и общественную ориентацию.

**Механизм целеполагания.** Переход к подлинной демократии предполагает прежде всего *изменение механизмов целеполагания* в государственном управлении, придание данной подсистеме элементов объективно обусловленного, субъективно обоснованно-

го и социально эффективного характера. Цели представляют собой продукт сознания, субъективное отражение объективного. Подобная двойственность – объективное основание и идеальное выражение – ведет к тому, что в каждой цели может быть весьма различным соотношение между действительным и идеальным (воображаемым), образно говоря, между «земным» и «небесным». Чаще в целях превалирует субъективное, ибо его легче создавать: лежи на диване, смотри в потолок (теперь в компьютер) и сочиняй посмелее да поглобальнее. Этим-то и занимается уже не одно столетие наша «радикальная» интеллигенция.

Однако выдвижение целей перед государственным управлением, с одной стороны, касающимся всего общества, а с другой – опирающимся на государственную власть, – очень трудный интеллектуальный и социальный процесс. В нем можно выделить следующие системообразующие моменты.

Во-первых, *общественные источники возникновения и фиксации целей государственного управления*. Объективно цели государственного управления рождаются и должны рождаться внизу – идти от потребностей и интересов людей, объединенных в государство. Ведь смысл и цели демократического государства состоят в том и только в том, чтобы благоприятствовать материальному и духовному развитию своего народа. Поэтому именно внутреннее состояние общества и волнующие его проблемы являются подлинным и актуальным источником формирования целей государственного управления.

Для формирования целей государственного управления необходимо изучение объективных условий, которые складываются вокруг общества и внутри его, реальное определение возможностей и силы субъективного фактора, знание потребностей и интересов конкретных управляемых объектов в управляющих воздействиях, достоверная оценка потенциала органов государственного управления и свершение иных действий, способных привести в совокупности и в итоге к объективной практической целенаправленности государственного управления. Целеполагание в государственном управлении должно рано или поздно стать объективизированным.

Во-вторых, *субъективная сторона целеполагания и вызываемые ею относительность и открытость сформулированных целей государственного управления*. Существуют реальные трудности в обосновании

целей, которые никогда нельзя игнорировать. Ведь любое будущее всегда вероятно, альтернативно, открыто. Предвосхищать его приходится на базе информации о прошлом. Все, что свершилось, стало историей, мы знаем, но что будет, можем только предполагать, хотя анализ определенных тенденций, закономерностей, однозначных проявлений создает предпосылки для известного проникновения в будущее. В то же время без прогнозирования будущего нельзя строить даже частную жизнь, не говоря уже об общественной, к тому же в рамках государства. Известна формула французского философа О. Конта: знать, чтобы предвидеть, предвидеть, чтобы управлять. Без «заглядывания» в будущее об управлении не может быть и речи.

Еще в 20-х гг. XX в. Н.Д. Кондратьев поставил проблему предвидения, причем взаимосвязанного предвидения: а) стихийного хода событий; б) определенного эффекта осуществляемых людьми действий и мероприятий; в) возможных средств нашего воздействия на события; г) предполагаемых результатов от выполнения намеченных действий и мероприятий и их влияния на жизнь<sup>1</sup>. Уже тогда начало возникать понимание связанности тех явлений, которые можно обозначить как четыре «п»: *предвидение, прогнозирование, программирование, планирование*. К ним можно добавить и пятое «п» — *проектирование*. Всем ясны ограничения, накладываемые на эти явления, все признают трудности в их интеллектуальном описании и особенно в практической реализуемости, но все столь же отчетливо осознают неизбежность введения данных явлений в процессы государственного управления, да и в другие виды управления. Сама сущность управления требует налаженного механизма целеполагания, а в нем — логического продвижения от более абстрактного общего предвидения (футурологии) к конкретному прогнозированию (в разных моделях и вариантах), от него — к программированию с использованием современной математической и иной методологии и методики, а далее к конкретному программированию и, наконец, к планированию — выбору надлежащего образа действий и его неуклонному проведению в жизнь. Как отмечают исследователи из США, «планирование — это принятые заранее решения о том, что де-

---

<sup>1</sup> Кондратьев Н.Д. План и предвидение. Проблемы экономической динамики. М., 1989. С. 91–134.

лать, когда делать и кто будет делать. Планирование наводит мост между нашим нынешним положением и тем, которого мы хотим достичь»<sup>1</sup>. Отказ от планирования (при всей условности многих его элементов) означает отказ от целеполагания в государственном управлении, а следовательно, и от самого управления как такового, ибо в подобном случае на первое место выходят стихийные механизмы с абсолютной непредсказуемостью их последствий.

**Иерархия целей государственного управления.** Под влиянием марксистской концепции экономического детерминизма в нашей стране первичной, основополагающей целью государственного управления считалось экономическое развитие. Такой подход приемлем лишь в том смысле и пределах, что экономика создает ресурсную базу для общества и решения его проблем. Превращение же экономики в самоценность ведет часто к разрушению системы «природа – общество – человек», что хорошо видно на примере многих стран, в том числе и развитых. Поэтому главным для общества и тем самым для государственного управления является создание, поддержание и улучшение условий для свободной, спокойной, творческой жизнедеятельности людей, налаживание рациональных взаимоотношений между личностью, обществом и государством. Отсюда и иерархия целей государственного управления, построенная на принципе приоритета потребностей и интересов развития общества.

По источнику возникновения и содержания, ниспадающей (от более к менее сложной и в то же время производной) и логической последовательности (когда предыдущая детерминирует последующую) основные виды целей государственного управления образуют следующие структуры:

- *общественно-политические*, охватывающие комплексное, целостное, сбалансированное и качественное развитие общества;
- *социальные*, отражающие влияние общественно-политических целей на социальную структуру общества, взаимоотношения ее элементов, состояние и уровень социальной жизни людей;

---

<sup>1</sup> Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / пер. с англ. В 2 т. Т. 1. М., 1981. С. 147.

- *духовные*, связанные с восприятием духовных (культурных) ценностей, которыми руководствуется общество, и с введением духовного потенциала общества в реализацию общественно-политических и социальных целей;
- *экономические*, характеризующие и утверждающие систему экономических отношений, обеспечивающих материальную основу реализации общественно-политических и иных целей;
- *производственные*, состоящие в создании и поддержании активности тех управляемых объектов, которые соответствуют вышеназванным целям и способствуют их осуществлению;
- *организационные*, направленные на решение организационных проблем в субъекте и объектах государственного управления, — построение соответствующих функциональных и организационных структур;
- *деятельностно-праксеологические*, предполагающие распределение и регулирование деятельности по конкретным структурам, служебным и рабочим местам;
- *информационные*, ведущие к обеспечению намеченных целей необходимой, достоверной и адекватной информацией;
- *разъяснительные*, требующие отработки знаний, мотивов и стимулов, способствующих практическому осуществлению комплекса целей государственного управления.

Разумеется, данная иерархия целей государственного управления во многом условна, является предметом логических размышлений, но она создает известный ориентир, «шкалу отсчета» в данном вопросе и позволяет оценивать управленческую практику с точки зрения полезности для общества.

**Построение «древа» целей государственного управления.** Центральными, определяющими («стволом») «древа» целей государственного управления являются *стратегические цели*, связанные с качеством общества, его сохранением или преобразованием. Дж. К. Гэлбрейт называет эти цели защитными и положительными по своему характеру<sup>1</sup>. Стратегические цели разветвляются в оперативные, фиксирующие крупные блоки действий по достижению первых, а оперативные — в тактические, определяющие

---

<sup>1</sup> Гэлбрейт Дж. К. Экономические теории и цели общества / пер. с англ. М., 1976. С. 126, 147.

каждодневные и конкретные действия по достижению первых и вторых целей. Иногда стратегические цели называют главными, а цели, позволяющие их достигать, — обеспечивающими. В научной литературе отмечается градация целей государственного управления и по другим основаниям: *по объему* — общие (для всего государственного управления) и частные (для отдельных его подсистем, звеньев, конкретных компонентов); *по результатам* — конечные и промежуточные; *по времени* — отдаленные, близкие и непосредственные. Следует сказать и о так называемых *побочных* (производных) *целях*, которые напрямую не связаны с реализацией стратегических (главных) целей, но при этом могут возникать и носить негативный, противоположный по отношению к ним смысл. Они нежелательны, и все-таки с ними приходится считаться.

Построение «древа» целей государственного управления на базе и с учетом их иерархии предполагает непростую в целом процедуру, причем применительно как к государственному управлению в целом, так и к его отдельным частям. Нужно иметь продуманное определение стратегических (главных) целей, а затем произвести «разветвление» этих целей по всем другим их видам. Важное значение принадлежит согласованию целей с тем, чтобы они поддерживали и взаимообуславливали друг друга. Необходима обоснованная *субординация* целей, при которой они как бы «работали» друг на друга и реализация одной цели становилась источником для другой. Субординация целей усиливает механизм целеполагания в государственном управлении. Первостепенная проблема заключается в достижении *адекватности* целей государственного управления потребностям и интересам общества, тем целям, которые объективно порождаются управляемыми объектами. Соблюдение таких требований может действительно превратить цели государственного управления в мощную движущую силу функционирования государства и развития общества.

## 6.2. Стратегический уровень государственного управления

В «древе» целей государственного управления особое место занимает их стратегический уровень. Это наиболее сложное и

ответственное целеполагание, от которого очень многое зависит в организации и функционировании системы государственного управления (как государственных органов, так и управляемых объектов), поэтому вопрос о стратегическом уровне государственного управления заслуживает отдельного рассмотрения, тем более, что и по нему, как и по другим, существует немало позиций и весьма своеобразных толкований, в частности «преодоления» социализма за последние десятилетия. Сначала отказались от многолетнего опыта долгосрочного планирования, затем неожиданно для себя обнаружили, что на Западе и в фирмах, и в государствах существуют и стратегии, и планирование и другие уровни и формы управления общественными процессами<sup>1</sup>.

Но по традиционному стереотипу, во-первых, не разобрались в том, что и где подразумевается под стратегией (подражание всегда чревато этим), во-вторых, стараются не вспоминать о том, что по данному вопросу делалось в собственной стране, и, в-третьих, не удосужились показать, в чем же состоит сегодняшняя специфика стратегии в разных видах управления и где она применяется. Не хочется на эту тему приводить список публикаций, но откройте любую книгу по управлению, главным образом по менеджменту, и сами обнаружите справедливость сказанного выше.

Между тем, это важнейший уровень в целеполагании любого вида управления и самая интеллектуальная проблема для его субъектов, прежде всего его *руководящих звеньев*. Уже не раз отмечалось, что все трудности в управлении сводятся к тому, что управленческие решения и действия ориентированы на будущее, но всегда приняты на базе информации о прошлом, имеющейся в лучшем случае на день их принятия. И в то же время иначе, лишь в виде реакции на ситуацию, лишь в решении конкретных проблем сегодняшнего дня, управлять нельзя — законы жизни не позволяют.

Для государственного управления имеют значение как *социальное предвидение* — целеполагание в самом общем виде, ожидание наступления определенных событий или явлений с предполагаемыми результатами, так и *социальное прогнозирование* — определе-

---

<sup>1</sup> См., например: *Кинг У., Клиланд Д.* Стратегическое планирование и хозяйственная политика / пер. с англ. М., 1982; *Акорфф Р.* Планирование будущего корпорации / пер. с англ. М., 1985.

ние вариантов развития и выбор наиболее приемлемого, оптимального исходя из ресурсов, времени и социальных сил, способных его обеспечить<sup>1</sup>. Человеческий разум, опыт, талант в разных его проявлениях и свойствах создают достаточные предпосылки для того, чтобы заглядывать в будущее, проектировать, конструировать его. Несмотря на действие стихийных сил, ошибок в экстраполяции, неизвестных препятствий и чего-то еще, условия для стратегического мышления, поведения и деятельности всегда существуют.

**Смысл стратегии.** Термин «стратегия» (от греч. *stratos* – войско + *ago* – веду) в буквальном смысле означает ориентацию полководцев на победу – решительное изменение ситуации посредством военных действий. Стратегия есть наука, опыт и искусство осуществления крупных, масштабных операций, преобразований, реформ и иных действий, призванных качественно изменить сложившееся положение, состояние общественных дел, ситуацию в важной отрасли деятельности, соотношение сил в противоборстве определенных интересов. Главное в стратегии – *направленность на новое качество, новый уровень, новое состояние.*

Об этом часто забывают и за стратегию выдают длительное сохранение того или иного явления, отношения и процесса в одних и тех же параметрах (гомеостазис); долгосрочную пролонгацию (продление) определенного состояния; отдаленные цели, в которых нет ничего нового; формулирование главных целей в статусах государственных органов и многое другое, что связано с функционированием субъектов управления, но практически не изменяет качество управляемых объектов.

По своему содержанию, набору элементов, их взаимозависимостям стратегия представляет собой сложное явление, определяющее роль управления в общественной жизнедеятельности. Наверное, по этой причине появились мнения о существовании такого вида управления, как стратегическое<sup>2</sup>.

Но если есть стратегическое управление, то должен существовать его специфический субъект. А такого субъекта стратегиче-

---

<sup>1</sup> См.: Тоценко Ж.Т. Социальное предвидение и социальное прогнозирование // Социальное управление: курс лекций. М., 2000. С. 42–61.

<sup>2</sup> См.: Ансофф И. Стратегическое управление / пер. с англ. М., 1989; Виханский О.С. Стратегическое управление. М., 1995; Ведута Е.Н. Стратегия и экономическая политика государства. М., 2003.

ского управления нет, хотя и в государственных органах, и в бизнес-структурах могут быть подразделения, которые заняты разработкой исключительно стратегических вопросов. Кроме того, если признать стратегическое управление как самостоятельный вид управления, то по тому же принципу надо выделять оперативное и тактическое управление. Характер и объем целей, если по ним дробить управление, может породить тогда и другие специализированные виды управления. Между тем реальность состоит в том, что в каждом органе государственного и муниципального управления, менеджмента и общественного управления должны быть представлены все виды целей, как стратегические, так и оперативные и тактические.

**Характер и формы стратегического целеполагания.** Особое значение в обществе принадлежит, разумеется, стратегическому уровню государственного управления, соединяющему судьбу страны с судьбой мирового сообщества. Здесь ошибки, заблуждения, иллюзии оборачиваются очень тяжелыми последствиями, на преодоление которых уходят часто десятилетия, а некоторые вообще неисправимы.

*Характерные черты стратегического уровня государственного управления:*

- учет многообразия определенных (устойчивых) и неопределенных (изменчивых, вероятностных) условий и факторов;
- охват значительного времени действия – 5, 10, 15 лет и более;
- вовлечение в анализ и оценку многих и разнообразных преобразуемых (подлежащих изменению) явлений, отношений и процессов;
- системное и иерархическое построение «древа» целей, в котором реализация одних целей обеспечивает осуществление других (принцип нарастания качества);
- ориентация на комплексность и многообразие используемых ресурсов, в том числе на создание новых ресурсов;
- формирование системности (логической согласованности и последовательности) управленческих решений и действий;
- установление жесткого контроля (отслеживания, мониторинга, контроллинга) за реализацией поставленных целей;

- обеспечение открытого, адаптационного характера планирования управленческой деятельности, способствующего осуществлению стратегии.

В государственном управлении его стратегия, выражающая основные направления и тенденции развития общества, должна быть представлена публично, нормативно закреплена и распределена по субъектам и объектам ее реализации.

*Формами* публичного представления и нормативного закрепления стратегического уровня государственного управления могут быть:

- государственная политика – реализующаяся сущность государства, посредством которой оно выполняет свою миссию обеспечения целостности, суверенитета, безопасности, упорядоченности и развития общества;
- государственные программы – целевые, ресурсные и управленческие, направленные на качественные преобразования каких-либо сфер или областей жизнедеятельности общества, согласованные и утвержденные к исполнению в качестве обязательных;
- государственные концепции – принципиальные взгляды, позиции, ценности государственных органов либо их руководителей по актуальным проблемам общественного развития;
- государственные планы – направления и способы конкретных решений и действий по достижению намеченных объективных результатов;
- законодательные и иные нормативные правовые акты, фиксирующие посредством правовых норм желаемые для общества идеалы, ценности и цели поведения и деятельности людей, их коллективов и общностей;
- совокупности управленческих решений и действий, характеризующие направления и логику реализации компетенции конкретных государственных органов или их подсистем.

Общая (комплексная) стратегия в государственном управлении, которая обычно реализуется (в разных пропорциях) на территории страны и всем ее населением, распределяется, как правило, по различным *региональным уровням*:

- *географическим*, в которых на первый план выходят геополитические, почвенно-климатические, ресурсные, комму-

никационные возможности определенных территориальных зон;

- *экономическим*, в рамках которых уже сложились или возможны производственные комплексы и кооперационные взаимосвязи, научные и экспериментальные заделы, кластеры, наукограды, накоплен опыт определенных видов деятельности;
- *политико-административным*, представленным субъектами РФ, где общая стратегия получает дифференциацию и конкретизацию применительно к их потенциалу и формируемым ресурсам;
- *административно-территориальными*, где непосредственно располагаются управляемые объекты (города, села и т.д.), вовлекаемые в процессы стратегического развития общества.

Механизмом реализации стратегии выступает *стратегическое планирование* — непрерывный процесс организации и корректировки целей, функций и форм управленческой деятельности государственных органов по пути движения к намеченному новому качеству решения проблем, состояния управленческих и производственных процессов.

Практика стратегического мышления, прогнозирования, программирования, планирования и проектирования существует давно и распространена практически во всех государствах, особенно крупных, развитых, играющих ведущую роль в мировом сообществе. Наиболее распространено планирование на 25, 20, 15, 10, 5 лет в зависимости от масштабности, сложности и ресурсозатратности решаемой проблемы. Стратегии разного уровня во многих странах закрепляются законодательно и являются обязательными для деятельности государственных органов (например, по закону США о правительстве 1993 г.).

Кстати, пионером в стратегическом целеполагании была наша страна, которая в послеоктябрьский период сумела за короткий срок сделать огромный шаг в развитии своих производительных сил. Например, план ГОЭЛРО, сумевший обеспечить электрификацию всей страны; создание (в большинстве почти на пустом месте) многих научных центров, конструкторских бюро и отраслей производства, которые продемонстрировали свою конкурентоспособность в Великой Отечественной войне и доказали это

нашей победой; это и послевоенные программы формирования ракетно-ядерного щита, которые по затраченным ресурсам, срокам исполнения, качеству произведенной продукции ничуть не уступали американским, а часто и превосходили их. Все это, конечно, не снимает вины с политического режима за другие дела как и не обходит вопрос о цене успехов. Речь идет о реальном управленческом опыте в стратегических вопросах, который надо знать, понимать и использовать. И не отказываться от национального приоритета.

Печально видеть ситуацию, при которой собственные интеллектуальные открытия оцениваются другими, вводятся ими в решение своих проблем, а наша страна предает их забвению и потом обращается к ним уже после их признания за границей. Из-за этого вместо накопления знаний, опыта, мастерства постоянно происходят надрывы, расчленения и отрицания. Страна с трудом выходит на стратегический уровень осознания условий и перспектив собственного развития.

### 6.3. Ресурсное обеспечение целей государственного управления

Обоснованность и действенность целей государственного управления и их «древа» определяются связанностью с соответствующими ресурсами и обеспеченностью ими. Особое значение здесь имеют природные и человеческие ресурсы. Этих ресурсов мало и увеличения их не предвидится, из-за чего внимание хотелось бы привлечь к тем, которые не требуют больших затрат, возобновляемы и развиваемы и легко доступны.

**Право.** Прежде всего — это ресурс права, причем права в широком смысле, включающем как соответствующие мировоззрение, традиции, образ жизни и поведение людей, так и систему законов и механизмов их обеспечения. Со времен Древнего Рима известно, что частное и публичное право (*ius*) выступает самым испытанным историей и действенным инструментом упорядочения, организации и поддержания рациональности и эффективности общественной жизнедеятельности. Отсюда идет и современная установка на формирование правового государства, которая является господствующей в мировой политике. Значит,

любые цели, которые ставятся в государственном управлении, должны оцениваться с точки зрения их соответствия правовым требованиям (справедливости, правды, гуманизма), закрепляться законодательно и проводиться в жизнь с опорой на силу законов и государственных механизмов осуществления последних. В этом случае цели государственного управления будут практически реализовываться в пределах правовых возможностей.

**Демократия.** Исключительно богатым по потенциалу ресурсом как формирования, так и осуществления целеполагания в государственном управлении является демократия — определенная система самоорганизации жизни людей на основе их прав и свобод. В России давно, еще со времен декабристов, любят порассуждать о демократии, ее типах и формах, это понятие широко практикуется в политическом лексиконе, особенно среди тех, кто занимает положение оппозиции (оно предмет мудрствования почти в любом кругу интеллектуалов). Но в самой власти, в процессах государственного управления формы, методы и другие элементы демократии используются робко, с опаской. Не этим ли вызваны все беды, зафиксированные историей на сегодняшний день? Понятием демократии все еще оперируют на абстрактном уровне, где многое выглядит вроде бы убедительным, в то время как демократия в виде явлений, отношений и процессов весьма конкретна и заявляет о своем существовании тогда, когда действительно проникает в жизнь большинства людей, становится атрибутом их повседневных ощущений, мыслей и практических действий.

В буквальном смысле слова демократия есть *организованная сила общества*. И цели государственного управления с минимальными затратами и максимальными результатами могут достигаться тогда, когда потенциал демократии включен в их реализацию. Люди должны знать цели государственного управления и разделять их, желать их реализации и быть способны практически работать в этом направлении. А для того чтобы участие людей в осуществлении целей государственного управления было осознанным и активным, нужно доверие к этим целям и реальное ощущение людьми совпадения результатов реализации целей с их потребностями и интересами. Такое «наложение» целей и ожиданий и приносит, если исходить из исторического опыта, использование демократии.

**Организация.** Следует сказать и о таком ресурсе целеполагания в государственном управлении, как организация. Последняя в данном процессе решает две проблемы. Организация позволяет упорядочить, рационализировать и облегчить выработку целей государственного управления. Как отмечается специалистами в области целевого управления, одним из главных достоинств открытого установления целей является возможность сплотить одних и ясно показать другим, что они могут обратиться к организациям как к источнику удовлетворения своих потребностей.

Доказана действенность нескольких подходов к организации дискуссий при выборе целей. Среди них такие методы, как «мозговая атака», «ориентация группы», «альтернативные сценарии будущего» и метод «Дельфи»<sup>1</sup>. Не стоит, видимо, доказывать, что интегральный интеллект позволяет выстроить лучшее «древо» целей государственного управления по сравнению с тем, которое создано единичным, пусть даже талантливым умом. То же имеет место и при реализации целей: должны быть организованы функции, структура, деятельность, используемые принципы и т.д. Что касается «древа» целей государственного управления, то о его практическом осуществлении без организации не может быть и речи.

**Знание.** В качестве ресурсов целеполагания в государственном управлении необходимо учитывать и такие сугубо субъективные элементы, как знания или, иными словами, *инновационно-технические возможности общества*. К началу XXI в. накоплен большой объем общественного, естественного и точного знания, подготовлен значительный и квалифицированный персонал по различным направлениям человеческой деятельности. Но все это пока слабо используется в процессах управления, в частности для того, чтобы намеченные цели государственного управления непременно осуществлялись. Вероятно, заслуживают большего внимания менталитет народов, их социально-психологические стереотипы. Ведь в подобных характеризующих признаках кроются как определенные консерватизм и традиционность, так и известные рационализм и конструктивность представлений, подходов и действий. И каждый из этих признаков имеет свое значение, актуален

---

<sup>1</sup> Кинг У., Клиланд Д. Стратегическое планирование и хозяйственная политика / пер. с англ. М., 1982. С. 156.

в разных ситуациях и вполне может обеспечивать реализацию многих целей государственного управления.

**Цели и средства.** Особого внимания заслуживает вопрос о соотношении целей и средств их осуществления. Об адекватности вторых первым часто забывают, в результате чего цели, по замыслу благородные и нужные, реализуют такими средствами, что в итоге они теряют всякий жизненный смысл. Много расхождений между целями и средствами обнаруживается и в наши дни. Между тем здесь проявляется один принципиальный момент, который в управлении не всегда учитывается. *Объективный результат дают, как правило, не цели, а средства, используемые при их реализации.* Несоответствие средств целям ведет и к существенному различию целей и получаемых результатов, что по принципу обратной связи дискредитирует сами цели.

Рациональное и эффективное государственное управление требует связанности целей, средств и результатов их реализации, ибо только оно создает кругооборот в системе государственного управления, рождает к нему доверие общества, людей и стимулирует управленческие процессы. Не случайно еще в 50-х гг. прошлого века П. Друкером, Д. Макгрегором, Э. Шлехом и другими специалистами была заложена и начала развиваться (и практически испытываться) концепция управления по целям или результатам<sup>1</sup>.

**Требования к целям.** Суммируя сказанное, следует признать, что цели государственного управления, представленные в определенном «древе», призваны отвечать следующим требованиям:

а) быть *объективно обусловленными и обоснованными*, исходить из объективных закономерностей и тенденций общественного развития и технологий деятельности людей, соответствовать объективной логике функционирования того или иного явления, процесса, отношения, учитывать формы и механизмы последних;

б) быть *социально мотивированными*, т.е. идти от потребностей, запросов и интересов людей, отвечать им и вызывать тем самым понимание, поддержку целей, стремление воплотить их в жизнь;

в) быть *обеспеченными в ресурсном отношении* как с интеллектуальной, так и с материальной стороны, основываться на реальном, а не на мнимом, на наличном, а не на предполагаемом или

---

<sup>1</sup> Об этом подробнее см.: Кунц Г., О'Доннел С. Указ. соч. Т. 1. С. 193–222; Управление по результатам / пер. с финск. М., 1988.

возможном потенциале, привязываться к конкретным условиям и факторам общественной жизнедеятельности;

г) быть *системно организованными*, включать в определенной последовательности цели стратегические, оперативные и тактические, общие и частные, главные и обеспечивающие, конечные и промежуточные, отдаленные, близкие и непосредственные и т.д.

## 6.4. Понятие и виды функций государственного управления

**Понятие функций управления.** Понимание природы функций государственного управления исходит из сущности государственного управления. Поскольку (что уже отмечалось) управление довольно часто рассматривается через деятельность, то в научной и учебной литературе можно встретить трактовку функций управления как определенных видов труда, трудовой деятельности, отрасли работы в сфере управления, элементов управленческого процесса, стадий управленческого цикла и т.д. Имеет место смещение явлений, подмена элементов управленческой деятельности управляющими воздействиями, вследствие чего деформируется вся система государственного управления, а само управление приобретает призрачный, иллюзорный характер.

Практика управления убедительно показывает, что многие виды, формы, методы, процедуры и т.п. управленческой деятельности не выходят за пределы определенного органа (аппарата) управления, не соприкасаются ни с другими государственными органами, ни с управляемыми объектами, а представляют собой так называемую внутриаппаратную работу.

Разумеется, что многие из них связаны с формированием и реализацией управляющих воздействий, которые непосредственно организуют управляемые объекты, оказывают влияние на активность других самостоятельных компонентов субъекта управления, выражают взаимодействие управляющей и управляемой систем и внутри них, но все же большинство из этих элементов управленческой деятельности не являются сами по себе управляющими воздействиями.

Понятия «управленческая деятельность» и «управление» существенно различаются. Как уже говорилось ранее, управление есть

результат (продукт) управленческой деятельности, состоящий в реальном управляющем воздействии, вследствие которого в управляемом объекте происходят позитивные перемены. Но могут быть ситуации, когда имеется много государственных органов с большим числом персонала, а в жизни нет никаких сдвигов, более того, она по основным параметрам ухудшается. В качестве примера приведем развитие страны с 1975 по 2000 г., когда огромный государственный аппарат вверг производительные силы страны в системный и глубокий кризис.

Целесообразно поэтому специальное понимание функций государственного управления. К таковым относятся конкретные виды управляющих воздействий государственного аппарата (его органов), отличающиеся друг от друга по предмету, содержанию и способу сохранения либо преобразования управляемых объектов или их собственных управляющих компонентов. *Функция управления* – это реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее влияние на управляемое явление, отношение, состояние, на которое последние реагируют и подчиняются ему.

**Предмет функций** управления указывает на стороны, аспекты, проявления общественной системы, подлежащие управляющему воздействию государства (его органов). Для функции регулирования, к примеру, это конкретные отношения между людьми, ставшие актуальными для общества. *Содержание функций* управления выражает смысл и характер управляющего воздействия; у названной выше функции – это создание или применение необходимых социальных норм (труда, поведения и т.д.). *Способ реализации функций* раскрывает средства (возможности) сохранения или преобразования управленческих взаимосвязей, заложенные в данной функции: в функции регулирования – это способность к упорядочению отношений между людьми посредством влияния на их сознание, поведение и деятельность.

Функции государственного управления тесно связаны с общественными функциями государства и отражают способы осуществления последних. Если общественные функции государства (2.3)<sup>1</sup> раскрывают, в чем заключается его общественная природа

---

<sup>1</sup> Здесь и далее цифры в скобках означают номера рубрик в настоящем издании.

и роль, то функции государственного управления показывают, как, какими способами, в процессе каких взаимосвязей с обществом оно их осуществляет. *Функции государственного управления* раскрывают и характеризуют взаимосвязи государственного аппарата как целостного субъекта управления. Каждая из таких функций представляет собой определенный вид управляющего воздействия, который как бы пронизывает иерархию государственных органов и является общим, типовым для них. Поэтому в структуре государственного аппарата функция государственного управления получает известную дифференциацию, распределение и рассредоточение в управленческих функциях различных государственных органов, их звеньев и подсистем. Выделение специфики «функций государственного управления» и «управленческих функций государственных органов» имеет важное значение и создает методологические посылки для рассмотрения многих управленческих проблем.

Например, в Конституции РФ есть глава II «Права и свободы человека и гражданина», реализация которая обеспечивается и гарантируется всеми конституционными положениями и прежде всего главой I «Основы конституционного строя». И гражданину в общем-то безразлично, на каком уровне и кем конкретно решаются вопросы его жизнедеятельности, для него важно, чтобы они действительно решались посредством функций государственного управления. А вот какой орган государства через закрепленные за ним управленческие функции будет решать данные вопросы, это выбор государственного аппарата, который должен уметь их так распределить по горизонтали и по вертикали, чтобы по всей территории страны и применительно к каждому человеку положения Конституции (и законов) Российской Федерации реально и справедливо применялись и исполнялись.

Общее в функциях государственного управления и управленческих функциях государственных органов состоит в том, что, во-первых, и те и другие являются управляющими воздействиями государства и, во-вторых, и те и другие имеют одно и то же назначение — оказывать влияние на сохранение и развитие общественной системы, обеспечивать выполнение актуальных государственных решений.

Различие между ними проходит:

- по субъекту воздействия — функции государственного управления осуществляются всей организационной структурой

государственного аппарата, управленческие функции государственного органа — непосредственно данным, конкретным органом;

- *по объему (пределам) влияния* — функции государственного управления оказывают воздействие на большие сферы, области, крупные подсистемы, а часто и на всю общественную систему; управленческие функции государственных органов направлены лишь на отдельные компоненты, звенья, проявления общественной системы;
- *по средствам реализации* — функции государственного управления обеспечиваются всей силой государственного аппарата, управленческие функции государственных органов — теми полномочиями и организационными возможностями, которые предоставлены данному органу;
- *по характеру* — функции государственного управления отражают объективные взаимосвязи государства и управляемой общественной системы, управленческие функции для каждого государственного органа установлены в его правовом статусе и являются в этом смысле юридической констатацией управляющих воздействий данного государственного органа.

В результате управленческие функции государственных органов можно определить как юридически выраженные управляющие воздействия отдельных государственных органов либо их должностных лиц, которые они вправе и обязаны осуществлять в отношении определенных управляемых объектов или управляющих компонентов каких-либо иных структур. Такие функции воспринимают те параметры, которые присущи функциям государственного управления, т.е. они также различаются по предмету (направленности воздействия), содержанию (организационно-регулирующим способностям), способу реализации (совокупности средств воздействия). Но к этим параметрам добавляется еще один — объем управленческой функции государственного органа, определяющий меру ее участия в осуществлении целостной функции государственного управления. Объем управленческой функции обусловлен местом государственного органа в структуре управляющей системы и очерчивает пределы и роль этого органа в управлении общественными процессами.

**Виды функций управления.** Функции государственного управления и управленческие функции государственных органов (далее – функции управления) в силу специфики их параметров подразделяются на виды.

Как известно, государственный аппарат имеет сложную иерархию органов, вследствие чего необходимо управление самой этой управляющей системой, причем порой не менее трудное, чем управление со стороны государственных органов управляемыми объектами. Тем самым в зависимости от *направленности и места приложения* управляющего воздействия можно выделить внутренние и внешние функции управления.

*Внутренние функции* управления олицетворяют управление внутри государственного аппарата. Их существование обусловлено многоуровневым и разнокомпонентным его построением как субъекта управления, актуальностью упорядочения и активизации действий его подсистем и звеньев. Целевая ориентация таких функций управления состоит в том, чтобы придавать динамичность и законность управления каждому государственному органу, а в нем – его должностному лицу, совершенствовать и развивать его, переводить в состояние, соответствующее общественным потребностям в государственном управлении.

У разных государственных органов осуществление внутренних функций управления занимает различный объем. Органы центральных, федеральных уровней уделяют, вполне обоснованно, большое внимание управлению нижестоящими органами и вообще совершенствованию организационной структуры и функциональных параметров государственного управления. Низовые органы, в том числе и местного самоуправления, заняты в основном непосредственным управляющим воздействием на социальные компоненты общественной системы, управлением соответствующими объектами.

*Внешние функции* управления выражают непосредственно процесс воздействия государственных органов на общественные процессы (управляемые объекты). В них – основной смысл и содержание государственного управления, его общественное предназначение. Система внешних функций управления государственных органов определяется, с одной стороны, вертикальным и горизонтальным построением организационной структуры государственного аппарата, а с другой – особеннос-

тиями целей и содержания деятельности разных управляемых объектов.

Разграничение внутренних и внешних функций управления имеет важный аналитический и практический смысл. Ведь в управлении бывают случаи, когда проведение различных мероприятий по организации управляющей системы, подготовке и доведению управленческих решений, проверке вышестоящими нижестоящих органов и должностных лиц, информированию вторыми первых, кадровым перемещениям и т.п. выдается за средство усиления управляющих воздействий на общественную систему, управляемые объекты, тогда как на самом деле этого не происходит, так как все подобные мероприятия «замкнулись» в самой управляющей системе, «прокрутились» в ней и не коснулись вплотную деятельности людей по воспроизводству материальных, социальных и духовных ценностей.

Вместе с тем нельзя недооценивать роль внутренних функций управления. Разлад и противоречия в управляющей системе, отсутствие субординации и координации в управляющих воздействиях государственных органов, слабость исполнительской дисциплины, не говоря уже об игнорировании решений вышестоящих органов, коррупция, другие аналогичные проявления ставят под сомнение способность управляющей системы влиять на общественные процессы. Необходимо ответственное отношение и к тем и к другим функциям управления и согласование их пропорций.

По критерию содержания, характера и объема воздействия функции управления делятся на общие и специфические. *Общими* являются такие функции управления (внутренние и внешние), которые отражают сущностные моменты государственного управления, его основные объективно необходимые взаимосвязи. Эти функции управления имеют место практически в любом управленческом взаимодействии государственных органов между собой и с управляемыми объектами, характерны для функционирования всех компонентов субъекта государственного управления.

Среди общих в научной литературе называют разные функции: Р. М. Фалмер пишет о планировании, организации, выполнении, контроле<sup>1</sup>; К. Киллен выделяет планирование, организацию, ру-

---

<sup>1</sup> Фалмер Р. М. Энциклопедия современного управления / пер. с англ. М., 1992. Т. 1–5.

ководство, мотивацию, контроль<sup>1</sup>; Г. Кунц, С. О'Доннел – планирование, организацию, комплектование штатов, руководство и лидерство<sup>2</sup>. Характерно, что почти в любой научной работе по управлению рассмотрение функций управления начинается с функции планирования как с наиболее важной и необходимой. По характеру и последовательности действий к общим функциям управления целесообразно относить следующие: *организацию, планирование, регулирование, кадровое обеспечение, контроль*.

Управление тем или иным процессом обычно начинается с того, что он выделяется в качестве определенного образования и ему придается соответствующая организация, связанная с реализацией актуальных целей. Если нет организации людей, объединенных общей целью, то планирование невозможно, ибо планирование есть начертание путей движения данной организации к поставленным перед ней целям. Когда создана организация и имеются планы ее социальной активности, то возникает необходимость в регулировании – установлении правил поведения каждого члена организации в ее рамках и предусмотренных плановых параметрах. Под требования, вытекающие из целей организации, планов их достижения и норм поведения, подбирается персонал, способный осуществить все намеченное. Возникает динамика управления, которая нуждается в постоянном отслеживании (контроле). Все названные общие функции управления можно представить и в иной последовательности, поскольку их расположение диктуется конкретной управленческой ситуацией.

*Специфические функции* управления отражают особенное содержание отдельных управляющих воздействий, обусловленное разнообразием многих взаимодействующих в управлении компонентов. Они реализуются, как правило, в отдельных сферах, отраслях или на участках государственного управления и детерминированы в основном запросами управляемых объектов. Можно выделить подгруппы специфических функций управления по видам управляемых объектов, ибо, к примеру, управление экономическими объектами требует совсем иных управляющих воздействий, чем управление духовными объектами и т.д. Даже такие специ-

<sup>1</sup> Кишлен К. Вопросы управления / пер. с англ. М., 1981. С. 31–108.

<sup>2</sup> Кунц Г., О'Доннел С. Указ. соч. Т. 1–2.

фические функции управления, как финансирование, инвестирование, налогообложение, лицензирование, регулирование труда и заработной платы, кредитование, аккредитирование и др., в каждом из видов управляемых объектов и в каждой соответствующей управляющей подсистеме получают свое конкретное преломление. Коммерческую и бюджетную структуры нельзя финансировать по одному шаблону. Особую подгруппу специфических функций управления составляют внутренние управленческие функции государственных органов: обеспечение законности, подготовка и повышение квалификации государственных служащих, компьютеризация, информационное обеспечение и т.д.

## **6.5. Функциональная структура государственного управления и ее юридическое оформление**

Функции государственного управления и управленческие функции государственных органов (внешние и внутренние, общие и специфические) в совокупности и взаимодействии друг с другом образуют сложную, многоуровневую функциональную структуру государственного управления. Эта структура обеспечивает как управленческую взаимосвязь государственного аппарата – субъекта управления и общественной системы, так и его внутреннюю сохранность и динамичность как управляющей системы. «Каркасом», несущей конструкцией функциональной структуры государственного управления выступают функции государственного управления, вокруг которых и для которых формируются управленческие функции государственных органов. В итоге каждая функция государственного управления осуществляется посредством определенного комплекса управленческих функций государственных органов, расчлененных в вертикальном и горизонтальном отношениях.

**Построение функциональной структуры.** На характер и конфигурацию функциональной структуры государственного управления влияет много обстоятельств: уровень самоуправления управляемых объектов, развитость местного самоуправления, форма государственного устройства, форма правления, свойства самого государства – его демократизм, социальная направленность, правовая урегулированность и т.д. Поэтому существуют

реальные трудности в том, чтобы в функциональной структуре государственного управления поддерживать рациональность и эффективность, с одной стороны, гибкость и адапционность к изменяющимся целям — с другой. Особенно сложно обеспечивать рациональность и эффективность.

Ведь необходимо, чтобы каждая функция государственного управления получала надлежащую реализацию посредством управленческих функций государственных органов, т.е. имела четкую и быструю вертикальную «проходимость» управляющих воздействий со стороны любых вышестоящих органов и особенно Президента Российской Федерации. Причем такую «проходимость», при которой бы управляющие воздействия, рожденные центральными, федеральными государственными органами, не деформировались при движении вниз, а надлежаще дифференцировались и конкретизировались. Отсюда актуальность вертикали исполнительной власти, правового регулирования, законности, профессиональной подготовки государственных служащих и т.д. В таких условиях важное значение при «работе» с функциональной структурой государственного управления имеет *системно-функциональный метод* (подход), соблюдение правил и требований которого позволяет упорядочить познавательный, нормативный, информационный, правовой и практический процессы в государственном управлении.

Прежде всего речь идет об *объективизации функций управления*, поскольку процесс определения их смысла и содержания должен идти снизу — от управленческих потребностей и интересов управляемых объектов. Давно уже ведутся дискуссии о том, в каком объеме могут управлять те или иные государственные органы, в том числе и органы местного самоуправления, и рефреном звучит требование все больше расширять компетенцию нижестоящих. Но до сих пор преобладает абстрактный анализ, исходящий в общем из того, что «наверху» вопросы обычно решаются бюрократически, а «внизу» — демократически. Многое сведено к уровням и процедурам принятия управленческих решений, а не к их качеству.

Между тем проблема имеет совершенно иные и весьма объективные основания, суть которых можно свести к *характеру, организации и объему общественных потребностей*, обслуживаемых соответствующими управляемыми объектами. А эти характеристики

потребностей выводят на технологию деятельности управляемых объектов, ее специализацию и кооперацию. Причем положение здесь особо не меняется от того, что многие управляемые объекты могут находиться в частной и иной смешанной собственности и функционировать в условиях свободной рыночной экономики и сферы услуг. В любом случае государство вынуждено наблюдать за общественными процессами, контролировать их протекание в рамках установленных норм (правил), обеспечивать в них соблюдение прав и свобод своих граждан, что еще раз подтвердил текущий финансово-экономический кризис.

Значит, каждый уровень (звено) государственных органов может осуществлять те управленческие функции (в необходимом объеме) и воздействовать на те управляемые объекты, которые непосредственно обеспечивают потребности и интересы населения, волю которого представляют данные государственные органы. Подход от обратного прост: нельзя, чтобы единичное определяло судьбу особенного, а особенное — судьбу общего. При этом разрушаются системные связи. Соответственно каждый вышестоящий уровень должен брать на себя реализацию лишь тех управленческих функций государственных органов, которые не в состоянии осуществлять нижестоящий. В основе перераспределения функций (и соответствующих им полномочий) государственных органов и органов местного самоуправления должны находиться интересы людей и свойства управляемых объектов.

#### **Юридическое оформление функциональной структуры.**

Второй аспект связан с юридическим оформлением управленческих функций государственных органов и закреплением их в компетенции государственных органов. Цели, поставленные перед государственным органом, и набор управленческих функций, которые он призван осуществлять во имя этих целей, должны быть ясно и исчерпывающе описаны в его компетенции. Однако в отечественной нормативной практике данное требование не всегда соблюдается: описание целей и управленческих функций подменено описанием задач, которые якобы призван решать соответствующий государственный орган. Подобная неопределенность в том, что и как обязан делать государственный орган в сфере управления, ведет к тому, что при усиленной управленческой активности управляемые объекты не ощущают действенных управляющих воздействий.

Вопрос о правовой характеристике управленческих функций государственных органов и соответственно об их закреплении в компетенции государственных органов является не абстрактно-теоретическим, а непосредственно *практическим*, поскольку он ведет к совершенствованию правового статуса государственных органов и улучшению на этой основе их управленческой деятельности. Ведь традиционное определение компетенции государственных органов только с учетом их государственно-властных полномочий не позволяет эту компетенцию четко дифференцировать применительно к каждому государственному органу. Не всегда тождественность полномочий устраняется и в результате формулирования дополнительно к полномочиям еще прав и обязанностей органа. Правовое же закрепление (согласованное по вертикали и по горизонтали) управленческих функций государственных органов в их компетенции дает возможность конкретизировать и четко выражать содержание управляющих воздействий различных государственных органов с учетом характера их взаимосвязей с управляемыми объектами и другими государственными органами.

**Моделирование функциональной структуры.** Методика системно-функционального подхода позволяет осветить и такой аспект функциональной структуры государственного управления, как обоснование *типовых моделей управленческих функций* для различных звеньев организационной структуры государственного управления. Ведь как бы ни были специфичны управляемые объекты либо их территориальные и отраслевые подсистемы, в них можно выделить определенный набор потребностей в управляющих воздействиях, которому должен соответствовать и набор управленческих функций одного или нескольких уровней государственных органов. Во многих странах имеется опыт разработки и практического освоения типовых (либо генеральных) схем государственного управления отраслями промышленности, аграрным сектором, социально-культурным строительством, административного упорядочения<sup>1</sup>. Подобная работа ведется и в сфере бизнеса<sup>2</sup>. Правильно подобранная комбинация управлен-

<sup>1</sup> Макмиллан Ч. Японская промышленная система / пер. с англ. М., 1988.

<sup>2</sup> Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления / пер. с англ. М., 1986.

ческих функций государственных органов, согласованная, с одной стороны, с целями управления, а с другой — с управленческими потребностями управляемых объектов, способствует повышению действенности государственного управления.

Основу типологизации управленческих функций образуют *состояние, закономерности и формы* существования и развития различных сфер, отраслей и структур общества. Именно они требуют от государственных органов адекватных им управляющих воздействий. Часто типичных, что вовсе не означает единообразных, шаблонных; типичное тоже дифференцируется, конкретизируется, обогащается новым содержанием.

Квалифицированное моделирование, основанное на определенных классификаторах управленческих функций государственных органов, дает возможность отделять устойчивые функции управления от переменчивых, общие от специфических, внутренние от внешних, долговременные от кратковременных и т.д. И тем самым не консервировать устаревшие функции управления и не мешать становлению новых, перспективных, а добиваться такого положения, при котором функциональная структура государственного управления в каждый исторический момент соответствует общественным запросам и ожиданиям.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Что такое цели государственного управления и как формируется их «древо»?
2. Что такое стратегический уровень государственного управления?
3. Каково соотношение целей, ресурсов и средств их достижения?
4. Дайте характеристику функций государственного управления и оснований выделения их видов.
5. В чем смысл функциональной структуры государственного управления и ее юридического оформления?

## Глава 7

# ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

### 7.1. Сущностные черты организационной структуры государственного управления

Субъектом государственного управления, как уже отмечалось (1.2), выступает государство в целом. От него исходят идеология (целеполагание), содержание и ресурсы государственного управления, которые реализуются непосредственно государственным аппаратом, его органами. Однако это не означает, что все его органы, предприятия, организации и учреждения непременно участвуют в формировании и реализации управляющих воздействий. Многогранность функций государства, разнообразие его связей с обществом определяют и разнонаправленность, и разнохарактерность деятельности различных государственных структур, их подразделений и персонала, разную меру и разные способы их действия в управленческих процессах.

**Суть организационной структуры.** Организационная структура государственного управления – это *особое государственно-правовое явление*, обусловленное общественно-политической природой, социально-функциональной ролью, целями и содержанием государственного управления в обществе. Она включает в себе определенный состав, организацию и устойчивую взаимосвязь человеческих ресурсов, финансовых, технических, кадровых и других средств, выделяемых и затрачиваемых обществом на формирование и реализацию государственно-управляющих воздействий и поддержание жизнеспособности самого субъекта управления – государственного аппарата. В ней концентрируются многие социальные и организационные качества государства. От-

сюда выделение организационной структуры государственного управления из многообразных связей государства и общества и ее специальное понимание.

В качестве системообразующего элемента организационной структуры государственного управления выступает *государственный орган* (или орган государства, что порой различают в юридической литературе), связанный с формированием и реализацией государственно-управляющих воздействий, причем как в целом, в единстве их составных проявлений, так и по отдельным проявлениям: целеполаганию, организации, регулированию и т.д.

В научных работах можно обнаружить различные характеристики государственного органа:

- *функциональные*, раскрывающие его в качестве структуры, выполняющей определенные функции государства;
- *социологические*, рассматривающие его как коллектив людей, выделенный обществом в порядке общественного разделения труда для выполнения возложенных на него государственных задач в соответствующей сфере государственной деятельности;
- *юридические*, указывающие на наделение определенной структуры (коллектива людей) необходимой компетенцией (совокупностью функций и полномочий) либо государственно-властными полномочиями;
- *организационные*, делающие акцент на принадлежности данной (выделенной, самостоятельной) структуры к государственному аппарату, на ее внутреннее построение – организацию элементов и их взаимосвязей. В этой главе речь идет главным образом об организационных свойствах государственного органа и их влиянии на организационную структуру государственного управления.

Организация – это нечто большее, чем просто группа людей, отмечается исследователями из США. Это группа индивидов, объединенных организационными принципами, интересами, процедурами, личностными ценностями, а также формами полномочий и ответственности<sup>1</sup>. Организацию можно охарактеризовать следующим образом:

---

<sup>1</sup> Кинг У., Клиланд Д. Стратегическое планирование и хозяйственная политика / пер. с англ. М., 1982. С. 291.

- формальное явление, образованное путем выделения из какого-либо целого его определенной части в целях возложения на нее (часть) адекватных ей функций целого;
- взаимодействие элементов части как внутри, так и вне ее в целях реализации возложенных на нее функций целого;
- устойчивое (во времени и пространстве) взаимодействие элементов, придающее части определенные контуры и укрепляющее ее силу посредством специализации и кооперации возможностей этих элементов.

Главное в организации состоит не в наборе, количестве и качестве составляющих ее элементов, а в их взаимосвязях, взаимодействиях. Подсчитано, что если организация состоит из 4 элементов (руководитель плюс 3 подчиненных), то в ней возникают (в потенциале) 18 взаимосвязей, из 6 элементов  $(1 + 5) = 100$ , из 8  $(1 + 7) = 490$ , из 10  $(1 + 9) = 2376$  и так по нарастающей – практически по принципу геометрической прогрессии<sup>1</sup>. Разумеется, не все связи «схватываются», не все значимы в равной мере, не все выполняют одну и ту же роль при реализации целей и функций организации, но все они способны влиять на многообразие проявлений организации, что нельзя не учитывать при ее анализе и оценке.

Таким образом, государственный орган (орган государства, орган государственной власти, орган местного самоуправления) представляет собой единичную структуру власти, формально созданную государством для осуществления закрепленных за ней целей и функций.

Следует отличать государственный орган от государственного (унитарного) предприятия, осуществляющего экономическую деятельность на базе государственной собственности; от государственного учреждения, связанного, как правило, с оказанием социальных и духовных услуг; от государственной организации, выполняющей обычно организационные функции в различных сферах общественной жизни. В первом создаются и реализуются управленческие решения и действия, в остальных – материальные, социальные и духовные продукты и услуги.

В государстве, в котором осуществлено конституционное разделение власти по горизонтали – на законодательную, исполни-

---

<sup>1</sup> Мильнер В.З. Теория организации: курс лекций. М., 1999. С. 78.

тельную и судебную с ее сдержками и противовесами и по вертикали (принципы федерализма и самоуправления) – на федеральную, власть субъектов Федерации и местного самоуправления, – организационная структура государственного управления приобретает своеобразную *конфигурацию*, вовлекающую на демократической основе в управленческие процессы разнообразные государственные органы и компоненты общественной системы. Ведь в условиях демократии организационная структура государственного управления призвана обеспечивать подлинное народовластие в стране.

Между тем в политической и управленческой практике постоянно забывается, что *субъектом* государственного управления является государство в целом, т.е. объединенный им народ, а в государстве создан единый, внутренне согласованный государственный аппарат, в котором каждый государственный орган связан с другими государственными органами, а также с повседневной жизнедеятельностью людей (особенно в управляющих объектах). Системность государственного управления отражается и закрепляется главным образом в его организационной структуре, где нет отдельных, изолированных органов, а действует их совокупность, под влиянием которой и развиваются управляемые объекты.

**Состав организационной структуры.** Основу – «несущий стержень» организационной структуры государственного управления – составляют *органы исполнительной власти*. В совокупности они представляют собой наиболее объемную и сложную часть государственного аппарата, сосредоточивающую в себе практически всю управленческую информацию и важнейшие средства государственного принуждения. Такое их положение объективно обусловлено тем, что они призваны оказывать непосредственные управляющие воздействия на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей. Можно иметь высокие и благородные замыслы, научно обоснованные программы, качественные и полные по объему законы, но если все это не будет претворяться ежедневно и по всем аспектам в жизнь, не будет переходить в организованную продуктивную деятельность людей, то оно останется благим пожеланием.

Исполнительная власть должна иметь разветвленную и «пронизывающую» вертикаль, обеспечивающую прохождение, диф-

ференциацию и конкретизацию управленческой информации, особенно директивной (обязывающей), начиная с принятой на самой вершине власти и заканчивая доведением ее до исполнителя. Вполне резонно в Конституции РФ в главе «Федеративное устройство» введено положение о том, что «в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют *единую систему исполнительной власти в Российской Федерации*» (курсив мой. — Г. А.) (ч. 2 ст. 77).

Надо отметить, что если в вопросах о вертикальной соподчиненности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации существуют «сходящиеся» точки зрения и определенные законоположения, то о соподчиненности первых и вторых с местным самоуправлением, в том числе с его исполнительными органами, высказаны различные мнения. Многие стремятся во что бы то ни стало отделить органы местного самоуправления от органов государственной власти и тем самым «разломать» исполнительную вертикаль. Однако при рассмотрении данного вопроса стоило бы учитывать следующие моменты:

а) местное самоуправление (в любых его формах) есть явление демократии, форма народовластия (см. ч. 2 ст. 3 Конституции РФ) и его необходимо развивать в системе демократии и с позиций обеспечения власти народа;

б) местное самоуправление олицетворяет собой пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их между собой; в нем имеет место сочленение общественных форм (в организации) и властных полномочий (в юридической силе управленческих решений);

в) местное самоуправление относится к ряду управленческих явлений, призванных целенаправлять, организовывать и регулировать общественную жизнедеятельность;

г) местное самоуправление является средством реализации инициативы и практического осуществления самодеятельности, воплощения творческой энергии и ответственности населения по месту жительства — это одна из форм реализации прав и свобод человека и гражданина.

В организационной структуре государственного управления местное самоуправление выступает в виде особой подсистемы со своими объектами управления, компетенцией, процедурами и формами организации, материально-финансовым обеспечением, технологией деятельности персонала и другими элементами. Эта подсистема «снизу» связана с населением – носителем и источником власти, в том числе и по отношению к вышестоящим уровням, а «сверху» – с органами государственной власти субъектов Федерации и в целом Федерации. Благодаря этому сохраняется системность государства, общества и государственного управления.

Разные подходы наблюдаются также в вопросе оценки организационных связей между представительными органами государственной власти и местного самоуправления и соответствующими – по горизонтали – исполнительными органами. В демократическом, правовом государстве отсутствуют отношения организационного соподчинения между представительными органами: они ограничены правовыми отношениями, при которых нижестоящий орган обязан соблюдать законный правовой акт вышестоящего. Разделены законодательная и исполнительная власти, из которых каждая имеет свои механизмы формирования и деятельности. Из этого выстраивают умозаключения о том, что представительные органы государственной власти и местного самоуправления якобы совсем не участвуют в государственном управлении и даже не влияют на органы исполнительной власти.

С такой интерпретацией названных организационных связей трудно согласиться. Во-первых, существует их взаимозависимость через механизмы сдержек и противовесов, что особенно ощутимо при решении кадровых вопросов и принятии законов. Во-вторых, представительные органы существенно влияют на исполнительные органы посредством бюджета, а также финансового, кредитного, налогового и иного регулирования; здесь они во многом целенаправляют исполнительные органы. В-третьих, представительные органы путем принятия законов или иных нормативных правовых актов формируют правовые основы общественной жизни и создают нормативную базу для деятельности органов исполнительной власти. Игнорировать подобные взаимозависимости, недооценивать значение горизонтальных

организационных связей — значит неоправданно суживать и обеднять государственное управление как сложное, общественное системное явление. Кстати, этим и ослабляется государственное управление, поскольку вместо сотрудничества, взаимоподдержки возникают отношения конкуренции и противопоставления.

Нет единой точки зрения и в вопросе о соотношении судебной системы и организационной структуры государственного управления. Абсолютизация разделения власти приводит многих к суждениям о том, что суды (да и прокуратура) не участвуют в формировании и реализации управляющих воздействий. Но суды могут в порядке обжалования приостанавливать или отменять управленческие решения и по обращениям граждан выносить свои акты, отличающиеся или даже противоречащие управленческим решениям. Право надзора за законностью управленческих решений закреплено за прокуратурой. В правовом государстве, о чем свидетельствует и текст Конституции РФ, весьма обширен объем судебной защиты и высок авторитет судебных актов. Не замечать широкого влияния органов суда и прокуратуры на государственно-управленческие процессы вряд ли целесообразно.

**Понятие организационной структуры.** Как бы ни были все органы единой государственной власти, принадлежащей народу, разделены по целям, функциям, полномочиям, профессионализму и деятельности, все они в конечном счете предназначены для того, чтобы упорядочивать общественные отношения и процессы, влиять разными способами на сознание, поведение и деятельность людей и их коллективов, т.е. управлять. Другое дело, что формы и методы, масштабы и глубина их влияния различны.

Следовательно, если понимать под организационной структурой государственного управления не только совокупность органов исполнительной власти, традиционно занимающихся исключительно управлением, но и систему организационных связей, влияющих на управление, то нельзя не признать, что эта структура подключает к управлению (вводит в управленческие процессы) различные проявления, стороны, зависимости практически всех органов государственной власти и местного самоуправления, которые в той или иной степени соучаствуют в формировании и реализации государственно-управляющих воздействий.

## 7.2. Построение организационной структуры государственного управления

Конкретные очертания, расположение и взаимодействие элементов, их вертикальные и горизонтальные зависимости, формы связи и их возможности организационная структура государственного управления получает под влиянием многих объективных и субъективных условий и факторов. Они в разных государствах и в разное время имеют свою специфику, без учета которой трудно понять, почему существует такое большое многообразие организационных структур государственного управления.

**Внешние условия и факторы.** Среди внешних условий и факторов, находящихся как бы вне государственного управления, особое значение принадлежит комплексу ранее названных (3.1) объективных условий, в пределах и на основе которых функционирует данное государство. Как показывает опыт, попытки не замечать этих условий и «внедрять» откуда-либо взятую модель организационной структуры государственного управления не приносят большой пользы. Любое копирование без адаптации к собственным объективным условиям и факторам не обеспечивает должной эффективности организационной структуры государственного управления.

Сильное, во многом определяющее, влияние на организационную структуру государственного управления оказывают *состояние и размещение управляемых объектов* (4.1, 4.2). Субъект управления (государственный аппарат) не должен воспроизводить в себе все элементы и взаимосвязи общественной системы. Достаточно выделения актуальных управляемых объектов и обеспечения воздействия на их управляющие параметры. Но если это сделано, и государство берет на себя функции управления теми или иными общественными процессами, то оно в организационной структуре своего управления обязано предусматривать необходимые взаимосвязи с данными процессами и прохождение по ним определенных управляющих воздействий. Традиционно по объектному основанию в организационной структуре государственного управления различают «блоки» органов управления: а) экономическими процессами; б) социально-культурными процессами; в) административно-политическими процессами. В этом

аспекте все зависит от структуры управленческих потребностей управляемых объектов.

По отношению к организационной структуре государственного управления в качестве объективных выступают *общественные функции* государства (2.3), проводимая им *государственная политика* (2.4) и возникающие на их основе цели и функции государственного управления (6). Разумеется, что в организационной структуре государственного управления должно быть сосредоточено столько организационного потенциала, сколько его достаточно для рационального, полного и эффективного осуществления каждой из общественных функций государства – политической, социальной, экономической и международной. В серьезном организационном обеспечении нуждается также каждое из основных направлений государственной политики. И, конечно, на определенные организационные возможности должны опираться цели и функции государственного управления. В противном случае многие политические документы и законы останутся действующими только на бумаге.

Однако в России никак не могут прийти к тому пониманию, что цели и функции управления являются первичными, образующими, формирующими по отношению к организационным элементам государственного управления, что последние создаются для реализации первых. Все пока делается наоборот: сначала создается некая организационная структура, а затем под нее или для нее начинают придумывать цели и функции. А поскольку придумать новое часто не удастся, то ограничиваются описанием в их статусах полномочий и форм деятельности. В результате оказывается, что структур много, а общественных результатов от этого мало.

**Внутренние условия и факторы.** Большое значение имеют внутренние условия и факторы, содержащиеся в самом государственном управлении. Это, во-первых, *человеческий потенциал*, особенно находящийся в государственном аппарате, замещающий политические и административные государственные должности. Слабая подготовка и компетентность управленческих кадров обычно ведут из-за необходимости компенсации данных явлений к усложнению организационной структуры государственного управления.

Во-вторых, *информационное обеспечение государственного управления*, связанное, с одной стороны, с адекватным отражением уп-

равленческих потребностей и интересов управляемых объектов, а с другой – с концентрацией и направлением управленческих ресурсов органов управления на практическую реализацию целей и функций государственного управления. Информация призвана соединять в управлении объективное и субъективное, нести достоверные данные об объективизации и объективации любого управленческого процесса. Когда такой информации нет или ее недостаточно, то государственное управление функционирует либо вхолостую, либо с большими помехами.

В-третьих, *демократизм государственного управления*, позволяющий обществу свободно и постоянно выдвигать перед государством (его аппаратом) свои проблемы и запросы, вводить в управление свой интеллектуальный потенциал, а государственным органам непосредственно ощущать общественную пользу своих управляющих воздействий.

В-четвертых, *стиль государственного управления*, в котором воплощается способность управленческих кадров осваивать современные научные методы и технические средства управления и использовать их в целях более рационального и эффективного управления общественными процессами.

Для выбора модели построения организационной структуры государственного управления и отвечающих ей организационных оснований важное значение имеет понимание организации как свойства определенного общественного явления и одновременно как источника («генератора») его возможностей. Организация – это комплекс взаимосвязанных элементов, к которым относят, «во-первых, цель, задачу (или задачи); во-вторых, разработку системы мероприятий для реализации цели и разделения задачи на отдельные виды работ, которые могут быть поручены определенным членам внутри организации; в-третьих, интеграцию отдельных работ в соответствующих подразделениях, которые могли бы их координировать различными средствами, включая сюда и формальную иерархическую структуру; в-четвертых, мотивацию, взаимодействие, поведение, взгляды членов организации, которые отчасти определяют мероприятия, направленными на реализацию ее целей, а отчасти же носят личный, случайный характер; в-пятых, такие процессы, как принятие решений, коммуникации, информационные потоки, контроль, поощрение и наказание, имеющие решающее значение для обеспе-

чения выполнения целей организации; в-шестых, единую организационную систему, которая понимается не как особый дополнительный признак, а как внутренняя согласованность, которая должна быть достигнута между всеми вышеуказанными элементами организации»<sup>1</sup>.

Значит, когда делается выбор модели построения и идет процесс построения или модернизации организационной структуры государственного управления, при этом учитывается много условий и факторов, а также элементов, включаемых в организацию, и вместе с тем преследуется много сугубо управленческих целей. От избранной и созданной модели организационной структуры зависит впоследствии рациональность и эффективность государственного управления.

**Основания построения.** В организационных структурах, в том числе и государственного управления, используется несколько организационных оснований, которые формируют соответствующие типы структур.

*Линейное* (или чисто линейное) *основание* создает структуру, при которой преобладает вертикальная, однонаправленная подчиненность государственных органов, образующая в завершенном виде строгую иерархическую пирамиду. Здесь чаще всего соблюдается единоначалие, когда одно лицо на каждом уровне вертикали сосредоточивает в своих руках ведение управленческих процессов в возглавляемом им государственном органе, и единство распорядительства, когда исполнительные команды передаются строго от одного лица к другому. Линейный тип структуры жестко формализован и придает ей устойчивость, надежность, последовательность. Он благоприятен для исполнения, четкого проведения в жизнь властных требований. Но в нем слабо выражены обратные связи, ограниченно представлено многообразие жизни, что снижает его универсальность и эффективность.

*Функциональное основание* ведет к формированию государственных органов, специально приспособленных к выполнению конкретных функций управления. Это позволяет под каждую из реализуемых функций управления подобрать высокопрофессиональный аппарат специалистов. В то же время данное основание порождает

---

<sup>1</sup> Гвишиани Д.М. Организация и управление. М., 1972. С. 185.

ет очень сложную проблему межфункциональной координации, которая ограничивает достоинства специализированного ведения отдельных функций управления.

*Линейно-функциональное основание* обеспечивает соединение достоинств линейного и функционального оснований и способствует созданию структуры, в которой одни органы принимают управленческие решения и властно проводят их в жизнь, а другие обеспечивают их информацией консультативного, статистического, планирующего, координационного и иного свойства. В итоге повышается уровень государственного управления.

Развитие самоуправленческих механизмов в управляемых объектах (в условиях демократии и рынка) заставляет искать новые организационные основания для структур управления. В последние десятилетия во многих странах все большее внимание привлекает *программно-целевое основание*, в соответствии с которым в основу организационной структуры закладывается какая-либо цель (либо сумма целей) или комплексная программа и им подчиняются соответствующие элементы и их взаимосвязи. Это способствует интеграции интеллектуальных, природных, производственных, информационных и иных ресурсов для решения актуальных общественных проблем. Можно полагать, что за программно-целевыми структурами управления, прежде всего государственного, большое будущее.

Свою роль в этом отношении может сыграть так называемое *матричное основание* структур управления, совмещающее линейное и программно-целевое управление. Такой смешанный тип структуры, связанный, как правило, с территориальным управлением, обеспечивающим комплексный подход к управленческим процессам на определенной территории, будучи дополненный программно-целевыми структурами, решающими отдельные проблемы, дает возможность гибкого, адаптационного подхода к развивающимся, динамическим управляемым объектам и умелой координации их многообразия.

В распоряжении проектировщиков организационной структуры государственного управления или отдельных ее подсистем имеется немало и других организационных оснований (типовых модулей), которые при необходимой «привязке» их к объективным и субъективным условиям и факторам способны поддерживать эту структуру в гармоничном и действенном состоянии.

### 7.3. Орган, звено, подсистема субъекта государственного управления

Признание государственного органа в качестве системообразующего элемента организационной структуры государственного управления требует специального рассмотрения типовых внешних взаимосвязей, формирующих (предопределяющих) его внутреннюю организацию.

**Условия формирования органов.** В научной литературе отмечается, что каждая самостоятельная единичная структура управления должна иметь такие внешние связи, которые были бы в состоянии обеспечивать и регламентировать:

- полноту ответственности каждого управленческого органа за достижение поставленной перед ним цели (подцели) либо функции управления;
- сбалансированность целей всех звеньев определенного уровня управления по отношению к целям вышестоящего уровня;
- комплексность выполнения (взаимосвязанность) всех функций управления, относящихся к реализации каждой поставленной цели, как по вертикали, так и по горизонтали взаимодействия;
- наиболее рациональное разделение и кооперацию усилий между звеньями и уровнями государственного аппарата с точки зрения выполняемых функций управления, минимизацию их дублирования, а также обоснованное взаимодействие линейно-функционального и программно-целевого типов структур;
- концентрацию прав (полномочий) и ответственности при решении каждой управленческой задачи за счет рационального перераспределения компетенции на каждом уровне управления по горизонтали и делегирования полномочий по вертикали;
- полное соответствие организационно-экономического механизма контроля исполнения объема компетенции в области ответственности и прав (полномочий) принятия решений по каждой управленческой задаче<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Мильнер Б.З., Евенко Л.И., Рапопорт В.С. Системный подход к организации управления. М., 1983. С. 54–61.

При создании (преобразовании) государственного органа необходимо видеть его положение в организационной структуре государственного управления и, следовательно, руководствоваться существующими *классификациями* государственных органов, особенно тех, которые реализуют функции исполнительной власти. Единой классификации государственных органов, действующих в сфере государственного управления, нет, ибо в каждой стране и в каждый исторический момент она своеобразна и призвана отвечать запросам дня. Но существуют критерии, на основе которых она может проводиться:

- *территориальный масштаб компетенции*, исходя из которого органы делятся на федеральные (центральные), органы субъектов Федерации, их местные органы, а также органы местного самоуправления;
- *субординация органов между собой*, вследствие чего среди них различают вышестоящие и нижестоящие;
- *порядок образования органов*, по которому они подразделяются на образуемые (вышестоящим органом в рамках его компетенции) и избираемые (либо населением, либо представительным органом);
- *характер и содержание компетенции*, что ведет к разделению на органы общей, отраслевой и межотраслевой (функциональной) компетенции;
- *порядок разрешения вопросов компетенции*, служащий основанием для выделения органов коллегиального управления и органов единоличного управления.

По *источнику финансирования* иногда различают органы бюджетные и экономически самостоятельные (за счет отчислений от управляемых объектов), однако представляется, что органы государственного управления (в широком смысле), связанные с властью, должны быть только бюджетными, но сохранять определенную стимулирующую зависимость, обусловленную качеством управления.

**Признаки звена.** Организационная структура государственного управления состоит из множества государственных органов, которые различаются между собой и в то же время могут иметь немало общего, тождественного, типичного. Государственные органы, которые характеризуются одинаковым положением и однородностью осуществляемых управленческих функций, обо-

значают понятием «звено *государственно-управляющей системы*». Основными признаками, позволяющими относить государственные органы к тому или иному звену организационной структуры управления, служит известная идентичность (совпадение) их правового статуса, структуры и внешних взаимосвязей (как с управляемыми объектами, так и в рамках субъекта государственного управления).

В качестве звеньев организационной структуры государственного управления можно рассматривать: Президента РФ, Правительство РФ, федеральные министерства, другие центральные органы федеральной исполнительной власти; президентов, глав субъектов Федерации, правительства субъектов Федерации, министерства и другие органы исполнительной власти субъектов Федерации; исполнительные органы местного самоуправления. Выделение звеньев организационной структуры государственного управления позволяет вырабатывать для каждого из них типовые правовые статусы, «внутренние» структуры, наборы взаимосвязей в системе государственного управления и соответственно анализировать и оценивать их рациональность и эффективность. Статусные элементы звена государственно-управляющей системы в то же время представляют собой отправные ориентиры для организационного построения конкретного государственного органа. Тем самым в государстве организационный процесс приобретает определенную упорядоченность и экономичность.

**Свойства подсистемы.** Государственные органы в отношении управляемой системы выступают во взаимосвязи и взаимодействии, объединенные в специализированную по тем или иным признакам целостность. Такая целостность образует соответствующую подсистему органов в организационной структуре государственного управления. Несмотря на множественность и разнообразие подсистем органов, среди них можно выявить немало общего, определяющего место и роль подсистемы в управлении общественными процессами:

- в состав подсистемы входят государственные органы, компетенция которых сформулирована по какому-либо одному ведущему признаку (область экономики, сферы услуг, функция государственного управления, комплексная программа, территория);

- между органами, входящими в соответствующую подсистему, устанавливаются прямые структурно-функциональные связи субординации;
- каждая подсистема государственных органов внутренне организована (имеет свою собственную структуру), обособлена от других подсистем и возглавляется определенным центром – высшим органом в данной подсистеме;
- органы и взаимосвязи определенной подсистемы государственных органов обладают значительной устойчивостью, постоянством и выступают вовне (в том числе и в организационной структуре государственного управления) в качестве специфического единого целого;
- подсистема государственных органов (и входящие в ее состав компоненты) имеют особые, только ей присущие виды взаимодействия с управляемыми объектами и другими подсистемами государственных органов.

Подсистемы государственных органов имеют как вертикальное построение (к примеру, федеральные органы исполнительной власти), так и горизонтальное (органы территориального управления субъекта Федерации, города, района). Необходимо рациональное сочетание возможностей и ограничений каждой из подсистем, их взаимодополнение и формирование сбалансированной организационной структуры государственного управления. Это обеспечивается взаимосвязями ее компонентов, благодаря чему достигаются целостность подсистем и их объединение в организационную структуру. В качестве существенных выделяются следующие взаимосвязи:

- *построения*, через которые происходят установление и преобразование как всей организационной структуры, так и ее подсистем, отдельных органов, а также внутренней организации и состава;
- *функциональные*, отражающие каналы формирования и реализации внутренних управленческих функций государственных органов и обеспечивающие целостность и динамичность организационной структуры и ее составных частей;
- типа «*обратная связь*», позволяющие постоянно контролировать активность и целесообразность движения и структуры различных звеньев и отдельных органов, проверять их соответствие объективным запросам;

- *информационные*, создающие условия взаимодействия информацией между всеми компонентами организационной структуры государственного управления.

Множественность и разнохарактерность компонентов (органов, звеньев, подсистем) организационной структуры государственного управления обуславливают актуальность ее правильного построения, необходимость постоянного совершенствования структур различных звеньев, подсистем, их взаимодействий и, главное, непрерывной рационализации ее связей с управляемыми объектами. Основная проблема необходимого здесь системного подхода заключается не столько в учете всего многообразия (т.е. всей совокупности) связей, существующих в организационной структуре государственного управления, особенно межличностных, сколько в анализе и построении систематизированной типологии, фиксирующей разнокачественность связей на каждом уровне и в каждом вертикальном срезе. А для этого нужны как соответствующие знания, так и умение применить их на практике.

## 7.4. Организация государственного органа

Под *структурой* государственного органа обычно понимается совокупность его подразделений, а в них должностей, схема распределения между ними функций и полномочий, возложенных на орган, система взаимоотношений этих подразделений и должностей. Структура государственного органа зависит от места органа в организационной структуре государственного управления общественной жизнедеятельностью. Она всецело подчинена реализации компетенции государственного органа и строится сверху вниз. Для нее часто используется синоним «штатное расписание».

Необходимо учитывать, что между структурами различных государственных органов существует организационная взаимозависимость. Особыми являются отношения между органами со сложной и простой структурой. Смысл структуры конкретного государственного органа можно понять лишь через раскрытие его связей со структурой управляемых объектов и других государственных органов, в том числе и различных по функциональному предназначению.

Те органы, которые непосредственно связаны с управляемыми объектами, прямо воздействуют на общественную жизнедеятельность.

тельность, должны иметь структуру, во-первых, отвечающую объективно необходимым запросам управляемых объектов в управляющих воздействиях, во-вторых, обеспечивающую дифференциацию и усиление управляющего воздействия со стороны вышестоящих органов. Для государственных органов, занимающих в «иерархии» высшие ступени и осуществляющих воздействие на управляемые объекты опосредованно, через другие органы, необходима приспособленность структуры для выполнения этой их целевой роли. Структура государственного органа призвана также создавать условия для рациональной организации и эффективного руководства деятельностью его собственного аппарата. Соответственно она должна отвечать некоторым требованиям, среди которых можно выделить следующие:

- *мобильность*, в соответствии с которой численный состав и количество внутренних подразделений государственного органа устанавливаются по оптимальным критериям управляемости;
- *оперативность*, определяющая сложность внутренних и внешних связей государственного органа, быстроту и сохранность прохождения управленческой информации, своевременность принятия и организации исполнения решений;
- *экономичность*, которая обуславливает необходимость определения стоимости содержания аппарата управления и затрат на осуществление управленческой деятельности его сотрудниками.

#### **Обеспечение управляемости в государственном органе.**

Особую проблему при формировании и оценке структуры государственного органа представляет определение потенциальной нормы управляемости, отталкиваясь от которой можно полагать, что данная структура справится с возложенными на нее целями, функциями и полномочиями, является достаточной и может гарантировать необходимый уровень управления соответствующими процессами. Наиболее интересные рассуждения по этой проблеме представлены польским исследователем С. Ковалевски, который систематизировал названные факторы.

##### *1. Факторы, определяемые порученными задачами:*

- значимость задач, порученных группе специалистов для выполнения;
- трудность задач;

- разнородность задач;
- координация;
- задачи, вызывающие необратимые последствия.

2. *Факторы, зависящие от личности руководителя:*

- степень самостоятельности руководителя;
- вспомогательный персонал;
- деятельность, не связанная с руководством;
- метод управления;
- планирование.

3. *Факторы, зависящие от персонала:*

- квалификация персонала;
- трудовая интеграция;
- деятельность неформальных групп;
- культура общения;
- текучесть кадров.

4. *Факторы технического характера:*

- вертикальный диапазон руководства;
- связь;
- размещение на поле деятельности;
- привитие навыков исполнения заданий;
- оснащение;
- структура учреждения;
- социотехнические элементы;
- равномерный темп работы;
- контроль;
- информационная система;
- техника обработки информации<sup>1</sup>.

Поэтому если подходить к структуре государственного органа с точки зрения ее рациональности и эффективности, то надо просчитать («взвесить») немало факторов, порой противоречащих друг другу, прежде чем прийти к выводу о ее соответствии закрепленной компетенции. Точкой отсчета здесь являются два момента: организационно-правовая форма реализации компетенции (нормативно установленная) и соответственно руководящее звено, уполномоченное на реализацию этой компетенции в должной форме.

---

<sup>1</sup> Ковалевски С. Научные основы административного управления / пер. с польск. М., 1979. С. 63–71.

**Руководящее звено органа.** Первая задача в построении структуры любого государственного органа заключается в четком определении руководящего звена, т.е. той совокупности государственных должностей, которая по правовому статусу органа непосредственно связана с применением властных полномочий, выраженных в управленческих решениях. В коллегиальном государственном органе это состав должностей, образующих соответствующую коллегию — руководящее звено данного органа. В единоначальном государственном органе — это его руководитель и тот из его заместителей, кто уполномочен на принятие решений при его отсутствии. Существует мнение, что компетенция государственного органа будто бы распределяется между его структурными подразделениями. Однако с ним нельзя согласиться. Ведь таким образом разрушаются единство воли, логика решений и упорядоченность ответственности. Структурные подразделения не обладают компетенцией государственного органа, а в профессиональном отношении обеспечивают деятельность руководящего звена.

**Подразделения в органе.** Вторая задача исходит из первой и состоит в таком построении подразделений, чтобы они могли сполна и качественно способствовать руководящему звену в осуществлении компетенции своего государственного органа. Естественно, что в рамках закрепленных за ними объемов и видов управленческой деятельности подразделения выполняют необходимые управленческие действия, в которых они выступают именно как подразделения. Есть разные подходы к построению подразделений: при *горизонтальной структуре* создается крупная группа должностей, которая возглавляется одним руководителем (к примеру, один руководитель на шесть подчиненных); при *вертикальной структуре* создаются небольшие группы должностей с подчиненностью нескольким руководителям (из тех же семи должностей создаются два сектора по две должности во главе с руководителем сектора и над ними — руководитель подразделения).

Многие аналитики считают более рациональной горизонтальную структуру, ибо она сближает исполнителя с руководителем, улучшает общение, обеспечивает гибкость и возможности взаимозамены, позволяет объективнее оценивать исполнение должностей, яснее делает ответственность, создает благоприятную среду. Оптимальным подразделением с горизонтальной структурой

рой признается такое, с руководством которым может справиться один человек. В среднем оно состоит из семи человек.

Между тем на практике преобладают вертикальные структуры подразделений. Это в основном объясняется стремлением к большей оплате соответствующих усилий, что порой нельзя сделать иначе как замещением более высокооплачиваемой должности. В результате в федеральном министерстве обычно от министра до специалиста-исполнителя можно насчитать семь-восемь ступеней руководящих должностей. Идет во многом пустая передача управленческой информации сверху вниз и снизу вверх с дополнительной задержкой во времени и к тому же с «шумами». Сказывается и аспект мотивации, ибо отдаление исполнителя от руководящего звена снижает эффективность его усилий.

Преобладание вертикальных структур в построении подразделений и прямой их выход на руководящее звено ведут к ослаблению горизонтальных организационных связей между ними (горизонтальная координация) и, более того, к проявлению элементов конкуренции за влияние на реализацию компетенции государственного органа. Групповой интерес начинает доминировать над общим интересом коллектива государственного органа. И надо искать точки сочленения с тем, чтобы нейтрализовывать последствия вертикальной структуризации государственных органов.

**Государственная должность.** К третьей решаемой задаче относятся выделение и описание в государственном органе должностей и рабочих мест. Разница между государственной должностью и рабочим местом видится в том, что по должности выполняется деятельность, которая в той или иной мере, но непосредственно связана с реализацией компетенции государственного органа, с обслуживанием властных полномочий руководящего звена. Государственная должность — это постоянное юридическое установление в государственном органе, характеризующее объем, содержание и ресурсы деятельности по реализации компетенции последнего. Рабочее место представляет собой вид и объем деятельности по обслуживанию, вспомогательному обеспечению управленческих процессов в государственном органе (содержание в порядке помещений, связь и техническое обслуживание информационных систем, транспорт и т.д.).

Должность описывается через управленческие обязанности и полномочия. Это ключевое понятие для осознания того, что должно происходить по должности. Исполнение должности измеряет

ся соотношением деятельности ее занимающего с компетенцией государственного органа и влиянием на ее осуществление. Последствия управленческих решений и действий, реальный уровень управляемости соответствующих процессов – вот критерий анализа и оценки исполнения должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Формирование должностей также требует знания и соблюдения определенных правил. К примеру, таких, как согласование обязанностей, полномочий и ответственности; соответствие объема деятельности физическим возможностям человека; значимость и детальность порученных задач (проблем); равновесность стимулов и санкций; возможность самовыражения и повышения квалификации; специализация и автоматическое замещение отсутствующего; обеспеченность информацией и орудиями труда; координация должностных усилий по вертикали и горизонтали и др.

При построении структуры государственного органа используются те же основания, что и при построении организационной структуры государственного управления с модификацией применительно к особенностям органа. Выделяются следующие структуры государственных органов: линейные, функциональные, линейно-функциональные, программно-целевые, а также линейно-штабные, при которых в органе при руководящем звене создается специальное подразделение для его интеллектуально-информационного обеспечения.

Определяющая проблема организационной структуры государственного управления – превращение государства и его аппарата (совокупности всех органов и должностей) в рациональную, динамичную и эффективно функционирующую систему.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Что такое организационная структура государственного управления?
2. Каковы основания построения организационной структуры государственного управления?
3. Назовите организационные уровни государственного управления и дайте описание подсистем государственного управления?
4. В чем заключается организация государственного органа?

## Глава 8

# ФЕДЕРАЛИЗМ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

---

Эта глава имеет философско-идеологический характер, поскольку показывает, как цели, функции и организация управления должны обеспечивать главное для жизни государства — его связь с населением, пребывающим на его территории, причем связь, которая через всеобщее, особенное и единичное доходила бы до каждого человека. Все поставленные здесь вопросы рассматриваются через решение данной социологической проблемы.

### 8.1. Федеративное устройство государства

Российская государственность по множеству признаков уникальна (неповторима), ибо те процессы миграции и взаимодействия многочисленных народов, которые происходили на территории евразийской равнины в течение по меньшей мере последнего тысячелетия, нигде не обнаруживают себе аналогов. Следовательно, и рассматриваться они должны как самобытные. Для современной теории особый интерес представляют исторические последствия этих процессов, поскольку именно они фиксируются в виде понятий и терминов, используемых для общения, описания, информационного обмена, обучения и передачи последующим поколениям.

**Суть федерализма.** Если не пытаться придавать давним явлениям современные очертания, что порой неоправданно делается<sup>1</sup>, то необходимо признать, что впервые проблема федерализ-

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф.* Федерализм в истории России. Кн. 1. М., 1992. С. 41–107.

ма была поднята, обоснована, нормативно определена и организационно реализована «отцами-основателями» США. Как раз разъяснения проекта американской Конституции 1787 г. А. Гамильтоном, Дж. Джеем и Дж. Мэдисоном получили наименование «Федералист»<sup>1</sup>. С момента своего возникновения эта проблема носила государственно-правовой характер и связывалась с построением и распределением государственной власти, принадлежащей народу. Федерализм понимался как комплексное явление и рассматривался в виде сочетания формы демократии, механизма конституционного правления, структуры самоуправляющегося общества.

В трактовке современных авторов концепция американского федерализма усматривается в следующем: «Каждая единица правления действует в соответствии с условиями и сроками, определенными в Конституции, которая служит правовой хартией, закрепляющей разделение и распределение полномочий в этой единице правления. Определение в Конституции сроков полномочий и условий их осуществления происходит в результате принятия конституционных решений; тот, кто осуществляет полномочия правления, не имеет власти устанавливать или изменять условия, закрепленные в Конституции. Ключевой признак демократии, по сути, заключается в том, что народ через процессы принятия конституционных решений контролирует разделение и распределение властных полномочий посредством конституционно-правовых механизмов»<sup>2</sup>.

С тех пор в более чем 25 странах, где принято федеративное устройство, сущность федерализма сводилась и сводится к следующим положениям, если не принимать во внимание естественные особенности разных государств:

- конституционно закрепленная *форма государственного устройства*, при которой составные части населения единого государства (штаты, земли, провинции, республики, области и т.п.) обладают большим объемом самостоятельных полномочий по государственному управлению в различных сферах общественной жизни;

---

<sup>1</sup> Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея / пер. с англ. М., 1986.

<sup>2</sup> *Остром В.* Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество? / пер. с англ. М., 1993. С. 63–64.

- конституционный *принцип распределения государственной власти*, принадлежащей народу, по вертикали, при котором каждый уровень организационной структуры, включая и местное самоуправление, имеет строго определенный, взаимосвязанный и ограничивающий друг друга объем властных полномочий;
- конституционно согласованная *составная часть механизма управления* обществом своими делами в целом и конкретно по уровням, поскольку федерализм предполагает осуществление власти народа через все организационные структуры;
- конституционная (и организационная) *гарантия прав и свобод человека и гражданина*, ибо только распределенная государственная власть способна оберегать общество от попыток узурпации власти какой-либо структурой или личностью.

**Предыстория российского федерализма.** В истории России проблема федерализма возникла после Октябрьской революции 1917 г. О ней в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа от 12 января 1918 г. было сказано так: «...2) Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как *федерация* (курсив мой. — Г. А.) советских национальных республик»<sup>1</sup>. На Третьем Всероссийском съезде Советов была принята также резолюция «О федеральных учреждениях Российской Федерации». Высказанные в данных документах идеи позже закреплены в Конституции РСФСР, принятой 10 июля 1918 г., в которой в разделе II ст. 11 устанавливалось следующее: «Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединиться в автономные областные союзы, во главе которых, как и во главе всяких могущих быть образованными *областных объединений вообще* (курсив мой. — Г. А.), стоят областные Съезды Советов и их исполнительные органы.

Эти автономные областные союзы входят на началах федерации в Российскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику»<sup>2</sup>.

Намечались подходы к формированию федеративной российской государственности в форме Советов. Но они не получили

<sup>1</sup> Декреты Советской власти. Т. 1. 25 октября 1917 г. — 16 марта 1918 г. М., 1957. С. 341.

<sup>2</sup> Съезды Советов в документах. 1917—1922 гг. Т. 1. М., 1959. С. 73.

практического развития. Началось дробление некогда единой территории на национальные государства. Восторжествовал принцип самоопределения наций вплоть до отделения и образования самостоятельного государства. Скорее всего, он имел свои объективные основания, ибо вовлекал в соответствующие процессы миллионы людей. В целом это очень сложный вопрос, относящийся к национальной проблематике, и он требует специального рассмотрения, чему посвящено большое число научных публикаций. Здесь же идет речь только о развитии идей и принципов федерализма.

Когда в 1922 г. из четырех государственных образований (БССР, ЗСФСР, РСФСР, УССР), в числе которых было два федеративных, образовался СССР, то его продолжали считать федеративным государством, хотя в учредительных документах — Декларации об образовании СССР и Договоре об образовании СССР — речь шла о *союзном* образовании. И впоследствии во всех конституционных актах Союза ССР вплоть до его разрушения за субъектами Союза ССР — союзными республиками — признавались государственный суверенитет и право свободного выхода из СССР. А это с юридической точки зрения признаки не единого федеративного государства, а конфедерации<sup>1</sup>. Своеобразно выглядела и РСФСР, которая считалась Федерацией, но в ней к внутренним государственным образованиям относились лишь автономные республики, статус административных автономий имели автономные области и автономные округа, а остальные (и основные по населению и экономическому потенциалу) административно-территориальные единицы (края, области) управлялись, как в унитарном государстве. Более того, часто помимо государственных органов РСФСР они напрямую управлялись союзными органами, так как преобладающая масса управляемых объектов считалась в союзном подчинении. Иными словами, национальное и административно-территориальное устройство СССР было соткано из серьезных юридических и организационных противоречий, что постоянно приводило к недоразумениям. Возможность исправить положение, четко и на демократической основе отработать государственно-правовые институты федератив-

---

<sup>1</sup> О признаках конфедерации см.: Федерация в зарубежных странах. М., 1993. С. 6–7.

ного устройства СССР предоставлялась не один раз, но она так и не была использована<sup>1</sup>.

Российская Федерация только недавно вступила на путь построения демократического, правового, федеративного государства. И многое на этом пути еще надо сделать и немало «подводных камней» и «течений» преодолеть.

**Становление Российской Федерации.** На пути становления России как подлинно федеративного государства сделано два важных шага. Прежде всего это подписание в марте 1992 г. Федеративного договора. Данный документ носил учредительный характер, поскольку впервые в истории России он был подготовлен и подписан на равноправной основе полномочными представителями органов государственной власти тех образований, которые выразили желание быть субъектами Федерации, и полномочными представителями федеральных органов государственной власти.

Это было не традиционное, идущее сверху вниз расширение прав или полномочий, а равноправное и компромиссное согласование интересов общих (федеративных) и особенных (субъектов Федерации). Была заложена новая формула распределения, организации и реализации государственной власти, принадлежащей народу (принцип демократии), по всей территории страны.

Второй шаг, практически продвинувший то, что было заложено в Федеративном договоре, — принятие посредством всенародного голосования 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации. В ее тексте сформулированы нормы, которые создают необходимые правовые основы для развития России как федеративного государства в современной интерпретации данного понятия. Особое значение принадлежит тому юридическому факту, что Конституция признала, с одной стороны, равноправие субъектов Российской Федерации между собой (ч. 1 ст. 5), а с другой — равноправие всех субъектов *во взаимоотношениях* с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5). Это серьезный прорыв в демократизации государственного устройства, имеющий своим источником и целью равные права и свободы человека и гражданина безотносительно места его проживания и специфических признаков.

---

<sup>1</sup> См.: Атаманчук Г.В. Новый договор: только ли полномочия? / Союз. 1990. № 30; *Он же*. Управление: всегда есть варианты. М., 1999. С. 91–99.

Закрепление федерализма на уровне и в рамках Конституции РФ обеспечило дальнейшее его развертывание и конкретизацию в конституциях и уставах субъектов РФ. Причем проблема заключается не в простом повторении конституционных записей, что и не содержит в себе большого смысла, ибо Конституция РФ имеет «высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации» (ч. 1 ст. 15), а в выделении, осмыслении и нормативном регулировании особенного, а порой и уникального в жизнедеятельности равноправных и свободных людей на той или иной территории. Однако принципы федеративного устройства будут реализованы в полном объеме тогда, когда будут урегулированы все нюансы государственно-правового взаимодействия Федерации в целом и ее субъектов, федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, а также органов государственной власти субъектов РФ и органов их местного самоуправления.

Между тем при рассмотрении и разрешении названных проблем часто смешиваются, а то и отождествляются два принципиально разных явления: **конституционно-правовой статус субъекта РФ** как определенного территориального социально-экономического и государственно-правового образования, т.е. части территории и населения государства, и **организация государственного управления** (структура государственной власти) в каждом из субъектов. Если первый логично предполагает равноправие без относительно специфических признаков (ст. 5 Конституции РФ), то вторая требует учета, с одной стороны, целостности государственного аппарата — механизма реализации власти народа, а с другой — уникальности каждого субъекта РФ и построения управления в соответствии с ней. Управление существует для управляющих объектов, обеспечения жизнедеятельности людей. Значит, именно в управлении может больше всего сказываться национальная специфика субъекта РФ, в том числе и любой административной области.

Требуется наличие упорядоченного, внутренне согласованного правового пространства Российской Федерации как по горизонтали — на всей ее территории, так и по вертикали — между различными уровнями правового регулирования. Но здесь порой вызывает различное толкование такое правовое явление, как суверенитет, и это требует его теоретического анализа.

## 8.2. Государственный суверенитет

Суверенитет принадлежит к числу важных социальных явлений, сыгравших и играющих в истории весьма противоречивую и многогранную роль. Термин «суверенитет» нередко используют для обозначения различных свойств экономики, социальной жизни, политических процессов, национальных групп и даже статуса человека. Причем иногда таким образом, что утверждение его в одном направлении тут же исключается подобным утверждением в противоположном. Необходимо четкое и точное описание сущности суверенитета.

**История и теория суверенитета.** Идеологом теории **государственного суверенитета** считается француз Ж. Боден (1530–1596), автор обширного труда «Шесть книг о республике». Он связал суверенитет с государственной властью и представил его в виде свойства государственной власти быть в обществе *самостоятельной, высшей и независимой силой*. Определяя государство как правовое управление многими семействами и тем, что им принадлежит, Боден внес в это определение правовой принцип зависимости государственной власти от воли людей, составляющих данное государство, хотя и через волю монарха. Понятие государственного суверенитета с момента его появления всегда имело конкретное содержание и конкретную направленность: в то время учение о суверенитете государственной власти было аргументом в борьбе светской государственной власти за освобождение от подчинения церкви (папской власти). В таком контексте следует рассматривать и оценивать политические и правовые взгляды и русских мыслителей Феофана Прокоповича (1681–1736), В.Н. Татищева (1686–1750), И.Т. Посошкова (1652–1726), которые немало сделали для утверждения российского светского, просвещенного абсолютизма.

Понятие **народного суверенитета**, в обоснование которого вложил свой талант француз Ж.-Ж. Руссо (1712–1778), возникло в процессе борьбы против абсолютистской монархической власти за утверждение прав так называемого «третьего» сословия (буржуазии). Руссо полагал, что источником государственной власти является не воля властителя (императора, короля и т.п.), а *воля народа*. Это связывало государство с народом, с подданными и выступало основополагающим моментом демократии. Как счи-

тал Руссо, суверенитет всегда принадлежит народу и не может быть ограничен никакими законами. Тем самым народный суверенитет наполнял новым, демократическим содержанием государственный суверенитет. Это было огромным шагом в понимании природы государственности и поисках путей ее демократического преобразования.

Идеи **национального суверенитета** возникли в период нарастания освободительной борьбы народов, когда была поставлена под сомнение власть империй и подданные в колониях стали требовать права на самостоятельность и соответственно государственность. Суть его состояла в предоставлении каждому народу возможности создать свое государство. В результате движение за национальный суверенитет и его реализацию в политико-правовой форме вошло органической частью в общий демократический процесс и привело, с одной стороны, к распаду империй (Австро-Венгерской, Британской, Германской, Оттоманской, Российской), с другой – к становлению новых национальных государств, составляющих сегодня Организацию Объединенных Наций.

Констатация в истории трех видов суверенитета, однако, вовсе не говорит о том, что они самостоятельны, равнопорядковы и проявляются независимо друг от друга. В буквальном смысле слова явление суверенитета можно соотносить только и исключительно с государством. Именно государство как триединство территории, населения и власти характеризуется суверенитетом как внутри себя, так и вне. Народ создает государство и в данном контексте выступает носителем государственного суверенитета. Иными словами, государственный суверенитет отражает состояние государственной воли народа. Разумеется, что в демократически организованном государстве, охватывающем все население той или иной территории, эта воля должна быть самостоятельной, независимой и верховной. Но именно воля всего населения, объединенного в определенное государство, а не воля отдельных его регионов, территорий, каких-либо политических либо экономических образований, сил и движений.

Противоречивые нюансы имеются и во взаимосвязях государственного и национального суверенитетов. Могут быть ситуации, когда нации, дружно проживающие в одном государстве, реализуют свои национальные суверенитеты (интересы и волю) в об-

щем государственном суверенитете. Возможна и радикализация национального сознания, которая требует неперемного организационного обособления и создания собственного государства, т.е. воплощения национального суверенитета в адекватном государственном суверенитете. В общем, есть основания утверждать, что государственный суверенитет в синтезированном виде охватывает и воплощает в себе народный и национальный суверенитеты.

**Понятие государственного суверенитета.** Для государственного управления явление государственного суверенитета имеет большое значение, поскольку оно придает ему целостность и практическую реализуемость. Отсюда актуальность государственно-правовой интерпретации соответствующего понятия. В 1903 г. приват-доцент Демидовского юридического лица Н.И. Палиенко писал, что суверенитет не только является исторической категорией, но и характеризует собой и ныне юридическую природу государственного властвования и представляет собой необходимый критерий, дающий возможность отличить государство от других публично-правовых союзов и отграничить сферу властвования каждого государства как субъекта суверенной власти в пределах своей территории от сферы власти других государств<sup>1</sup>.

Между тем, несмотря на то что термин «суверенитет» изначально присутствовал во всех послеоктябрьских политико-правовых документах, научного представления о его сущности, содержания и формах реализации до сих пор так и не создано. Этим термином оперируют кому как хочется. Из государственно-правовой сферы суверенитет стал переходить в экономическую, где действуют совсем иные закономерности, связанные с формами собственности и механизмами хозяйствования; с государственного уровня переместился на уровень районов, городов, поселков. О суверенности нередко поговаривают определенные общественные силы, движения, забывая о том, что все они действуют в рамках гражданского общества и к ним этот термин вообще неприменим.

Обобщая имеющиеся в научной литературе и политических документах идеи и положения, относящиеся к государственному суверенитету, можно сделать такие *выводы*:

---

<sup>1</sup> Палиенко Н.И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение. Ярославль, 1903. С. 586.

а) суверенитет только и исключительно характеризует государственность, выделяя и подчеркивая ее отличие от других общественных явлений; именно государство отличается самостоятельностью (в ведении своих дел), независимостью (от каких-либо внутренних и внешних сил) и верховенством (высшим волепроявлением в нормативном регулировании);

б) суверенитет связан с волей народа (населения) государственно оформленной территории и содержит ее в собственных элементах; только общая воля всех граждан государства может рассматриваться носителем государственного суверенитета;

в) суверенитет является объективной реальностью в международно-правовом отношении и не требует чьего-либо юридического утверждения, но предполагает использование его в качестве основы любых иных государственно-правовых явлений.

Следовательно, государственный суверенитет имеет точное содержание, источники, объект и рамки применения. Из этого проистекают соответствующие политические и правовые последствия, с которыми стоило бы считаться. Государственный суверенитет неотчуждаем и неделим, он всегда связан с государством и волей людей, объединенных в него. Другое дело — конкретные формы и механизмы реализации государственного суверенитета.

Государственный суверенитет обуславливает не только права, но и обязанности, причем как перед своим народом, так и перед другими народами, входящими в иные государства и в целом в мировое сообщество. Несение таких обязанностей есть не ущемление, не ограничение государственного суверенитета, о чем нередко можно услышать, а лишь его практическое осуществление. Ведь абсолютизация суверенитета ведет к произволу, тогда как критерий рациональности государственного суверенитета состоит в благе народа.

Государственный суверенитет может проявляться в формировании и развитии добрососедских, дружественных и союзнических отношений между государствами и народами. Здесь и содержание, и характер, и плотность союзнических отношений определяются самими государствами путем волеизъявления их народов. Народы сами решают, в какие союзы, содружества или сообщества вступать и какую им придавать форму.

Суверенные государства могут наделять определенными суверенными правами любые свои объединения. В таком случае на

базе единичных государственных суверенитетов формируется совокупный государственный суверенитет их объединения — происходит как бы слияние общей воли различных народов. Это очень тонкий процесс, который требует равноправных переговоров, взаимных компромиссов, тщательных согласований, соблюдения определенных процедур. Но он в мире идет давно и формирует новые региональные и континентальные сообщества и союзы.

Поэтому любое государство, унитарное или федеративное, обладает *одним и единственным государственным суверенитетом*, который формируется волей составляющего его народа (населения, граждан) и реализуется механизмом соответствующей государственной власти. Внутригосударственные образования при самой широкой их автономии, самоуправляемости, полном осуществлении их самобытности и уникальности не могут обладать государственным суверенитетом (часть никогда и ни при каких условиях не может обладать всеми свойствами целого). Качество всегда содержится в целом, а государственный суверенитет отражает качество государства. В этом вопросе нужна теоретическая ясность, ибо конъюнктурная расплывчатость вопроса порождает политические иллюзии, необоснованные амбиции и вытекающие из этого организационные действия. Под влиянием региональных, национальных, географических и иных локальных интересов части государства нередко начинают проводить политику суверенизации, которая при объективном анализе является сепаратизмом правящей в них элиты.

В данной связи заслуживает внимания вопрос о статусе республики в составе Российской Федерации (ч. 1, 2 ст. 5), который трактуется весьма произвольно. Факты говорят о том, что на волне разрушения СССР в 1990—1991 гг. многие автономные республики, а также автономные области, входящие ныне в состав Российской Федерации, приняли декларации о своем государственном суверенитете. Во времена разрушения государственности подобные акты объяснимы. Но когда все эти республики (государства) выступили в марте 1992 г. учредителями Российской Федерации, то они вполне обоснованно, пользуясь своими суверенными правами, создали новое государство и «переместили» значительную часть этих прав на уровень Федерации в целом, добровольно, согласованно и свободно определив сферу ведения Российской

Федерации (ст. 1 Федеративного договора). Это переломный юридический момент, который нельзя не учитывать при теоретическом анализе и нормативной характеристике статуса республики в составе Российской Федерации.

Политическое и юридическое значение приобретает также факт закрепления в Федеративном договоре сферы *совместного ведения* Российской Федерации и субъектов РФ, в которой федеральным органам государственной власти Российской Федерации предоставлено право принимать так называемые рамочные законы, устанавливающие принципы, общие подходы, концепции, ориентировочные нормы правового регулирования в соответствующих областях общественной и частной жизни. Значит, республики и другие субъекты РФ сумели выделить в своей жизнедеятельности те ее стороны и аспекты, которые их объединяют в целом и требуют идентичного (общего для всех, типичного) правового оформления. Проблема заключается в разумном и конструктивном использовании имеющихся возможностей.

В таких условиях развития демократической федеративной целостности государственности Российской Федерации вряд ли корректными и соотносимыми с правовыми реалиями являются все еще сохраняющиеся записи в конституциях некоторых республик в составе Российской Федерации о том, что они по-прежнему оставляют за собой особый статус. И дело не только в том, что подобные записи претендуют на деформацию Федерации. Их социологический и правовой смысл намного глубже. Они отделяют жителей таких республик от всего многонационального народа Российской Федерации; нарушают общенародную основу государственного суверенитета, поскольку поневоле связывают интересы и будущее той или иной республики лишь с волеизъявлением той части населения, которая относит себя к коренному, или «титულному», народу и составляет в некоторых из них не более 15–20%; игнорируют право каждого гражданина на сопричастность к единому государственному суверенитету, так как приоритет получает только узкий национальный интерес. В целом это антидемократический подход независимо от многообразия его идеологического оправдания.

Государственный суверенитет представляет собой явление, обеспечивающее в стратегическом аспекте историческое существование и развитие государства и, бесспорно, создавшего его

народа. Россия в XX в. заплатила дорогую цену за легковесное отношение к этому явлению, политическую игру с ним, пренебрежение его требованиями. Из всего свершившегося в результате этого должен быть сделан однозначный вывод, ориентированный на будущее. В частности, о различии и своеобразии национальных процессов и государственно-правового строительства. Ведь речь идет о самом ценном — о судьбах миллионов людей.

### **8.3. Национальный компонент в государственном устройстве и организации общества**

Каждое государство имеет свою историю становления и развития, в которой миграция населения, межличностные обмены, этнические процессы<sup>1</sup> и другие явления сформировали его современный национальный состав. В свою очередь этот состав определяет состояние, уровень и проблемы межнациональных отношений, которые отражаются на содержании и механизмах государственного управления. В данном срезе положение в Российской Федерации тоже очень своеобразно, что требует его знания, понимания и учета.

**Национальное и многонациональность.** В этом вопросе необходимо прежде всего осознание тех посылок, которые являются историческим достоянием, нашим наследием, полученным от предыдущих поколений. Изначально государственность на территории Российской империи и СССР, независимо от того, была ли она славянской, тюркской, среднеазиатской, закавказской или прибалтийской и т.д., возникала, развивалась и крепла на *многонациональной основе*. Многие народы на этой территории имеют свою историческую родину. Некоторые из них в разные периоды создавали свои государства, оставившие след в развитии человечества. Исторический путь, пройденный каждым на-

---

<sup>1</sup> Этнос — устойчивый, естественно сложившийся коллектив людей, противопоставляющий себя всем другим аналогичным коллективам, что определяется ощущением комплиментарности, и отличающийся своеобразным стереотипом поведения, который закономерно изменяется в историческом времени (см.: *Гумилев Л.И.* Этносфера: история людей и история природы. М., 1993. С. 540).

родом, сохранился в его национальной памяти. Масштабы территории (географический фактор), экономические условия и политические обстоятельства во всей российской истории поддерживали ситуацию, при которой самобытность народов сохранялась и воспроизводилась, несмотря на проживание в одном государстве при интенсивном межнациональном общении. В результате ни один народ России, даже самый малочисленный, не исчез, не ассимилировался, а, наоборот, развил свою национальную аутентичность. За годы совместной судьбы в рамках российской государственности (включая и период СССР) народами данной территории была создана общая (интегрированная) технологическая и научно-техническая система производства с соответствующей специализацией и кооперацией. Каждый народ, взаимодействуя с мировой культурой, трансформировал ее через призму своего национального самосознания.

Национальный компонент всегда присутствовал в государственном строительстве России. В XX столетии после Октябрьской революции под влиянием многих условий и факторов, как объективных, так и субъективных, в государственном строительстве преобладал *принцип самоопределения наций* (в общем, демократический по своей сути), который был истолкован лишь в одном смысле: только создание самостоятельного государства или государственного образования (в смысле территориальной автономии) может считаться лучшим способом решения проблем развития того или иного народа. В результате многообразие экономической, социальной и духовной жизни было сведено к политической сфере, а в ней — к собственно государственно-правовой. Восторжествовал формальный подход, при котором все проблемы виделись в статусах образований: союзная республика, автономная республика, автономная область, автономный округ. В СССР, несмотря на 53 таких образования, более 70 народов либо представителей народов (национальных групп и диаспор) не приобрели каких-либо форм организованной консолидации. В итоге не получилось крепкой демократической государственности и не были на необходимом уровне решены национальные проблемы, о чем свидетельствовали события конца 80-х и 90-х гг. XX в.

Надо признать, что сужение принципа самоопределения народов только до образования национального государства завело

многие процессы в тупик. Нарушалась сущность государственности, которая преодолевает родоплеменные отношения и основывается на началах *гражданства* — юридической связи людей, объединенных совместной жизнью на определенной территории. Все национально-государственные и национально-административные образования в рамках СССР были по составу населения многонациональными, но так называемая «титulyная» нация всегда претендовала на возможные преимущества. Тем самым разными способами — формальными и неформальными — нарушалось равноправие представителей разных народов. Но самое печальное состояло в другом: были фактически прекращены поиски иных форм национальной самоорганизации граждан. Национальные потребности представителей того или иного народа удовлетворялись лишь в их «титulyном» образовании, а не по месту их жительства. Сосредоточенность на власти часто вела к забвению национальных запросов в области экономической, социальной и духовной жизни. Нередко содержание и формы самой жизни в разных образованиях мало чем отличались, но межнациональные различия искусственно подчеркивались, что порождало напряжение и конфликты.

Российская Федерация унаследовала фактически весь спектр проблем национального развития и межнациональных отношений, которыми отличался СССР. К тому же они усугублены формированием на его территории 15 государств, вследствие чего возникли новые негативные факторы, вызванные тем, что многие представители народов, давших наименования этим государствам, оказались за их пределами. Одни превратились в национальные меньшинства, другие — в переселенцев и беженцев, третьи — в лиц без гражданства и иностранцев. В самой Российской Федерации образовано несколько десятков национальных субъектов Федерации, с одной стороны, равноправных, но с другой — разного уровня (республика, автономная область, автономный округ). Граждане Российской Федерации по-прежнему относят себя к представителям более чем 170 народов. Таким образом, все проблемы многонациональности, дававшие и дающие о себе знать, сохранились и приобрели новое состояние, поскольку их предстоит решать в условиях демократии, частной собственности и рыночной экономики, к тому же в условиях циклических кризисов. Не случайно появились идеи об асимметричности субъек-

тов Федерации, большинство из которых не имеют под собой никаких конституционных оснований<sup>1</sup>.

**Национальное в государстве и обществе.** Очевидно, что, продолжая «старую» линию и инерционно следуя сложившейся традиции, новые проблемы в новых условиях не решить. Необходимы интеллектуальный прорыв и поиск нестандартных подходов.

Первое, что представляется целесообразным сделать, — это *развести проблемы государственного строительства*, обусловленные демократизацией государства и развитием самоуправленческих механизмов общества, *и национальные процессы*, которые имеют свою логику и привязаны не столько к территории, сколько к человеку, обладающему национальными запросами в любом месте проживания. Если речь возникает о сохранении, возрождении и развитии самобытности (национальной сущности) того или иного народа, то так и надо ставить проблему. Ведь носителем (субъектом) национального всегда выступают люди, и именно их самореализация в материальном и духовном отношениях обеспечивает национальное бессмертие, по крайней мере в исторической перспективе.

В свободном обществе следование национальным традициям и обычаям, использование национального языка, возрождение ценностей национальной материальной и духовной культуры, «построение» образа жизни и т.д. есть свободный выбор человека, его частное дело, осуществляемое им лично, в кругу его семьи и единомышленников по национальным и религиозным ориентациям. Государство как властная сила общества с соответствующим аппаратом, в том числе и на уровне субъектов Федерации, должно менее всего вмешиваться в этот выбор и навязывать людям национальные и религиозные воззрения. Его долг исчерпывается созданием и поддержанием в действии необходимых организационно-правовых и социально-психологических условий, позволяющих каждому человеку сполна удовлетворить свои национальные запросы. Государственное же устройство, состоящее в распределении власти по вертикали, призвано постоянно и

---

<sup>1</sup> См.: Асимметрическая федерация: взгляд из центра, республик и областей. М., 1998; *Введенский В.Г., Горохов А.Ю.* Россия: испытание федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта. М., 2002.

неуклонно сближать власть и человека, давать возможность каждому гражданину независимо от его национальных признаков везде и всегда активно участвовать в процессах властеотношений и государственного управления. В таком контексте следует еще раз напомнить о значении местного самоуправления, так как его «привязка» к месту жительства людей позволяет им в его рамках решать все вопросы практической реализации своих национальных запросов. Гражданское общество – вот «поле» протекания национальных процессов. Чем быстрее здесь будут реализованы национальные запросы граждан, тем успешнее пойдет укрепление демократической государственности и развертывание самого гражданского общества.

Вторая задача видится в *теоретическом и нормативном разграничении национального и националистического*. Нельзя формировать нормальные отношения между людьми, тем более обеспечивать их с помощью государственно-правовых установлений, если в обществе не проведены грани, разделяющие добро и зло, нравственное и безнравственное, справедливое и корыстное, правовое и преступное. Наверное, в истории человечества не из-за какого другого вопроса не пролито столько крови, не принесено столько жертв, сколько из-за национального. Но должных выводов так и не сделано. Государство обязано четко юридически определять рамки национальных движений и жестко противодействовать любому переходу за их границы.

Когда сознание и поведение одного народа (его представителей) утверждает и практически реализует равноправие по отношению к другим народам или, иными словами, содержит в себе «золотое» правило Т. Гоббса: «Не делай другому того, чего ты не желал бы, чтобы было сделано по отношению к тебе» либо знаменитый постулат И. Канта: «Всегда относись к другому человеку как к цели, а не как к простому средству достижения своих целей», тогда реализуется национальное, служащее конструктивным источником развития человечества. Но как только возникает вопрос о каком-либо преимуществе одного народа над другим – генетическом, историческом, физическом, интеллектуальном, расовом, культурном и т.д., то тут же национальное превращается в националистическое со всеми его свойствами. Национализм – это форма тоталитаризма прежде всего для той нации, которая ему поддается. Он противопоставляет ее другим народам, закрывает

вает (изолирует) от общемировых процессов, в том числе в области культуры и технологии, умышленно ведет свою нацию к автаркии, консервации и постепенному саморазрушению. Тем самым государственно-правовое преодоление национализма представляет собой реальную заботу о развитии всего национального. Кроме того, в нормативном регулировании важно уходить от двойных стандартов.

Третья задача сводится к тому, чтобы постепенно *деполитизировать национальные процессы и переводить их на уровень (в рамки) гражданского общества*. В самом деле, ведь истинно национальное воплощается в том, что человек по собственному желанию пользуется определенным языком, признает для себя определенные моральные и религиозные ценности и идеалы, поддерживает избранный им образ жизни, свободно общается с близкими ему по потребностям, интересам и целям людьми. Значит, ему должна быть предоставлена возможность создавать различные национально-культурные объединения и посредством их удовлетворять любые свои национальные запросы.

Благодаря тому что в данном случае конституирующее (учредительное) начало находится в руках человека, снимаются дискуссионные и порой нерешаемые вопросы о том, что в правовом отношении означает тот народ, к которому человек относит себя, что такое национальная, этническая или этнографическая группы, кого и какую часть населения представляют национальные меньшинства и др., без конца возникающие при юридической характеристике подобных явлений. Объединившиеся по национальному признаку граждане олицетворяют самих себя, сами выбирают формы своих объединений, направления и содержание своей деятельности. Разные национально-культурные объединения граждан могут сосуществовать на одной территории, в пределах одного населенного пункта, совместно организовывать коллективную жизнедеятельность, внося в нее свой национальный опыт, свои материальные и духовные ценности, культурные традиции и обычаи. Соревновательность принимает созидательный и интегрирующий характер.

Многие страны пошли именно по такому пути, дав возможность (и право) всем своим гражданам удовлетворять национальные запросы в гражданском обществе. Это открыло простор для укрепления государств и межгосударственной интеграции и

в то же время для становления открытых, свободных национально-плюралистических гражданских обществ. Варианты существуют, все зависит от того, умеют ли люди ими пользоваться. В частности, различают ли понятия «гражданин» и «личность», отражающие разные социальные роли человека. Поэтому о понятии «гражданин» следует сказать особо.

## 8.4. Гражданин государства

О понятии «гражданин» написано множество различных трудов. Еще во времена древних Греции и Рима фиксировался статус гражданина. О гражданине громко было заявлено Великой французской революцией. После Второй мировой войны ООН, другие международные и региональные организации приняли по данному вопросу ряд важных документов. Но если внимательно проанализировать не только международно-правовые и конституционные нормы, но и реальную ситуацию, причем в большинстве стран, то легко можно обнаружить в статусе гражданина немало острых проблем, связанных как с нормативным регулированием данного статуса и организационным обеспечением его практической реализуемости, так и с поведением и действиями человека в его рамках.

**Правовой статус гражданина.** Часто анализ статуса гражданина ограничивается цитированием конституционных положений о правах и свободах человека и гражданина (ст. 17–64 Конституции РФ) либо ссылками на них и сравнением их соответствия общепризнанным принципам и нормам международного права. Между тем с точки зрения государственного управления здесь существуют весьма острые «углы», которые нельзя не замечать.

Во-первых, статус гражданина характеризует *взаимосвязь* человека и государства, прежде всего *юридическую*, но содержащую в себе все богатство его общественной и частной жизни. Однако история настойчиво подтверждает, что на практике адекватной взаимосвязи, как правило, не было и нет, а осуществляется главным образом одностороннее служение человека государственному аппарату. И причиной этого является затянувшееся во времени игнорирование статуса гражданина во властеотношениях.

Если в демократическом государстве источником власти выступает народ — совокупность граждан (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ), то, следовательно, статус гражданина необходимо рассматривать *системообразующим фактором* в формировании и взаимодействии всех структур власти — референдумов, свободных выборов, органов государственной власти и органов местного самоуправления (ч. 2, 3 ст. 3 Конституции РФ). Но часто эти структуры не только резко разграничиваются между собой, но и противопоставляются. К тому же и оцениваются не по силе воли граждан, представленной в них, а лишь по их месту в государственной аппаратной «пирамиде». В результате референдум как высшее непосредственное выражение власти народа используется редко и то не столько для принятия государственных решений, определяющих судьбу всех граждан, сколько для выявления их отношения к политике, олицетворяемой теми или иными лицами. Нормы избирательного права тоже порой так конструируются и применяются, что при низкой «планке» кворума в состав представительных органов проходят лица, получившие очень незначительный процент голосов от общего числа избирателей. Судьбоносные вопросы решает лишь часть наиболее активных граждан.

Государственное устройство, предполагающее выделение уровней власти (федерального, субъектов Федерации и местного самоуправления), имеет целью определение рациональных форм реализации всеобщего (общего), особенного и местного (самобытного, уникального) в жизнедеятельности людей. Это организация системных взаимосвязей общества, без которых оно не может быть гармоничным и развиваться как целостность. Вместо этого имеет место «перетягивание одеяла» между уровнями, из-за которого не только ослабляется государственное управление, но, самое главное, утрачивается управляемость общественных процессов — в обществе нарастают неорганизованность, столкновение различных общественных сил. В связи с этим необходима связанность гражданина со всеми уровнями и структурами государственной власти и государственного управления.

Во-вторых, как хорошо известно из истории, реализуемость статуса гражданина определяется *реальным политическим режимом* в государстве (2.2), т.е. тем, как в действительности органы государственной власти и должностные лица соблюдают дух и букву

Конституции, другие законы и правовые нормативные акты. Наличие актуальной и полной правовой основы государственной, общественной и частной жизни, существование всей необходимой системы государственных органов еще не гарантируют, что права и свободы человека обеспечены, а государственное управление функционирует в режиме рациональности, демократичности и эффективности.

**Обеспечение статуса гражданина.** Актуальны прежде всего сильная, авторитетная и независимая *судебная система* и отвечающее ей правовое обслуживание гражданина (адвокатура, нотариат, другие юридические структуры). Должна, в рамках возможного, соблюдаться открытость (гласность) деятельности всех государственных органов и должностных лиц, по крайней мере они должны объяснять целесообразность тех или иных управленческих решений и действий. Ничто так не подрывает доверие к власти, как ее таинственность, неопределенность и непоследовательность. Установленные Конституцией права, свободы и обязанности не могут не применяться однозначно ко всем гражданам независимо от занимаемых ими постов.

Особое место в демократическом правовом политическом режиме отведено *средствам массовой информации*, которые в данном аспекте выступают вовсе не зеркалом власти и не оппозицией к ней, а каналом взаимосвязи гражданина и государственного аппарата. Они призваны, с одной стороны, информировать граждан о действиях государственных органов, разъяснять им замыслы и требования последних, а с другой — от имени граждан анализировать и оценивать обусловленность, обоснованность и эффективность их управленческих решений. Именно средства массовой информации обязаны поддерживать и защищать все конструктивные моменты демократического правового политического режима.

Статус гражданина во многом зависит от того, какие в государстве и обществе складываются *межнациональные и межличностные отношения* и как они влияют на общественные процессы. Стоит отметить три положения, соблюдение которых весьма необходимо для поддержания статуса гражданина в любых общественных отношениях.

Первое состоит в том, что все люди независимо от их национальности и других специфических признаков равноправны во

всех сферах жизни и должны везде пользоваться одинаковыми правами, свободами и обязанностями. Это человеческое, гуманитарное измерение служит сегодня шкалой, без которой нельзя понять и оценить ни одно общественное явление, ни один технический или технологический процесс.

Второе положение основывается на том, что все народы равноправны независимо от их численности и уровня развития. Важность этого положения определяется тем, что «титульные» народы некоторых республик и автономных образований, отстаивая свои права в рамках Российской Федерации, делают большой акцент на равноправии, но когда речь заходит о равноправном отношении к представителям других народов, проживающих на их территории, нередко забывают об этом.

Третье положение, причем главное и часто игнорируемое, говорит о том, что существует жесткая взаимосвязь между правами и свободами человека и правами и свободами народов. Не может быть свободным тот народ, в котором подавляются права человека, как не может чувствовать себя свободным человек, если попираются права его народа. Здесь корреляция абсолютна, но к ней порой относятся избирательно, через призму только личного «я», что свидетельствует о непонимании универсальности статуса гражданина.

И, наконец, любые формулы федеративного распределения государственной власти, ее приближения и слияния с народом (людьми) останутся безжизненными, если каждый человек не осознает себя гражданином и не захочет им быть. Утверждают, что ценности, роднящие людей, состоят в благоразумии (деятельности, бережливости, воздержании), справедливости (взаимном добре и воздержании от зла) и доброте (сострадании, благотворительности, любви к людям). Воплощенные в правовых нормах и обеспечивающих их организационных структурах, они тогда становятся действенными, когда превращаются в мотивы и установки поведения. Сколько бы общество ни создавало внешних (общественно навязываемых и принудительных) регуляторов, всегда внутренний импульс (интерес, идеал, ценностная ориентация и т.д.) будет определяющим в человеческих поступках и действиях.

Становление гражданина — субъекта государства, носителя властных начал — противоречивый, комплексный процесс. Он

состоится только при условии, если каждый самостоятельно (путем большой интеллектуальной и эмоциональной работы над собой) преодолеет свою боязнь ответственности и перестанет перекладывать ее на кого-то другого (вождя, лидера и т.п.), не захочет быть «винтиком», «маленьким человеком».

Можно власть децентрализовать, деконцентрировать, строить сверху или снизу, но в любом случае она должна непременно осуществляться. А это способен сделать лишь гражданин. Именно его умение и готовность брать на себя бремя власти объективно определяют глубину и динамику демократизации государственного управления.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. В чем предназначение федеративной организации государства?
2. Что такое государственный суверенитет?
3. Дайте характеристику российскому государственному устройству и национальным процессам.
4. Порассуждайте на тему: «Гражданин как системообразующий фактор государственного управления».

## Глава 9

# СОСТАВ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

---

### 9.1. Общие черты управленческой деятельности

**Понятие управленческой деятельности.** Органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют цели и функции государственного управления посредством управленческой деятельности — специфического вида труда людей, требующего адекватной профессиональной подготовки и реализации в соответствующих приемах, способах, формах, методах, процедурах и т.д. В государственном управлении управленческая деятельность несет на себе его свойства, в частности, связанность с государственной властью, системность, объектную многогранность и др. Одновременно она тождественна деятельности, выполняемой и в иных видах управления, поскольку отражает и организует внутреннюю жизненную активность и внешние проявления любого субъекта управления. В отличие от формализованных целей, функций и структур управления управленческая деятельность есть сама мысль, чувство и труд человека в управленческих процессах, главным образом со стороны управляющих компонентов. В данной главе поэтому раскрывается состав управленческой деятельности вообще, с поправкой, разумеется, на ее специфику в государственном управлении.

Хотелось бы еще раз акцентировать внимание на том, что сама управленческая деятельность не является управлением, она его обслуживает, создает, обеспечивает, но только в том случае, когда ею формируются и реализуются управляющие содействия, осуществляется влияние на управляемые объекты. Казалось бы все видят и знают, что от управленческой деятельности, испол-

няемой в государственных органах (да и в субъектах иных видов управления), порой мало результатов, нередко она вообще разрушает общественные связи и процессы, вредит людям, которые на нее жалуются, но большинство наших исследователей продолжают выдавать ее за управление. Трудно сказать, чего здесь больше: лукавства или непонимания. При любом объяснении такая подмена уводит и сами государственные органы, и общество от анализа и оценки, а затем и совершенствования по существу все вопросы теории и практики государственного управления. Что не исключает, разумеется, изучения самой управленческой деятельности как движущей силы управления.

Управленческая деятельность как объект исследования в XX в. привлекала самое пристальное внимание научной мысли. Основные суждения по управлению, высказанные в трудах Г. Форда, Ф. Тейлора, Г. Эмерсона, А. Файоля и всех их последователей вплоть до сегодняшнего дня, посвящены как раз управленческой деятельности — соединению в управлении научного знания, технических средств, трудовых и эвристических способностей человека. Именно здесь были открыты и введены в действие огромные резервы рационализации и повышения эффективности управления, а на его базе и с его помощью — всей общественной и частной жизнедеятельности людей.

*Управленческая деятельность* — явление прикладного характера, ибо она не имеет самоценности, а призвана обслуживать реализацию целей и функций управления, обеспечивать подготовку и проведение в жизнь управленческих решений и действий. Ее можно определить как набор (совокупность) выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей навыков, умений, способов, средств целесообразных поступков и действий человека в сфере управления.

**Черты управленческой деятельности.** Управленческая деятельность отличается *интеллектуальным содержанием*, поскольку всегда направлена на выработку, принятие и практическую реализацию управленческих решений, призванных изменять состояние и течение общественных процессов, сознание, поведение и деятельность людей. Она должна быть способной отражать социальную действительность и все происходящее в ней, вскрывать имеющиеся в ней ресурсы, средства и резервы, находить оптимальные способы ее совершенствования и перевода на новый

уровень. Главный ее смысл — получение нового качества управляемого процесса, что невозможно без серьезных творческих усилий. Но это часто не понимается, и в управленческой деятельности обнаруживается много рутинного, однообразного, формального, отчего и объективные результаты ее весьма низки.

По своему предмету, с которым она неразрывно связана, управленческая деятельность является *информационной*. Это получение, осмысление, систематизация, хранение, выдача социальной и прежде всего управленческой информации. Существуют большие трудности в получении того, что олицетворяет собой информацию, пригодную для государственного управления. Хаос фактов, событий, данных при их субъективистском комментировании вовсе не является информацией. На самом деле ею может быть только то, что характеризует тот или иной общественный процесс в целом, с выявлением причин и движущих сил, определяющих его состояние и динамику. Иначе не выработать нужные управляющие воздействия. Управленческая деятельность в основе своей и посвящена поиску, отбору, закреплению (фиксации) и введению в общественные процессы, в сознание, поведение и деятельность людей управленческой информации. Соответственно она приспособлена к этому и должна совершенствоваться с изменением объема, содержания и структуры информации, необходимой для качественного государственного управления.

Управленческая деятельность представляет собой сложное *социально-психологическое явление* с ярко выраженной доминантой воли. Каждый человек, занятый ею, практически постоянно совершает мыслительные и волевые операции анализа, оценки, выбора, решения, подчинения и исполнения, команды и контроля и т.д. Это создает в коллективах органов государственной власти и органов местного самоуправления особый социально-психологический микроклимат, активно влияющий на сознание, чувства, жизненные ориентации человека и вырабатывающий определенный тип поведения и деятельности. Не случайно даже внешний вид «человека власти» весьма отличается от того, кто никогда ею не владел. Постоянное напряжение воли, груз ответственности, дисциплинированность, подчинение собственного «я» исполнению государственной должности — вот естественные черты, которые присущи управленческой деятельности в активно функционирующем государственном органе. Если этого нет,

то создаваемые и реализуемые таким органом управляющие воздействия вряд ли могут пользоваться авторитетом среди людей и в какой-то мере влиять на их сознание, поведение и деятельность.

Следует обратить внимание на то, что управленческая деятельность всегда выступает *коллективистской*, ибо она осуществляется в коллективе какого-либо государственного органа и одновременно предполагает взаимодействие с коллективами людей в других государственных органах по вертикали и по горизонтали; в ней имеет место специализация по определенным предметам, содержанию и видам работ, которая требует кооперации в целях комплексной реализации компетенции государственного органа и в целом функций государственного управления. Формальное построение государственного органа по подразделениям и должностям создает лишь логическую схему для коллективной управленческой деятельности, которая каждый раз, с учетом свойств конкретных людей, должна быть реализована на практике. Однако порой момент коллективности недооценивается, руководители делают упор на самих себя или близкое им окружение. Управленческая деятельность теряет свой потенциал и снижает эффективность управления. Особо актуален момент коллективности в крупных государственных органах, где имеются сотни, а то и тысячи государственных должностей (например, министерства).

Управленческая деятельность многогранна. Это и люди, и знания, и информация, и технические средства, которые образуют сложное комплексное явление. Можно получать много информации, но из-за отсутствия знаний или технических средств не уметь ее обрабатывать. Можно иметь (по штатному расписанию) значительный управленческий коллектив, но он по причине низкого профессионализма не в состоянии обеспечивать реализацию компетенции государственного органа. Только взвешенное, сбалансированное введение в действие всех элементов управленческой деятельности способно придавать ей рациональность и эффективность. Тем самым комплексность можно и нужно относить к важнейшей общей черте управленческой деятельности.

Вместе с тем, несмотря на предопределенность управленческой деятельности свойствами и мотивами, профессиональной подготовкой и жизненной активностью человеческой природы,

она в государственном управлении получает юридическую заданность, четкость и выразимость. Это деятельность, которую соответствующие государственные органы и должностные лица обязаны осуществлять, причем таким образом, каким требуется для реализации компетенции каждого конкретного государственного органа, а в нем — каждой государственной должности. Поэтому многие элементы управленческой деятельности не только юридически описываются, но и «привязываются» к государственным органам, закрепляются в их правовом статусе в виде процессуальных норм (управленческих процедур). Отсюда и отождествление элементов управленческой деятельности с элементами управленческого процесса.

## 9.2. Формы управленческой деятельности

**Понятие формы управленческой деятельности.** В государственном управлении формы управленческой деятельности — наиболее важные элементы, ибо посредством именно их опредмечивается реализация компетенции государственных органов. Так, изучение какой-либо ситуации закрепляется в справке либо в информационной записке, по которым можно узнать результаты изучения и оценку ситуации. Если по этой ситуации необходимо управленческое решение, то оно принимается государственным органом в виде правового акта, подлежащего соответствующему исполнению. *Формы управленческой деятельности* представляют собой внешние, постоянно и типизированно фиксируемые выражения (проявления) практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций и обеспечению их собственной жизнедеятельности. По формам можно судить о том, что и как делается в государственных органах по осуществлению их компетенции.

Обычно среди форм государственно-управленческой деятельности выделяют: а) установление норм права; б) применение норм права; в) осуществление организационных действий (оперативно-организаторская работа); г) осуществление материально-технических операций. Можно говорить о двух формах: *правовых*, посредством которых фиксируются управленческие решения и действия, имеющие юридический смысл (установление и приме-

нение правовых норм); и *организационных*, связанных с осуществлением определенных коллективных либо индивидуальных действий (оперативно-организационных и материально-технических операций). Особое место занимают *организационно-правовые* формы, констатирующие тот факт, что в государственных органах многие правовые формы являются юридически корректными только в случае их принятия посредством установленных организационных форм. Строгие организационные процедуры действуют в соответствии с регламентами при принятии правовых актов представительными органами государственной власти и местного самоуправления. Они значимы и в деятельности коллегиальных органов исполнительной власти, не говоря уже об органах судебной власти. Нарушение таких организационных форм делает ничтожными соответствующие правовые акты.

**Правовые формы** управленческой деятельности используются главным образом при подготовке, принятии и исполнении управленческих решений. Здесь важно, чтобы основные управленческие действия, операции, прогнозные оценки, экспертизы, статистические обобщения, информационные сведения, социологические данные, законодательные нормы и другие материалы, лежащие в основании управленческих решений, были четко документированы, т.е. представлены в должной правовой форме. Ведь от того, насколько достоверны и фактологичны основания, иницирующие управленческие решения и составляющие часто их содержание, во многом, если не в главном, зависят актуальность, рациональность и эффективность государственного управления. Но все еще нередки случаи, когда управленческое решение уже принято, начинает исполняться, а потом обнаруживается, что его основания ложны.

Поскольку управленческое решение представляет собой в большинстве случаев правовой акт, существует проблема соотношения его с компетенцией данного государственного органа, а также с действующими материальными и процессуальными правовыми нормами. Причем имеется в виду не формальное соотношение, чем нередко ограничиваются, а сущностное, содержательное. Роль правового акта в государственном управлении определяется тем, соблюдены ли все правовые процедуры и требования при его подготовке и принятии, но самое главное — тем, каким реальным управляющим потенциалом оно обладает. Правовые формы, в ко-

торые облекается все связанное с управленческими решениями, не являются только бюрократическим изобретением. Их назначение заключается в обеспечении и усилении правового смысла правовых актов с тем, чтобы каждый из них всегда исходил из законодательства, принимался в режиме законности и в своем содержании обеспечивал права, свободы и обязанности граждан. Отсюда актуальность надлежащего правового регулирования всех аспектов государственного управления, о чем будет сказано ниже (11).

Соблюдение правовых форм необходимо также и при исполнении управленческих решений. Это правила доведения решений до исполнителей, вплоть до их росписей с указанием даты получения; типовые документы об оперативном и контрольном информировании хода исполнения; акты проверок и статистические сведения; материалы анализа и оценки вновь возникшей управленческой ситуации и многое другое, что требуется для того, чтобы иметь достоверное знание о качестве государственного управления. В общем правовые формы придают «материальную» выразимость управленческой деятельности, что способствует ее совершенствованию и измерению с точки зрения реальности проведения в жизнь целей и функций государственного управления.

Большое место в управленческой деятельности занимают **организационные формы**, которые можно охарактеризовать как способы свободного коллективного поиска оптимального варианта решения какой-либо управленческой проблемы. В отличие от правовой формы, где выражено одностороннее волеизъявление уполномоченного на реализацию компетенции государственного органа, в организационных формах более представлены различные точки зрения и подходы, обсуждения и дискуссии, компромиссы и согласования. Здесь в принципе на равных должны предлагаться идеи, вводиться многообразные знания, взвешиваться варианты. Тем самым организационные формы позволяют решать по меньшей мере две задачи: проведения «мозговой атаки» на сложную, особенно спорную управленческую проблему и обеспечения в процессе ее известного компромисса и согласования возможных управленческих решений и действий.

В управленческой практике используется много организационных форм: сессии, заседания, совещания, конференции, опе-

ративки и т.д. Все названия трудно перечислить, хотя их можно определенным образом сгруппировать:

- организационные действия;
- организационные мероприятия;
- организационные формы;
- организационно-правовые формы;
- организационные структуры.

Каждая группа отличается своим набором организационных элементов, местом и ролью в управленческой деятельности и в государственном управлении<sup>1</sup>.

Исторические анализы выявляют интересные тенденции, когда обширные пробелы в правовом регулировании государственного управления, слабый профессионализм управленческих кадров, кризисное состояние управленческих ситуаций приводят к тому, что государственные органы буквально «захлестывают» организационные элементы. Посредством их демонстрируются «активность» управленческой деятельности и ее якобы демократизм. На самом деле подобную организационную активность отличают существенные ошибки. Она не разграничивается с организационными формами научных дискуссий и сводится порой к пустословию.

Организационным формам управленческой деятельности не придается управленческий смысл, сводящийся к тому, что общее согласованное мнение, сформулированное в результате коллективных поисков, представляет собой такое же управленческое решение, как и правовой акт. Вывод, сделанный в любой организационной форме, подлежит исполнению, практической реализации. Недооцениваются условия и факторы рациональности организационных форм управленческой деятельности: состав участников, заинтересованных и компетентных в обсуждаемой управленческой проблеме; способы актуализации интеллектуального и должностного потенциала собравшихся; время и длительность проведения мероприятия; фиксация результатов обсуждения и придание им публичного звучания; контроль за исполнением итогов обсуждения<sup>2</sup>. На использование организационных форм затрачиваются крупные материальные и финансовые ре-

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей. Очерки проблем. М., 2008. С. 280–305.

<sup>2</sup> См.: Манко Г. Организация и проведение технических совещаний / пер. с англ. М., 1971.

сурсы, но отдача от них нередко очень низка. Нельзя не сказать и о том, что порой с помощью организационных форм ведется бюрократическая игра вокруг острых общественных проблем. Создается видимость того, что проблемы находятся в поле внимания, их «видят», о них «говорят», тогда как в действительности они не решаются.

Мировой наукой и практикой выработано немало предложений по повышению эффективности организационных форм управленческой деятельности. Надо изучать европейский, азиатский и американский опыт и смелее использовать его в национальном государственном управлении.

К организационным и правовым формам управленческой деятельности необходим комплексный подход; они применяются в сочетании, с учетом сильных и слабых сторон каждой из форм, дифференцированно и конкретно, исходя из управленческой проблемы и ситуации, и каждый раз измеряются и оцениваются по результатам практического влияния на управленческие процессы. Нет форм, применимых к любому случаю, каждая форма содержит лишь присущий ей потенциал решения определенной управленческой проблемы. Чтобы найти его и использовать, нужны знания, опыт и развитая интуиция.

### 9.3. Методы управленческой деятельности

В научной литературе по-разному трактуются методы управленческой деятельности, но если обобщить высказанные по этому поводу суждения, то нетрудно прийти к выводу, что в общем под *методами управленческой деятельности* подразумеваются способы и приемы анализа и оценки управленческих ситуаций, использования правовых и организационных форм влияния на сознание и поведение людей в управляемых общественных процессах, отношениях и связях.

Особенностью этих методов является то, что они применяются в процессах управления, по поручению государства, т.е. официально, а также в установленном порядке (процедуре). Они должны отвечать определенным требованиям: обладать способностью формировать и обеспечивать реализацию управляющих воздействий, быть разнообразными и приспособленными к использованию в управлении, быть реальными и гибкими.

Имеются различные классификации методов управленческой деятельности. Достаточным представляется разделение их на следующие две группы:

а) методы функционирования органов государственной власти и местного самоуправления;

б) методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления.

Методы функционирования органов государственной власти и местного самоуправления охватывают способы, приемы, действия лиц, вовлеченных в процессы государственного управления, которые связаны с подготовкой и реализацией управленческих решений, а также осуществлением правовой и организационной государственно-управленческой деятельности.

Как уже не раз отмечалось, главной проблемой государственного управления в целом и практической деятельности по формированию и реализации его многогранных проявлений в частности выступает проблема обусловленности, обоснованности и эффективности всех управленческих функций, организационных структур, форм, методов и стадий управленческой деятельности. Ее решению и подчинены методы первой группы.

Так, при подготовке управленческих решений используются следующие способы и приемы действий: изучение конкретных управленческих ситуаций на местах, в управляемых объектах; теоретическое осознание существа управленческой проблемы; ознакомление с имеющимся опытом решения подобной управленческой задачи; составление информационных записок, докладных и справок; анализ статистических материалов; обоснование различных альтернатив решения проблемы в условиях ограничения или возможного изменения ресурсов и др., смысл которых сводится к тому, чтобы возможно точнее отразить управляемый процесс и сблизить управленческое решение с управленческими потребностями в нем. Здесь многие методы берутся из праксеологии — научного знания о совершенной деятельности<sup>1</sup>.

В последние десятилетия в управленческую деятельность все чаще входят методы, взятые из практики *научного познания*. Это

---

<sup>1</sup> См.: Котарбинский Т. Трактат о хорошей работе / пер. с польск. М., 1975; Пцоловский Т. Принципы совершенной деятельности / пер. с польск. Киев, 1993.

математическое программирование, вероятностно-статистические методы, системный и функциональный анализ; методы теории стратегических игр и статистической теории принятия решений; экономико-статистическое моделирование; методы прогнозирования, социального экспериментирования; графические методы; теории очередей или теории массового обслуживания и многие другие из арсенала естественных, общественных и точных наук. Сегодня инструментарий научной методологии исключительно обширен, богат и постоянно развивается. Управленческая деятельность в своей массе все еще далека от него, весьма робко использует его возможности. Но если прогнозировать уровень сложности управленческой деятельности в XXI в., то можно полагать, что без освоения научной методологии (во всем ее многообразии) государственному управлению не справиться со своими проблемами.

Большая группа методов функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления связана с правовой и организационной государственно-управленческой деятельностью. Особый характер имеют методы работы с информацией; методы правотворческой, оперативно-исполнительной и правоохранной деятельности; методы подготовки и проведения организационных мероприятий; методы отбора и развития управленческих кадров, методы исполнения и контроля и т.д. К примеру, при осуществлении управленческой функции контроля применяются методы предварительного, текущего и последующего контроля, общей и выборочной проверки, документальной и фактической ревизии и др. В общем, с одной стороны, в ведении структур государственного управления находится много методов, которые позволяют им надлежащим образом функционировать, но, с другой, — постоянно ощущаются слабость, инертность в деле рационального и эффективного их использования.

**Методы обеспечения управления.** Управление есть взаимодействие людей, поэтому в нем важное значение принадлежит приемам, способам, операциям стимулирования, активизации и направления деятельности человека со стороны государственных органов и должностных лиц. По аспектам влияния на интересы и мотивы поведения человека и соответственно по содержанию методы обеспечения реализации целей и функций государствен-

ного управления можно подразделить на морально-этические, социально-политические, экономические и административные.

*Морально-этические методы* представляют собой обращение к достоинству, чести и совести человека. Они включают меры воспитания, разъяснение и популяризацию целей и содержания управления, средства морального поощрения и взыскания, учет психологических особенностей характера и ориентации человека и др. Смысл их состоит в том, чтобы вырабатывать и поддерживать определенные убеждения, духовные ценности, нравственные позиции, психологические установки в отношении управления и тех действий, которые необходимы для его осуществления. Многие из них сегодня забыты, что не украшает государственное управление. Если нравственные установки «не работают» в государственных органах, то они не могут проявляться и в обществе.

*Социально-политические методы* связаны с условиями труда, быта, досуга людей, оказанием им социальных услуг, вовлечением в процесс властеотношений, развитием общественной и политической активности. Они влияют на социально-политические интересы людей, их статус в обществе, возможности свободной самореализации. Углубление демократизма государства объективно ведет к возрастанию роли данных методов.

Между тем и здесь свою негативную роль сыграли либеральные представления о том, что государство будто бы не может вмешиваться в социальные и политические процессы. В последних якобы должны действовать свобода, а социальные и политические блага получит тот, кто сумеет ей воспользоваться. Такой подход разрушает концепцию прав и свобод человека и равноправия людей.

*Экономические методы* обусловлены ролью экономических интересов в жизни людей и соответственно в управленческих процессах. Возможности приобретения и расширения личной собственности, свобода предпринимательства, действующие в обществе материальные стимулы, характер и уровень оплаты труда, другие экономические явления всегда привлекают внимание, и, оперируя ими, органы государственной власти и органы местного самоуправления могут многого добиться в реализации целей и функций государственного управления.

Особое место в государственно-управленческой деятельности занимают *административные методы*, содержащие в себе способы, приемы, действия прямого и обязательного определения

поведения и деятельности людей со стороны соответствующих управляющих компонентов государства. Их признаки: а) прямое влияние государственного органа или должностного лица на волю исполнителей путем установления их обязанностей, норм поведения и издания конкретных команд; б) односторонний выбор способа решения стоящей задачи, варианта поведения, однозначное решение ситуации, подлежащее обязательному исполнению; в) безусловная обязательность распоряжений и указаний, невыполнение которых может повлечь за собой различные виды юридической ответственности.

Порой административные методы ассоциируют с понятием «администрирование», хотя они обозначают разные явления. Администрирование характеризует политический режим, стиль государственного управления, состоящий в преимущественном использовании в управленческих процессах силового давления, жесткой подчиненности, команд и взысканий, обеспечиваемых подсистемой наказаний. Администрировать можно любыми методами, особенно экономическими и административными. В то же время сами административные методы вызваны необходимостью позитивно регулировать многие опасные технологии и виды деятельности с точки зрения интересов людей, общества и природы. В современной биосоциотехносфере, содержащей в себе множество опасностей, угроз, рисков, без этих методов нельзя обойтись. Даже их наличие не всегда позволяет избежать аварийных ситуаций и чрезвычайных происшествий.

Важно не противопоставлять методы управленческой деятельности, а применять их комплексно, избирательно, в соответствии с обстоятельствами, характером ситуаций и уровнем поведения людей. Каждый метод имеет свои пределы, и в этих пределах он должен вовлекаться в государственное управление, в том числе и для обслуживания соответствующих стадий управленческой деятельности.

## 9.4. Стадии управленческой деятельности

**Понятие и виды стадий.** Формы и методы управленческой деятельности применяются в определенной последовательности, цикличности, диктуемой интересами и целями подготовки, принятия и исполнения управленческих решений, проведения

организационных мероприятий. Этапы управленческой деятельности со своим особым набором форм и методов именуется в научной литературе *стадиями управленческой деятельности*. Сами стадии имеют логическую связь и образуют в совокупности известный кругооборот управленческих действий – единичный «виток» – *цикл управленческого процесса*. Выделены по количеству и содержанию различные стадии управленческого процесса. Наиболее приемлемы семь стадий управленческой деятельности:

- 1) анализ и оценка управленческой ситуации;
- 2) прогнозирование и моделирование необходимых (и возможных) действий по сохранению и преобразованию состояния управленческой ситуации (в органах и объектах государственного управления);
- 3) разработка предполагаемых правовых актов или организационных мероприятий;
- 4) обсуждение и принятие правовых актов и осуществление организационных мероприятий;
- 5) организация исполнения принятых решений (правовых и организационных);
- 6) контроль выполнения и оперативное информирование;
- 7) обобщение проведенной управленческой деятельности, оценка новой (результатирующей) управленческой ситуации.

**Содержание стадий.** Каждая из стадий отличается набором интеллектуальных и практических действий.

При *анализе и оценке управленческой ситуации* актуальны как знание (и познание) закономерностей и организационных форм изучаемых процессов, так и комплексный подход, «схватывающий» управляемые объекты в их многообразии, совокупности и взаимозависимости, системное «видение» управляемых объектов, которые всегда бывают какой-то частью больших и сложных систем, конкретно-историческая оценка состояния управляемых объектов, поскольку она всецело зависит от выбора времени и обстоятельств анализа.

Объем и содержание *стадии прогнозирования и моделирования необходимых (возможных) действий* определяются, с одной стороны, тем, какова управленческая ситуация, в чем ее состояние и смысл, а с другой – каких решений она требует. Исследователи США называют четыре вида управленческих решений в зависимости от управленческих ситуаций:

- 1) стандартное решение, при принятии которого существует фиксированный набор альтернатив;
- 2) бинарное решение («да» или «нет»);
- 3) многоальтернативное решение (имеется очень широкий спектр альтернатив);
- 4) инновационное (новаторское) решение, когда требуется предпринять действия, но нет приемлемых альтернатив<sup>1</sup>.

На этой стадии необходимо учитывать ограничивающие условия и факторы, наличные и возможные материальные и финансовые ресурсы, «поле» и пределы действий, установленные законодательством, время, отведенное на решение данной управленческой ситуации, человеческий потенциал и многое другое.

*Разработка предполагаемых правовых актов или организационных мероприятий* во многом связана с кругом участников этой стадии, их отношением к предшествующей управленческой деятельности, со взаимодействием руководящего звена и оперативно-исполнительного персонала. В японской управленческой практике широко (почти в 94% обследованных компаний) действует система подготовки решений «рангисэй», которая предусматривает многократное согласование подготавливаемого решения на нескольких уровнях управления, начиная с рядовых сотрудников и кончая утверждающими решение высшими руководителями<sup>2</sup>. Рациональное «зерно» здесь есть, и оно может быть использовано в государственном управлении, ибо если в подготовке решения задействованы многие, то и исполняться оно будет с большей заинтересованностью и рвением.

Большое значение имеет *стадия обсуждения и принятия правовых актов и осуществления организационных мероприятий*. В ней следует строго соблюсти установленные процедуры, дать объективную характеристику рассматриваемому вопросу, объяснить причины, оказавшие влияние на данный выбор варианта решения, раскрыть условия, при которых должна решаться поставленная задача, определить ее значение для функционирования управляемых объектов, выделить ресурсы, достаточные для ее

---

<sup>1</sup> Планкетт Л., Хейл Г. Выработка и принятие управленческих решений / пер. с англ. М., 1984. С. 63.

<sup>2</sup> Мильнер Б.З., Олейник И.С., Рогинко С.А. Японский парадокс. М., 1985. С. 20–21.

реализации, установить сроки ее решения, указать персонально исполнителей или ответственных за решение задачи, предусмотреть возможные количественные и качественные ограничения, а также формы помощи при преодолении непредвиденных трудностей, назвать ожидаемые результаты и критерии оценки эффективности решения. Главное в этой стадии – воплотить в правовом акте или организационном мероприятии достаточный потенциал управляющих воздействий.

Значительные трудности всегда встречаются при *исполнении принятых решений* (правовых и организационных). Ведь эта стадия включает своевременное оформление решений в качестве документа со всеми необходимыми реквизитами; адресное доведение информации, содержащейся в решениях, до исполнителей; обеспечение понимания и адекватной трактовки содержания решения; обсуждение и согласование между исполнителями плана действий по реализации решения; осуществление конкретных и предметных действий по претворению в жизнь всего того, что намечено и оговорено в решениях. Надо признать, что данная определяющая стадия управленческой деятельности, к сожалению, менее всего освоена теоретически и практически.

Опыт дает основания для вывода о том, что нередко игнорируется *стадия контроля выполнения и оперативного информирования*, а контроль понимается лишь как подведение итогов. Между тем контроль представляет собой обратную связь, которая сигнализирует о ходе и состоянии реализации решений. При его осуществлении целесообразно выбирать контролируемые параметры, в которых содержится вклад соответствующих явлений, отношений и процессов в общественную жизнедеятельность, а также находить критические точки, в которых наблюдаемые или преобразуемые явления, отношения и процессы протекают наиболее трудно, кризисно. Информирование в данной стадии должно идти непрерывно, с момента начала исполнения решения.

Ответственной является, наконец, *стадия обобщения проведенной управленческой деятельности и оценки новой (результатирующей) управленческой ситуации*. При ее осуществлении целесообразно определять:

- соответствие итогов реализации решения (правового или организационного) тем целям, задачам, заданиям, установлениям и т.д., которые были в нем сформулированы;

- реальное использование при реализации решения тех форм, методов, средств, ресурсов, информации и т.д., которые были в нем намечены и предложены;
- реальные поступки и действия исполнителей, благодаря которым получен соответствующий результат.

По каждой стадии нужна правдивая информация, ибо ошибки, рожденные в одном «цикле» управленческого процесса, будут переноситься в следующий и к тому же нарастать. Необходима объективная оценка возникшей управленческой ситуации, отражающая результат управляющих воздействий и служащая одновременно основанием для нового «цикла» управленческих действий.

Полное и умелое использование возможностей стадий управленческой деятельности способствует лучшей реализации целей и функций государственного управления, а также упорядочению управленческой деятельности вообще.

## 9.5. Понятие управленческой технологии

**Смысл технологий.** Развитие управленческой мысли и практики в течение XX в., особенно второй его половины, привело к формированию управленческих технологий.

Обобщающим и исходным для управления понятием является «*социальная технология*». Это определенный способ достижения поставленных общественных целей, сущность которого состоит в пооперационном осуществлении деятельности. Операции разрабатываются предварительно, сознательно и планомерно; эта разработка проводится на основе и с использованием научных знаний. При разработке учитывается специфика области, в которой осуществляется деятельность. Социальная технология выступает в двух формах — как проект, содержащий процедуры и операции, и как сама деятельность, построенная в соответствии с этим проектом. Социальная технология — элемент человеческой культуры, она возникает двумя путями: вырастает в культуре эволюционно либо строится по ее законам как искусственное образование, главная функция которого сегодня — соединение науки и практики<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Толковый словарь по социальным технологиям. 500 терминов. М., 1994. С. 220.

Современные технологии представляют собой системы: «цели — процедуры (правила) — технические средства — операции (действия) — мотивы (стимулы)». Суть их можно выразить так:

- неуклонное, обязательное и систематическое осуществление установленных процедур и действий, в результате которых всегда должен возникать искомый (запланированный) объективный результат (продукт, изделие) в заданных параметрах;
- массовое, масштабное и повсеместное применение наиболее рациональных и эффективных процедур и операций по производству определенных продуктов и социальных услуг (потребительских ценностей);
- использование тех процедур и операций, технических средств и форм поведения, которые относятся к новейшим достижениям, соответствуют мировому уровню и приносят максимальный социальный эффект.

Управленческая технология есть одно из проявлений технологий, отражающее и организующее непосредственно управленческие процессы. Ее суть состоит в системном соединении научного знания, управленческих потребностей и интересов общества, целей и функций государственного управления, возможностей и элементов управленческой деятельности. Она расчленяется на последовательно взаимосвязанные процедуры и операции, которые выполняются более или менее однозначно и имеют целью достижение высокой эффективности. Под *процедурой* понимается набор действий (операций), с помощью которых осуществляется тот или иной основной процесс (фаза, этап), выражающий суть данной технологии. *Операция* является непосредственно практическим актом решения определенной задачи в рамках соответствующей процедуры управления. Операция — это однородная, логически неделимая часть процесса управления, направленная на достижение определенной цели, она выполняется одним или несколькими исполнителями<sup>1</sup>.

Вместе с тем следует понимать, что распределение, специализация, сочленение, интеграция различных проявлений (элементов) управленческой деятельности представляют собой только часть, в какой-то мере формализованную, управленческих техно-

<sup>1</sup> См.: Марков М. Технология и эффективность социального управления / пер. с болг. М., 1982. С. 48.

логий. Становление управленческих технологий есть следствие усиления системности государственного управления, его научно-го осмысления и попытка широкого использования типичного, выверенного опытом, дающего высокие результаты. Ее смысл заключается в обязательном (принудительном) массовом использовании в управленческой деятельности лучших, передовых достижений науки, опыта и искусства государственного управления. Поэтому в качестве управленческой технологии стоит рассматривать лишь ту организацию управленческой деятельности, которую отличают рациональность и эффективность.

Многие исследователи справедливо ставят вопрос о том, что нужны не просто социальные технологии управления, а именно инновационные, которые связывают современные научные знания, практический опыт и творческий потенциал людей в искомую систему (логически последовательные и оптимальные действия), использование элементов и детерминантов которой непременно приводит к высоким результатам.

**Предметы технологизации управления.** Освоение управленческих технологий начинается с типологизации управленческих ситуаций, поскольку их основные виды предполагают адекватные им формы и методы управленческой деятельности. Анализ состояния и поведения управляемых объектов, находящихся в ведении того или иного государственного органа (их подсистемы), к тому же в течение длительного времени, открывает возможность такой работы. Это простые, понятные и адекватные описания повторяющихся (ординарных), проблемных и экстремальных ситуаций, типовые (заранее смоделированные) управленческие решения и действия по ним; наборы модулей ресурсов, процедур и операций, применяемых при реализации последних. В зависимости от специфики государственных органов и управляемых объектов выделяют различные виды управленческих технологий: диагностирования; проектирования и реформирования соответствующих подсистем; информационные, внедренческие и обучающие технологии; по уровням управления – центрального, регионального и местного управления; разрешения социальных конфликтов (конфликтология), инновационного развития управляющих компонентов и др.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Патфушев В.И. Основы общей теории социальных технологий. Кн. 2. М., 2008.

Существует несколько аспектов управленческой деятельности, где в современных условиях внедрение управленческих технологий крайне актуально. Прежде всего, это процессы *прогнозирования, программирования, оценки и отслеживания* общественного развития и соответственно реформирования организации и функционирования компонентов государственного аппарата. Для управления необходимо иметь исходные данные обо всем, что происходит в рыночной экономике и социальной сфере, а также иную своевременную, достоверную и полную информацию.

Технологизация деятельности в этом направлении включает: установление общих, унифицированных показателей, адекватно характеризующих соответствующие процессы; обеспечение должной согласованности, логики в систематизации таких показателей, чтобы они в целом давали реальную картину общественной жизнедеятельности (как исходную, так и предполагаемую); создание организационных и технических условий для оперативной и точной передачи нужной информации через все структурные подсистемы, звенья и их подразделения, вовлеченные в указанные процессы; применение идентичных методов, процедур и операций анализа и характеристики изучаемых и программируемых объектов; использование тождественных форм фиксации информационных материалов и другие действия, свойственные рассматриваемому аспекту государственного управления.

Актуально использование управленческих технологий в практике программирования и планирования *комплексного развития территорий*. В условиях значительной самостоятельности разных органов государственной власти и органов местного самоуправления, сосредоточения основных экономических ресурсов в руках предпринимательских структур, включения множества управляемых объектов в решение соответствующих проблем эти технологии незаменимы. Нужны единые сроки и методики разработки предполагаемых мероприятий на предприятиях, в организациях, учреждениях, отраслевых подсистемах и территориальных (общей компетенции) государственных органах, идентичные формы и показатели программных и плановых документов, взаимосвязанный, согласованный порядок прохождения и утверждения программ и планов, приемлемые процедуры рассмотрения спорных вопросов, определенные механизмы взаимоконтроля и т.д.

Современная общественная практика свидетельствует о развитии межотраслевых, межтерриториальных, проблемных целевых программ, разрабатываемых и реализуемых на различных уровнях – от международного (в рамках ряда стран), общегосударственного до местного. Она также требует адекватных управленческих технологий, способных придать деятельности в данном направлении должную организованность, необходимую регламентацию и эффективность.

В рамках всего государственного аппарата принимается и действует очень много управленческих решений как текущего, оперативного, так и перспективного, нормативного и стратегического характера. Почти всем должностным лицам приходится постоянно обосновывать различные варианты решений, изыскивать альтернативы ресурсного обеспечения и временной реализации, «состыковывать», согласовывать различные решения (и их положения) между собой, активно анализировать ход выполнения одних решений и учитывать его результаты при подготовке других, подводить итоги реализации решений и снимать их с контроля, заниматься другими вопросами в этой объемной и ответственной сфере управленческой деятельности. Здесь особо нужны научно обоснованные технологии подготовки, принятия и реализации управленческих решений, начиная с унифицированного языка и заканчивая графическими формами конкретных документов. Управленческие решения должны быть четкими, ясными, последовательными и понятными как для тех, кто их принимает, так и для исполнителей.

Слабым местом в государственном управлении остаются *технологии контроля*, связанные с непрерывным наблюдением над управляемыми процессами, их изучением, измерением и сравнением, объективным соотнесением их с управленческими моделями, выраженными в решениях, их нормах и требованиях. В этом аспекте большой интерес представляют технологии обратных связей, обеспечивающие достоверное отражение результатов управляющих воздействий.

Столь же значимыми являются и технологии оптимизации организационных форм управленческой деятельности, ведь их результативность определяется несколькими условиями: административно-правовыми, связанными с компетенцией соответствующего мероприятия (что оно может?), организационно-функцио-

нальными, выражающимися в характере его подготовки и порядке проведения (готово ли оно и использованы ли его возможности?), социально-психологическими (заинтересованы ли участники в данном мероприятии?), физиологическими (каковы самочувствие участников, их способность выдавать и усваивать информацию?), техническими (обеспеченность средствами записи и фиксации информации) и т.д. Все это должно быть сведено в одну систему, внутренне согласовано и представлять собой организационную технологию, в частности, позволяющую получать желаемый интеллектуальный управленческий «продукт».

Управленческие технологии – это целое направление теоретических поисков и практических экспериментов. Их выдвижение на повестку дня вызвано объективным усложнением и удорожанием процессов государственного управления и одновременно усилением их роли (значения) в жизнедеятельности общества. Сегодня и в прогнозируемом будущем невозможно упорядочить управленческую деятельность и в целом систему государственного управления без разработки и освоения управленческих технологий по всем важнейшим аспектам организации и функционирования государственного управления. При этом речь идет не о придании новых наименований старым, бюрократическим процедурам и операциям, не о простом наполнении чиновничьих кабинетов современными электронными средствами, а о качественно новом осмыслении и реформировании определяющих проявлений государственного управления. Управленческие технологии должны вызвать глубокие преобразования во всем, что относится к данному общественному системному явлению. Помочь в этом может рациональное использование принципов государственного управления.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. В чем суть управленческой деятельности?
2. Назовите формы управленческой деятельности.
3. Перечислите методы управленческой деятельности.
4. Назовите стадии управленческой деятельности.
5. Что такое управленческая технология? Приведите пример из собственной практики.

## Глава 10

# ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

### 10.1. Понятие принципа государственного управления

**Механизм познания принципов.** Принцип (от лат. *principium*) – это специфическое понятие, в котором содержатся не столько сама закономерность, отношение, взаимосвязь, сколько наше знание о них. Принцип есть фиксация результатов научного познания со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Поэтому в логической схеме онтологических элементов государственного управления (5.1) «принципы» взяты в кавычки, с тем чтобы подчеркнуть их отличие от природы общества, целей, функций и структуры государственного управления, которые существуют объективно и имеют материальную фиксацию. Между тем, несмотря на широкое употребление во многих законах и публикациях данного понятия, его содержание и значение остаются не всегда ясными. Одни принципами считают сами объективные основы государственного управления, другие – сугубо субъективные представления о каких-либо элементах или взаимосвязях в системе государственного управления. Тем самым не замечается определяющее в них: связанность, взаимообусловленность объективного и субъективного и роль в этом познания. А значит, и диалектики развития познания в результате человеческой практики. Подобный подход выхолащивает суть проблемы, сводит ее к субъективному постулированию.

Прежде всего в проблеме принципов государственного управления можно выделить три взаимосвязанных и взаимообусловленных аспекта:

- во-первых, *онтологический*, раскрывающий генезис принципов, их взаимосвязи с природой, сущностью, местом и ролью тех закономерностей, отношений и взаимосвязей, которые они отражают; этот аспект способствует выявлению оснований, объективных предпосылок, необходимых для систематизации принципов государственного управления;
- во-вторых, *гносеологический*, связанный с анализом характера принципов, языком, логикой и структурой их адекватной научной интерпретации; это понятно изложенное и достоверное научное знание об онтологии того, что обозначается понятием принципа;
- в-третьих, *методологический*, показывающий роль принципов в теоретической и практической деятельности людей в сфере государственного управления, их значение как инструмента преобразования государственно-управленческих явлений, условия и способы их действенного применения в управленческой практике.

Каждый из названных аспектов требует серьезного исследования, ибо принципы нельзя просто выдвигать, что встречается довольно часто, им нельзя произвольно давать те или иные названия, как и нельзя думать, что они могут действовать автоматически. Очевидно, что не все закономерности, отношения и взаимосвязи государственного управления на сегодняшний день познаны и описаны посредством принципов. Многие еще неизвестно и нужно заниматься познанием; то, что зафиксировано и кажется в какой-то момент истинным, тоже динамично; постоянно меняются объективные условия, которые воспроизводят закономерности, отношения и взаимосвязи государственного управления, а также субъективные факторы, которые их воспринимают и применяют. Развиваются средства познания, научные инструменты обнаружения закономерностей, отношений и взаимосвязей государственного управления, обогащается опыт их использования в общественной практике.

Следовательно, необходима активная интеллектуальная работа над актуализацией научного понимания тех или иных принципов. Практическое действие принципов государственного управления также не зависит от них самих, а всецело определяется отношением к ним людей. Мало знать принципы, надо еще хотеть и мочь применять их в управленческих процессах. В литера-

туре называется множество принципов (Г. Эмерсон — двенадцать, А. Файоль — четырнадцать, Д. Карнеги — двадцать девять и т.д.), но это вовсе не означает, что все они или некоторые из них на самом деле применяются в управлении и влияют на него.

В проблеме принципов государственного управления наиболее ощутимо проявляется *диалектика объективного бытия и субъективного познания, знания и практического действия*. Они — не предмет чистого сознания, умозрительности, и поэтому трудно соглашаться с теми авторами, в том числе и весьма именитыми, которые дают перечень тех или иных принципов, не утруждая себя доказательствами их материального бытия. Принципы объективны по природе и содержанию, но по своему выражению, оформлению и закреплению являются фактом сознания. Это проявление *объективных законов в субъективной форме*, в общественном сознании. Неразрывность объективного и субъективного составляет весь гносеологический и методологический «секрет» проблемы принципов государственного управления. Не случайно мировая общественная мысль в течение почти всего XX в. усиленно исследовала данную проблему и практически в каждой крупной работе по управлению (любому виду) о ней что-то говорилось, но у нас до сих пор недооценивается практическое значение теоретического знания.

В рассматриваемом аспекте важно также отчетливо представлять себе вопрос о *выразимости принципов государственного управления в правовой форме*. В научной литературе постоянно отмечается целесообразность закрепления их в нормах конституционного, административного и других отраслей права. Конечно, нормативное (в законодательстве) закрепление принципов государственного управления вносит большую конкретность и устойчивость в управленческие отношения, позволяет вернее судить о том, кто и что конкретно должен делать для реализации данных принципов, гарантирует их строгое соблюдение. Важно только, чтобы принципы не только назывались, но и пронизывали и организовывали тексты соответствующих нормативных правовых актов.

**Понятие принципа.** Принципы государственного управления должны иметь в качестве своих источников объективные управленческие явления и процессы, раскрывать их природу и управленческую роль; правильно, на основе точного изображения действительности, описывать закономерности, отношения и взаимосвязи государственно-управленческой реальности; отражаться в

такой форме, которая соответствует требованиям диалектической логики, показывать развивающуюся сущность определенного государственно-управленческого отношения, способствовать эффективному использованию научных знаний в практике управления.

Процесс выявления и обоснования принципов государственного управления должен отвечать следующим требованиям:

а) отражать не любые, а только наиболее *существенные*, главные, объективно-необходимые закономерности, отношения и взаимосвязи государственного управления;

б) характеризовать лишь *устойчивые* закономерности, отношения и взаимосвязи в государственном управлении;

в) охватывать преимущественно такие закономерности, отношения и взаимосвязи, которые присущи государственному управлению как *целостному* социальному явлению, т.е. имеющие общий, а не частный характер;

г) отражать *специфику* государственного управления, его отличие от других видов управления.

Стало быть, понятие «принцип государственного управления» призвано вначале в теоретической, а затем и в правовой форме отражать закономерности, отношения и взаимосвязи, *объективно* существующие в государственном управлении и имеющие особое значение для его организации и функционирования.

*Принцип государственного управления* представляет собой закономерность, отношение или взаимосвязь общественно-политической природы и других групп элементов государственного управления (системы онтологических элементов), выраженную в виде определенного теоретического положения, закрепленного в большинстве своем правом и применяемого в познавательной и практической деятельности людей в области управления.

К отличительным свойствам принципов государственного управления относятся их *диалектичность* и основанная на ней *системность*. Каждая закономерность, отношение и взаимосвязь сложны по своей структуре, содержат в себе подчас противоречивые, разнонаправленные моменты. Между различными принципами можно обнаружить определенные противоречия и вместе с тем взаимодополнения, взаимопереходы. При характеристике того или иного принципа приходится учитывать его взаимосвязь с другими принципами, дополняемость ими и зависимость от них. Сложные взаимосвязи и взаимодействия между принципами существу-

ют в рамках их целостной системы, в которой они уравнивают или усиливают друг друга, раскрывают в полной мере свою природу и свои регулирующие способности.

Именно в системе каждый принцип имеет структурно отведенное ему место; в ней и через нее он выражает и свою индивидуальность. Система определяет также границы, способы и другие проявления конкретного применения принципов. Значит, полное раскрытие содержания и потенциала любого принципа государственного управления возможно лишь в рамках и с учетом его системных зависимостей.

## 10.2. Основания систематизации принципов государственного управления

**Ситуация с систематизацией принципов.** В научной литературе приводится множество не только самых разнообразных, часто не сочетающихся друг с другом принципов, но и видов их систематизации. Выделялись такие подсистемы принципов в государственном управлении, как политические (социально-политические) и организационные, организационно-политические, организационно-технические построения аппарата управления, организационно-технические деятельности аппарата управления; политические, экономические, организационно-правовые, технические, общие сущностные, организационно-политические, видовые, частные функциональные и др. Авторы курса «Общая теория управления» приводят следующую систематизацию принципов:

- *общие*, к которым относят принципы системности, объективности, саморегулирования, обратной связи, дополнительности, оптимальности, информационной достаточности, эволюционизма, вероятности, демократизма, гласности, состоятельности, ведущего звена, стимулирования;
- *частные*, среди которых выделены принципы, применяемые в различных подсистемах или сферах общества (экономической, социально-политической, духовной), и принципы, используемые при анализе различных общественных явлений, организаций, институтов;
- *организационно-технологические*, в число которых входят принципы единоначалия, сочетания федерального, регио-

нального и местного управления, конкретности, распределения труда, склярный принцип, принципы иерархии, единства распорядительства, одного начальника, делегирования полномочий, диапазона управления<sup>1</sup>.

В новейших публикациях разграничивают законы и принципы государственного управления. А среди последних выделяют: общесистемные методологические; общеметодологические; принципы, регулирующие управление как социально-политический процесс; организационные, системно-функциональные, причем в каждой из групп их называют десятки<sup>2</sup>. Но суть не в этом, а в том, что для систематизации принципов не вводится какой-либо один критерий, как, скажем, в таблице Д.И. Менделеева. Из-за этого каждый систематизатор получает свободу в конструировании своего «здания». А в результате не создается даже предмет для дискуссии или опровержения. Ведь мнение каждого исследователя субъективно.

Пишущий эти строки когда-то, почти 30 лет назад, предложил следующую систематизацию принципов государственного управления:

1) *общественно-политические принципы*, сформулированные в результате познания социальной природы государственного управления, общих закономерностей и основных особенностей его развития;

2) *функционально-структурные принципы*, абстрагированные посредством исследования взаимодействий компонентов субъекта и объектов государственного управления и раскрывающие закономерности структуры государственно-управляющих воздействий;

3) *организационно-структурные принципы*, отражающие характер, закономерности и специфику организационной структуры государственного управления (главным образом системы его органов) и служащие отправными моментами при ее формировании и совершенствовании, а также при организации государственно-управляющих воздействий;

4) *принципы государственно-управленческой деятельности*, раскрывающие закономерности, отношения и взаимосвязи методов, форм и стадий управленческой деятельности государственных

<sup>1</sup> Общая теория управления. М., 1994. С. 166–187.

<sup>2</sup> Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. М., 2000. С. 120–166.

органов при формировании и реализации управленческих функций и поддержании собственной жизнеспособности<sup>1</sup>.

Существует много различных систематизаций принципов государственного управления, что свидетельствует о больших трудностях в выделении оснований для такой интеллектуальной работы. В качестве принципов нередко называют требования, которые мы предъявляем к чему-то или кому-то, правила, которые признаны целесообразными, выведенными из традиций и обычаев, а порой и сентенции, пригодные на тот или иной случай жизни. И соотносится все это между собой произвольно, по логике автора.

Но если соглашаться с тем, что принципы отражают закономерности, отношения и взаимосвязи, имеющие объективный смысл и тем самым уже детерминированные их местом и ролью в системе государственного управления, то очевидно, что и характер каждого принципа, и их систематизация (связь друг с другом) должны иметь определенные, и довольно веские основания.

Как уже отмечалось (5.1), система государственного управления имеет различное строение и раскрывает его как общественное явление в различных аспектах. Прежде всего это система субъектно-объектных зависимостей, в которой представлено самое главное — *связь государства и общества*, власти и народа. Эта система, с одной стороны (генезиса), воспроизводит в себе сущностные черты, цивилизационные и национальные особенности соответствующего общества, иными словами, общественно-политическую природу государства и соответственно государственного управления, а с другой — определяет все иные элементы государственного управления (цели, функции, структуры и т.д.). Государственное управление потому-то и становится системой, а не хаотическим набором тех или иных элементов, что в нем все составляющие его элементы согласованы, скоординированы, субординированы между собой посредством определенных закономерностей, отношений и процессов, которые в свою очередь детерминированы типом и уровнем развития конкретного общества и государства.

Одно дело — построение государственного управления в монархическом государстве, другое — в аристократическом, третье — в демократическом. То же относится и к формационным особенностям: между феодальным и капиталистическим государствами

---

<sup>1</sup> См.: Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. М., 1980. С. 172–173.

существует большая разница. Влияние оказывает и уровень развития общества и государства: даже в наше время, при международном признании некоторых основополагающих явлений (свобода, справедливость, право, демократия и т.д.), конкретное построение государственного управления во многом зависит от социально-экономического, духовного и политического развития определенной страны.

**Основания систематизации принципов.** *Первым основанием* систематизации принципов государственного управления является выделение тех общих закономерностей, отношений и процессов, которые присущи всей системе государственного управления, обеспечивают прочность зависимостей государства и общества и создают типичное для закономерностей, отношений и взаимосвязей различных групп ее элементов (подсистем). Подобные, в известной мере типичные, закономерности, отношения и взаимосвязи государственного управления обозначаются понятием *общесистемные принципы* государственного управления. Выявить и описать эти принципы — задача специального исследования, поскольку она очень сложна, особенно когда касается государственного управления развивающегося характера — неустойчивого и постоянно изменяющегося.

*Второе основание* систематизации связано с анализом и научной характеристикой тех закономерностей, отношений и взаимосвязей, которые организуют группы онтологических элементов государственного управления. Хотелось бы напомнить, что речь идет о таких группах элементов государственного управления, как цели, функции, структура, процесс. Если природа государственного управления отражается в общесистемных принципах, влияющих на все группы элементов системы государственного управления, то в каждой группе элементов должны действовать специфические закономерности, отношения и взаимосвязи, придающие им (группам элементов) упорядоченную структуру.

Ведь в зависимости от того, как построены (в статике и динамике) соответствующие группы элементов, возникают их возможности и содержание действия в системе государственного управления. Из одних и тех же элементов государственного управления (целей, функций и т.д.) можно создавать различные структуры (комбинации элементов) с совершенно разной социальной ролью в общественной жизнедеятельности. К примеру, одни и те

же элементы управленческой деятельности формируют авторитарный, либеральный либо демократически-правовой стили государственного управления. Закономерности, отношения и взаимосвязи организации групп элементов государственного управления можно рассматривать в качестве *структурных принципов* государственного управления.

Данные принципы приобретают свою специфику в каждой из групп элементов, поскольку место и роль этих групп в системе онтологических элементов государственного управления обуславливают их особое построение.

Кроме того, существует *третье основание* систематизации принципов государственного управления. В данном учебнике рассматривается только общая (методологическая) часть теории государственного управления и только те принципы, которые имеют *типичное* значение для государственного управления. Но в различных подсистемах (территориальных, отраслевых, функциональных и т.д.) государственного управления и особенно в различных аспектах специализированной государственно-управленческой деятельности имеют место своеобразные, порой уникальные закономерности, отношения и взаимосвязи организации тех или иных управленческих элементов. К примеру, выделяются следующие принципы: государственной службы, работы с персоналом управления, информационного обеспечения государственного управления, технологизации государственного управления, принципы административного процесса и т.д. Исследование, раскрытие и систематизация таких принципов – дело специального (дифференцированного) научного управленческого знания, как и познание принципов в других видах управления. В то же время весьма важно отслеживать, чтобы специализированные принципы в различных проявлениях государственного управления не противоречили общесистемным и структурным принципам и способствовали укреплению целостности государственного управления.

### 10.3. Виды принципов государственного управления

**Общесистемные принципы.** Выделение и гносеологическая характеристика общесистемных принципов государственного управления требуют глубоких и целенаправленных исследований.

Поэтому здесь предлагаются лишь авторские размышления на данную тему, которые не претендуют, разумеется, на истину в последней инстанции. Это попытка представить в логической последовательности те закономерности, отношения и взаимосвязи, которые проистекают из зависимостей природы общества и государства и значимы для всего государственного управления. К ним отнесены: объективность, демократизм, правовая упорядоченность, законность, федерализм, разделение власти, публичность.

*Принцип объективности* государственного управления является исходным и обуславливает необходимость следования во всех управленческих процессах требованиям объективных закономерностей (естественно-природных и общественно-исторических) и реальным возможностям общественных сил. Он выражает зависимость системы государственного управления от: а) характера, уровня развития и закономерностей общества, прежде всего тех его компонентов, которые выступают управляемыми объектами; б) общественных целей, поставленных и решаемых в данный исторический отрезок времени; в) наличных средств и ресурсов, подлежащих вовлечению в управление; г) внутренних закономерностей функционирования и развития управления как определенного общественного системного явления. Принцип объективности отражает также широкий круг закономерностей, отношений и взаимосвязей организации, функционирования и развития государственного управления, связанных с преломлением и реализацией в нем целей, объективных условий и субъективного фактора общества. Нарушение этого принципа, вызываемое обычно субъективистскими, волюнтаристскими отклонениями от природных и общественных закономерностей, приводит к большим потерям в жизни общества, направляет его усилия в необоснованную или негативную сторону, тормозит развитие, вызывает неприятие людьми государственно-управляющих воздействий.

В современном государстве основополагающее значение в осуществлении управления с его стороны отводится *принципу демократизма* государственного управления. Утверждение этого принципа является результатом многовековой борьбы народов за признание их носителями суверенитета и единственным источником власти и соответственно за обеспечение прав и свобод каждого человека и гражданина. Принцип демократизма воспроизводит народовластие в государственном управлении. Это слож-

ный и многогранный принцип, требующий прежде всего установления глубоких и постоянных взаимозависимостей между обществом и государством, между всеми компонентами общества и необходимыми им компонентами системы государственного управления. Он менее всего сводится к проведению государственными органами в обществе референдумов или избирательных кампаний, а предполагает пронизывание потребностями, интересами и целями жизнедеятельности людей (своих граждан) всех элементов государственного управления (политики, целей, функций, структуры, процесса, результатов управления и т.д.). К сожалению, нередко демократизм государственного управления иссякает с занятием депутатских мест и государственных должностей. Отсюда «дурной» кругооборот одних и тех же политических проблем. Необходимо подлинное освоение принципа демократизма государственного управления.

Если признавать, что государство служит обществу, а деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления ориентирована на удовлетворение управленческих потребностей, интересов и целей людей, то нетрудно сделать вывод о том, что все в государственном управлении относится к категории должного и не может не быть надлежаще упорядочено. Сущность правового государства также реализуется в государственном управлении. Таким образом, есть основание говорить о *принципе правовой упорядоченности* государственного управления.

Этот принцип объективно обуславливает необходимость законодательного определения основных аспектов целей, функций, структур, процесса, самих принципов государственного управления. Причем не просто решения данных вопросов в законах или иных нормативных правовых актах, а именно *в правовых законах* (здесь нет тавтологии), содержащих в себе идеи справедливости, гуманности, сотрудничества, обеспечения прав, свобод и обязанностей людей. В истории России принцип правовой упорядоченности государственного управления редко воспроизводился: вместо правовой нормы, принятой в демократической правовой процедуре, упор обычно делался на руководящую волю, к тому же харизматически обрамленную, способную якобы решить все проблемы. В результате наша страна мало продвинулась по пути осознания и использования огромных возможностей права в государственном управлении.

Близким к вышеназванному принципу и в известной мере дополняющим его является *принцип законности* государственного управления. В самом деле, если правовая упорядоченность государственного управления служит важным условием и фактором его рациональности, действенности и эффективности, то она может быть практически осуществлена лишь при установлении в государственном управлении ясного в понимании и последовательного в реализации режима повсеместного и полного исполнения законов и нормативных правовых актов. Без законности нет правового государства.

Принцип законности влечет за собой ряд методологических и практических положений: во-первых, он предполагает, что функционирование и развитие государственного управления имеют прочные правовые основания, определяются законами и состоят в их практической реализации; во-вторых, принцип законности обуславливает актуальность своевременного и правильного правового регулирования изменений в содержании, организационной структуре, элементах деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в-третьих, он требует строгого порядка их нормативной деятельности, особенно принятия и исполнения правовых актов, и, в-четвертых, служит основой для формирования и поддержания сознательной дисциплины в деятельности государственных служащих (см. 12).

Демократическая, правовая организация государственной власти и государственного управления объективно возможна тогда, когда процессы формирования и закрепления всеобщей воли (соответственно потребностей, интересов и целей) в законах, исполнения законов и непосредственного управления, контроля за законами и разрешения конфликтов при их применении разделены, разграничены и скоординированы посредством сдержек и противовесов. Этому служит *принцип разделения власти* в государственном управлении. Иногда данный принцип понимается лишь в сугубо технологическом смысле и сводится к простому разделению деятельности в области государственного управления. Между тем он имеет глубинное социологическое значение, состоящее в обеспечении и гарантированности принадлежности власти народу.

Оценивая 200-летнее действие системы разделения власти, американские авторы констатировали: «Несмотря на то что эта сис-

тема явилась причиной определенной неэффективности центрального правительства, она была колоссально успешной в достижении цели, поставленной создателями конституции, — избежании тирании»<sup>1</sup>. Надо не бояться разделения власти, а проводить его неуклонно сверху и донизу и таким способом, чтобы каждая «ветвь» власти в отдельности и все вместе утверждали в государстве и обществе подлинную демократию.

Следующий принцип, также связанный с демократической, правовой организацией государственной власти и государственного управления, можно обозначить как *принцип федерализма* государственного управления. Ранее уже отмечалось (8.1), что федеративное устройство государства призвано отражать всю многогранность территориальной, социальной и национальной организации жизнедеятельности общества, дифференцировать и конкретизировать возможности власти применительно к региональной и локальной специфике объективных условий и субъективного фактора, приближать власть и управление к человеку и окружающим его проблемам.

Принцип федерализма содержит в себе богатое организационно-регулирующее начало. Использование последнего позволяет проводить децентрализацию и деконцентрацию государственного управления, развивать и укреплять местное самоуправление, вовлекать в управленческие процессы значительное число граждан. Современные технологии различных видов человеческой деятельности, в основе которых лежит инициатива и творчество, также обуславливают необходимость построения власти снизу вверх с акцентом на свободе и ответственности человека.

Федерализм — требование времени и реальный способ успешного решения инновационных задач будущего, поэтому стоит учиться использовать его потенциал.

Есть основания выделить среди общесистемных принципов *принцип публичности* государственного управления<sup>2</sup>. Он тоже воспроизводит демократическую, правовую государственность и обеспечивает связь государственного управления с обществом, гражданами. Этот принцип напоминает называемый во многих

<sup>1</sup> Верховенство права: сборник / пер. с англ. М., 1992. С. 115.

<sup>2</sup> Публика — общество, народ, люди; публичный — всенародный, оглашенный, явный, известный (см.: *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1998. С. 585).

публикациях принцип гласности и учета общественного мнения. Но он шире последнего по охвату отражаемых явлений, ибо включает: а) доступность государственного управления для граждан, что связано с их правом выбора состава соответствующих органов и участия в их деятельности; б) открытость (она более емкая, чем гласность) функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления; в) общественный контроль, в том числе через средства массовой информации, за основными государственно-управленческими процессами; г) судебный контроль за соблюдением в процессах государственного управления конституционно закрепленных интересов общества, прав и свобод граждан.

**Структурные принципы.** Большую и сложную группу составляют структурные принципы, среди которых представляется возможным выделить следующие.

*Структурно-целевые принципы* государственного управления, отражающие закономерности, отношения и взаимосвязи рационального построения «древа» целей государственного управления (6.1), включают принципы:

1) *согласованности* целей государственного управления по основным параметрам, их непротиворечивость друг другу;

2) *взаимодополняемости* целей, при которой одна цель способствует другой и ее усиливает;

3) *подчинения* частных, локальных целей общим (стратегическим) — иерархию целей в «древе» целей государственного управления;

4) превращения результатов реализации одних целей в источник других — *последовательность* достижения всей совокупности целей, представленных в «древе» целей государственного управления;

5) *распределенности целей* по функциям государственного управления и управленческим функциям государственных органов — обеспечение перехода «древа» целей государственного управления в функциональную структуру государственного управления.

В числе *структурно-функциональных принципов* государственного управления, характеризующих закономерности, отношения и взаимосвязи построения функциональной структуры государственного управления (6.4, 6.5), можно назвать следующие принципы:

1) *дифференциации и фиксации функций* путем издания правовых норм — закрепления управленческих функций в компетенции органов государственной власти и местного самоуправления;

2) *совместимости*, предполагающий совместимость однопорядковых управленческих функций в рамках компетенции одного органа, а также совместимость управленческих функций этого органа с управленческими функциями других органов в рамках их подсистемы или в целом организационной структуры государственного управления;

3) *концентрации*, обуславливающий необходимость предоставления определенному органу таких управленческих функций и соответствующих ресурсов, чтобы исходящие от него государственно-управляющие воздействия действительно широко и мощно направляли бы, организовывали и регулировали управляемые объекты;

4) *комбинирования*, направленный на то, чтобы определенная совокупность управленческих функций, исходящая из различных управляющих компонентов, в своей собственной организации не допускала дублирования и параллелизма;

5) *достаточного разнообразия*, требующий, чтобы управленческие функции (воздействия), приходящиеся на тот или иной компонент системы управления, по количеству и содержанию отвечали различным управленческим потребностям последнего;

6) *соответствия* управляющих воздействий реальным потребностям и запросам управляемых компонентов и, главным образом, управляемых объектов.

Среди *структурно-организационных принципов* государственного управления, связанных с закономерностями, отношениями и взаимосвязями построения организационной структуры государственного управления (7), выделяются такие принципы, как:

- *единства системы государственной власти*, обеспечивающий целостность, согласованность и действенность государственно-управленческих процессов;
- *территориально-отраслевой*, обуславливающий зависимость организационных структур от территории, отрасли производства и обслуживания, сферы общественной жизнедеятельности;
- *многообразия организационных связей*, раскрывающий реальные вертикальные и горизонтальные организационные вза-

и взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в системе государственного управления;

- *сочетания коллегиальности и единоначалия*, вызванный спецификой организационного строения и порядка деятельности отдельных органов государственной власти и местного самоуправления;
- *линейно-функциональный*, раскрывающий объем и содержание подчиненности и управленческого взаимодействия в организационной структуре государственного управления.

К *структурно-процессуальным принципам*, дающим представление об основных (определяющих) закономерностях, отношениях, взаимосвязях рационального и эффективного ведения управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (9.5) и имеющим широкое применение, относятся принципы:

- *соответствия элементов* (методов, форм и стадий) управленческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления их функциям и организации;
- *конкретизации* управленческой деятельности и личной ответственности за ее результаты;
- *стимулирования* рациональной и эффективной управленческой деятельности.

## 10.4. Применение принципов государственного управления

**Условия применения.** Как можно сделать вывод из сказанного выше, выявление и описание принципов государственного управления представляют собой сложную интеллектуальную проблему. Но не меньшие трудности лежат и на пути применения принципов в практике государственного управления. Прежде всего надо считаться с тем, что закономерности, отношения и взаимосвязи, отражаемые посредством понятия принципов, являются по природе *общественными* (социальными). Реально в жизни они действуют преимущественно как тенденция, как объективная предпосылка, возможность, способность, которые для своего действительного воплощения требуют активной, целена-

правленной и организованной деятельности. В известной мере принципы — это открытые явления.

Рациональное и действенное применение принципов государственного управления предусматривает достижение определенного единства, согласованности, надежной связи между объективной закономерностью, отношением и взаимосвязью государственного управления, познанной и закрепленной принципом, и конкретной деятельностью субъективного фактора, главным образом органов государственной власти и местного самоуправления. В идеальном варианте возможно и достижимо совпадение, тождество управленческой деятельности и направления, содержания и возможностей принципов государственного управления.

Но оно осуществимо при соблюдении по крайней мере следующих *предпосылок*:

- во-первых, при постоянном и глубоком исследовании закономерностей, отношений и взаимосвязей государственного управления, их содержания, требований к субъективной деятельности в изменяющихся общественных обстоятельствах;
- во-вторых, при существовании и непрерывном улучшении механизма применения принципов государственного управления, что предполагает единство теории и практики управления, отлаженность процесса совершенствования государственного управления;
- в-третьих, при наличии системы стимулов, гарантий и защитных средств, обеспечивающих практическую реализацию принципов государственного управления, что непосредственно связано с их нормативным закреплением.

С этой точки зрения следует отметить в качестве позитивного тот факт, что в Конституции РФ уделено существенное внимание закреплению целого ряда принципов государственного управления. Об этом говорится в ч. 1 ст. 3 (о демократизме), ч. 3 ст. 5 (о принципах федеративного устройства), ст. 10 (о разделении государственной власти), ст. 15 (о конституционном регулировании), ч. 2 ст. 77 (о единой системе исполнительной власти) и др. Сформированы определенные правовые основы использования принципов государственного управления в управленческой практике. Но это только основы, которые нельзя как недооценивать, так и переоценивать. Необходимо дальнейшее законода-

тельное «развертывание» данных принципов государственного управления, а также последующее их использование в конкретных управленческих решениях и действиях.

**Диалектика применения.** Важно понимать диалектичность принципов государственного управления: развиваются отражаемые ими явления, и количественный рост одних из сторон приводит к качественным преобразованиям других. Источником такого развития выступают внутренние и внешние (системные) противоречия. В процессах развития происходит отрицание одних сторон, проявлений принципов и становление других. Все это, разумеется, влияет на характер и результаты применения принципов государственного управления, требует толкования принципов применительно к конкретным ситуациям. Кроме того, при различных общественных и управленческих обстоятельствах под влиянием многообразных управленческих факторов один и тот же принцип государственного управления проявляется по-разному. Поэтому нельзя применять принцип государственного управления абстрактно, вообще, каждый раз требуется учет своеобразия места и времени протекания соответствующего управленческого процесса.

Зависимость роли принципов государственного управления от знаний, умения и действий субъективного фактора обуславливает организацию со стороны государственных органов целенаправленной работы по поиску средств, создающих реальные предпосылки для правильного и полного выражения заложенных в каждом принципе его регулирующих возможностей. С помощью таких средств и испытания практикой важно находить оптимальную результирующую сложного, подчас противоречивого взаимодействия различных сторон и проявлений конкретного принципа государственного управления.

Принципы государственного управления *взаимосвязаны между собой*. И для практики управления весьма актуально знание того, каков же конечный результат их совокупного применения, ведь применение одного принципа, взятого изолированно, существенно отличается от его применения во взаимосвязи с другими принципами. Но это один аспект взаимосвязи принципов государственного управления, указывающий на зависимость каждого отдельного принципа от других. Другой аспект заключается в том, что в социальной реальности все принципы используются одно-

временно и необходимо целостное представление об их применении. Принципы государственного управления применяются *в рамках их системы и как система.*

Между тем история развития государственного управления и проводимых в нем преобразований (реформ) свидетельствует, что о системности применения принципов государственного управления часто забывают и пытаются делать те или иные управленческие «дела» на основе использования одного-двух принципов. Иногда принцип демократизма государственного управления доводят до такой степени, что демократия превращается в охлократию и общество становится неуправляемым, а принцип федерализма интерпретируют таким образом, что разрушается целостность государственного управления. Известно, что и принцип законности может применяться избирательно. Подобные негативные явления наблюдаются при применении практически каждого принципа государственного управления. Все еще силен в России субъективистский произвол, при котором стремление к овладению и удержанию власти превалирует над стремлением достичь надлежащего государственного управления общественными делами.

Значит, для рационального использования принципов государственного управления необходимо комплексное знание: а) единичного проявления каждого принципа государственного управления; б) специфического проявления отдельных групп принципов государственного управления; в) общего (совокупного) проявления целостной системы принципов государственного управления.

Для решения данной проблемы актуально также развитие практических навыков у государственных служащих и особенно у должностных лиц руководящего состава. Надо постоянно соизмерять свои поступки и действия с соответствующими принципами государственного управления, в свете их требований принимать и исполнять управленческие решения. При изучении деятельности отдельных органов государственной власти и местного самоуправления, их проверках и заслушивании отчетов следует обнаруживать и оценивать меру реального освоения ими закономерностей, отношений и взаимосвязей находящихся в их ведении управленческих процессов.

**Эффективность применения.** И в завершение несколько слов об эффективности применения принципов государственного уп-

равления. Имея источником объективные закономерности, отношения и взаимосвязи, принципы государственного управления реализуются благодаря и посредством субъективной деятельности, главным образом деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Эта объективно-субъективная зависимость позволяет выявлять и оценивать степень освоения объективных закономерностей, отношений и взаимосвязей и использования их в общественной практике.

Чем более организация и функционирование компонентов субъекта государственного управления соответствуют требованиям системы принципов, тем социально эффективнее будут результаты государственного управления. Поэтому *критерием эффективности* применения принципов государственного управления является прежде всего достижение системности государственного управления, а посредством ее – гармоничности и комплексности общественной жизни в целом и ее отдельных сфер и областей.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Раскройте смысл понятия «принцип государственного управления».
2. Что такое основания систематизации принципов государственного управления?
3. Назовите общесистемные принципы государственного управления.
4. Какие виды структурных принципов вы знаете?
5. В чем суть проблемы применения принципов государственного управления?

**Раздел III**  
**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО**  
**УПРАВЛЕНИЯ**

---

## Глава 11

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

### 11.1. Сущность правового регулирования

**Проблема в правопонимании.** Раскрытие сущности и элементов правового регулирования государственного управления предполагает прежде всего уяснение понятия «правовое регулирование» вообще, безотносительно к его предмету и содержанию. Хотя это понятие изучается в общей теории права, тем не менее не все, наверное, его достаточно осмыслили, а, кроме того, в самом его понимании (в его трактовке) наблюдаются различные подходы. Нередко даже определения к регулированию («правовое», «законодательное», «нормативное», «юридическое») употребляются как синонимы. Между тем здесь есть свои нюансы, имеющие теоретическое и практическое значение и влияющие на состояние и уровень данного процесса. Не всегда обилие документов по правовому регулированию того или иного вопроса говорит о том, что такое регулирование действительно состоялось<sup>1</sup>.

Различение права (*jus*) и закона (*lex*) идет от древних римлян и сопровождается человеческую историю<sup>2</sup>. Чешский исследователь римского права М. Бартошек так объясняет названные понятия: *jus* — основное понятие римского права, выражающее разнообразные его аспекты и области, отличие его от религии, нравов, обычаев, бесправия, объективное право, субъективное право, право в судопроизводстве; *lex* — юридическая регламентация, ус-

---

<sup>1</sup> См.: *Сорокин В.Д.* Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003.

<sup>2</sup> См.: *Нерсесянц В.Д.* Право и закон. М., 1983.

тановленная и принятая как обязательная; в публичном праве — закон, в частном праве — одностороннее или многостороннее проявление воли частных лиц<sup>1</sup>.

В истории государственно-правовой мысли право давно понимается как нечто предшествующее юридическому закону, принятому в установленной форме и по установленной процедуре, а также то, что возникает в обществе после и вследствие практического действия юридического закона. Право связано с глубинными потребностями и интересами людей в упорядочении общественной и частной жизнедеятельности, с их всеобщей волей. Оно должно содержать в себе права и свободы личности, гуманизм, социальную справедливость, историческую устойчивость и надежность общественных процессов. Право — это не только воля господствующего класса, будь то буржуазия или пролетариат, и не воля монарха, как бы ее ни обожествляли, и не просто закон, утвержденный высшей государственной властью (парламентом либо президентом), а *определенный элемент сознания, поведения, деятельности и отношений людей*, выражающий их взаимную сопричастность, солидарность, сотрудничество, принадлежность к единому сообществу. Право может быть закреплено в законе и тогда иметь юридическую силу влияния (реализации через государственные структуры) или содержаться в правосознании, традициях и обычаях людей и таким образом осуществляться непосредственно.

Следует отметить, что глубинному источнику права в законодательной и исполнительной деятельности государственных органов в российской истории, как послереволюционной, так и дореволюционной, часто не уделялось должного внимания. Нельзя сказать также, что идеи права разделялись и общественным мнением и оно стремилось к развитию права. В начале XX в. знаток этой проблемы Б.А. Кистяковский писал: «В нашей “богатой” литературе в прошлом нет ни одного трактата, ни одного этюда о праве, которые имели бы общественное значение. Научные юридические исследования у нас, конечно, были, но они всегда составляли достояние только специалистов... И теперь, в той совокупности идей, из которой слагается мировоззрение нашей интеллигенции, *идея права не играет никакой роли* (курсив мой. — Г. А.). Литера-

---

<sup>1</sup> См.: *Бартошек М.* Римское право: понятия, термины, определения / пер. с чешск. М., 1989. С. 178–179.

тура является именно свидетельницей этого пробела в нашем общественном сознании»<sup>1</sup>. И в наши дни, когда поставлена задача формирования демократического правового государства, положение с пониманием и уважением права ненамного изменилось к лучшему.

Можно сказать, что в подобном отношении к праву повинны не только общество в целом и культура, но непосредственно и сами правоведы, которые так и не сумели сформулировать должные представления о праве. До сих пор нет ясности в сочетании (совпадении и различении) права и закона (как акта государственной власти). Не раскрыты взаимосвязи и переходы между естественным и позитивным правом, которые чаще разделяются, чем соединяются. Вряд ли приближают к истине и поиски нового понимания права, суть которого сводится в общем к отождествлению права и порядка.

Отсутствие точки опоры в виде понятия права приводит к тому, что приходится ограничиваться лишь указанием на такие широко признанные отечественными и зарубежными правоведами его признаки и черты, как: а) системность и упорядоченность; б) нормативность; в) императивный, чаще — государственно-волевой, властный характер; г) общая обязательность и общедоступность; д) формальная определенность; е) проявление во всеобщем масштабе и равной мере по отношению ко всем индивидам; ж) обладание регулятивным характером; з) всесторонняя (с помощью государственных и негосударственных институтов) обеспеченность и гарантированность; и др.

Разумеется, исходя из сложности, многослойности и противоречивости такого явления, как право, трудно говорить об исчерпаемости и бесспорности названных признаков и черт<sup>2</sup>.

Естественно, что теоретическая разноголосица, неопределенность (агностицизм и релятивизм) в понимании правовых явлений напрямую сказываются на правовом регулировании, порождая в зависимости от ситуации то правовой нигилизм, то правовой фетишизм, то властный субъективизм, то бессилие права. В результате право, а точнее нормы закона (нормативного пра-

<sup>1</sup> Кистяковский Б.А. В защиту права (интеллигенция и правосознание) // Вехи. Интеллигенция в России: Сб. статей (1909—1910 гг.). М., 1991. С. 110.

<sup>2</sup> Марченко М.Н. Источники права: учеб. пособие. М., 2005. С. 28.

вового акта), замыкаются сами в себе (нормативный подход). Они лишь в правовых нормах, учреждениях и формальных правовых отношениях рассматриваются и анализируются. Общество, его потребности и интересы в правовом регулировании, с одной стороны, в виде источников права, состояние правовой урегулированности тех или иных процессов в обществе, последствий права, с другой стороны, остаются как бы за пределами «правового пространства». В результате законы есть, а их практическая отдача — правопорядок — не всегда наблюдается.

**Многоаспектность правового регулирования.** Правовое регулирование представляет собой *единство социологического, нормативного и практического аспектов*. Оно начинается тогда, когда в целях, содержании, требованиях закона или иного нормативного правового акта «схватывается» назревшая общественная потребность в упорядочении взаимосвязей и взаимодействий людей, причем определенным образом (моделью, логической структурой) и в определенном направлении. Имеется в виду не чье-то субъективное представление того или иного государственного органа (его должностных лиц) либо «высокого начальства», а именно то, что в сознании массы людей сформировалось как нечто необходимое, должное, нужное, актуальное, крайне важное для их дальнейшей жизни. При разработке документа, состоящего из норм (правил) поведения, рассчитанных на многократное применение разными людьми лишь в приблизительно подобных обстоятельствах, всегда дают о себе знать сложности, связанные с тем, что формулирование норм (правил) поведения осуществляется на основе информации о прошлом (о известной потребности), но они должны будут применяться в будущем, которое неведомо. То есть в социологическом смысле правовое регулирование имеет прогнозный характер, и это тоже служит аргументом в пользу того, что люди (общество) способны «конструировать» свою завтрашнюю жизнь, опираясь на свои знания, опыт и талант.

Данный аспект ставит также вопрос о самом смысле законов (юридических актов), о том, чтобы материальные и процессуальные составные законодательства в равной мере соответствовали правам и свободам личности (причем на уровне мировых стандартов), императивам свободной жизнедеятельности общества, гуманизму общественных отношений, социальной справедливости, мирным взаимосвязям между народами. В этом смысле можно

различать понятия *легитимности* и *законности*. Если законность (12) измеряется соответствием поступков или действий требованиям юридической нормы, то легитимность говорит о соответствии самого закона сущности права, о том, насколько закон отражает и воспроизводит объективное начало общественной жизнедеятельности и тем самым получает доверие людей. Социологический аспект принципиален для правового регулирования. Не случайно его требования нередко игнорируются, и его «ключевое звено», идущее от общества, часто изымается из закона.

«Сердцевину» же, типологический «образ» правового регулирования составляет *нормативный аспект* — разработка и юридическое (в актах государственных органов) закрепление (установление) норм (правил) поведения людей и ведения определенных общественно значимых дел<sup>1</sup>. Такие нормы (правила) воспринимаются по-разному, что зависит от их целей и содержания: порой они ограничивают свободу, очерчивая ее границы, но в большинстве являются советом, помощью людям в упорядочении их взаимоотношений. Нормы ряда отраслей права, например трудового, семейного, жилищного, земельного и т.д., практически вообще не знают серьезных ограничений и санкций, а передают людям типичный, конструктивный, созидательный опыт рациональной общественной жизнедеятельности.

Традиционно в норме (правиле) поведения, установленной или санкционированной государственной властью, различают три основных элемента. *Гипотеза* — часть нормы, которая указывает условия, обстоятельства, отношения жизни, в которых она действует. *Диспозиция* — часть нормы, раскрывающая содержание, смысл самого правила поведения, т.е. юридические права и обязанности, возникающие у субъекта поступка или действия. *Санкция* — часть нормы, характеризующая меры, которые могут быть предприняты государственной властью (ее органами) в случае несоблюдения (нарушения) диспозиции и гипотезы соответствующей нормы (юридические санкции).

Поэтому качество нормативного аспекта правового регулирования во многом зависит от того, как уполномоченные на то государственные органы формулируют юридические нормы (пра-

<sup>1</sup> См.: *Байтин М.И.* Сущность права (современное нормативное понимание на грани двух веков). 2-е изд., доп. М., 2005.

вила) поведения. Всегда нужны ясность, точность смысла, обоснованность требования, размещение нормы в каком-либо одном юридическом документе. При разработке и фиксации юридических норм (обычно их называют правовыми) важно понимать следующее: большинство норм (правил) поведения не решает непосредственно те или иные проблемы жизни людей; они представляют собой лишь механизм (модель) поведения и деятельности людей при решении жизненных проблем и реализуют свое предназначение только при их практическом использовании в этих целях. Но в нормотворческой деятельности порой об этом забывают и пытаются посредством актуализации и конкретизации норм (правил) поведения решать проблемы, хотя это должны делать люди, а не нормы. В результате на каждую «злобу дня» создаются нормы (правила) поведения, однако они «повисают в воздухе», и проблемы не решаются.

Нормотворчество и его «продукт» – нормы (правила) поведения обязаны содержать в себе *аспект практики* – реального действия нормы в жизни. Здесь необходимо подчеркнуть, что любая юридическая норма должна опираться на соответствующие организационно-государственные структуры и обеспечиваться их возможностями. Ведь не все нормы и не всеми воспринимаются позитивно и вызывают желание их исполнить, многие, особенно требующие от человека изменения его поступков и действий, вызывают неприятие и сопротивление. Требуется подчас силовое воздействие для того, чтобы на нормативное требование обратили внимание и ему подчинились.

Кстати, практический аспект правового регулирования – самый сложный, ибо только его наличие, причем достаточно глубокое и устойчивое, свидетельствует о самом факте правового регулирования. Последнее наступает не тогда, когда приняты (установлены) те или иные нормы (правила) поведения, а когда этими нормами действительно руководствуются в жизни и в соответствии с их смыслом (и замыслом) осуществляются поступки и действия. Тем самым рациональность и эффективность правового регулирования определяют не столько содержанием юридических норм, что, разумеется, очень важно в качестве предпосылки, сколько их практической реализуемостью, реальным влиянием на сознание, поведение и деятельность людей, на их взаимоотношения, способностью норм изменять жизненные процессы.

**Понятие правового регулирования.** В итоге можно констатировать, что правовое регулирование есть деятельность государства (уполномоченных им органов) по изданию юридических норм (правил) поведения людей, обязательных для исполнения, которая обеспечивается возможностями общественного мнения и государственного аппарата. Это требования государства – властной силы общества, и необходимы они для упорядочения общественной жизнедеятельности. Соответственно они должны быть объективно обусловлены, субъективно обоснованы и социально эффективны, системно организованы и непременно практически реализовываться. Правовое регулирование в разных сферах общественной жизни имеет свою специфику, что следует учитывать при его анализе и оценке. Свою особенность несет в себе и правовое регулирование государственного управления.

## 11.2. Предмет и метод правового регулирования

**Предмет правового регулирования.** Правовое регулирование государственного управления имеет особый предмет, поскольку связано главным образом с юридическим определением средств, способов и процедур реализации государственной власти (деятельности государственных органов) в управленческих процессах. В общем, его предназначением является упорядочение целеполагания, функций, организационных структур и управленческой деятельности государственных органов.

Можно выделить несколько аспектов государственной и общественной реальности, выступающих предметом правового регулирования государственного управления:

- *отношения между государственным аппаратом и обществом, гражданами, благодаря и посредством которых формируются государственно-управляющие воздействия (управление обществом со стороны государственного аппарата);* первостепенное значение здесь имеют правовые механизмы объективизации и объективации государственного управления;
- *отношения внутри государственного аппарата, между его органами по поводу распределения предметов их ведения и государственной власти, необходимой для управления ими*

(полномочий); центральным вопросом этих отношений выступает определение правового статуса государственных органов вообще и в сфере управления в частности;

- *волевые отношения между людьми*, вовлеченными в государственно-управленческие процессы, причем по причине как профессионального несения государственной службы (кадровый состав государственных органов), так и обращения в государственные органы при решении каких-либо своих проблем.

Государственное управление (что уже не раз отмечалось) есть властное управляющее воздействие, опирающееся на государство – организованную силу общества. Поэтому очевидно, что любые пробелы («белые пятна») в предмете его правового регулирования снижают уровень управления, создают управленческие «шумы», ведут к злоупотреблениям и произволу.

Важно также понимать, что государственное управление относится к явлениям долженствования, а не свободной воли участников управленческих отношений. В нем государственные органы и лица, занимающие государственные должности, обязаны действовать в определенном направлении и определенным образом, ибо они уполномочены государством на решение государственных, общественных и частных проблем жизнедеятельности людей. Суть государственного управления заключается в том, что его управляющие воздействия формируются и реализуются тогда, когда в них существует потребность у управляемых объектов. Поэтому в государственном управлении все должно быть прописано юридически, в том числе и суть свободной деятельности соответствующих органов и ее границы.

В стране ведется обширная законотворческая работа по совершенствованию правовых основ государственного управления. Многое сделано в правовом регулировании общественных отношений: приняты Налоговый кодекс, Гражданский кодекс, Бюджетный кодекс, Трудовой кодекс, Земельный кодекс, Градостроительный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Жилищный кодекс и т.д.; существенно (материально и процессуально) урегулированы системы организации и функционирования судебных органов.

Что же касается урегулированности исполнительной власти, то в этой области в основном проводятся различные эксперимен-

ты, а из-за этого принятые законы пока слабо и инертно исполняются. Вообще и в законодательстве, и в функционировании исполнительной власти пока доминирует не управленческое мышление, ориентирующее на созидание в нынешних сложившихся условиях, а такое, которое характеризуется реагированием на ситуации и их «штучное» разрешение. Главное в государственном управлении – нацеленность его структур на развитие – пока не просматривается, хотя об этом немало говорится.

**Правовой статус государственного органа.** В центре правового регулирования государственного управления находится правовой статус государственного органа. По поводу его объема и структуры в юридической литературе высказываются различные точки зрения, с которыми не мешает ознакомиться. Правовой статус государственного органа состоит из трех групп элементов, имеющих юридический смысл.

Во-первых, он включает *месторасположение и природу государственного органа* (существующего или предполагаемого) *в целостной системе государственных органов страны*. Принадлежность органов к законодательной, исполнительной и судебной власти (по горизонтали) или к федеральному уровню, уровню субъектов Федерации либо местному самоуправлению (по вертикали), а также к какой-либо специализированной подсистеме органов исполнительной власти создает основы для формулирования их правовых статусов. Этот же признак раскрывает вертикальные и горизонтальные линии взаимодействия органов и их соподчинения.

Тем самым рассматриваемая часть правового статуса государственного органа всегда призвана отражать и характеризовать государственно-правовую природу и место соответствующего органа в системе государственного управления.

Во-вторых, «несущим» моментом правового статуса выступает компетенция государственного органа – *юридическое выражение совокупности управленческих функций и полномочий государственного органа в отношении управляемых объектов*. Здесь юридически закрепляются: набор управленческих функций для конкретного государственного органа; адекватные (соответствующие им) полномочия; состав полномочий, включающий формы и методы осуществления управленческих функций; перечень управляемых объектов или отдельных вопросов (аспектов) их функциониро-

вания, которые и представляют предметы ведения государственного органа. В юридической практике часто вместо управленческих функций (системы управляющих воздействий) описываются задачи государственного органа, в результате чего известно, что он должен делать, но не известно, как, посредством каких управленческих функций.

В-третьих, правовой статус государственного органа предполагает *юридическое закрепление его организационной структуры, а также форм, методов и процедур ее функционирования*. Ведь реализация компетенции требует соответствующей организационной «мощности» (штатного расписания) органа и правовой организации деятельности его подразделений и лиц, занимающих в нем должности. Компетенция каждого государственного органа не только должна быть реализована, но реализована соответствующими должностными лицами в установленных правовых формах и процедурах, при использовании правовых методов и с надлежащими правовыми последствиями.

В целом *составными частями предмета* правового регулирования являются цели, функции, структуры, формы, методы, стадии, процедуры, операции, принципы и многие другие элементы государственного управления. Это регулирование главным образом управленческих институтов, формальных явлений и их взаимоотношений, которые практически используются (или, наоборот, не используются) людьми, осваиваются и вводятся ими в решение общественных и частных проблем.

**Метод правового регулирования.** В правовом регулировании государственного управления соответственно особенностям его предмета действует метод правового регулирования. Последний давно уже определяется как совокупность юридических приемов, средств, способов воздействия социальных управляющих систем, входящих в государственный аппарат, на социально-правовую сферу в целом и на составляющие ее элементы<sup>1</sup>. Метод правового регулирования характеризуют два явления: субъект (источник) правового регулирования, т.е. орган, уполномоченный на издание соответствующих правовых норм; смысл и содержание самих правовых норм.

---

<sup>1</sup> *Софокин В.Д.* Метод правового регулирования: теоретические проблемы. М., 1976. С. 84.

*Субъект (источник) правового регулирования* государственного управления указывает на возможности, характер и пределы деятельности определенных государственных органов по изданию правовых норм в области управления. Соответственно ему различают:

- *централизованное, императивное регулирование (метод субординации)*, при котором регулирование сверху донизу осуществляется на властно-императивных началах органами государственной власти государства в целом либо его субъектов (при федеративном устройстве) в рамках их компетенции и объектов юрисдикции. Примером может служить правовое регулирование государственного управления федеральными органами государственной власти в пределах ст. 71 Конституции РФ, определяющей предметы ведения Российской Федерации. Такое же регулирование в соответствии со ст. 73 Конституции РФ вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ ведут органы государственной власти субъектов РФ. В данном (императивном) регулировании вполне реализуется атрибут государственной власти – ее способность устанавливать и обеспечивать правила (нормы) поведения в управленческих процессах;
- *децентрализованное, диспозитивное регулирование (метод координации)*, при котором правовое регулирование осуществляется посредством согласования, договоров, принятия совместных актов, поддержки инициативы снизу несколькими органами государственной власти.

В условиях демократизации государства и значительной самостоятельности органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления подобное координационное правовое регулирование управленческих процессов приобретает все большее значение. Важно не противопоставлять субъекты правового регулирования (централизованное и децентрализованное), а сочетать их друг с другом в целях улучшения правовой урегулированности любых проявлений государственного управления.

*Смысл и содержание правовых норм*, определяющих поведение в управленческих процессах (и отношениях), зависят от способов правового регулирования, в которых содержится свойство (суть)

юридического воздействия правовой нормы на участников управленческого взаимодействия. Среди способов правового регулирования (вообще) различают:

- *позитивное обязывание* — возложение на лиц прямой обязанности совершать определенные положительные действия;
- *запрещение* — возложение на лиц обязанности воздерживаться от совершения действий определенного рода;
- *дозволение* — предоставление лицам права на свои собственные активные действия.

Каждый из названных способов применяется, конечно, в правовом регулировании государственного управления, и его можно обнаружить в правовом статусе государственных органов (в их компетенции), но доминирующим является позитивное обязывание. Ведь та компетенция, которой наделяется тот или иной государственный орган, выступает по отношению к нему обязывающей. Она может содержать в себе дозволение на определенные решения и действия либо запрет на их осуществление, однако в любом случае все записанное в компетенции государственного органа подлежит обязательному исполнению. В этом состоит отличие государственного органа от субъекта гражданского права, из-за чего государственное управление регулируется преимущественно нормами конституционного и административного права.

При рассмотрении проблем правового регулирования государственного управления в юридической литературе встречаются разные точки зрения на то, как, какими нормами лучше определять правовой статус государственных органов. Имеются сторонники *общедозволительного порядка* правового регулирования, при котором государственному органу «дозволено все, кроме...», и дается перечень лишь запретов. Часто данный способ выдается за демократизм. Другие предпочитают *разрешительный порядок*, в основе которого лежит принцип «запрещено все, кроме...», фиксирующий строго определенный набор законных действий. Для государственного управления, связанного с властью, даже в условиях демократии целесообразным представляется *обязывающе-правомочный порядок* правового регулирования. Российский опыт, как и опыт многих зарубежных стран, однозначно говорит о том, что там, где речь идет о государственной власти, использовании ее регулирующей силы, полномочия государственных органов должны быть юридически четко, ясно и исчерпывающе прописаны.

В научных работах по общей теории права приводится следующая классификация юридических норм, используемых в правовом регулировании, которую необходимо знать, поскольку она в той или иной мере относится и к государственному управлению:

- *регулятивные нормы*, состоящие из предписаний, непосредственно направленных на регулирование общественных отношений путем предоставления участникам прав и возложения на них обязанностей; эти нормы подразделяются на обязывающие, запрещающие и управомочивающие (дозвоительные);
- *охранительные нормы*, которые направлены на регламентацию мер юридической ответственности и порядка применения санкций (государственно-принудительных мер); эти нормы различаются по видам юридической ответственности (16.4);
- *специализированные нормы*, имеющие свойства дополнения и развертывания регулятивных и охранительных норм. Среди них выделяют: *общие (общезапретительные)* — фиксирующие в обобщенном виде определенные элементы общественных отношений; *дефинитивные* — закрепляющие в обобщенном виде признаки данной правовой категории (к примеру, понятия и определения в нормативных правовых актах); *декларативные* (нормы — принципы), содержащие формулировки правовых принципов, а также задач данной совокупности юридических норм; *оперативные* — предписания по отмене действующих нормативных положений или распространению данных норм на новый круг общественных отношений, по пролонгации (продолжению) норм на новый срок и др.; *коллизийные* — регулирующие выбор между нормами.

По *содержанию* самих норм (правил) поведения среди них различают: абсолютно определенные, относительно определенные, ситуационные, альтернативные, факультативные, императивные, диалопозитивные; основные (генеральные), детализирующие, вариативные; общие, особенные и рекомендательные; поощрительные<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1982. Т. 1. С. 294–303. Т. 2. С. 64–81; Марченко М.Н. Указ. соч. и др.

Таким образом, предметом правового регулирования государственного управления выступают государственно-правовые институты (элементы), сознание, поведение и деятельность людей, связанные с обеспечением формирования и реализации государственно-управляющих воздействий. Соответственно этому предмету из многообразия метода правового регулирования используются те его приемы, средства, способы, структуры и смыслы норм, которые придают правовому статусу государственных органов (а в них — государственных должностей) и процессам их функционирования определенность, целенаправленность и последовательность. Здесь важно не смешивать правовое регулирование государственного управления и правовую деятельность государственных органов в отношении управляемых объектов. Речь идет только о первом. Поэтому очень многое зависит от правовых форм, в которых все эти явления юридически отражаются и закрепляются.

### 11.3. Формы правового регулирования

**Требования к формам.** Правовые формы, используемые в целях определения правового состояния государственных органов (и, разумеется, органов местного самоуправления) и государственных должностей, а также их практической реализуемости имеют большое значение в придании им должной структурной организованности, рациональности функционирования и системности взаимодействия. Чем выше и «сильнее» правовой акт, дающий статусные характеристики элементам государственного управления, правилам (нормам) поведения людей в управленческих процессах, тем больше у него возможностей обеспечивать целостность государственного управления и поддерживать скоординированность управляющих воздействий различных уровней и видов (подсистем) его организационных структур. Важно также, чтобы сами формы правового регулирования государственного управления были согласованы как по своему характеру, так и по содержанию, создавали в совокупности систему правового регулирования государственного управления.

Тем самым к формам правового регулирования государственного управления предъявляется ряд требований, соблюдение ко-

торых способствует лучшей упорядоченности государственно-управленческих явлений, процессов и отношений. Имеется в виду прежде всего *своевременность принятия (издания) соответствующих правовых норм и их актуальность по смыслу*. Опыт показывает, что запаздывание в нормативном оформлении возникающих управленческих связей, приводящее к тому, что качественно новые явления приходится искусственно «втискивать» в устаревшие правовые рамки, создает впечатление, будто правовые нормы вообще мешают управлению, сдерживают творческую инициативу управляющих.

Формы правового регулирования государственного управления должны быть достаточно *устойчивыми, стабильными*. Нельзя же без конца менять статусные состояния государственных органов и должностей, не давая людям (обществу) даже возможности их освоить, понять, применить на практике и оценить. Необходимо уметь выбирать нормы, которые бы длительное время сохраняли свою способность отвечать запросам жизни.

Многое зависит от *полноты и внутренней согласованности правовых норм*. Здесь целесообразно идти по пути создания крупных комплексных правовых актов, где бы управленческие феномены (элементы, их взаимосвязи, подсистемы) получали возможно исчерпывающее правовое оформление.

**Роль Конституции РФ.** В свете таких требований вполне логично, что основополагающее значение в правовом регулировании государственного управления принадлежит конституции государства как нормативному правовому акту высшей юридической силы в стране. Конституции, являясь отражением определенной системы общественных отношений, задают обществу целевую и ценностную структуру, закладывают в него как бы «генетический код», по которому оно должно воспроизводиться и развиваться. Конституцию, в отличие от других нормативных правовых актов, часто называют *правовой хартией*, Основным законом, чем подчеркивается ее качество источника и базиса всей юридической системы общества. Особенную роль конституция играет в федеративном государстве, в котором его субъекты могут самостоятельно вести законодательное регулирование многих своих управленческих явлений, процессов и отношений. К числу таких государств принадлежит и Российская Федерация, в которой все ее субъекты правомочны принимать свои конституции (респуб-

лики) и уставы (другие субъекты) и иметь собственное законодательство. Это важно подчеркнуть еще раз, потому что именно в правовых актах конституционного уровня закладываются структуры власти, принципы и механизмы их формирования и функционирования, основные статусные положения и многое другое, что значимо в правовом регулировании государственного управления.

Конституции, как и законы, содержат в себе *дух* и *букву* (понятия, термины, положения и т.д.). Буквы бывают не всегда совершенны, но дух сильнее их. И надо учиться читать не только буквы, но и скрытый за ними дух. Конституция РФ 1993 г. обладает большим конструктивным содержанием, над значением которого для государственного управления предстоит еще основательно поразмышлять. Оценку ее качеству даст история. А здесь хотелось бы привести выводы виднейшего американского историка, сделанные им на основе двухсотлетнего отношения американцев к своей Конституции: «Типичнейшая черта американцев – впадать в отчаяние от сбоев в республиканской системе управления. Еще в 1802 г. Гамильтон назвал Конституцию “хрупким и непригодным более инструментом”. Семьдесят лет спустя Г. Адамс заявил, что “система 1789 г. вышла из строя”. Так что нынешняя панихида по республиканскому порядку не новость. Но и Конституция, и республика живут и здравствуют»<sup>1</sup>. Стоило бы и россиянам по уважительней относиться к своей Конституции и не стремиться постоянно ее изменять.

Однако какое бы большое значение мы ни придавали смыслу и тексту Конституции, главное все же состоит в ее *практической реализуемости*, в том, какое влияние она оказывает на состояние и развитие общества. Конституция РФ проходит только самые первые десятилетия испытаний. Она не завершена, поскольку ее текст должен развертываться в конституционных и обычных федеральных законах, многие из которых не всегда отличаются совершенством. Ее роль в жизни нашего общества зависит также от того, как ее положения будут поддержаны и «трансформированы» в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации. Лишь в результате всей этой совокупной конституци-

---

<sup>1</sup> См.: Шлезингер А. М. (мл.). Циклы американской истории / пер. с англ. М., 1992. С. 486.

онной деятельности в течение длительного времени можно будет сказать, что в Российской Федерации создана конституционная основа системной организации государственного управления. Продвижение по этому пути существенно, как и существенны стоящие проблемы.

Вместе с тем в самой Конституции РФ сформулировано достаточно положений, в соответствии с которыми вполне можно совершенствовать демократическое, федеративное, правовое, социальное, светское государство с республиканской формой правления и обеспечивать с его стороны должное управление общественными процессами, обновлением сознания, поведения и деятельности людей. Поэтому каждый изучающий проблемы правового регулирования государственного управления призван *знать все положения Конституции РФ*, относящиеся к организации и функционированию государства, государственного аппарата, подсистем и отдельных государственных органов, и руководствоваться ими при освещении соответствующих вопросов.

Наконец, хотелось бы подчеркнуть *системный характер текста* Конституции РФ, в котором все статьи и их смысловые нагрузки взаимосвязаны и взаимообусловлены. Нередко в конъюнктурных целях акцентируются отдельные ее фрагменты, на которых и выстраиваются концепции решения локальных вопросов, что в конечном счете не дает ожидаемых результатов.

**Значение законов.** Важнейшей формой правового регулирования государственного управления являются законы, определяющие как статусные положения, так и юридический порядок ведения тех или иных общественных дел. *Закон* — это принятый в особом порядке нормативный правовой акт по основным вопросам жизни государства, непосредственно выражающий общую государственную волю и обладающий высшей юридической силой (после Конституции). Закон характеризуется материальными признаками, раскрывающими его с точки зрения источника, содержания и значения, и специфическими правовыми, отражающими юридические свойства закона и особенно правотворческой процедуры. Правовое регулирование посредством законодательной формы пользуется в обществе должным авторитетом, оно определяется особым психологическим отношением к ней и обеспечивается всей сложной и мощной системой средств, находящихся в ведении государства.

Управление – специфическая область общественной жизнедеятельности. Социальная ценность управления определяется тем, что посредством управления и через него получают необходимое осуществление ее экономические, социальные, духовные и политические потребности, интересы и цели. Значит, правовое регулирование управленческих отношений затрагивает интересы не только тех, кто занят в аппарате управления (непосредственно руководителей и государственных служащих), но и более широкого круга людей, всех тех, кто соприкасается с управлением, с государственными органами, т.е. подавляющего большинства населения.

Отсюда объективная необходимость того, чтобы основополагающие вопросы организации и функционирования различных подсистем государственного управления оформлялись через законы, причем законы прямого действия, не требующие дополнительных разъяснений, уточнений, комментариев, методических рекомендаций, инструкций, приказов и наставлений, в которых нередко от содержания законов мало что остается. Речь идет о федеральных законах и законах субъектов Федерации, между которыми при всей специфике их предмета должна быть определенная корреляция по целям, принципам и организационно-правовым связям.

В России существует понимание данной проблемы. И в самой Конституции РФ дан значительный перечень управленческих вопросов, подлежащих законодательному регулированию (см., например, ст. 32, 46, 71, 72, 77, 78, ч. 2 ст. 114, ст. 133, ч. 5 ст. 101 и др.), и в конституциях и уставах субъектов Федерации им уделено серьезное внимание. Надо только этот процесс довести до логического завершения.

По Конституции РФ 1993 г. обширные полномочия по правовому регулированию многих государственно-управленческих элементов и их взаимосвязей принадлежат *Президенту Российской Федерации* как главе государства (ст. 83, 85, 87, 88). Его указы по предметам ведения имеют нормативный характер. Хотя они и подзаконны по своей юридической природе, но часто при отсутствии необходимых законов могут играть роль первичных, «установительных» правовых нормативных актов. Весьма значимы для государственного управления указы и распоряжения Президента Российской Федерации по формированию системы орга-

нов исполнительной власти, назначению их руководителей, а также по кадровым перемещениям в рамках перечня государственных должностей, отнесенных к его ведению.

**Нормативные правовые акты.** Важное значение среди форм правового регулирования государственного управления отводится подзаконным нормативным правовым актам, представляющим собой нормативный юридический акт компетентного органа, основанный на законе и закону не противоречащий. Среди этих актов различаются: а) общие федеральные; б) общие субъектов Федерации; в) ведомственные; г) местные, в том числе органов местного самоуправления; д) локальные (внутриорганизационные).

*Общие федеральные нормативные акты* – это главным образом постановления Правительства РФ по предметам своего ведения (ст. 114), в которых устанавливаются правовые статусы, а также нормы (правила) ведения различных управленческих дел. Они обязательны к исполнению в Российской Федерации (ст. 115).

*Общие нормативные акты субъектов Федерации* – это акты глав и правительств (администраций) субъектов Федерации, которые в соответствии с конституциями и уставами регулируют правовые статусы и другие вопросы государственного управления на своей территории.

Общие федеральные нормативные акты и общие правовые нормативные акты субъектов Федерации могут издавать также отдельные министерства и другие органы исполнительной власти, если они на это управомочены.

*Ведомственные нормативные акты* издаются органами специальной компетенции и распространяются на ведение управленческих дел и поведение лиц, входящих в соответствующие подсистемы государственного управления (министерство, комитет, служба, агентство, управление и т.д.).

*Местные нормативные правовые акты, в том числе акты органов местного самоуправления*, принимаются местными органами государственной власти и управления, органами местного самоуправления в пределах своей компетенции по управленческим процессам на территории юрисдикции. К числу таких актов относятся уставы муниципальных городов и районов, уставы муниципальных образований.

*Локальные (внутриорганизационные) регламентные акты* издаются государственными органами и органами местного самоуправ-

ления в целях упорядочения своей внутренней управленческой жизнедеятельности. Таковыми являются регламенты, положения об органах, должностные инструкции и другие документы.

В правовом регулировании государственного управления используется практически все многообразие тех форм, которые присущи правовому регулированию общественных процессов вообще. Это придает ему сложную структуру.

## 11.4. Структура правового регулирования

**Типичное и уникальное в правовом регулировании.** Как видно из сказанного выше, правовое регулирование государственного управления состоит из множества разнообразных нормативных правовых актов. Многообразие усиливается и тем, что в правовом регулировании применяются разные решения одних и тех же проблем. В одних случаях правовой статус государственных органов и органов местного самоуправления устанавливается при их создании (образовании). Это способствует более-менее полному описанию соответствующих вопросов. В других случаях при возникновении необходимости вносятся изменения в правовой статус существующих органов. Подобное делается довольно часто, поскольку в практике функционирования того или иного органа обычно обнаруживается недостаток управленческих функций либо полномочий, а то и потенциала персонала. В третьих случаях имеет место установление порядка ведения определенного вопроса и возложение его на соответствующий орган (тоже широко принятый метод).

Структура правового регулирования государственного управления формируется под влиянием двух явлений. С одной стороны, это объективно сложившиеся *формы* (правовые акты) правового регулирования, которые сами конституционно и законодательно закреплены, с другой — характер самих элементов, процессов и отношений государственного управления, диктующий *содержание* правового регулирования государственного управления. О последнем хотелось бы сказать подробнее, ибо в нем многое связано с типичностью и уникальностью в государственном управлении (5.3). Разумеется, что те элементы государственного управления, которые обладают повторяемостью, широко и система-

тически применяются в управленческой деятельности, являются наиболее актуальными и определяющими в управлении, должны подлежать полному и единообразному правовому регулированию. Особо это относится к тем элементам государственного управления, которые имеют общегосударственный характер, обеспечивают проведение в жизнь единой государственной политики.

В то же время применение уникальных элементов государственного управления или тех сторон, граней типичных элементов, которые уникальны, требует простора, инициативы, самостоятельности. Здесь строгая правовая регламентация и невозможна, и излишня, ибо способна «погасить» конструктивные возможности уникальных элементов в неповторимой, своеобразной управленческой ситуации. Но если нецелесообразно подвергать правовому регулированию сами элементы, то способы, процедуры, границы «поля» их применения должны регулироваться. Законность в управлении не может не предполагать определенные рамки и масштабы, содержание и ответственность самостоятельной управленческой деятельности. Отсюда актуальность так называемых административных процедур<sup>1</sup>.

Поэтому структура правового регулирования государственного управления должна быть такой, чтобы каждому из элементов государственного управления была придана та правовая форма, которая соответствует его сущности и предназначению и обеспечивает его эффективную реализацию. Исходя из этого она включает:

а) *законодательное регулирование*, в котором определяются наиболее типичные элементы государственного управления. На федеральном уровне это общие начала, основные принципы, подходы, методологические основы. Конкретное же регулирование многих элементов государственного управления перемещено на уровень субъектов Федерации;

б) *нормативное правовое определение* ряда элементов государственного управления посредством органов районного и городского государственного управления и органов местного самоуправления (дифференциация и конкретизация типичного в направлении к уникальному);

---

<sup>1</sup> Управленческие процедуры. М., 1988.

в) *внутриподсистемное нормативное правовое регулирование* управленческих процессов, осуществляемое органами исполнительной власти общей и специальной компетенции;

г) *самоуправленческое регулирование* в рамках небольших территорий, где можно непосредственно выразить волю населения;

д) *правоохранительное регулирование* управленческих процессов, идущее по линии контрольных и правоохранительных органов, призванное гарантировать и защищать права и свободы людей, установленные принципы и институты в государственном управлении.

Следует, наконец, отметить, что в правовом регулировании государственного управления важная роль отводится (в равной мере) как *нормам материальным*, т.е. описывающим, фиксирующим и закрепляющим его элементы, так и *нормам процессуальным*, раскрывающим порядок, процедуры, стадии и формы применения данных элементов в управленческой практике, а также *правовым механизмам*, обеспечивающим их реальное, полное и эффективное проявление в жизни. Это регламенты функционирования государственных органов и органов местного самоуправления, правила и стандарты управленческой деятельности, различные социальные и информационные технологии управления и т.д. Актуальным является освоение новых технологий, дающих прирост качества государственного управления. И здесь без поддержки, авторитета и силы права не обойтись. Как и в правовом оформлении «статичных» параметров элементов государственного управления, правовое регулирование процесса их применения предполагает четкое и продуманное различие типичного и уникального, необходимого и желаемого, обязательного и допустимого.

Все это обуславливает, с одной стороны, самостоятельность и специфичность каждого вида правовой регуляции, а с другой — определенную взаимосвязь и согласованность между видами. Любые крайности в данном вопросе чреваты нарушением системных зависимостей и могут породить нежелательные явления, в частности структурные напряжения. Особо опасными могут быть ведомственность и местничество, выступающие, как правило, антиподом целостности государственного управления.

Сам процесс правового регулирования государственного управления должен быть системно организован. При его осуществ-

лении необходимо добиваться возможной взаимосвязи: *по времени* издания правовых актов, определяющих правовой статус подсистем государственного управления; *по содержанию* самих правовых норм, регулирующих однотипные или близкие управленческие явления, процессы и отношения; *по органам*, которые составляют территориальные, отраслевые, функциональные и иные подсистемы государственного управления; *по юридической силе* правовых актов, относящихся к одному уровню организационной структуры государственного управления.

### **Контрольные вопросы для и задания**

1. Что такое правовое регулирование? Каковы специфика и связь права и закона?
2. В чем состоят особенности предмета и метода правового регулирования государственного управления?
3. Опишите основные формы правового регулирования государственного управления.
4. Какова структура правового регулирования государственного управления и что можно сделать по ее совершенствованию?

## Глава 12

# ЗАКОННОСТЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

---

### 12.1. Смысл законности в государственном управлении

**Значение и понятие законности.** Нормативная модель государственного управления, сформулированная в конституциях, законах и иных документах, нормативная модель государственной и общественной жизни, тоже выраженная конституциями и актами законодательства и подлежащая реализации посредством государственного управления, приобретают реальное значение тогда, когда они действительно становятся ориентиром, фактором и составной частью сознания, поведения и деятельности людей. Часто утверждают, что все проблемы, мол, заключаются только в актуальности и качестве законов, в их наличии. Считается, что если такие законы (или другие нормативные правовые акты) имеются, то и исполняться они будут чуть ли не автоматически. На самом деле между правовой нормой (правилами поведения), правовым требованием либо установлением и их проявлением в повседневной частной и общественной жизнедеятельности должен находиться определенный механизм обеспечения практической реализуемости первых<sup>1</sup>.

В начале прошлого века Л.А. Тихомиров писал о том, что «...совершенство учреждений (управительных!) должно измеряться тем, насколько они обеспечивают: 1) *силу власти*, не допуская ее становиться бессильною, 2) *практическую разумность власти*, не

---

<sup>1</sup> См.: *Братусь С.Н.* Юридическая ответственность и законность (очерки теории). М., 2001; *Бруно Л.* Свобода и закон / пер. с англ. М., 2008.

допуская ее отрешаться от реальных интересов и мысли нации и 3) *законность действия власти*, не допуская ее до сколько-нибудь заметных отклонений от обдуманно установленных и объявленных во всеобщее сведение путей действия, одинаковых для правительства и подданных»<sup>1</sup> (курсив мой. — Г. А.). Из этого следует, что правовое регулирование любого процесса, отношения, явления, любых их взаимосвязей теряет всякий смысл, если оно не подкреплено силой — власти, авторитета, традиции, обычая, общественного мнения и т.д. Юридический закон (в широком смысле) не может существовать без законности — механизма и средств проведения его в жизнь.

Но в российской истории практически не было периодов, когда бы действительно в государстве (его аппарате) и обществе надлежаще проявляли себя механизмы и средства законности. В результате законы (пусть и несовершенные) существовали во многом обособленно от поведения и деятельности людей, особенно занимающих должности в государственных органах. К тому же интеллигенция, называющая себя «прогрессивной», а ныне гуманитарной, постоянно противопоставляет закон и свободу, законность и права человека<sup>1</sup>.

Почти два столетия не разрешается парадокс: интеллигенция проповедует анархистское своеволие, формирует нигилистическое отношение к закону и в то же время больше всех возмущается беспорядком, деспотизмом тех или иных лиц (кстати, не только власть предержащих, но и преступников), запущенностью многих общественных проблем и т.д. Можно согласиться, что юридический закон — не лучший способ определения поведения и деятельности людей, но другого способа пока нет. Выбор здесь прост: или признать значение юридического закона в жизни общества и тогда поддерживать и обеспечить его реализацию, или его отрицать и искать ему замену. История человеческой цивилизации пока ничего не предложила взамен юридического закона, более того, его утверждение рассматривает в качестве своего важнейшего достижения.

Реальная (не надуманная!) проблема заключается в том, чтобы научиться в одном направлении «делать» актуальные и перс-

<sup>1</sup> Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 599.

<sup>2</sup> Философия власти. М., 1993.

пективные законы (объективизировать законотворчество), а в другом – последовательно и настойчиво претворять законы в жизнь (объективировать законодательство). Причем второе напрямую связано с первым и определяет его, ибо откуда можно почерпнуть достоверное знание о качестве законов, как не из практики их реализации! Игнорирование законов не дает никаких оснований для их оценки.

Необходимо считаться и с тем, что закон в демократическом государстве является следствием определенного *компромисса и баланса интересов*, он «схватывает» некие общие (абстрагированные и концентрированные) потребности, интересы и цели общества. Тем самым практическая реализация законов есть *способ правового разрешения противоречий и конфликтов* интересов и привнесения в общество известного спокойствия, согласия, созидательного начала. В данном аспекте механизмы и средства обеспечения практической реализуемости законов приобретают большой социологический смысл. Это не формальное требование самого законодательства и стоящей за ним государственной власти, а объективная необходимость поддержания общества в нормальном и развивающемся состоянии.

В юридических работах под законностью в государственном управлении обычно подразумевают либо метод, либо режим деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. При трактовке в качестве *метода* законность сводится к совокупности способов, приемов и средств, с помощью которых управленческая деятельность вводится в «русло» законов, направляется на исполнение законов, причем в установленных законами формах и признанными законами методами (когда речь идет о юридических действиях). Рассмотрение законности как *режима* ведет к отождествлению ее с таким принятым в государстве порядком, в соответствии с которым (или при котором) все правовые акты и организационные действия государственных органов и органов местного самоуправления осуществляются исходя из духа и буквы закона, в рамках сущности права. Логично также, что во многих статусных документах законность понимается и как *принцип*, соблюдать который необходимо в практической деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

При любом подходе к законности ее смысл состоит в том, чтобы выраженные в правовых нормах (правилах поведения) пози-

тивные обязывания были *исполнены*, дозволения *использованы*, запреты *соблюдены*, закон реально выполнял свою роль в жизни государства, общества и конкретного человека, поэтому представляется целесообразным понимать *под законностью* систему юридических правил, норм, средств и гарантий с соответствующими им государственными структурами, призванную обеспечивать практическую реализацию законов и других правовых актов.

**Свойства законности.** Такое понимание законности предопределяет те свойства, которым она призвана отвечать.

Законность может быть только *единой*, охватывающей все государство, все структуры государственного управления и местного самоуправления. Она в равной мере касается всех и равно обязательна для каждого в государстве, причем на всей его территории и при реализации любых частных и общественных отношений, подлежащих законодательному регулированию. Прав философ, который написал, что «закон един и неделим во всех точках пространства и времени, где действуют люди и между собой связываются. В том числе и законы общественного блага. Следовательно, цели законов достигаются только законными путями. И если последние нарушаются, то в том числе и потому, что правопорядок обычно подменяют порядком идей, “истины”. Как будто закон сам по себе существует, а не в человеческих индивидах и не в понимании ими своего дела»<sup>1</sup>.

Имеются известные сложности с пониманием и осуществлением законности в федеративном государстве, в котором действуют два уровня законодательства: федеральное, касающееся всей Федерации в целом, и субъектов Федерации, относящееся к их юрисдикции на своей территории. Здесь, как уже отмечалось, важно обеспечивать согласованность, непротиворечивость, «чистоту» общего законодательного «поля». Но поскольку федеративное государство есть единое государство, то в нем и законность должна быть единой, способной обеспечивать реализацию как федеральных законов, так и законов субъектов федерации. Ибо если государственные органы субъектов Федерации не будут проводить в жизнь и гарантировать федеральные законы, а федеральные государственные органы не будут поддерживать субъектное законодательство, то в таких условиях законность не

<sup>1</sup> Мамардашвили М. Как я понимаю философию. М., 1992. С. 117–118.

может состояться. В реализации законов избирательность недопустима!

Важное свойство законности заключается в *ее единообразии*, т.е. в одинаковом понимании и осуществлении законов в различных местах, разными людьми и организационными структурами и в различных жизненных обстоятельствах. Один и тот же закон не может трактоваться субъективистски, по тому или иному усмотрению. Нередко данное свойство законности входит в противоречие с некоторыми национальными или религиозными традициями, обычаями, нормами. Это допустимо и вполне разрешимо, поскольку юридический закон, основываясь на учете всего специфического, всегда выражает только что-то типично важное, всеобщее, отражающее «синтезированные» общественные потребности, интересы и цели. Закон сохраняет всеобщее, что и обуславливает его единообразное толкование и исполнение.

Хотелось бы подчеркнуть значение ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, которая гласит, что «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации».

Значит, не может быть никаких ни юридических, ни фактических причин, которые бы допускали или оправдывали нарушение хотя бы одного положения Конституции РФ.

Но и до сих пор Конституция РФ как учредительный документ, составляющий матрицу как для законодательных, так и для подзаконных нормативных правовых актов, используется слабо. Нередки случаи ее игнорирования или узкоконъюнктурного толкования.

Законность содержит в себе также свойство *всеохватываемости*, свидетельствующее о том, что в государственном управлении действующее законодательство в равной мере и по всем аспектам распространяется как на сами государственные органы, органы местного самоуправления, их руководителей и государственных (муниципальных) служащих, так и на общественные структуры и граждан. В любом правоотношении обе стороны обязаны руководствоваться законом и разрешать соответствующие вопросы в установленных законами процессуальных формах. С этим свойством законности связаны положения ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, гласящие, что «законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые норматив-

ные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». Следовательно, каждый субъект правовых действий должен знать закон и требовать от своих «контрагентов» его соблюдения.

К свойствам законности в государственном управлении относят, кроме того, ее *гарантированность* и *устойчивость*, которые создаются специальными мерами обеспечения законности, о чем речь пойдет ниже.

## 12.2. Обеспечение законности в государственном управлении

Эта проблема имеет комплексный характер, выводящий ее на социологический, политический, юридический и иные, вплоть до личностного, уровни жизнедеятельности людей. Еще древние римляне считали, что *prudenter agit qui praesepit legis obtemperat* (тот поступает мудро, кто послушен велениям закона), но и в наши дни, и не только в России, состояние законности оставляет желать лучшего. За длительную историю перепробовано много способов, форм и процедур обеспечения законности, в том числе и в государственном управлении, и практически каждый из них показал ограниченность своих возможностей. Скорее всего, причина такого положения состоит в том, что соответствующие средства не применялись с необходимой энергией, последовательностью и, главное, системностью.

Между тем придать законности искомое (людьми, обществом) состояние может только согласованная система усилий всего общества, каждого человека при использовании ими всего арсенала средств «борьбы» за право.

**Построение государственной власти.** Приоритетное значение среди таких средств принадлежит построению государственной власти: с одной стороны, ее разделению по горизонтали (законодательная, исполнительная, судебная) и по вертикали (федеральная, субъектов Федерации, местного самоуправления), а с другой — формированию между ее подсистемами необходимых сдержек и противовесов, а также отношений взаимного контроля. Законность создается тогда, когда ни одна структура власти

не может стать выше закона и будет, в случае таких попыток, совместными действиями других структур власти подчинена ему. В этом великий смысл разделения власти, о котором порой забывают.

Ведь с практической точки зрения важно не столько то, что каждая подсистема власти в пределах отведенных ей полномочий функционирует самостоятельно, сколько в их связанности друг с другом и равной заинтересованности в соблюдении Конституции РФ и законов. Необходимо, чтобы представительные органы (всех уровней) могли контролировать исполнительные органы, а те в свою очередь обладали правом оспаривания решения первых. Отсюда и возникают согласительные процедуры, ведущие к компромиссам, законности и поискам оптимальных вариантов законов и иных правовых актов.

**Судебная система и прокуратура.** В правовом государстве важнейшая роль в обеспечении законности в государственном управлении отводится *судебной власти*. Особый статус органов этой власти делает их функционирование независимым от других подсистем государственной власти и превращает их в подлинного стража законности. В Конституции РФ (ч. 2 ст. 46) сказано: «Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд». Тем самым судебная власть справедливо рассматривается в качестве инстанции, которая призвана посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ч. 2 ст. 118) разрешать споры и конфликты по поводу законности решений и действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Разумеется, многое здесь зависит от позиции и поведения тех структур (государственных либо общественных) и граждан, законные права и свободы которых кем-либо ущемлены.

Большие, пока еще мало используемые возможности обеспечения законности в государственном управлении имеет Конституционный Суд Российской Федерации, обладающий в соответствии с Конституцией РФ (ст. 125) и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде РФ» от 12 июля 1994 г. № 1-ФКЗ обширными полномочиями в области судебного контроля за соблюдением Конституции РФ и федеральных законов.

Проблема заключается лишь в активности, квалифицированности и последовательности действий этого органа судебной власти<sup>1</sup>.

Развертывание в правовом государстве судебного контроля за законностью в государственном управлении вовсе не снижает, а, наоборот, повышает роль в этом вопросе *прокуратуры*. Дело в том, что обращение в суд за восстановлением законности, т.е. нарушенных прав или свобод человека и гражданина, носит инициативный характер, зависит от желания и активности того субъекта права (государственного органа, общественного объединения, личности), по отношению к которому приняты противозаконные управленческие решения и осуществлены противозаконные действия. Во многих случаях такой субъект права может не желать вступать в конфликт, согласиться с нарушением закона и искать другие пути удовлетворения своего интереса. В прокурорском же надзоре заложена функция контроля за законностью актов органов государственного управления, которая подлежит обязательному исполнению. Это служебный долг прокуратуры, требующий от нее постоянных усилий и квалифицированных действий. В Конституции РФ (ч. 5 ст. 129) сказано: «Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом», который был принят в ноябре 1995 г., поэтому возможности прокуратуры в обеспечении законности в государственном управлении должны быть изучены в соответствии с ним.

**Органы исполнительной власти.** В поддержании законности в государственном управлении особое место занимают органы исполнительной власти. Надо преодолевать устоявшийся стереотип, что законы мешают исполнительной власти, ограничивают ее и она стремится их либо не замечать, либо нарушать. В правовом государстве исполнительная власть объективно заинтересована в укреплении законности в государственном управлении. При отлаженном законотворчестве в большинстве случаев сами органы исполнительной власти выступают инициаторами и разработчиками проектов законов, отражающих и обеспечивающих предлагаемую ими политику. Они должны быть обеспокоены реализацией законов, хотя могут быть несовпадения, противо-

---

<sup>1</sup> Об этом подробнее см.: *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): Очерки теории и практики. М., 2001.

речия и конфликты в понимании способов решения тех или иных проблем со стороны органов законодательной и исполнительной власти. Кроме того, игнорирование законов исполнительной властью создает опасные прецеденты для самой этой власти, ибо подобное может быть и с ее нормативными правовыми актами. В системе исполнительной власти используются разнообразные средства обеспечения законности в государственном управлении. Суть их сводится к тому, что в данной системе создаются контрольные механизмы, позволяющие отслеживать управленческие решения и действия с точки зрения их соответствия законам и иным нормативным правовым актам.

Речь идет прежде всего о *внешнем контроле*, который в системе исполнительной власти одни государственные органы осуществляют по отношению к другим. Поскольку исполнительная власть имеет строгую иерархию, в ней вышестоящие органы в силу своего правового статуса контролируют законность управленческой деятельности нижестоящих органов. Это так называемый *общий внешний контроль*, состоящий в надзоре за законностью реализации установленной компетенции каждым государственным органом и органом местного самоуправления.

Кроме того, имеет место *специализированный внешний контроль* за определенными видами управленческой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Такой контроль возлагается на уполномоченные на его ведение государственные органы и их подсистемы, например, таможенный контроль, антимонопольный контроль, контроль за качеством продуктов и товаров народного потребления, санитарно-эпидемиологический контроль, радиационный контроль, экологический контроль, контроль дорожного движения и т.д. В современных условиях, когда нарушения законов, фиксирующих правила ведения определенных дел, часто вызывают тяжелые и экономически обременительные для государства последствия, объективно повышается значение специализированного внешнего контроля, и необходимо постоянное совершенствование осуществляющих его государственных органов.

Важным для законности в государственном управлении является *внутренний контроль*, выполняемый в государственных органах и органах местного самоуправления их руководителями, а также выделенными в этих целях должностными лицами либо

подразделениями (юрисконсультские должности, группы, сектора контроля). Внутренний контроль во многом ненадежен, ибо возложен на тех, кто сам принимает управленческие решения или участвует в их подготовке и исполнении. Здесь практически все зависит от психологической установки человека, обладающего соответствующими полномочиями. Тем не менее развитие правовой культуры государственных деятелей и государственных служащих, укрепление в целом состояния законности в государственном управлении способны положительно влиять и на внутренний контроль.

**Общественные структуры и граждан.** Значительная «тяжесть» обеспечения законности в государственном управлении именно демократического государства лежит на самом обществе. Общественные объединения и иные структуры граждан, средства массовой информации, профсоюзные организации, трудовые коллективы, социальные слои и профессиональные группы призваны учиться защищать свои законные интересы, конституционно гарантированные права и свободы и активно выступать против отступлений от норм и требований законности в решениях и действиях государственных органов, органов местного самоуправления, их руководителей и иных должностных лиц. Может быть, не всегда в каждом конкретном случае им удастся восстановить то или иное правоотношение в соответствии с положениями законов, нормативных правовых актов. Но здесь важна позиция, принципиальная настроенность, готовность стоять за соблюдение законов даже в том случае, когда очевиден проигрыш, поскольку только массовые общественные выступления в пользу права, закона и законности могут постепенно изменить восприятие названных явлений. Рано или поздно, но обществу придется осознать, что законность есть очень нужная социальная ценность.

И последним среди государственных и общественных институтов, основанных на «должном», но первым по своей внутренней энергии и силе средством обеспечения законности в государственном управлении следует назвать *человека*. Все «формализованные» институты приводятся в движение его мыслью, чувством и поступком. Если человек (просто гражданин или самое «высокое» должностное лицо) инертен, безразличен, неуважителен к закону и всему, что с ним и вокруг него происходит, то

вряд ли можно надеяться, что закон как фактор жизни состоится, а законность будет поддержана.

Более ста лет назад немецкий правовед Р. Иеринг в сочинении «Борьба за право» сформулировал ряд мыслей, которые напрямую относятся к проблеме законности. Вот некоторые из них:

- жизнь права есть борьба, борьба народов, государственной власти, сословий, индивидуумов;
- борьба за право есть обязанность правомочного по отношению к себе самому;
- борьба за право есть поэзия характера;
- право есть для личности моральное условие ее существования, а защита его — ее собственное моральное основание;
- защита права есть обязанность перед обществом;
- каждый есть прирожденный борец за право в интересах всего общества;
- борьба есть вечная работа права<sup>1</sup>.

Человек и общество развиваются в результате приложения знаний, воли и практической энергии. Законность в государственном управлении вполне достижима при условии использования в ее целях системы всех средств, форм, способов, методов, операций и т.п., какими располагают государственный аппарат, общество и гражданин. Нужен системный и активный подход к данной проблеме и, главное, формирование отношений и психологической установки на неприятие нарушений конституции и законов.

### 12.3. Законность, рациональность и правопорядок

**Ценность законности.** Законность в государственном управлении формируется в системе координат: с одной стороны, это логическое моделирование желаемых общественных отношений и закрепление его в законодательной норме (правиле поведения), с другой — это реальное (фактическое) состояние общественных отношений, являющееся результатом практического осуществления юридических норм. Последнее обозначается понятием «правопорядок» и рассматривается как *система стабильных правовых связей и отношений*, существующих в государстве, обществе, меж-

<sup>1</sup> Иеринг Р. Борьба за право / пер. с нем. М., 1991. С. 5–64.

ду людьми, обеспечивающих их потребности, интересы и цели, способствующих гармонизации и рационализации общественного развития. Правопорядок можно считать конечным пунктом реализации права<sup>1</sup>.

Правопорядок — сложное явление, что следует учитывать при его анализе и оценке; он возникает, приобретает определенный характер и уровень под влиянием многих обстоятельств и движущих сил. Сказывается прямое действие права как представления людей о необходимом, должном, справедливом, гуманном, исторически целесообразном. Известные функции в этом вопросе выполняют мораль, традиции, обычаи, семья. Важное значение здесь принадлежит произведениям духовной культуры, системе образования, воспитания и профессиональной подготовки, средствам массовой информации, религиям, поэтому роль закона и законности в утверждении правопорядка в обществе необходимо рассматривать в заранее очерченных пределах, определяемых их действительными возможностями влияния на сознание, поведение и деятельность людей, а также создания и активизации государственно-правовых институтов, тем более роль закона и законности в формировании правопорядка в самом государственном управлении.

Закон, как и любой нормативный правовой акт, при всем его стремлении к конкретике представляет собой набор общих норм (правил) поведения, ориентированных на применение неопределенным числом людей в неизвестных заранее обстоятельствах. В этом смысле законность можно интерпретировать в качестве механизма «законного» *приспособления законов к конкретным отношениям конкретных лиц в конкретных условиях*. Давно возникло и воспроизводится мнение, что законность с ее требованиями соблюдения материальных и процессуальных норм законов вступает часто в противоречие с условиями места и времени, интересов и ресурсов принятия управленческих решений и свершения управленческих действий. Стереотипными стали *столкновение законности и целесообразности* и преимущественный акцент на последнюю. Целесообразностью в большинстве случаев объясняют нарушения законов и законности в государственном управлении, хотя на самом деле, если изучить ситуацию поглубже, проявляются корыст-

<sup>1</sup> Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. С. 240.

ные мотивы, некомпетентность и субъективистский произвол. Отсюда и тот ход мысли, что рациональность государственного управления лучше обеспечивается целесообразностью, чем законностью, поскольку она (рациональность) складывается из системы конкретных поступков в уникальных порой обстоятельствах.

Вопрос этот многогранный и требует рассмотрения в различных аспектах: социологическом, политическом, правовом, информационном, социально-психологическом и др. Всегда существует несовпадение общего, особенного и единичного, типичного и уникального, исторического времени и сей минуты и т.п. Но все взаимосвязано, и, главное, общее, типичное, историческое возникает как сумма и результат именно из единичного, уникального, сиюминутного. И еще: что-то, став общим, типичным, историческим, предопределяет настоящее и будущее единичного, уникального, одномоментного. Достаточно признавать такую очевидную диалектику общественной и частной жизни, и станет понятной ценность законности как способа поддержания упорядоченности, устойчивости и перспективности многообразных человеческих решений и действий, прежде всего, конечно, в государственном управлении.

Существует древнее латинское юридическое изречение, которое в переводе на русский язык звучит так: «Едва ли может быть создан закон, удобный для каждого, но если он хорош для большинства, он полезен»<sup>1</sup>. Закон создается и обеспечивается органами государственной власти в целях удовлетворения юридических потребностей и интересов общества в целом. Разумеется, общество состоит из свободных личностей, имеющих свои потребности и интересы, и не только юридические, поэтому при реализации законов приходится делать выбор между общественно-целесообразным и лично-желаемым. Абсолютно неприемлем тезис о том, что личность выше общества, ибо общество есть множество личностей и оно дает возможность каждой из них развиваться и самоосуществляться. Подчинение (соизмерение) поступков требованиям законности представляет собой самый краткий и простой путь движения к действительной целесообразности и рациональности, ведь забота об общественном, независимо от того, как его именуют, есть забота о будущем самой личности.

---

<sup>1</sup> Латинская юридическая фразеология. М., 1979. С. 263.

**Взаимозависимости законности.** Обоснованная трактовка соотношения законности, рациональности и правопорядка дает ключ к анализу многих проблем государственного управления как в историческом «срезе», так и в современном. Волюнтаризм в государственном управлении, поддерживаемый в течение длительного времени бюрократизмом, правовым нигилизмом, коррупцией, недостаточной подготовкой руководителей и государственных служащих, отсутствием реальной ответственности за ведение управленческих дел и другими обстоятельствами, выступал и выступает *главной причиной* всех тех негативных процессов, которые имели место в российской истории, по крайней мере в XX столетии. Пока не удастся создать механизмы, которые позволяли бы проводить в жизнь ту государственную политику и то законодательство, которые неоднократно оглашались на «олимпе» государственной власти.

Нужен серьезный пересмотр элементов и взаимосвязей в системе «законодательство — законность — правопорядок» с точки зрения их нацеленности на поддержание должного уровня рациональности государственного управления. В настоящее время сложилось очень противоречивое, часто тупиковое положение в области общественного сознания, что негативно отражается на качестве и возможностях указанной системы. В обществе нет единого подхода к оценке данной системы, ее состояния и способов перевода на новый уровень. Разные общественные силы высказывают по этому поводу взаимоисключающие суждения. Еще глубиннее различия между общественным, групповым и индивидуальным сознанием, буквально разрывающие нормальные взаимосвязи и взаимодействия между людьми. Превалирует упование на стихийность, спонтанность, усредненный результат борющихся интересов. Отсутствует понимание того, что без должной законности и правопорядка демократическая, правовая государственность не способна приносить позитивные результаты. Если сама управляющая система не упорядочена, не введена в русло законности и правопорядка, допускает высокий удельный вес «шумов» произвола, корысти, эгоизма и субъективистских усмотрений, то, очевидно, трудно надеяться, что она может сделать что-то полезное, стимулирующее и организующее для управляемой системы, позитивно повлиять на сознание, поведение и деятельность людей, общества в целом.

**Факторы укрепления законности.** Исходя из сказанного можно вывести несколько проблем, которые могли бы находиться в поле внимания научной мысли и управленческой практики:

а) возвышение роли Конституции РФ как документа непосредственного, прямого действия, нерушимой базы текущего законодательства, системообразующего фактора российского правового пространства;

б) совершенствование методологии и техники законотворчества, методики и технологии принятия нормативных правовых актов, обеспечение ясности, доступности и понимания нормативно-правового материала;

в) формирование системы законности с соответствующими организационными, информационными, нравственными, социально-психологическими и иными механизмами, ее утверждающими, гарантирующими и защищающими;

г) укрепление правоохранительных органов, связанных с применением принуждения для восстановления нарушенного права. Рост преступности, ставшей общественной болезнью планетного масштаба, выдвигает неординарные задачи перед этими органами и превращает их деятельность в актуальную и необходимую для каждого человека;

д) снижение общими усилиями государственного аппарата и общества удельного веса правонарушений как в системе государственных органов и органов местного самоуправления, так и в других видах управления и соответственно в поведении людей;

е) сближение международных нормативных актов и национального законодательства, переход к унифицированным правовым стандартам, поддерживающим сравнимый с передовыми странами уровень законодательства, законности и правопорядка;

ж) развитие правового сознания населения с акцентом на правовую и управленческую культуру кадров государственного аппарата, улучшение юридического информирования и обслуживания граждан.

Когда-то в знаменитом ответе «Почему война?» на письмо А. Эйнштейна З. Фрейд высказал мысли, непосредственно относящиеся к вышеназванным проблемам: «Насилие можно сокрушить единством, власть объединившихся предстает теперь как право против насилия одного. Мы видим, что право есть власть сообщества» — и исходя из первого, — «Тем самым, как мне кажется, нам уже дано

все существенное: преодоление насилия передачей власти более широкой общественности, которая скрепляется эмоциональными связями своих членов»<sup>1</sup>. Законность и правопорядок в государственном управлении сплачивают персонал государственного аппарата, создают между его членами должные формальные и неформальные отношения, усиливают координацию различных уровней и видов управленческой деятельности и в целом усиливают рациональность государственного управления.

Эти факторы больше всего «работают» на системность всего, что происходит в государственном аппарате, а также в его отношениях с обществом. Необходимо не столько принуждение к законности и правопорядку, сколько понимание и сознательное уважение данных явлений — факторов. И здесь многое зависит от состояния дисциплины в государственном управлении. Дисциплина своими возможностями обеспечивает законность, рациональность и правопорядок в государственном управлении, а через него — и в обществе.

## 12.4. Дисциплина в государственном управлении

**Понятие дисциплины.** Дисциплина есть форма общественной связи, свидетельствующая о признании и соблюдении человеком согласованных правил, норм, процедур поведения, общения, ведения определенных (порученных ему) дел. Она тесно связана с законностью и в известном смысле может рассматриваться как одно из средств ее обеспечения. В то же время дисциплина имеет самостоятельный смысл, набор элементов и их структур, место и результаты применения. С законностью она образует общее сегментное «поле», за пределами которого каждая выполняет свои функции. Это следует учитывать при анализе и раскрытии данных явлений.

Существует два мнения о дисциплине в государственном управлении: одно характеризует ее в институциональном аспекте как совокупность норм, правил, процедур, требований, которые выработаны и утверждены в управляющей системе и подлежат исполнению каждым, кто в ней действует или с ней соприкасается; другое раскрывает дисциплину через фактическое поведение лю-

<sup>1</sup> Фрейд З. Психоанализ. Религия. Культура. М., 1992. С. 260.

дей в управленческих процессах. Несмотря на их взаимозависимость, целесообразным видится все же понимание дисциплины в государственном управлении в качестве фактического поведения персонала государственного аппарата, которое отражается в управленческих решениях и действиях, а также в управленческом (служебном) общении. Это не только соблюдение временного и юридического порядка исполнения государственной должности и обязанностей по рабочему месту, что может порой приобретать формальный характер, но и главным образом обеспечение «живого», плодотворного сотрудничества между государством и обществом, между государственными органами и органами местного самоуправления, между ними и конкретными общественными структурами и гражданами, решающими свои проблемы. Короче говоря, имеется в виду налаживание и использование в целях общественного развития многочисленных контактов и отношений, которые объективно создаются управленческой деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления.

Дисциплина формирует основные параметры государственного управления: *системность*, поскольку организует взаимодействие множества единиц; *рациональность*, ибо повышает продуктивность управленческих усилий и ресурсов; *эффективность*, так как гармонизирует управляющие воздействия и усиливает их влияние на людей. Из единичных проявлений дисциплины (вовремя пришел на службу, подготовил и отправил документ, подсказал и помог сослуживцу, объективно оценил информацию и т.д.) складывается *совокупный результат активности* каждого государственного органа или органа местного самоуправления, а из него — уровень государственного управления общественными процессами. Необходимо осознанное и творческое выполнение требований дисциплины в государственном управлении.

**Условия существования дисциплины.** Дисциплина имеет *исполнительское содержание*, выражающееся в том, что служащие государственного органа (органа местного самоуправления) подчиняются соответствующему руководителю, выполняют управленческие решения, ответственно относятся к своим должностным функциям и полномочиям. Исполнение зависит как от самого управленца и его профессиональных установок, так и от следующих «внешних» условий: характера регламентирования, качества нормирования и инструктирования управленческой деятельности,

полноты управленческой информации, технического оборудования и обслуживания служебных мест, оптимальности организационной структуры, уровня общей и деловой подготовки персонала, продуманности морального и материального стимулирования государственной службы, морально-психологического микроклимата в управленческих коллективах и др. Поэтому в развитии отношений дисциплины в государственном управлении важно сочетание источников и факторов формирования личности руководителя и государственного служащего и системы «должных» требований, которые бы постоянно отслеживали и корректировали его реальное (фактическое) поведение.

Следует запомнить несколько *правил*, логически вытекающих из отношений дисциплины в государственном управлении.

1. Нормы и процедуры, обычаи и традиции, нравственные требования и даже нормы этикета, принятые в государственном управлении, не могут иметь исключений для кого бы то ни было в иерархии должностных лиц и служащих государственного аппарата. Ничто так не разрушает отношения дисциплины, как фарисейство, двусмысленность, избранность.

2. Поведение каждого вышестоящего должностного лица с точки зрения дисциплины должно быть образцовым, отличаться чертами, достойными подражания.

3. Требуется постоянное развитие, закрепление и поощрение психологических ориентаций человека на дисциплинированное поведение в управленческих процессах; безразличие здесь способно свести на нет даже сформировавшиеся установки.

**Виды дисциплины.** Дисциплину в государственном управлении подразделяют по критериям *направленности* и *содержания* на плановую, договорную, финансовую (с дальнейшим членением), служебную, штатную, учетно-статистическую, трудовую, учебную и т.д. Речь идет о фактическом поведении в определенных видах управленческой деятельности.

Государственное управление, в каком бы формационном обществе оно ни осуществлялось, не может быть вне планомерности и поддерживающей его плановой дисциплины. Даже свободолюбивый американский философ, социолог, психолог и психоаналитик Э. Фромм вынужден был в последнем своем произведении признать, что «необходимо сочетать *всеобщее планирование* (курсив мой. — Г. А.), с одной стороны, с высокой степенью децентрализа-

ции — с другой, и отказаться от «экономики свободного рынка», которая уже стала в значительной мере фикцией»<sup>1</sup>. Разумеется, никто не ставит вопрос о возврате к «социалистическому» планированию, которое само во многом было иллюзорным и фальшивым. Речь идет о нормальном процессе постановки обоснованных целей и об осуществлении согласованных действий по их достижению. Государство взаимодействует с обществом в рамках исторического времени, и его государственный аппарат не имеет права что-либо предпринимать без надежного прогнозирования, программирования и планирования. А это означает, что необходимо соблюдение установленного порядка составления и доведения до исполнителей планов и отдельных плановых заданий, ресурсного (в том числе и властного) обеспечения устойчивости и выполнимости плановых показателей, заданий и нормативов, согласование сроков и порядка деятельности между различными управляющими компонентами и управляемыми объектами. Достижение должного уровня дисциплины предполагает тем самым взаимосвязанное и скоординированное решение всех вопросов создания условий, которые ее реально гарантируют.

Переход к рынку и политической демократии, федерализация государства и становление местного самоуправления объективно ведут к расширению договорных отношений между государственными органами, органами местного самоуправления, предпринимательскими структурами, общественными объединениями. Горизонтальное взаимодействие превращается в активный фактор общественного развития. Значит, договорному обязательству (устному или письменному) следует придать необходимый социальный авторитет, создать вокруг него такую психологическую атмосферу, при которой его невыполнение непременно осуждалось бы властными структурами, обществом, людьми, причем как материально, так и морально. Здесь возникает во многом новая ситуация для персонала государственного управления, особенно его руководящего звена. Все привыкли худо-бедно, пусть и формально, подчиняться приказам и указаниям вышестоящих инстанций. А вот то, что договор полностью равноправных сторон влечет за собой такие же, если не бóльшие (ибо он просчитывался, согласовывался), обязательства по его реализации, воспринимается с трудом.

---

<sup>1</sup> Фромм Э. Иметь или быть? / пер. с англ. М., 1986. С. 195.

Не отработаны и правовые механизмы обеспечения договоров. Следовательно, договорная дисциплина требует к себе внимания и интенсивной работы по ее укреплению.

В новом, более многогранном и сложном качестве предстает в современных условиях *финансовая дисциплина*. Она связана с бюджетным процессом, денежным обращением, банковской деятельностью, налогами, кредитами, инвестициями, оплатой труда, пенсионным обеспечением, таможенными пошлинами и иными явлениями социально-экономической жизни государства и общества. Финансовая система общества, образно говоря, — это как кровеносная система живого организма. Если она разлажена, плохо или ненадежно функционирует, если в ней нет динамики и чистоты кругооборота, то ни государство, ни общество развиваться не могут. Финансовая дисциплина занимает основополагающее место в государственном управлении, ибо благодаря ее существованию и практическому действию создаются материальные элементы соответствующих управляющих воздействий; через финансы и по финансам прежде всего определяются рациональность и эффективность государственного управления; они фиксируют и измеряют социальную пользу.

Большое значение в государственном управлении принадлежит и другим видам дисциплины. *Служебная дисциплина* есть добросовестное и ответственное исполнение обязанностей и реализация прав по государственной службе, функций и полномочий, соответствующих занимаемой государственной должности. Понятно, что в сложном, многозвенном, иерархически организованном аппарате государственного управления только поведение в соответствии с «должным» — юридически установленным и нравственно поддержанным — в состоянии сохранять рациональность и эффективность его функционирования. *Штатная дисциплина*, касающаяся в основном руководителей государственных органов и органов местного самоуправления, заключается в следовании определенным типовым моделям организации соответствующих органов. В принципе руководитель обладает известной свободой в построении структуры своего аппарата, но есть апробированные рекомендации, советы, предложения, опыт, игнорировать которые вряд ли целесообразно. Кроме того, надо учитывать, что неустойчивость в штатном расписании (перестановки) создает психологическое напряжение. *Учетно-статистическая дисциплина*

обуславливает использование для характеристики тех или иных явлений унифицированных показателей, корректное и типовое ведение многочисленных документов. Надо понимать, что качество статистики зависит прежде всего от первичных, исходных показателей и документов. И если в них царят разноречие и несовпадение, то нет и обобщения, а статистика перестает обладать информативным характером. Поскольку в государственном аппарате существуют отношения трудового найма, имеется немало рабочих мест, часто действуют правила внутреннего трудового распорядка, постольку в нем сохраняется своя роль *трудова́я дисциплина*, означающая поведение в соответствии с условиями трудового договора и трудового законодательства. *Учебная дисциплина* предполагает соблюдение организационных и методических правил при обучении персонала государственного управления.

В завершение можно констатировать, что законность в государственном управлении как социально-правовое явление требует для своего познания и описания, укрепления и развития, обеспечения и гарантирования *комплексного подхода*. Это нормативно-правовое регулирование, организационное подкрепление, подготовка и повышение квалификации, оценка и стимулирование управленческого персонала, гласность состояния проблемы, подключение общества и средств массовой информации к ее решению, активность суда, прокуратуры и правоохранительных органов, уровень дисциплины в государственном аппарате и многое другое, что так или иначе связано с государственным управлением общественной жизнедеятельностью. Без законности демократическое федеративное правовое государство в нормальном, развитом состоянии не может существовать.

### Контрольные вопросы и задания

1. Что такое законность вообще и в государственном управлении в частности?
2. Каковы средства обеспечения законности в государственном управлении?
3. Раскройте соотношение законности, рациональности и правопорядка в государственном управлении.
4. Какова роль дисциплины в обеспечении законности в государственном управлении?

## Глава 13

# ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

### 13.1. Информация как основа государственного управления

**Значение информации.** Сегодня во всем мире признано, что информация является важнейшим средством организации и регулирования частной и общественной жизнедеятельности, одной из форм закрепления и распространения имеющихся и приобретаемых знаний, действенным инструментом и «материей» управления. Движение к «информационному обществу» еще более усиливает роль информации в решении любых человеческих проблем<sup>1</sup>.

В таких условиях получение новой информации, хранение и поиск уже созданной, адекватное понимание и актуальное использование информации становятся очень трудным делом, требующим времени, сил и средств, создания специальных структур (систем), применения новейшей техники и технологии. Работа с информацией превращается в обширное и массовое занятие людей, а сама информация выступает основным источником интенсификации и гармонизации общественного развития. Перед обществом стоит проблема овладения информацией, ее организацией, каналами движения, способами осмысления и оценки, механизмами эффективного использования на практике. Если в этой области не будут приняты последовательные упорядочивающие меры, то общество может «утонуть» в информации, остаться только с ее «шу-

---

<sup>1</sup> Страссман П. А. Информация в век электроники. Проблемы управления / пер. с англ. М., 1987.

мами». Проявляется парадокс: обилие информации создает информационные иллюзии и лишает людей достоверной и реально нужной им информации.

Разумеется, *информация* как совокупность каких-либо сведений, данных, фактов о соответствующих предметах, явлениях, процессах, отношениях, событиях и т.д., собранных и систематизированных в пригодную для использования форму, составляет основу государственного управления. По существу, все управленческие процессы это не что иное, как поиск, фиксация, анализ, оценка, закрепление, распространение социальной информации, т.е. той информации, которая связана с отражением, познанием и преобразованием различных форм жизнедеятельности людей. Но в управлении вообще и в государственном управлении в частности происходит взаимодействие не со всей информацией, а только с той, которая непосредственно необходима для формирования и реализации государственно-управляющих воздействий. Имеется в виду управленческая информация.

**Управленческая информация.** Это часть социальной информации, которая выделена из ее общего массива по критериям пригодности к обслуживанию государственно-правовых процессов формирования и реализации управляющих воздействий. Она своими «корнями» проникает в социальную информацию, однако выбирает оттуда только то, что отражает управленческие потребности, интересы и цели людей, их совокупную властную волю, конкретные механизмы и способы управленческой организации и регулирования их сознания, поведения и деятельности.

Такая информация призвана быть ориентированной по крайней мере по следующим направлениям: во-первых, по месту и роли государственного аппарата в системе частной и общественной жизнедеятельности людей и соответственно *по компетенции* конкретных государственных органов (объем и содержание управленческой информации призваны коррелироваться с компетенцией государственных органов); во-вторых, *по характеру и иерархии* законов и иных нормативных правовых актов, подлежащих обязательной реализации в управленческих процессах (государственное управление во многом существует для исполнения законов, и ему нужна информация, раскрывающая состояние данных отношений); в-третьих, *по свойствам, формам и закономерностям* управляемых объектов, которые дифференцируют и конк-

ретизируют управляющие воздействия различных государственных органов, а также формируют специфические виды правоотношений; в-четвертых, *по восприятию* управляющих воздействий и соответствующим изменениям под их влиянием, что свидетельствует о развитии управляемых объектов вследствие государственного управления и возникновении в них новых потребностей в новых управляющих воздействиях.

В практике государственных органов об этом часто забывают и вводят в управленческую информацию много политики, идеологии, пропаганды, различных концепций и программ, обещаний и прогнозов, поэтому рациональность и эффективность государственного управления напрямую обуславливаются качеством той информации, которая обозначается термином «управленческая информация».

**Источники информации.** Можно выделить следующие источники, объективно порождающие управленческую информацию:

а) нормы законодательных и иных актов, уполномочивающие государственные органы и государственных служащих на принятие определенных управленческих решений или совершение управленческих действий в обозначенном времени и направлении (решения и действия по исполнению законов и иных нормативных правовых актов);

б) обращения граждан в государственные органы по реализации своих законных интересов и субъективных прав (обслуживание и защита прав и свобод граждан);

в) обязательные указания вышестоящих государственных органов, подлежащие исполнению нижестоящими и обеспечивающие реальность государственного управления (директивная управленческая информация);

г) факты, отношения, выявляемые в процессах контроля, которые отражают состояние управляемых объектов, а также уровень функционирования управляющих компонентов (управленческая информация об обратных связях в процессах государственного управления);

д) проблемные, конфликтные, экстремальные и иные сложные ситуации, нуждающиеся в оперативном и активном вмешательстве государственных органов и должностных лиц (управленческая информация о кризисных состояниях общественных процессов).

О последних источниках надо сказать подробнее, поскольку они предполагают выработку заранее информационных алгоритмов управленческих действий. Хотя такие ситуации неповторимы, по каждой из них должны быть продуманы и отрепетированы модели быстрого и энергичного поведения конкретных государственных структур и должностных лиц.

*Проблемная ситуация* возникает тогда, когда обнаруживаются серьезные отклонения от заданных параметров деятельности управляемых объектов или подчиненных управляющих компонентов, появляются сомнения в возможностях достижения поставленных целей, особенно если речь идет о взаимосвязанной, кооперированной деятельности множества людей, становится явной необходимость в изменении заданных целей и параметров деятельности. Такая ситуация порождается диалектикой жизни, извечной несогласованностью между стабильностью и изменчивостью, старым и новым. В информационном отношении проблемная ситуация опирается (должна опираться) на первичные, фактологические сведения и данные, ибо каждый уровень обработки (передачи) ее преломляет, изменяет, интерпретирует, в результате чего в момент принятия необходимого решения она во многих случаях воспринимается иначе, чем есть на самом деле. Отсюда «оттяжки» и некорректности в разрешении проблем.

*Конфликтная ситуация*, состоящая в возникновении противоречий, которые участники управленческих и иных отношений не в состоянии разрешить самостоятельно, предполагает поиск специальной информации и использование в этих целях специальных форм и методов. Такая информация призвана обеспечивать объективный подход к выявлению, анализу и оценке причин конфликта. К ней относятся независимые экспертные заключения, достоверное знание позиций и мнений конфликтующих сторон, обоснованное привлечение действующих правовых норм. Самыми важными при разрешении конфликтных ситуаций являются устранение причин противоречий, разногласий, столкновений, введение их в русло позитивных, компромиссных взаимоотношений, создание гарантий преодоления конфликта и недопущения его в будущем.

В *экстремальной (чрезвычайной) ситуации*, создаваемой, как правило, стихийными бедствиями, авариями, массовыми беспорядками, организованной преступностью, государственные органы,

должностные лица должны действовать в условиях обрывочной, частичной информации и высокой динамики происходящих процессов. Но и здесь следует стремиться к получению возможно большего объема достоверной первичной информации, собранной по «горячим» следам, тогда и решения, и действия будут более точными и адекватными ситуации.

Все источники управленческой информации имеют важное значение для надлежащего государственного управления. В каждом государственном органе и по каждой государственной должности информацию, идущую сверху вниз, снизу вверх и по горизонтали (координирующую), целесообразно связывать в «тугой узел», обеспечивающий реализацию соответствующих полномочий.

**Требования к информации.** В то же время вся управленческая информация, из каких бы источников она ни шла и кто бы ни выступал ее носителем, непременно должна соответствовать требованиям актуальности, достоверности, достаточности, доступности и аутентичности.

*Актуальность* означает, что собранная информация отличается оперативностью сбора и передачи, новизной, соответствует задачам сегодняшнего дня и может способствовать их решению. Часто именно актуальность обуславливает потенциал информации.

*Достоверность* информации определяется ее способностью схватывать и отражать факты, события и особенно их причины и взаимосвязи. Ее получение представляет собой многогранные познавательные и аналитические процессы, требующие привлечения специалистов и использования современных научных процедур.

*Достаточность* свидетельствует о том, что информация получена по целому ряду системно увязанных вопросов, глубоко и всесторонне раскрывает исследуемый процесс, особенно его внутренние источники, движущие пружины и внешние детерминанты, характеризует процесс в целом, содержит предпосылки для прогнозирования и моделирования возможных новых состояний данного процесса.

*Доступность* информации связана с ее открытостью, гласностью, возможностью ее оперативного получения в нужном объеме. Часто информация есть, но она закрыта и используется очень

узким кругом должностных лиц. В таком случае коэффициент ее полезного действия очень низок.

*Аутентичность* обуславливает текстуальное и словесное выражение информации в понятной людям форме. Засоренность информации различными узкоспециальными терминами или иностранными, к тому же редко употребляемыми, словами осложняет ее постижение и практическое использование.

## 13.2. Информационные качества управленческих решений

**Смысл проблемы.** В массиве управленческой информации, обеспечивающей государственное управление, первостепенное место принадлежит той ее части, которая содержится в управленческих решениях. Именно в них, с одной стороны (в констатирующей части), фиксируются выявленные потребности, интересы и цели управления, описываются обстоятельства, факторы и причины, вызывающие необходимость формирования и реализации определенных государственно-управляющих воздействий, указываются конкретные ресурсы, возможности для изменения управленческой ситуации, а с другой (в постановляющей, резолютивной, директивной части) — выдвигаются требования и положения, нормы и правила, которые необходимо соблюдать, и определенные действия, которые следует осуществлять в целях улучшения состояния какого-либо управляемого процесса, явления, отношения. Сила и результативность управленческих решений всецело зависят от того, какова управленческая информация и как она в них изложена.

Информационные качества (иными словами, информационный уровень) управленческих решений представляют собой ступок информации, заключенный в решении, отражающий определенную управленческую ситуацию, задачу, проблему и содержащий «заряд» (потенциал) управляющих воздействий, призванный перевести их на новый уровень. Здесь вполне проявляются возможная и реальная объективная обусловленность, субъективная обоснованность и социальная эффективность управленческих решений.

**Информационные требования к управленческим решениям.** С точки зрения информации, заложенной в управленческих решениях, к последним предъявляются следующие требования.

Прежде всего необходимо, чтобы управленческое решение и в констатирующей, и в резолютивной частях отличалось *полнотой информации*, относящейся как к анализу и оценке, так и к последующему изменению, развитию рассматриваемого вопроса. Учитывая сложность управленческих проблем, на практике стремятся отразить в одном решении лишь их отдельные аспекты, стороны, взаимосвязи. Так легче готовить и принимать решения. Но при этом упускают из виду, что главный смысл информации в управленческом решении связан с будущим, с его влиянием на управляемые процессы. Для их преобразования нужна полная информация, выраженная в управленческом решении. Тем более что именно она предназначена для того, чтобы преобразовывать управляемый объект в искомом направлении, содержании и объеме.

В органической связи с полнотой информации выступает требование *плотности и чистоты записи информации*. Имеется в виду количество записанной информации на единицу площади письменно выраженного управленческого решения (например, на одну машинописную страницу текста). Плотность записи информации предполагает, что в тексте решения содержатся лишь те сведения, данные, нормы, наметки, планы, указания, требования и т.д., которые имеют непосредственно управленческий смысл и прямо относятся к соответствующему вопросу. Все, что косвенно касается данного решения, должно оставаться за его рамками. И факты, и их оценку, и способы решения поставленных задач следует выражать конкретно и лаконично. Нельзя не обратить внимания на важность правильного употребления слов, логичного построения предложений, адекватность используемых понятий, терминов, ясность и емкость формулировок, обоснованность и четкость адресных требований.

В последние годы в связи с введением в пользование огромной международной информации в управлении стали применять очень многие экономические, политические, технические и иные обозначения, которые плохо переводятся на русский язык (теряют при переводе свою смысловую нагрузку) или вообще не имеют в нем аналогов. В результате даже специалисты порой не могут разобраться в некоторых обозначениях, дискутируют по поводу их интерпретации, поэтому неизбежное использование общемировой, континентальной терминологии в управленческих решениях обуславливает необходимость *обязательного разъяснения*,

*описания, комментирования непереводаемых терминов, понятий, слов и смысловых образований.*

Надо отметить, что требование плотности и чистоты записи особенно значимо для резолютивной части управленческих решений. Здесь нельзя ограничиваться лишь общими призывами, благими пожеланиями, громкими лозунгами, нотациями для исполнителей и другими сентенциями, что, к сожалению, характерно еще для значительного числа управленческих решений. Резолютивная часть должна отличаться особым качеством включенной в нее информации: конкретные исполнители, объем и содержание подлежащей выполнению работы, ресурсы, выделяемые под данную работу, сроки (начальные, промежуточные, конечные) исполнения работы, порядок и формы контроля, подведения и оценки итогов проделанной работы, стимулы за качественное и своевременное (или досрочное) выполнение работы и т.д. Одним словом, выраженный в решении механизм перевода управленческой ситуации из одного состояния в другое должен быть достаточно ясен и понятен как для тех, кто принимает решения, так и для непосредственных исполнителей этих решений.

Очень важно соблюдать требование *о внутренней согласованности* информации в каждом конкретном управленческом решении. Целесообразно, например, чтобы по содержанию, интонациям, акцентам, остроте и т.п. констатирующая и резолютивная (поставляющая) части решения *соответствовали* друг другу. Имеет значение и равномерное *расположение* информационного материала, ибо на практике приходится встречаться с решениями, в которых констатирующая часть занимает две-три страницы, а то и более, а резолютивная состоит из одного или двух небольших пунктов, или наоборот. Лучшему восприятию любого управленческого решения способствует выделение в нем посредством курсива, абзацев, подчеркивания или иным способом основной информации, заслуживающей пристального внимания исполнителей.

Поскольку решения являются основной формой выражения и закрепления управленческой деятельности и постоянно принимаются, дополняя, развивая или отменяя друг друга, то необходимо, чтобы информация, заложенная в каждом решении, имела *системный характер*, была содержательно и концептуально связана с предыдущими, ранее изданными и действующими актами и с теми, которые предполагается или планируется принять.

Соблюдение требований системности информации способствует выработке единого, типового и наиболее эффективного подхода к разрешению определенных проблем, позволяет на практике, причем в разных условиях, проверять рациональность различных элементов управленческой деятельности и отбирать из них лучшие, помогает совершенствованию нормативно-правовой основы управления, дисциплинирует работу управленческих кадров и благоприятствует совершенствованию других управленческих явлений. Системность информации, заключенной в управленческих решениях, служит также одной из необходимых предпосылок для формирования информационных систем на базе современной техники. Системность информации, наконец, экономит усилия, средства и время в управлении.

Рассматривая информационные требования к управленческим решениям, нельзя не выделить требование *представления содержания решения в четкой логической форме*, в модели действительного разрешения поставленного вопроса или проблемы. Плохо, когда в управленческих решениях много отсылочной информации к прошлому, к другим актам либо к будущему, когда вместо рассмотрения и выводов по существу даются поручения изучить вопрос, внести в перспективе предложения, разработать необходимые документы, положения и т.д. Из-за этого в подобном решении содержится не способ перевода того или иного социального явления, процесса, отношения из одного состояния в другое, а лишь определенный промежуточный момент в подготовительном этапе, а то и вовсе видимость управленческой активности. За такими решениями обычно прячутся государственные и муниципальные органы и должностные лица, когда они не хотят, не готовы или не могут принимать необходимые исчерпывающие меры. Это так называемое *отложенное управление*.

Подобное положение с информацией, несущей немало информационной пустоты, весьма распространено. Решения даже государственных органов федерального уровня бывают наполнены лишь поручениями другим органам и должностным лицам разработать мероприятия, принять меры, внести предложения, изучить вопрос, подготовить необходимые документы и т.д.

Между тем решение всегда, по крайней мере так полагает теория управления, представляется актом, венчающим (завершающим) подготовительную информационную работу и содержа-

щим конкретный комплекс целеполагающих, организующих и регулирующих воздействий, направленных на перевод соответствующего явления, процесса, отношения, ситуации в новое состояние, иными словами, разрешающим вопрос по существу. Все другие документы, в которых изложена подготовительная или порученческая информация, не относятся к категории управленческих решений.

**Реализация информационных качеств решений.** Проблема информационных качеств управленческих решений не ограничивается принятием информационно насыщенных актов; она актуальна и на этапе их реализации, поскольку именно в нем проявляется действенность информационного содержания управленческих решений. Здесь тоже существуют условия, соблюдение которых способствует сохранению информационных «импульсов» и доведению их до «места назначения»:

- *передача информации*, заключенной в управленческом решении. Важное значение имеет быстрота передачи информации, которая прямо связана с рациональностью и эффективностью управления, поскольку замедление, тем более существенное, ведет к потере информации, ее застареванию, снижению ее организующе-регулирующих возможностей. Ведь пока информация медленно движется по иерархии управляющей системы, могут коренным образом измениться условия и факторы, вызвавшие содержание данного решения. Не менее значимо и сохранение аутентичности управленческой информации при ее передаче. При проходе через многие звенья, особенно в случаях принятия решений «во исполнение», информация нередко получает такое толкование, которое может и отличаться от оригинала, поэтому необходимо как можно быстрее и «прямее» направлять управленческие решения непосредственно исполнителям;
- *понимание, комментирование информации*, выраженной в соответствующем управленческом решении. В реальности возникает немало трудностей из-за того, что исполнители порой не понимают или понимают неадекватно смысл соответствующих решений, по-своему интерпретируют предъявляемые к ним управленческие требования. Свои проблемы возникают при переводе управленческих реше-

ний на национальные языки, при восприятии их людьми разной религиозной и правовой культуры, при их применении в специфических природных условиях и т.д. В результате исполнение решения начинает идти в ином направлении или иметь иной аспект, чем предусматривалось. Не всегда комментаторы точно улавливают смысл информации в управленческих решениях, особенно если комментарий делается лицами, которые не работают в государственном органе, принимавшем решение. Толкование, комментирование управленческого решения призван вести тот государственный орган, который его разрабатывал и принимал;

- *организация обратных информационных связей, оперативного информационного контроля*, позволяющих своевременно и достоверно знать о том, как прошла передача информации, как она сохранилась и понята, как воспринята, усвоена и принята к исполнению. Такое знание создает возможности для повторного разъяснения (при необходимости), дополнительного комментирования, принятия иных мер, гарантирующих правильное начало реализации решения. Попутно следует отметить, что этап исполнения управленческих решений имеет и много других аспектов, кроме информационного, которые специально исследуются в теории управленческих решений. Здесь же обращено внимание только на моменты, относящиеся к обеспечению должных информационных качеств управленческих решений.

Особо следует подчеркнуть, что каждое управленческое решение должно исходить из действующей нормативной управленческой информации и вписываться, согласовываться с ней в содержательном, пространственном (поле действия) и временном отношениях. В любом отдельном случае необходимо «вписывание» решения в совокупность управленческих решений, принятых в рамках управляющей системы, известных управляющих подсистем, соответствующего государственного органа. Столь же актуальна и взаимосвязь информации, заключенной в решении, с подготовительной и, в возможных пределах, с последующей (связанной с реализацией) информацией. Системная согласованность информации, содержащейся в решении, по вертикали (по иерархии решений) и по горизонтали (внутри органа и между этапами информационной деятельности) является важным усло-

вием эффективности информационного обеспечения управленческих решений.

Актуальна также нацеленность информационных качеств управленческих решений: комплексная постановка вопросов, конструктивный, созидательный характер, действительные модели, программы, способы, механизмы перевода явления, отношений, процесса, ситуации в новое состояние, обеспечение устойчивого, прогрессивного развития управляемых объектов или подведомственных управляющих компонентов.

### 13.3. Организация потоков информации в органах государственного управления

Известно, что в государственном управлении циркулирует огромная по объему, разнообразию и динамике информация. Одна ее часть носит непосредственно управленческий характер, связана с формированием и реализацией управляющих воздействий, другая — по масштабам, очевидно, значительно большая — выражает взаимосвязи государства с обществом, его многочисленными проявлениями, с потребностями и интересами миллионов граждан. В данном случае речь идет об организации управленческой информации, хотя сказанное может быть соотнесено и с информацией вообще.

**Упорядочение информации.** Сейчас практически во всех развитых государствах признано, что существует очень сложная проблема упорядочения управленческой информации, которая для своего решения требует общенациональных и мировых усилий, в том числе и по линии Интернета. В нескольких странах уже приняты законы о «борьбе с бумажной работой», но почти нет сдвигов к лучшему. Назову только несколько направлений совершенствования организации управленческой информации, не требующих особых капиталовложений или сверхусилий и находящихся в пределах сегодняшних возможностей государственно-управляющей системы.

Прежде всего речь идет *о движении управленческой информации и ее параметрах*. Самым насущным вопросом движения управленческой информации является сжатие ее объема за счет изживания дублирующей, повторной и параллельной. Здесь, конечно, суще-

ствуют трудности, проистекающие из того, что всегда трудно сказать, будто информации достаточно и она адекватно отражает определенные явления, отношения и процессы. Всегда есть желание что-то узнать больше, откуда и идет стремление к получению избыточной информации. Надо бороться с такими «перестраховочными» настроениями. И то, что новые компьютеры обладают все возрастающей емкостью, не меняет сущности вопроса.

Как уже отмечалось, необходимо исходить из одного принципа: характер и объем управленческой информации должны соответствовать компетенции государственных органов, функциям и полномочиям государственных должностей.

Важная роль в организации движения управленческой информации принадлежит *обогащению содержания единицы информационных материалов*: введению в них лишь тех сведений, данных, показателей, которые обладают информационными признаками, актуальными для управленческих решений и действий.

Для управления нужны данные, сведения, показатели, которые, во-первых, отражают качественные характеристики явлений, процессов, отношений, причем связанные главным образом с их сущностью, социальной ценностью, и, во-вторых, «снимают» (как бы фотографируют), непосредственно раскрывают конкретные явления, процессы, отношения. Это, бесспорно, не принижает роли статистики и статистических закономерностей, но еще раз подчеркивает, что и для статистики качественные данные гораздо надежнее и приемлемее, чем количественные. В настоящее время, несмотря на кризисную ситуацию в России, особое значение приобретают выработка показателей, признаков, характеризующих уровень и темпы научно-технического прогресса, рост производительности труда, снижение издержек, затрат, повышение качества продукции, социальное развитие. Россия открылась миру, и, следовательно, все критерии и показатели, применяемые в развитых странах, должны использоваться и в нашей стране.

**Распределение информации.** Необходимо четко структурировать управленческую информацию. Ведь информация должна двигаться таким образом и иметь такие параметры, чтобы ею удовлетворялись информационные потребности государственных органов, должностных лиц, других участников управленческих процессов. Словом, управленческая информация должна

иметь ту же структуру, что и организационная структура государственного управления, и обслуживать последнюю.

С этой точки зрения следует различать информационные возможности (и проблемы) *органов, действующих на принципе коллегиальности*, и *единоначальных органов*. В первом случае каждый член коллегии может обрабатывать определенную информацию и выносить ее на обсуждение всей коллегии, отчего информационная емкость этих органов очень высока. В единоначальном органе всю входящую и выходящую информацию призван анализировать единолично руководитель (единоначальник). Между тем в такие разные органы, особенно находящиеся на одном уровне, часто поступает одинаковая по объему управленческая информация, с которой реально единоначальник не в состоянии ознакомиться. Дело поручается заместителям, помощникам, экспертам, аппарату, в результате чего руководитель не знает всей информации, она выходит из-под его контроля, а затем возникают сентенции о том, что, мол, аппарат «правит бал» и «подставляет» руководителей.

Совершенствование работы с информацией в указанном аспекте видится в том, чтобы сосредоточивать ее поток (входящий и исходящий) в руках руководящего звена и подчинять его исключительно реализации компетенции государственных органов. Тогда и руководители будут подходить к ней более избирательно, критически и ответственно. Да и общество не будет тогда обвинять оперативно-исполнительский персонал во всех «грехах».

Заслуживают внимания информационные аспекты *принципов двойного подчинения и линейно-функционального*. Достоинства названных принципов зависят от того, как они уравновешены в соответствующих направлениях. Отсюда актуальность анализа содержания, объема и целесообразности управленческой информации, идущей по указанным каналам. Каждый из них должен нести свою информацию, отражающую, с одной стороны, проблемы кооперации, горизонтальной концентрации, а с другой – специализацию, дифференциацию управления, его субординационные зависимости.

Новые информационные проблемы порождают реализация в управлении *принципа федерализма* и развертывание *местного самоуправления*. Ведь при всей самостоятельности государственных органов субъектов Федерации и органов местного самоуправле-

ния все они функционируют в едином информационном «поле» и должны знать о том, что и как делают другие. Предстоит глубже разобраться в потоках и каналах циркулирующей здесь управленческой информации, с тем чтобы придать всему российскому обществу необходимую управляемость.

Свои нюансы, требующие анализа, существуют *в информационном обеспечении законности* в государственном управлении. Это входы и выходы и внутреннее движение управленческой информации по подсистемам государственных органов, по структурным подразделениям и должностям того или иного органа, распределение информации между руководителями и исполнительским персоналом, доступ к информации различных категорий государственных служащих и другие моменты, фиксирующие и характеризующие законность управленческих решений и действий. Все вышеперечисленное должно вершиться в правовых рамках со строгим соблюдением правового статуса государственных органов и действующих должностных инструкций.

Правовые нормы, их изменения и дополнения должны знать все государственные служащие, в той или иной мере связанные с реализацией компетенции соответствующего органа. Кроме того, желательно, чтобы с основными, принципиальными актами, принимаемыми руководителями, служащие аппарата тоже были своевременно и сполна ознакомлены. Значимость обеспечения законности в государственном управлении требует не только контроля «сверху», со стороны руководителей, но и контроля «снизу», со стороны исполнительского персонала. Демократическое государство тем и отличается от тоталитарного, что в нем управленческие решения принимаются, а управленческие действия совершаются не в узком кругу, не келейно, а в условиях открытости, гласности, свободного сопоставления мнений, суждений, предложений, равной подчиненности всех закону.

В структуризации управленческой информации в последнее время заслуженное значение отводится независимой и объективной *экспертизе*. Именно она призвана определять качество и актуальность информации, сужать и преодолевать информационные «шумы». Сегодня, когда государственному управлению необходимо придать подлинную рациональность, надо укреплять социальный и правовой статус экспертизы управления, передавать ее проведение обществу, его научным учреждениям, союзам и ассо-

циациям специалистов, средствам массовой информации, общественным организациям и общественному мнению. Экспертиза мыслится как явление, которое формируется за пределами органов государственного управления и затем вводится в управленческие процессы, начинает здесь «взвешиваться», вписываться в систему целей и соответствующих информационных потоков.

**Оптимизация работы с информацией.** В овладении управленческой информацией большое место занимает также ее *формализация* в позитивном понимании этого слова.

Множественность повторяющейся, тождественной информации, необходимость правильной передачи и адекватного восприятия ее смысла, актуальность быстрого поиска нужной информации и другие причины обуславливают целесообразность унифицированных, *стандартных форм* ее выражения и закрепления, широкого использования типовой документации, повышения качественного уровня и уплотнения содержания информации в каждом ее носителе. Образцы, эталоны различных документов, в том числе и управленческих решений, особенно связанных с разрешением определенного класса задач, ситуаций, вопросов, существенно помогают в работе над информацией и повышают ее качество, поэтому всем руководителям и государственным служащим целесообразно хорошо знать документоведение.

Формализация работы с управленческой информацией создаст предпосылки для более обоснованного распределения компетенции государственных органов. Ведь очевидно, что если какому-либо органу приходится обрабатывать много стандартной, однообразной, рутинной информации, то это означает не что иное, как завышение уровня решения данного вопроса (или вопросов) и необходимость его передачи на нижестоящий уровень. При правильном распределении компетенции не может быть такого положения, при котором орган решает тот или иной вопрос по заведенному шаблону, вне интеллектуального профессионального поиска.

Обоснованной формализации работы с управленческой информацией благоприятствует использование научных процедур и правил отбора, анализа и оценки информации. Особо актуальна методология системного подхода, обеспечивающая согласованное познание многих явлений и процессов, их классификацию и субординацию, выявление в них определенных объективных зако-

номерностей и отношений. Практически все процедуры, правила, операции, ведущие к познанию истины и ее доказательству, применимы в работе с управленческой информацией (например, конкретные социологические исследования, сбор и анализ информации несколькими, условно говоря, «конкурирующими» группами, экспертная проверка информации соответствующими специалистами, вероятностно-статистические процедуры и т.д.).

Состояние информационного обеспечения государственного управления во многом зависит *от распределения информации внутри государственного органа и ее качества*. На первом месте здесь стоит информационное обслуживание руководителей или руководящего звена. Эта категория должна очень хорошо владеть входящей и исходящей информацией. На второе место можно поставить вопрос о распределении информации между должностными лицами, в частности о том, должен ли кто-либо еще, кроме непосредственного исполнителя, знакомиться с соответствующей информацией. Руководитель может и должен маневрировать движением информации в возглавляемом государственном органе, не допускать, чтобы кто-либо монопольно владел какой-то частью информации, так распределять информацию, чтобы она всегда рассматривалась объективно. Необходимо также добиваться доступности информации для всех должностных лиц этого органа, ибо она способствует лучшему исполнению служебных функций.

В информационной работе весомое место принадлежит *контролю за информацией*, точнее контролю за воплощением в жизнь тех интересов, запросов, требований, задач и т.д., которые выражены и закреплены в информации. Можно назвать следующие направления контроля информации: контроль за аутентичностью информации; контроль за соответствующим (по принадлежности, назначению и т.п.) движением информации; контроль за превращением содержания информации в социальную практику — в конкретные поступки, действия, преобразования; контроль за соответствием отчетной информации директивной. Руководители государственных органов, специальные контрольные подразделения последних должны придавать контролю информации непрерывный характер, внимательно следить за передатчиками, приемниками и каналами связи информации, четко представлять контролируемые параметры информации и критические точки в ее реализации, уметь не только своевременно улавливать, но и

предупреждать возможные отклонения, неувязки или ошибки в информационной работе. Особо важно, чтобы в центре контроля находились обратные связи в информационных потоках.

### **13.4. Информационная система государственного управления**

**Технологизация информационных процессов.** В обществе в целом и в государственном управлении в частности всегда существовала определенная информационная система, охватывающая как саму информацию (ее совокупный массив), так и формы, методы и технические средства ее обработки и людей, включенных в информационные процессы, поэтому когда говорится о функционировании и совершенствовании информационной системы (или систем) государственного управления, то имеется в виду не просто система, функционирование которой связано с формированием, регистрацией, сбором, обработкой и хранением информации, отражающей состояние определенных объектов (и субъектов) в их динамике, а качественно и принципиально новое явление. Проблема не сводится к простому внедрению в управление новейшей вычислительной техники, созданию сетей и программ ЭВМ, как это полагали многие ученые и практики в 60-х гг. XX в., да и позже. Она гораздо объемнее, сложнее, глубже и труднее в разрешении. Применение микроэлектроники, информатики, микропроцессоров, роботов и других современных обслуживающих средств открывает возможности перевода всей работы с информацией на новые научные и технические уровни, создания рациональных и эффективных информационных технологий.

Как удачно в свое время подметил Г.Л. Смолян, «автоматизация есть новая, интеллектуальная “технология”, охватывающая все в принципе возможные объекты управления — операции, ресурсы, оценки. Переход к этой новой “технологии”, использующей компьютеры, в историческом плане, по-видимому, является куда более революционным, чем появление поточного производства, конвейерных линий и систем автоматического регулирования»<sup>1</sup>.

Сегодня исходя из динамики перемен вполне справедливо говорится о «новой экономике», или об информационной эконо-

<sup>1</sup> *Смолян Г.Л.* Человек и компьютер. М., 1981. С. 35.

мике, суть которой сводится к тому, что в ней «производительность и конкурентоспособность факторов или агентов в этой экономике (будь то фирма, регион или нация) зависят в первую очередь от их способности генерировать, обрабатывать и эффективно использовать информацию, основанную на знаниях»<sup>1</sup>. Нетрадиционность проблемы состоит в том, что посредством ее решения закладываются предпосылки, основа того будущего общества, которое обозначено понятием «информационного»<sup>2</sup>. Без соотнесения сути этого (предполагаемого) общества и информационной системы государственного управления нельзя понять и сформулировать концепцию последней.

Создание информационной системы государственного управления — это не приложение новых технических средств к разбухшей и бюрократизированной государственной машине, а построение новой системы государственного управления, основанной на плюрализме форм собственности, гражданском обществе, широком развитии самоуправленческих механизмов, полноте прав и свобод личности, торжестве закона и других демократических принципах и ценностях. В то же время современная организация управляемых объектов и их взаимодействий, характер информационно-обрабатывающей техники, возможности новейших средств связи (спутники, лазеры, световоды и т.д.) и другие факторы обуславливают единство и всеохватываемость информационной системы государственного управления. Нельзя ограничиваться региональными, отраслевыми и иными локальными информационными системами в управлении. В государстве должна быть общая система государственного управления с построенной внутри нее единой информационной системой. Тогда можно надеяться на рациональность и эффективность государственного управления.

В Российской Федерации приняты нормативные правовые акты и заложены организационные структуры, которые призваны создать информационную систему государственного управления. Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» заменен на Феде-

---

<sup>1</sup> *Кастельс М.* Информационная эпоха. Экономика, общество и культура / пер. с англ. М., 2000. С. 81.

<sup>2</sup> *Уэбстер Ф.* Теории информационного общества / пер. с англ. М., 2004.

ральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ), в котором сформулированы ключевые понятия: *информация* – сведения (сообщения, данные, независимо от формы их представления); *документифицированная информация*, *информационная система* – совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств.

**Содержание технологизации информации.** Информационно-технологические нововведения в государственном управлении имеют комплексный характер, связаны с одновременным и согласованным использованием информационных, организационных, правовых, социально-психологических, кадровых, технических, логико-семантических и многих других факторов. Все это требует комплексного подхода, качественного изменения как системы работы с информацией, так и функциональной и организационной структур управления, состава и структуры всей управленческой деятельности, характера и построения управленческих отношений, да и иных управленческих явлений.

Особенно актуально формирование *системы содержания информации*, нужной для рационального и эффективного государственного управления. В числе единиц такой информации можно выделить:

- сведения, отражающие материальные, производственные, социальные, технические и технологические параметры управляемых объектов;
- данные о нормах, нормативах, стимулах, регулирующих производственную, социально-обслуживающую, духовно-культурную и иную деятельность управляемых объектов, имеющую потребительский характер;
- материалы, определяющие деятельность государственных органов в сфере управления (законодательные и иные нормативные правовые акты, договорные обязательства и плановые задания, указания вышестоящих органов, результаты контрольных актов и т.д.);
- сведения о количественном и качественном составе, уровне подготовки и квалификационном росте персонала государственных органов и органов местного самоуправления (совокупность всех данных, характеризующих человеческий потенциал государственного аппарата).

Такие единицы информации должны соответствовать уровню и масштабам управляющих подсистем и их звеньев, закладываясь в первую очередь в действующие в их рамках информационные системы. Управляющим подсистемам нужны и данные о развитии научно-технической мысли и ее новейших достижениях, о передовом управленческом (организационном) опыте в стране и за рубежом.

Важный аспект создания информационной системы государственного управления связан с развитием ее *технической базы*. В зависимости от возможностей технических средств выделяют механизированные, автоматические и автоматизированные информационные системы в управлении. Распространение получают комбинированные информационные системы, сочетающие механические средства ручного обращения с информацией, электронно-вычислительную технику и человеческий разум.

Есть несколько направлений деятельности по формированию таких систем. Первое — *технико-технологическое*, которое разрабатывают кибернетики и другие специалисты в области электронно-вычислительной техники и информатики. Второе — *непосредственно управленческое* — состоит в стандартизации и унификации управленческой информации, и продвижение по нему идет пока медленно. В результате сосуществуют как бы две информационные подсистемы в управлении, недостаточно связанные между собой: подсистема управленческой информации, которая обрабатывается вручную, передается обычными почтовыми, телеграфными и телефонными средствами, выражается часто в произвольной форме и с субъективистски ориентированным содержанием; подсистема, приспособленная к условиям и требованиям электронно-вычислительной техники, ею информация обрабатывается и передается. Информатика как новая автоматизированная технология сбора, передачи, переработки и использования информации, основанная на новейших компьютерах и периферийных устройствах, средствах коммуникации и взаимосвязях человека с информацией, занимает пока незначительное место в информационном обеспечении государственного управления. Хотя немало говорится и об «электронном правительстве»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)»: утв. постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65.

Третье направление определяется *развитием профессиональной и психологической подготовки персонала управления*. Надо обучать государственных служащих обращению с информационной техникой и устройствами, психологически готовить их к работе в условиях электронной обработки информации, приучать чувствовать себя свободно, «комфортно» в окружении современных технических средств.

Четвертое направление связано с тем, что информация в государственном управлении при обработке и хранении ее любыми средствами во многом *имеет правовой характер*, основана на правовых нормах и часто служит юридическим основанием для принятия управленческих решений. Сегодня имеется возможность обрабатывать информацию с помощью компьютеров и потом пользоваться подготовленными материалами, а через информационную систему (подсистемы) вырабатывать и реализовывать целеполагающие, организующие и регулирующие воздействия, получать и оценивать отчетную, учетную и контрольную информацию, вести прямой разговор с иными управляющими и управляемыми компонентами. Для этого надо юридически решить вопросы о непосредственном сочленении информационной системы и системы государственного управления, а также о полномочиях должностных лиц совершать юридически значимые действия путем введения соответствующей информации в информационную систему<sup>1</sup>.

**Взаимовлияние информации и управления.** В заключение следует обратить внимание на *некоторые основания*, определяющие развитие информационного обеспечения государственного управления.

Поскольку система государственного управления выступает в динамическом единстве иерархической управляющей и сложно-организованной управляемой подсистем, постольку и обслуживающая их информационная система должна быть способной, с одной стороны, собирать необходимые данные о функционировании управляемых объектов и доносить их до компетентных органов, с другой – помогать в выработке рациональных управляющих воздействий, дифференцировать их по всей управляющей подсистеме и доводить до каждого исполнителя. Следова-

<sup>1</sup> См.: *Бачило И.Л.* Информационное право. Основы практической информатики: учеб. пособие. М., 2001.

тельно, информация призвана обеспечивать *демократизм* государственного управления.

Следующее основание обусловлено тем, что компьютеры – техника коллективного пользования, обладающая все возрастающей емкостью и быстротой работы и соответственно возможностью удовлетворять запросы многих государственных органов. Новые горизонты открывает био- или нейрокомпьютер. Значит, есть смысл в составе информационной системы государственного управления иметь *крупные и информационно специализированные центры*, оснащенные современными компьютерами, одновременно и качественно обслуживающими десятки государственных органов.

Одно из оснований можно обозначить как *комплексный подход* в реализации взаимодействия человека и компьютера в информационной работе. Ведь смысл информационного обеспечения государственного управления в конечном счете заключается в органическом соединении научных знаний, научной методологии и методики с новейшими техническими средствами во всех проявлениях информационной работы. Логично, что информационные преобразования сегодняшних дней выдвигают на первый план человека, от развитости и действий которого зависит успех в использовании новых возможностей.

## 13.5. Информация как ресурс развития

**Противоречия проблемы.** В мире уже несколько десятилетий идет информационно-технологическая революция, которая во многих передовых странах ведет к становлению *информационного общества*. На наших глазах качественно меняются самые различные стороны, источники, механизмы, формы и другие проявления жизнедеятельности людей. Наступает новая информационная эпоха в истории человечества, которая для его судеб будет иметь определяющее значение<sup>1</sup>.

Пока суть ее фиксируется главным образом в создании и распространении глобальных трансграничных информационно-телекоммуникационных сетей, охватывающих практически все страны, правда в разном объеме и значении. Ее идеи обозначены в Хартии глобального информационного общества, принятой

<sup>1</sup> Попов В.Д. Социальная информатиология – наука XXI века. М., 2005.

«Большой восьмеркой» в июле 2000 г. в Окинаве. Здесь выделены следующие направления освоения открывшихся новых источников: а) использование возможностей цифровых технологий; б) преодоление электронно-цифрового разрыва между развитыми и развивающимися странами; в) содействие всеобщему участию в освоении цифровых технологий; г) дальнейшее развитие цифровых технологий.

Нельзя не сказать, что это слишком узкое понимание информационно-технологической революции, которое не раскрывает ни объема и масштабов, ни содержания и влияния ее последствий. Еще многим кажется, что надо купить и установить побольше компьютеров, соединить их в локальные сети, подключить к Интернету, обучить людей работе с компьютером, и проблема создания информационного общества будет решена. Подобный чисто механический и поверхностный взгляд особо распространен в современной России и как бы искусственно навязывается властью предрержащими. Например, в сельской школе делают компьютерный класс и полагают, что на его основе сформируются актуальные специалисты, забывая при этом, в каком состоянии находится российская деревня, какие в ней происходят реальные процессы и что будут в будущем делать эти компьютерщики. То же самое можно сказать и по многим другим видам жизнедеятельности людей: промышленность, сельское хозяйство, здравоохранение, быт, транспорт, торговля и т.д.

Конечно, необходима всемерная компьютеризация страны, чтобы каждый имел компьютер и доступ к Интернету. Но компьютер представляет собой всего лишь «аккумулятор», носитель, приемник и передатчик информации, которая должна быть с его помощью введена во все виды и стороны воспроизводственной деятельности. Отсюда и проистекают пять жизненных проблем, которые необходимо знать и решать в период становления информационного общества.

**Всё — в интеллекте.** Первая проблема вызвана тем, что информационно-технологическая революция есть продукт, содержание и практическое действие интеллекта людей. Она включает в себя знания, опыт и нравственность, пострадавшие человечеством в процессе его развития. Как пишет М. Кастельс, «я верю в рациональность, в возможность предоставить слово разуму, не впадая в поклонение этому божеству. Я верю в возможность ос-

мысленного действия, в политику преобразований, не обязательно дрейфующих к смертоносным обрывам абсолютных утопий. Я верю в освобождающую силу идентичности, не принимая необходимости ее индивидуализации либо ее поглощения фундаментализмом»<sup>1</sup>.

Необходимо понять, какие знания и опыт нужны для создания информационного общества, какими знаниями и опытом мы обладаем и какие воспроизводим, в чем особенности национальных знаний и опыта и каково их отличие от цивилизационных и конкретных стран, как эти, может быть и в чем-то выдающиеся, знания и опыт включены в общественную практику, воплощены в различных производствах и технологиях. Другими словами, в качестве предпосылки актуальна инвентаризация: а) национальных знаний и опыта и их оценки с точки зрения требований информационно-технологической революции; б) механизмов усвоения, использования и развития таких знаний и опыта; в) оснований, факторов и причин, прежде всего нравственных, которые мешают практическому использованию уже имеющегося информационного потенциала.

Между тем, если быть более откровенными, в российском сознании и главным образом в сознании руководителей государственных органов и бизнес-структур, а также средств массовой информации не наблюдается ясного представления о том, каким должен быть всеобщий и их конкретно интеллект в эпоху информационно-технологической революции. Существуют иллюзии, что достаточно, мол, освоить программы, а там компьютер даст нам ответы на все вопросы жизни. Между тем только наш собственный разум, насыщенный знаниями, опытом и нравственностью, может изменить к лучшему ситуацию в стране.

**Честность анализов.** Вторая, я бы сказал «очищающая», проблема состоит в соотнесении того состояния нашего мышления, поведения и деятельности, нашего производства и быта, обслуживания и культуры, в котором мы реально находимся, с тем, которое достигнуто в странах, созидующих информационное общество. У нас любят употреблять терминологию информационно-технологической революции, но почему-то забывают, что под любыми обозначениями существуют объективные процессы,

---

<sup>1</sup> *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество, культура / пер. с англ. М., 2000. С. 28.

явления и отношения с определенным уровнем развития. Россия не только отстала (например, соотношение только по одному показателю ВВП на душу населения по сравнению со странами Евросоюза составляет 1 : 3), но попала в ситуацию, когда ей не позволяют наверстывать отставание, сполна использовать свои ресурсы, в том числе образовательные и научно-технические.

Приведу слова ученого из США: «Сведенные к сетям первичной идентичности и индивидуального выживания, русский народ и народы бывших советских республик должны будут пройти через восстановление своей коллективной идентичности в мире, где потоки власти и денег пытаются дезинтегрировать возникающие экономические и социальные институты еще до того, как они окончательно оформились, чтобы поглотить эти институты в своих глобальных сетях. *Нигде идущая борьба* между глобальными экономическими потоками и культурной идентичностью не является более важной, чем на обширном пустыре, созданном коллапсом советского *этатизма на исторически переднем крае информационного общества*»<sup>1</sup> (курсив мой — Г. А.).

Вместо осознания этого и выработки разумной политики и практики наша социальная информация переполнена потоками разрушения, отрицания, копания в грязи, интеллектуального нигилизма, социального неверия и политического цинизма. Причем все это объясняется свободой, для которой, как получается на практике, совсем не интересна историческая судьба Родины. А ведь всё в человеческой жизни иницируется, определяется и сопровождается сознанием, как зависящим от информации, так и создающим ее. Здесь не бывает пустоты, ибо при отсутствии деловой, прагматичной информации ее место занимает чувственно-эмоциональная, развлекательная и мифологическая.

**Внимание производительным силам.** Третья проблема проистекает из комплексной сущности информационно-технологической революции, которая требует как изменения мировоззрения, философии и методологии человеческого мышления, так и качественного преобразования во всех составных национальных производительных сил — в человеческом потенциале, в материально-техническом производстве, во взаимоотношениях с природой. Таким образом, речь идет об изменении идеалов, ценностей и целей жизнедеятельности людей, их поведения и деятельности.

<sup>1</sup> *Кастельс М.* Указ. соч. С. 490.

Необходимы новые средства производства, новые технологии, новые работники, новые оценки международной ситуации и тенденций ее развития. Глобализация, интеграция, всемирная информационная паутина и, на другом полюсе, локализация, культурная и национальная идентичность, индивидуализация — это процессы взаимосвязанные и взаимозависящие, они не существуют друг без друга. Сегодня вновь приходится обращаться к законам диалектики и четко фиксировать реальные противоречия потребностей, интересов и целей разных стран и народов, классов и социальных слоев, множества людей.

Такого понимания современного состояния жизнедеятельности общества и государства в нашей стране практически нет. Мы постоянно переходим из одной идеологической крайности в другую и в то же время не замечаем реалий в городах и селах, в отраслях производства и обслуживания. А начинать следует с простых, повседневных дел: укрепления физического и психического здоровья, совершенствования систем школьного и высшего образования, налаживания разумного образа жизни, развития и использования научных знаний и т.д. И все это измерять реальным соответствием парадигмам информационного общества.

**Инновационность мышления.** Четвертая проблема касается непосредственно преобразования сути, субъектов и отношений власти (всех видов) под влиянием информационно-технологической революции. На первое место, хотя и скрытое публично, выдвигается экономическая власть, а внутри ее финансовая (власть международной олигархии), которая требует полного открытия национальных границ и свободного движения капитала. Именно эта власть ставит под сомнение институт государства и пытается свести его к сугубо полицейским функциям по отношению к трудящимся. И это, к сожалению, закономерно: капитал всегда обезличен, космополитичен, мобилен, ищет максимальную прибыль; труд же, хотя и может мигрировать, привязан в основной своей массе к конкретному производству и месту жительства, поэтому только трудящиеся заинтересованы в государстве, готовы его поддерживать, укреплять и защищать. Несмотря на свою силу, удельный вес крупных бизнесменов всегда незначителен, и государственная власть должна уметь сочетать и разрешать возникающие между рабочими и финансовыми магнатами противоречия. (Тем более что реальным источником ка-

питала является труд, а не виртуальные финансовые манипуляции, и нынешний кризис здесь многое раскрывает.)

Следовательно, основными *стратегическими задачами* органов государственного управления в такой ситуации являются: укрепление государственности, развертывание корпоративных отношений между трудом и капиталом, создание условий для заинтересованности национального и международного капитала в развитии страны, формирование в стране идеологии созидания, творчества, рационального использования ресурсов. А такие задачи требуют совершенно иного, чем сегодня наблюдается, политического и управленческого мышления, можно сказать масштабного и высокого. Оно возможно посредством качественного образования и глубокого освоения достижений и методологии современной науки. Здесь крайне актуален прорыв в профессиональной подготовке и эвристических способностях управленческих кадров. Отечественным управленцам этого все еще не хватает. Многие из них не хотят видеть того, что происходит вокруг, как в стране, так и в мире, не понимают, насколько усложняются общественные интересы и как меняются взаимосвязи между их многообразными элементами.

**Овладение информацией.** Последняя, пятая, задача связана с анализом, оценкой и использованием самой информации как ресурса развития. Несмотря на возрастание объемов информации и увеличение емкостей компьютерных систем, придется признать, что информация не решает проблем и не является природной, социальной или технической потребительской ценностью для людей. Ее потрясающие возможности не заменяют реальный, живой мир. Вновь приведу итоговые суждения М. Кастельса: «XXI век не будет темным веком. Также не принесет он большинству людей щедрот, обещанных самой экстраординарной технологической революцией в истории. Скорее всего, он может быть охарактеризован как информационная неразбериха»<sup>1</sup>. Значит, нельзя уповать на стихийные, спонтанные, экзистенциальные процессы в информационной сфере и полагать, что беспорядочный рост информации, в том числе разрушающей, деструктивной, аморальной, будет компенсирован мощностями Интернета и принесет людям пользу. Опыт свидетельствует, что именно

---

<sup>1</sup> Кастельс М. Указ. соч. С. 511.

негативные явления быстрее и шире всего используют возможности современных средств информатики и связи.

Информацией нужно и можно овладеть и превратить ее в средство сотрудничества, созидания и мира. Основная роль здесь объективно принадлежит государственной власти и ее аппарату. И дело здесь не только в правовом регулировании информационных потоков. Это лишь часть проблемы. Важно, чтобы органы государственной власти (и органы местного самоуправления) осознали, что на территории их юрисдикции вся действующая информация всегда имеет свои источники, смыслы и находящиеся под ними интересы. Ее, следовательно, нужно знать, анализировать и оценивать и на основе этого упорядочивать и целенаправлять. В многообразии, плюрализме информации следует отыскивать рациональное зерно, ресурс развития и именно их поддерживать и распространять. Но не путем запретов и ограничений (они обладают своими пределами), а через развертывание позитивной, благой, патриотической, жизнотворящей информации.

Таким образом, информационное обеспечение государственного управления призвано включать в состав своей управленческой информации как ту информацию, которая обеспечивает собственно процессы государственного управления, так и ту, которая созидает общество. Подчеркну: созидает, а не разрушает. Основу ее составляют, конечно, национальные интересы исторического сохранения и благополучия России. В информации необходимо разбираться, процеживать ее сквозь «сито» добра, разума и совести<sup>1</sup>.

### Контрольные вопросы и задания

1. Что такое управленческая информация?
2. В чем заключаются информационные качества управленческих решений?
3. Назовите основные проблемы организации информации в системе государственного управления.
4. В чем суть информационной системы государственного управления?
5. Каковы смысл современной информационно-технологической революции и возможности информации как ресурса развития?

<sup>1</sup> См.: *Панарин И.Н.* Информационная война и геополитика. М., 2006.

## Глава 14

# ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

### 14.1. Персонал органов государственного управления: структура, содержание, качества

Государство связано с обществом, и поэтому практически все его граждане в той или иной мере сопричастны государственному управлению. Многие обращаются для решения своих проблем в государственные органы или в органы местного самоуправления. Большинство граждан участвуют в выборах и в течение своей трудовой жизни выступают в роли управляемых объектов. В обществе готовится и из общества пополняется персонал государственного аппарата. И каков человеческий потенциал общества, таков во многом и персонал органов государственной власти и местного самоуправления.

Возможно, именно человеческий потенциал во всей его многогранности и противоречивости является *первопричиной* множества известных заблуждений и ошибок, прорывов и отставаний, революций и контрреволюций и в итоге исключительно сложной истории и нынешнего состояния страны. Для вразумительного ответа на поставленные самой историей вопросы пока нет глубоких исследований, аналитических материалов и объективных оценок. Сложилось положение, при котором всего лишь легковесно критикуют прошлое и на пустом месте возлагают радужные надежды на будущее. Причем делают это почти все: на всех уровнях и во всех социальных слоях.

**Особенности управляющего персонала.** В рамках человеческого потенциала существует категория людей, которая специально подготовлена и профессионально занята в процессах формирования и реализации государственно-управляющих воздействий.

Она отличается от персонала той части государственного аппарата, которая выполняет функции обеспечения суверенитета и свободы государства (оборона, безопасность, охрана границ, международные отношения, общественный порядок и т.д.) и от той, которая обеспечивает реализацию социальной сущности современного государства (социальное обслуживание общества в широком смысле): здравоохранение, образование, социальное обеспечение, объекты государственной собственности и т.п. В первой части имеют место отношения военной, дипломатической, таможенной и иной специальной (правоохранительной) службы, во второй – отношения обыкновенного трудового найма. Хотя и там и здесь выделяется группа людей, относящаяся к персоналу государственного управления. К сожалению, вопросы о градации различных видов человеческой деятельности и об их точном описании в научной литературе осмыслены явно недостаточно<sup>1</sup>.

В числе особенностей приложения знания, энергии и труда людей, принадлежащих к персоналу органов государственного управления, можно выделить следующие:

- ими выполняется труд, который выражается в *обосновании целей и направлений общественного развития*, в конкретной организации и регулировании общественной жизнедеятельности (публичных отношений), сознания, поведения и деятельности миллионов людей (упорядочение частных взаимосвязей);
- их труд – *интеллектуальный, психологически насыщенный*, очень ответственный, состоящий в основном в осмыслении и продуцировании сложнейшей управленческой информации и управляющих воздействий на людей;
- во всех их усилиях имплицитно (внутренне присуще) проявляется *государственная власть* – власть народа, придающая им авторитет и должную гарантию;
- научные знания, искусство и опыт таких людей не создают непосредственно потребительские ценности и не удовлетворяют индивидуально-личностные потребности, но формируют особый *духовно-материальный «продукт»*, обеспечивающий рациональность, гармоничность и эффективность общественных отношений, явлений и процессов;

<sup>1</sup> См.: *Никифоров Л.В., Сорокин Д.Е.* Варианты общественной трансформации России. М., 2003.

- труд, выполняемый персоналом органов государственного управления, является *высокопрофессиональным* и предъявляет к каждому из его субъектов (исполнителей) жесткие требования в смысле подготовки, личностных дарований, поведения и общения с людьми.

Нельзя сказать, что российское общество осознало значение и роль персонала органов государственного управления в создании своего будущего и начало активную и последовательную работу по его развитию. Многое ограничивается «рывками», кампаниями, тогда как нужны систематичность, планомерность и непрерывность. Мировой опыт свидетельствует, что персонал управления вообще (во всех видах управления) и персонал органов государственного управления в частности представляет собой *самый ценный и воспроизводимый капитал* общества и государства. Пора научиться его уважать и беречь<sup>1</sup>.

**Классификация управляющего персонала.** Существуют различные внутренние классификации персонала органов государственного управления: по административно-правовым критериям — представители власти, должностные лица, технические исполнители; по функциональным критериям — руководители, специалисты, технические исполнители. Представляется более обоснованным говорить о двух составных частях персонала государственного управления: о *должностных лицах* и об *обслуживающих работниках*. Первые (основной и определяющий состав) занимают должности в государственных органах и органах местного самоуправления и, исполняя их, реализуют определенный объем управленческой деятельности по осуществлению компетенции соответствующего органа государства. Как уже отмечалось (гл. 7 и 11), государственная должность есть юридическое установление определенных управленческих функций и властных полномочий, которые подлежат исполнению теми, кто ее занимает. Депутатство в представительных органах также является специфической формой подготовки и реализации государственно-управляющих воздействий, во многих случаях оно осуществляется на платных началах, что и позволяет включать депутатский корпус в состав персонала органов государственного управления, с учетом, разумеется, его специфики и прежде всего

<sup>1</sup> См.: Суленов В.А. Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии. М., 2006.

политического характера деятельности. Должностные лица подразделяются обычно на руководителей государственных органов и органов местного самоуправления; исполнительский (иногда его называют оперативно-исполнительский, функциональный) состав; специально уполномоченных представителей власти.

В обслуживающий состав входят работники, выполняющие вспомогательные материально-технические и иные операции, действия по обеспечению исполнения государственных должностей. Они заняты обслуживанием информационных процессов и другой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Их работа в принципе не носит непосредственно управленческого характера; по своему содержанию она ближе к инженерно-технической, производственной, социально-обслуживающей работе. Она выполняется на рабочих местах в соответствующих органах, анализируется и оценивается по адекватным им нормам, нормативам и стимулам.

«Костяк» персонала государственного управления составляют лица, занимающие государственные должности и управляющие по поручению и от имени государства. Традиционно их обозначают понятием «кадры государственного управления». Именно они находятся в фокусе внимания и от них в первую очередь ожидаются качества, по которым может и должен развиваться и оцениваться персонал органов государственного управления: первичные, исходные качества, которыми призван обладать человек, претендующий на государственную должность, и приобретаемые, формируемые в процессе исполнения государственных должностей, накопления опыта и продвижения по иерархии.

**Первичные (исходные) качества** видятся:

- в общекультурном аспекте — общая подготовка; целевые и ценностные жизненные ориентации; опыт общения с людьми; определенные этические и эстетические навыки; культура речи;
- деловом (профессиональном) — компетентность в вопросах управления в соответствующей (по управляемым объектам) сфере общественной жизни; трудовая активность, выверенная практикой; опыт общественной и государственной деятельности; дисциплинированность, сформировавшееся чувство ответственности за результаты труда; умение повышать свою квалификацию;

- *личностном* — моральная устойчивость, честность, самостоятельность, развитая воля, решительность, инициативность, коммуникабельность, надежность.

Принципиальное значение имеют **приобретаемые качества**, возникновение которых свидетельствует как о способности человека самосовершенствоваться, так и о позитивном деловом и социально-психологическом микроклимате в коллективах государственных органов и органов местного самоуправления. К ним относятся: *общекультурные* — знание истории страны и основных интеллектуальных ценностей современности; ораторское мастерство, навыки проведения массовых мероприятий; чувство лидерства и ответственности за него; способность масштабно мыслить; *деловые* — организованность; умение направлять и контролировать деятельность других; настойчивость и последовательность в реализации поставленных задач; умение разбираться в достижениях социального и научно-технического прогресса и находить способы их использования на практике; *личностные* — мужество; принципиальность; способность противостоять конъюнктуре и личной выгоде; умение убеждать; образцовое поведение в любых ситуациях.

Важно подчеркнуть также необходимость развития и развертывания качеств по мере карьерного роста, поскольку порой приходится наблюдать ситуации, при которых руководители отличаются более низкими интеллектуальными и профессиональными качествами, чем их подчиненные, и действуют часто по подсказкам и «заготовкам» последних.

Конечно, дать полный «набор» качеств, которыми стоило бы обладать каждому должностному лицу, весьма затруднительно. Многообразие сущности человека определяет многообразие его качеств, а еще больше — различные их комбинации. Но проблема существует, она очень актуальна и должна исследоваться наукой.

## 14.2. Правовое и организационное обеспечение государственной службы<sup>1</sup>

В общественной мысли систематизированное решение основных вопросов заботы общества о персонале органов государствен-

<sup>1</sup> Более подробно см.: *Атаманчук Г.В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. 2-е изд. М., 2008.

ного управления справедливо связывают с таким публичным социально-правовым институтом, как государственная служба. Со времени утверждения Петром I Табели о рангах (1722 г.) и до Февральской революции в России существовала государственная служба, основанная на принципах монархии. В советский период государственная служба, охватывающая именно персонал органов государственного управления, так и не была создана. Отношения между работником (служащим) государственного органа и самим государственным органом регулировались трудовым законодательством. Служащий принимался в конкретный государственный орган и трудился в нем со всеми вытекающими отсюда последствиями.

В демократической России после 15-летних поисков приняты новые Федеральные законы в области государственной службы: «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, которые постоянно дорабатываются и дополняются. Есть новые законы и о муниципальной службе. Это свидетельствует о том, что пока не найдена искомая модель государственной службы, что подтверждает очередная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)».

Когда говорят о государственной службе, то имеются в виду государственно-правовые отношения, состоящие в том, что поступивший в аппарат государственного управления находится на службе не только в соответствующем государственном органе, но и у государства в целом. Человек служит государству, обществу, закону, а не тем или иным «своим» начальникам. Отсюда — новое качество правоотношений.

**Смысл государственной службы.** Государственная служба представляет собой практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения обязанностей и полномочий по государственной должности, определенной в конкретном государственном органе. Ключевым здесь является слово «исполнение», которое означает не просто работу, измеряемую либо временем, отведенным на нее (по правилам внутреннего трудового распорядка), либо количеством прочитанных, подготовленных или подписанных документов и т.п., а формирование властно-управленческих

взаимоотношений между государственным аппаратом и обществом, государственным органом и подлежащими его ведению управляемыми объектами.

Схематически в системе нижеследующих элементов «*государство — система государственных органов — государственный орган — государственная должность — государственный служащий — гражданин — общество — государство*» государственная служба связывает государственную должность (относящуюся к организационной структуре государственного управления), государственного служащего (принадлежащего к персоналу органа государственного управления) и гражданина (обслуживать которого призван государственный аппарат). Именно в таком контексте понимается и развивается государственная служба в большинстве демократических государств.

Цели государственной службы рассматриваются как упорядочение и повышение эффективности процессов формирования и реализации государственной власти и государственного управления, а также как соединение ответственности за исполнение государственной должности с социально-экономическими гарантиями государственной службы. Важно, чтобы в организационно-правовом смысле были четкость, ясность и определенность в отношениях: между лицом, исполняющим государственную должность, и государственным аппаратом; между лицом, исполняющим государственную должность, и гражданином.

Государственная служба в государстве, в том числе в федеративном и при развитом местном самоуправлении, должна быть целостной, основанной на общих подходах и принципах. Это не сумма служб на различных уровнях и в различных подсистемах государственного аппарата, а единая государственная служба одному государству, ее создавшему, с соответствующими объемом и структурой. Она может подразделяться по уровням: государственная федеральная служба, государственная служба субъектов РФ, муниципальная служба. Кроме того, она может делиться на государственную гражданскую (управленческую) службу (в органах представительной, исполнительной и судебной власти); государственную военную службу (в армии и приравненных к ней структурах); государственную специализированную (правоохранительную) службу (в административных органах). Но в любом случае это — служба государству Российскому.

Существует вопрос о «контурах» (границах) государственной службы. Разумеется, в государственном аппарате имеются государственные должности, отличающиеся политическим характером, непосредственно связывающим его с населением и с соответствующим способом замещения, и им следует придать особый правовой статус (как и замещающим их лицам). Это «*верхняя*» граница государственной службы. Как уже отмечалось, многие виды деятельности в государственных органах относятся к вспомогательным, обслуживающим, организационно-техническим, и они вполне могут регулироваться трудовым законодательством. Здесь пролегает «*нижняя*» граница государственной службы. Сама она находится между ними и охватывает профессиональное исполнение государственных должностей, связанных с реализацией компетенции государственных органов (функций власти и управления).

Политическая и государственно-правовая практика многих государств после Второй мировой войны однозначно свидетельствует о том, что государственная служба необходима демократическому государству и составляет неотъемлемую подсистему правового государства. Ведь закон может быть лишь тогда выше субъективизма какой-либо личности, если в государстве действуют люди, которые специально подготовлены для этой цели и заинтересованы (во всех аспектах) в ее реальном осуществлении.

Государственная служба состоит из определенных *институтов* (совокупностей целей, функций, структур и процедур), призванных обеспечивать разрешение актуальных проблем государства и общества. В числе таких институтов можно назвать:

- формирование общественно-политических и государственно-правовых предпосылок, поддерживающих реальную взаимосвязь государственного аппарата с жизнью граждан, его понимание, уважение и авторитет в общественном мнении;
- определение квалификационных требований к государственным должностям, порядка их замещения и исполнения, форм и механизмов контроля за этим, составление реестра государственных должностей и обеспечение его практической реализации;
- обоснование финансовых и иных материальных затрат на содержание государственного аппарата; классификация издержек по отдельным видам государственных должностей;

оценка рациональности и эффективности затрат на государственный аппарат;

- создание условий выявления и отбора людей для государственной службы на основе объективной оценки их общекультурных, профессиональных и личностных качеств; установление порядка прохождения государственной службы (перемещение, продвижение, аттестация, стимулирование, ответственность и т.д.), статистический учет государственных служащих;
- поддержание в коллективах государственных органов такого делового и социально-психологического микроклимата, который бы гарантировал юридически описанное исполнение государственных должностей, способствовал бы творческому росту государственных служащих, благоприятствовал бы рациональным служебным отношениям;
- организацию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих; анализ актуальности программ обучения и оценка качества выпускников; обеспечение взаимодействия между учебными заведениями и государственными органами.

**Проблемы государственной службы.** Государственная служба исходя из ее целей и функций образует различные проблемные «блоки», каждый из которых имеет свое содержание и организационно-правовое разрешение.

Прежде всего это *законодательное и иное нормативное правовое регулирование* государственной службы как самостоятельного публичного социально-правового института со своими целями, функциями, организацией и механизмами управления. Посредством логически связанных правовых норм должны быть четко определены принципы, элементы и взаимосвязи государственной службы, поскольку из этого проистекают ее возможности и перспективы развития. Причем нужно согласованное, общее правовое «поле» в регулировании различных уровней и видов государственной службы. Всегда актуальна сбалансированность между обязанностями, правами, ограничениями и ответственностью государственных служащих, с одной стороны, и, с другой – социально-экономическими условиями и гарантиями их службы. Следовало бы зафиксировать присягу как момент поступления на государственную службу и возникновения правоотношений меж-

ду данным лицом и государством в целом. Очевидно, что правовое регулирование государственной службы составит систему нормативных правовых актов, отвечающую соответствующим требованиям системности. Здесь предстоит большая теоретическая, политическая и нормативно-практическая работа, рассчитанная, если к ней подходить серьезно, не на один год.

Актуальной проблемой государственной службы, которая в истории России всегда была запутанной и плохо решаемой, является *социологическое определение состояния государственного аппарата и его кадрового обеспечения*. Ведь по большинству параметров, характеризующих государственный аппарат с точки зрения реальных общественных потребностей, о нем, по существу, нет достоверных данных, каких-либо моделей и измерителей. Многое оценивается субъективистски: одним аппарат кажется громоздким, раздутым, другим — слабым, недостаточным.

До сих пор *не обоснована «координатная» сетка*, в рамках которой можно было бы объективно и справедливо по отношению к личности измерять набор (комбинацию) и уровень развития ее качеств, нет и демократических процедур анализа и оценки возможностей персонала органов государственного управления. Немало здесь делается произвольно, по наитию или «усмотрению», по знакомству и связям, хотя в мире по данному вопросу давно имеются необходимые методологии и методики. С каждым десятилетием государственное управление приобретает все большее значение для развития общества, и надо стимулировать и отслеживать приток в него лучших людей. Иными словами, в процессе формирования государственной службы следует заложить систему средств и процедур ее постоянного социологического мониторинга и выйти из лабиринта субъективистских суждений, размышлений и выводов по поводу того или иного аспекта организации и функционирования государства в целом и его аппарата — в частности.

Особое значение в структуре государственной службы придается *системе непрерывного развития государственных служащих*. Сегодня имеется много данных (темпы роста научного знания, динамика обновления технологий, информационный «взрыв» и т.д.), которые свидетельствуют об одном: только для того, чтобы поспевать за временем (не отставать), человек должен всю свою жизнь напряженно развиваться в интеллектуальном отношении.

Такую систему составляют по меньшей мере *три группы элементов*: формирующая роль коллектива государственного органа по месту службы (его повседневное социально-психологическое и профессиональное влияние); структура сквозного (от поступления до выхода в отставку) профессионального роста каждого государственного служащего; участие общественного мнения в наблюдении за исполнением должностных функций и поведением государственных служащих. В целом это очень большая и комплексная проблема, требующая самостоятельного освещения.

В государственной службе должное место призвана занимать *отработка структур и процедур (технологий) управления* ею как сложной системой. К ним относятся: стандарты, реестры, нормативы исполнения государственных должностей, содержание экзаменов на замещение государственных должностей, правила аттестации, квалификационные характеристики различных категорий государственных служащих и многое другое. Актуальны структуры по разрешению *служебных конфликтов в государственном аппарате*. Если государственная служба формируется как единый публичный социально-правовой институт в рамках Российской Федерации, то нужна и согласованная организация управления ею с соответствующими структурами на федеральном уровне, в субъектах Федерации и органах местного самоуправления. Важно заложить внутренние механизмы саморазвития и «подстройки» государственной службы под общественные запросы.

И конечно, необходимо *обоснование и введение в практику критериев социальной эффективности* государственной службы, поскольку все общественные усилия и затраты по ее формированию приобретают смысл лишь тогда, когда она действительно повышает уровень государственного управления общественными процессами. Важно любые правовые акты и организационные действия в области государственной службы рассматривать и измерять под углом зрения того, какую они приносят пользу государству и обществу, как влияют на целесообразность и активность деятельности государственных служащих. Хотя внутри государственной службы реализуются ее собственные цели, сама она всецело призвана обслуживать потребности и интересы государства, общества и граждан.

Опыт многих стран доказал, что государственная служба способна обеспечивать решение целого ряда исторических, полити-

ческих, социальных, экономических, информационных, праксеологических и других задач. Соединение ее как функционального явления с качественным персоналом органов государственного управления создает условия рациональности и гуманизации взаимоотношений между государственным аппаратом и обществом.

### 14.3. Управленческая культура граждан

**Понятие управленческой культуры.** Численность персонала органов государственного управления в Российской Федерации колеблется в пределах 1,5 млн человек. Сравнительно большим является государственный аппарат, включающий в себя людей, связанных с армией, охраной, безопасностью, общественным порядком и другими специальными государственными структурами. Но в целом это незначительная часть взрослого населения страны, которое в основной своей массе включено в систему государственного управления в качестве управляемых объектов. Оно, конечно, участвует в формировании идеологии и структур государственного управления посредством голосования на референдумах, свободных выборах, инициации своих запросов, в обсуждениях и т.д., но в основном выполняет управленческие решения, воспроизводит материальные, социальные и духовные продукты (товары) и услуги. Кроме того, из данного большинства пополняется государственный аппарат, оно же вбирает тех, кто прекратил в нем выполнение своих функций.

Тем самым, хотя разница в управленческой подготовке персонала органов государственного управления и остальных граждан весьма существенна, рациональность и эффективность государственного управления во многом определяются состоянием управленческой культуры практически всего населения.

Хотелось бы сразу подчеркнуть, что управленческая культура представляет собой не только явление сознания, психологии, как иногда понимается, но и *нормативное установление и практическую деятельность*. Она выражается и в знаниях, и в убеждениях, и в признании и поддержке определенных общественных установлений, и в поведении и действиях людей в процессах управления, независимо от конкретной функциональной роли в них.

Демократическое правовое государство, гражданское общество, рыночная экономика, частная собственность, свобода, пред-

принимательство нуждаются в высокой управленческой культуре каждого человека. Необходимо осмысленное отношение к государственному управлению, а не «слепое» подчинение ему под давлением силовых механизмов. В то же время важен системный подход в трактовке самой управленческой культуры граждан. Все ее составляющие: управленческие знания, понимание, умение; практическое управленческое поведение; отношение к управленческим институтам — имеют значение и должны учитываться в развитии и оценке ее уровня.

**Компетентность граждан.** Имеется несколько проявлений управленческой культуры граждан, которые необходимо знать и вводить в управленческие процессы.

На первом месте здесь стоит *управленческая компетентность*, представляющая собой синтез познаний (теоретической подготовки) и практического опыта в области управления вообще и государственного управления в особенности. Знать управление целесообразно каждому грамотному человеку, ибо многое зависит в его жизни от управления и ему часто приходится решать свои вопросы в государственных органах и органах местного самоуправления.

Значит, следует при преподавании общественных дисциплин в средних и высших учебных заведениях больше внимания уделять *управленческим знаниям*. Здесь актуально развертывание ученического и студенческого самоуправления, что позволило бы сочетать развитие знаний и практических навыков в области управления. Есть смысл шире изучать вопросы управления в различных формах профессиональной подготовки и повышения квалификации граждан. Многие в развитии управленческой компетентности граждан способны делать средства массовой информации, литература и искусство, которые, став независимыми, практически забыли об этой своей функции. Между тем аргументированный и корректный показ управленческих проблем и процессов во всей их сложности, динамичности и противоречивости по телевидению, в кино, театре, содержательный рассказ об этом в газетах, журналах формируют понимание сущности, социальной ценности, обусловленности, обоснованности и эффективности управления.

В условиях реальной демократии важнейшим средством развития названных способностей граждан выступает непосредственное их вовлечение в процессы разработки, принятия и исполнения управленческих решений. Широкие перспективы здесь

открывает становление территориального общественного (общинного) самоуправления, местного самоуправления, гласности и открытости функционирования государственных органов, выборного порядка замещения ряда государственных должностей.

Особенно актуальна управленческая компетентность тех граждан, кто связан с бизнесом, трудится в области менеджмента. Приходится констатировать, что за прошедшие годы менеджмент (управление со стороны собственников) не оправдал возлагаемых на него ожиданий. От того, что почти 70% государственной собственности и вся колхозно-кооперативная собственность перешли в частные руки, в стране не наблюдается должного экономического роста. Так называемые менеджеры в большинстве не справляются со своими функциями (имеются в виду, конечно, функции развития производства, а не обогащение – последнее идет неплохо). Не хочется думать, что только по злему умыслу. Возможно, это объясняется слабой управленческой подготовкой: незнанием, с одной стороны, регулирующего законодательства, а с другой – самих экономических и социальных процессов.

**Информированность граждан.** С развитием управленческой культуры граждан связана их информированность обо всех проблемах, явлениях, процессах, преобразованиях и т.д., происходящих в сфере управления, особенно государственного. Информация – это связующее (и промежуточное) звено между компетентностью и практическим участием граждан в управлении. Без него компетентность «зависает», становится беспредметной, а участие в управлении не приобретает желаемой рациональности. Но положение дел в данном вопросе с каждым годом приобретает все более неблагоприятный характер. И не только потому, что уменьшилось число носителей информации. Изменился сам подход к ее пониманию. Если государственные органы, следуя принципам демократии, стараются публично демонстрировать, объяснять и разъяснять свои решения и действия, вводят повсеместно в этих целях свои пресс-службы, требуют публикации своих документов, то средства массовой информации основные свои силы отдают выискиванию «соломинки в глазу» государственных органов и их руководителей и всяческому превращению ее в «бревно»<sup>1</sup>. В поле

<sup>1</sup> Связи с общественностью в политике и государственном управлении. М., 2001.

анализа, скорее критики, находятся преимущественно первые лица государства, чем поддерживается ложное представление о том, будто все государственное управление сводится к их деятельности и полностью зависит от них, причем не столько от их идей и решений, сколько от сказанных слов.

В такой усугубляющейся ситуации с информацией в области управления большинству людей трудно судить о происходящем здесь. Они не видят связанности управленческих решений с объективными результатами их реализации, находятся в плену давних стереотипов о том, что решения всегда мудры, актуальны, а вот развитие идет слабо. Отсюда и идет отторжение управления, пассивность и безразличие в его восприятии, нежелание людей не только участвовать, но даже и слышать о нем. Фиксируется парадокс: *«свободная» информация еще больше разъединила власть и народ*, чем это имело место в условиях прошлого авторитаризма. Вот почему нередко имеет место по существу бойкот выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, когда на выборы приходит очень малое число избирателей.

В общем положение с информированностью граждан по вопросам управления вызывает обоснованную тревогу за судьбы демократии. Видимо, существуют какие-то глубинные причины, по которым кому-то крайне необходимо, чтобы граждане находились в неведении относительно происходящего в государственном управлении либо получали об этом такую информацию, которая их отталкивает от государства. Пока нет оснований для надежд на изменение поведения и ориентации основных источников и носителей информации: слишком силен стереотип, фиксируемый в общественном сознании последние два века. Хотя, разумеется, перемена нужна, ибо нельзя добиться рационального государственного управления без подключения к нему большинства граждан страны.

**Заинтересованность граждан.** Управленческая культура, т.е. уровень компетентности и информированности, предполагает также развитие заинтересованности граждан в участии в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления или в непосредственном ведении управленческих дел. Жизнь требует, чтобы гражданин интересовался государственным управлением не только тогда, когда ему приходится в этой области решать какой-либо свой личный вопрос, но и постоянно, ибо за

висимость между состоянием государственного управления и уровнем развития общества никогда не прерывается. И решение каждого частного вопроса определяется тем, в каком состоянии находится государственное управление в момент его постановки перед органом или должностным лицом.

После проведенных в 90-х гг. XX в. и проводимых ныне преобразований заинтересованность граждан в государственном управлении неоднозначна. Почти всеми были поддержаны процессы разгосударствления, перехода к множественности форм собственности, становления рыночной экономики, формирования плюралистического гражданского общества, освобождения от административного контроля средств массовой информации, «открытия» мира и др. Но порожденные ими результаты не оправдали посеянных одновременно иллюзорных ожиданий. Как и прогнозировалось здравомыслящими людьми, все оказалось гораздо сложнее, поскольку любые основания, принципы и применяемые средства (капиталистические, социалистические, демократические, тоталитарные и т.п.) порождают определенную структуру, логику и механизмы общественной жизнедеятельности. Частная собственность влечет конкуренцию и тенденцию к ее концентрации, плюрализм в политической сфере — жесткую политическую борьбу, свобода информации — стремление использовать ее в личных интересах, и так по каждому «срезу» и направлению запросов и усилий людей. Некомпетентность и плохая информированность граждан показали себя и здесь.

Между тем та же самая логика преобразований подвела общество к тому, что оно не сможет освоить открывшиеся возможности в действительно свободном развитии, если не вовлечет в управленческие процессы как можно больше людей и не заинтересует их в активном приложении своих управленческих знаний, дарований и устремлений. И становление гражданского общества, и обеспечение экономического роста на базе рыночных механизмов, и решение социальных задач, и укрепление демократического правового государства, и многое другое не может получить завершенности и раскрыть себя без заинтересованных и квалифицированных усилий массы людей.

Опыт многих стран, добившихся продвижения в направлении к демократии, отчетливо подтверждает, что для этого необходимо активное и заинтересованное участие граждан во взаимном

поощрении правомерного поведения, становлении и укреплении местного самоуправления, цивилизованном ведении предпринимательства (менеджмента), развитии многообразных форм общественного управления (деятельности общественных объединений) и общественного самоуправления (инициативной общественной самодеятельности) и, конечно, в обеспечении рациональности и эффективности государственного управления. Только массовые, настойчивые и последовательные поступки и действия всех граждан способны, и то постепенно и с расчетом на длительную перспективу, изменить управленческую ситуацию к лучшему.

**Значение проблемы.** Управленческая культура граждан как комплексное явление формируется и реализуется также комплексно. Ее формирование – процесс воспитательный, образовательный, идеологический и информационный, т.е. связанный с сознанием. К нему примыкает нормативное закрепление управленческих ценностей и обеспечение функционирования соответствующих управленческих элементов (институциональный фактор). Позитивное, благоприятное отношение к управленческим процессам, требованиям, установлениям должно отражаться в нормах морали, поддерживаться и обеспечиваться силой общественного мнения. Важно, чтобы определенные представления, навыки, формы демократического ведения управленческих дел закреплялись в обычаях и традициях, имеющих национальную специфику и внедряемых и передаваемых из поколения в поколение. Управленческая культура воплощается в конкретной управленческой деятельности граждан (практическая реализация). Эта деятельность имеет одновременно обратную связь с управленческим сознанием и отражает предметно-преобразующие возможности последнего.

Можно обозначить два взаимосвязанных проявления управленческой культуры граждан: активное и пассивное. *Активное* проявление выражается в непосредственном, постоянном и заинтересованном участии граждан в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также связанных с ними общественных структур. Второе проявление – *пассивное* – характеризует отношение гражданина к требованиям, нормам, заданиям, поручениям, исходящим от субъектов управления. Оно заключается всего лишь в позитивном восприятии управляющих воздействий. Конечно, желательно активное

проявление управленческой культуры, но и просто честное, уважительное, исполнительское восприятие управления нельзя недооценивать. Такое восприятие способствует управлению и с развитием личности может переходить в активное.

## 14.4. Педагогические аспекты государственного управления

Вовлеченность почти всего взрослого населения страны в государственное управление ставит вопрос о его педагогических возможностях как социального явления, реализуемых посредством его социально-психологического влияния на отдельных людей, их коллективы, группы, общности. Иными словами, имеется в виду формирующая педагого-психологическая роль государственного управления в обществе.

Ничто так не разрушает сознание, а впоследствии и личность, как разрыв, несоответствие между провозглашенными лозунгами, нормами, ценностями, идеалами и их реализацией в жизни, в социальной практике. В результате подобного положения, если оно устойчиво и сохраняется продолжительное время, происходит раздвоение личности, точнее, раздвоение образа жизни: одна сторона — должному, другая — существу, а внутри себя — полный нигилизм, отрицание всего и социальная распущенность.

**Характер поведения.** В научной литературе по психологии выделяется несколько моделей поведения участников совместной деятельности в сложных социально-экономических системах: *институциональная*, или деонтологическая, отражающая нормативные представления о должной организации совместной деятельности; *актуальная*, или феноменологическая, представляющая совокупность действительных отношений субъектов совместной деятельности к своим функциям, правам, обязанностям и институциональным нормам поведения; и *идеальная*, или онтологическая, в которой происходит совпадение, наложение предыдущих моделей и создаются наиболее благоприятные условия для реализации возможностей человека и эффективного общественного развития<sup>1</sup>. Государственное управление является предпосылкой и условием, которые совершенствуют институциональную и

<sup>1</sup> Психологические аспекты управления. М., 1984. С. 17–18.

актуальную модели совместной деятельности людей, совмещают их и приближают к идеальной.

Здесь важно поведение всех участников управленческих процессов, но особенно – персонала государственных органов. Прежде всего следует учитывать педагого-психологическое влияние реакции государственных органов на обращения граждан по осуществлению их законных прав и интересов. По тому, как воспринимается такое обращение, как к нему относятся, как его рассматривают, гражданин судит о должностном лице или государственном органе, к которому он обратился, и в целом обо всем государственном аппарате. К сожалению, в настоящее время уважительный психологический контакт между властью и людьми осуществляется не всегда<sup>1</sup>.

Педагогическая роль по отношению к гражданам принадлежит практически всем управленческим элементам. Так, каждый метод обеспечения реализации управленческих функций государственных органов обладает своей силой влияния на человека и соотносится с его поступками и действиями. Требуется глубокая индивидуализация применения методов с учетом и на основе специфики социально-психологических качеств личности. Подобное можно сказать и о всех стадиях управленческой деятельности, которые должны осуществляться демократично, объективно, гласно, в соответствии с правдивой информацией и при учете мнений, взглядов и позиций всех участников данного управленческого цикла. Разного рода фальшь, неопределенность, двусмысленность, стремление укрыться за бумагой, фразой, «подделывание» под желания или настроения вышестоящих создают сложные социально-психологические напряжения в среде участников управления, нарушают устоявшиеся и поддерживаемые ими политические и моральные ценности, традиции и установления. Естественно, что большую педагогическую нагрузку несут правовые и организационные формы управленческой деятельности.

**Содержание взаимодействий.** Кроме управленческих институтов на людей влияют конкретные поступки и действия должностных лиц. Характер, содержание, глубина такого влияния во многом зависят от социально-психологического, морального климата в коллективе того или иного государственного органа, определяемого как служебными взаимоотношениями сотру-

<sup>1</sup> *Миронов М.А.* Власть и народ: обратная связь. М., 1999.

так и их неформальными, личными взаимосвязями. В научной литературе выделено несколько типов сопряжений должностных лиц между собой: *командно-командное* – взаимоотношение друг с другом подчиненных и руководителей; *командно-функциональное* – взаимодействие первого руководителя и его заместителей; *функционально-функциональное* – взаимодействие должностных лиц одного уровня. Каждое сопряжение наряду с формальной определенностью имеет в качестве человеческой основы соответствующее социально-психологическое взаимоотношение. Они должны совпадать и дополнять друг друга. Для служебных отношений с точки зрения их социально-психологического обеспечения актуальным является совпадение престижа должности с личным авторитетом того, кто ее занимает.

Среди личных взаимосвязей различают интеллектуальные, эмоциональные и волевые. Посредством *интеллектуальных взаимосвязей* происходит обмен знаниями, опытом, информацией, подходами, позициями, взглядами и т.д. Даже при несовпадении, противоречивости точек зрения такие взаимосвязи всегда позитивны, ибо проясняют истину. *Эмоциональные взаимосвязи* могут играть двоякую роль: быть объединяющими (конъюнктивными) и тем самым вести к стабилизации управленческого коллектива, или разъединяющими (дезъюнктивными), выражающимися в соперничестве, неприязни, ненависти и т.д., что ведет к напряженным отношениям в коллективе. *Волевые взаимосвязи* по-разному влияют на выполнение служебных обязанностей, социально-психологический микроклимат и другие параметры состояния управленческого коллектива, и не стоит забывать, что это влияние зависит от силы воли взаимодействующих лиц. В жизни управленческого коллектива интеллектуальные, эмоциональные и волевые взаимосвязи его членов выступают в переплетении, сотрудничестве и столкновении темпераментов, чувств, характеров, воли, мыслей и других психологических особенностей каждого человека<sup>1</sup>.

**Роль руководителей.** В гармонизации формальных и неформальных взаимосвязей определяющие функции принадлежат руководителям. Именно они в возглавляемых коллективах проводят разнообразную работу, имеющую педагого-психологическое

<sup>1</sup> См.: Деркач А.А. Акмеология: личностное и профессиональное развитие человека. Кн. 2. Акмеологические основы управленческой деятельности. М., 2000.

содержание. Это целеполагание, ответственность за результаты общей деятельности, организация совместной деятельности, координация совместной деятельности (кто, что, когда, где и как должен делать); контроль совместных и индивидуальных действий; мотивирование поведения и действий; осуществление коммуникативных связей внутри и вне управленческого коллектива и многое другое. В своих действиях руководитель опирается главным образом на предоставленные ему полномочия. Но столь же важен и его авторитет, под которым понимается общепризнанное, неформальное влияние какого-либо лица или организации в различных сферах общественной жизни, основанное на знаниях, нравственном достоинстве, опыте, образцовом выполнении личного и общественного долга. Практически авторитет выражается в способности лица или группы лиц направить, не прибегая к принуждению, поступки или мысли других людей в определенное русло. Значит, и каждый руководитель, и общество должны беспокоиться об авторитете, «вращивать» его, в частности в своих взаимоотношениях, при единоличном или коллегиальном решении вопросов (как служебных, так и личных). Они призваны уважать друг друга, взаимно заботиться о поддержании своего авторитета и способствовать своими действиями утверждению авторитета подчиненных руководителей.

Следует отметить, наконец, что и сами подчиненные, граждане, соприкасающиеся с управлением, создают в коллективах органов государственной власти и местного самоуправления определенную педагого-психологическую атмосферу. Подобострастие, самоуничтожение, возвеличивание и восхваление руководителей, стремление непременно сделать им приятное и тому подобные методы развращают руководителей.

**Общение в управленческом коллективе.** Различают несколько форм общения в управленческом коллективе:

- *субординационная* — общение между руководителем и подчиненным по сугубо формальным, должностным служебным вопросам, базирующееся на административно-правовых нормах;
- *служебно-товарищеская* — общение между руководителями-коллегами, в основе которого лежит сочетание административных (обязанности координации деятельности) и моральных норм;

- *дружеская* — общение между руководителями, руководителями и подчиненными, основанное на морально-психологических нормах взаимного уважения и личной симпатии.

Целесообразны комбинированные формы, позволяющие наряду с поддержанием и укреплением служебных взаимоотношений устанавливать и развивать благоприятные личные взаимосвязи. Существенное здесь заключается в использовании форм общения в равной мере со всеми, с поправкой, разумеется, на индивидуальные социально-психологические особенности. Каждый член управленческого коллектива должен ощущать равноценное с другими отношение руководителя. Управленческое общение и поведение в рамках иерархического управленческого коллектива — дело очень тонкое, сложное, деликатное. Много в нем зависит от такта, культуры каждого участника.

Надо сказать и о внешней управленческой деятельности, которую ведут государственные органы и их должностные лица при осуществлении взаимодействия с другими государственными органами, со всеми управляемыми объектами, при общении с гражданами. Тут тоже содержится обширная сфера социально-психологического влияния, о котором нельзя забывать.

В государственном управлении, несмотря на его «плотную» институционализацию, все зависит от человека, им инициируется и осуществляется. Человек придает государственному управлению творческое, развивающееся, динамичное начало. Главное — владеть им и умело использовать в управленческих процессах.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Какие особые требования предъявляются к персоналу органов государственного управления и почему?
2. Что такое государственная служба? В чем ее смысл и основные проблемы? Раскройте основное содержание законов о госслужбе.
3. Дайте определение управленческой культуры граждан и опишите ее составляющие элементы.
4. В каких направлениях и как проявляется педагогическое влияние государственного управления?
5. Как наладить рациональные взаимоотношения в управленческом коллективе?

## Глава 15

# ДЕМОКРАТИЯ И БЮРОКРАТИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

---

### 15.1. Понятие политического режима.

#### Власть и народ

В главе о государстве как субъекте управления общественными процессами (2.2) было сказано вскользь о политическом режиме – важнейшей характеристике государства. Между тем история свидетельствует, что часто именно политический режим отражал и характеризовал реальную практику государственного управления. Ведь порой можно иметь вполне респектабельный «фасад» государства: конституцию с набором демократических идеалов и принципов, выборные представительные органы (даже избирать руководителей органов исполнительной власти), судебную систему, прокуратуру, активные средства массовой информации, проповедующие права и свободы людей, но на деле управлять обществом авторитарно-бюрократически с упором на административное и уголовное принуждение (на подсистему страха)<sup>1</sup>.

**Понятие политического режима.** Политический режим представляет собой совокупность способов, средств и методов практического осуществления правящими кругами, главным образом высшими должностными лицами, государственной властной воли. В известном смысле политический режим близок к понятию «стиль государственного управления», но если последний раскрывает технологию управления с точки зрения ее рациональ-

---

<sup>1</sup> См.: *Сумбатян Ю.Г.* Политические режимы в современном мире: сравнительный анализ. М., 1999.

ности и эффективности, то политический режим фиксирует политическую сторону государственного управления — реальную принадлежность власти определенным субъектам управленческих действий, способы владения ею и ее удержания и соответственно механизмы ее воздействия на людей<sup>1</sup>.

В политическом режиме скрыты многие секреты властеотношений, которые специально прикрываются благообразным антуражем. Известно, что нацистская партия и ее фюрер А. Гитлер пришли к власти путем выборов в рамках конституции Веймарской республики. Если сравнить текст Конституции СССР 1936 г. с конституционными положениями других стран того времени, то нельзя не признать ее демократический смысл. Но это не помешало И.В. Сталину в 1937 г. развязать чудовищный террор против своего народа. Немало хорошего, многообещающего закреплялось в государственных документах нашей страны и в последующие годы, что не служило препятствием для любых злоупотреблений власть предержащих.

Необходимо понимать место и роль политического режима в системе государственного управления. Тогда меньше будет допускаться ошибок при анализе и оценке как прошлого, так и настоящего состояния государственного управления. Знания и учет политического режима позволяют различать: а) идеологию и организационно-регулирующий механизм государственного управления (слова и дела); б) институциональные и процессуальные стороны в самом организационно-регулирующем механизме (должное и сущее); в) субъективные намерения и объективные результаты в государственном управлении (рациональность и эффективность); г) вклад государственного управления в развитие производительных сил страны и результаты этого вклада (затраты ресурсов и польза от них). При таком различии проявлений государственного управления совсем не сложно исследовать (причем именно научно) периоды правления тех или иных руководителей и разграничивать в их мышлении и поведении жажду власти и борьбу за власть, обладание властью, наслаждение властью и прочее и реальные свершенные ими управленческие решения и действия. Главное только — не сводить политический режим к психологическим характеристикам тех или иных «верховных» личностей.

---

<sup>1</sup> Политико-административное управление: учебник. М., 2004.

Проблема сущности политического режима и его роли в осуществлении целей и функций государства остается актуальной и в наши дни. Политический режим — это *канал двунаправленной связи* государственного аппарата и общества, власти и людей. В одном направлении государственный аппарат должен широко, достоверно и полно воспринимать общественные (человеческие) потребности, интересы и цели, в другом — так организовывать реализацию власти, управленческие процессы, чтобы они способствовали прогрессивному общественному развитию (росту благосостояния людей).

**Содержание политического режима.** Демократия означает власть народа, т.е. непременно выступает в связке этих двух слов. Нельзя говорить о демократии, если власть отчуждена, отдалена или противостоит массе людей, если ее осуществляют «от имени и по поручению» где-то в кабинетах. Определяющими проявлениями демократии выступают:

- во-первых, представление потребностей, интересов, целей и воли всего народа страны, условиями чего являются его объединение в целостность и свободное самовыражение;
- во-вторых, закрепление потребностей, интересов и воли, целей и средств по их реализации посредством норм, обязательных для поведения и деятельности каждого человека, составляющего «элементарную» частицу народа, в том числе и для тех, кто в данный момент осуществляет власть;
- в-третьих, проведение в жизнь установленных, признанных норм, правил, идеалов, ценностей, других регуляторов социальной активности, самостоятельности и творчества всех классов и социальных слоев, народов и этнических групп, коллективов и отдельных лиц, прежде всего посредством надлежащего функционирования аппарата управления.

В силу своей всеохватываемости, общественной значимости и организующей роли демократия есть государство в смысле формы общества. Когда-то К. Маркс так писал по этому поводу: «В демократии государственный строй, закон, само государство, поскольку оно представляет собой определенный политический строй, есть только *самоопределение народа и определенное его содержание*. Понятно, впрочем, само собой, что все государственные формы имеют в демократии свою истину и что именно поэтому

они, поскольку не являются демократией, постольку же и не являются истинными»<sup>1</sup> (курсив мой. — Г. А.).

В демократическом государстве мало говорить о разделении власти или федеративном устройстве и о местном самоуправлении, надо добиваться, чтобы государственная власть в целом, ее ветви и уровни везде и всегда функционировали в демократическом политическом режиме. И здесь отчетливо выделяются две проблемы, которые в равной степени важны: *институциональная* и *кадровая*. Традиционно, по крайней мере в XX в., у нас на первый план выходила личность, причем с харизматическими свойствами, которые в большинстве своем были ей искусственно приписаны. С.Ю. Витте, П.А. Столыпин, вожди революции и контрреволюции, «гениальные» руководители партии и правительства — этим людям в роли спасителей, реформаторов, революционеров и т.д. разрешалось и прощалось многое.

Институциональный аспект политического режима оставался и остается все время в тени. В результате большинство лидеров государства (больших и малых) после ухода из власти обычно обвинялись в ее узурпации, диктаторских замашках, забвении обещаний, корыстных поступках, неспособности управлять, использовании силы при решении тех или иных вопросов и во многом другом, хотя задачи, стоящие перед любой государственной властью, объективны, вытекают из внутренних и международных обстоятельств человеческой жизнедеятельности и тем самым требуют для своего разрешения столь же объективных средств, способов и методов, в том числе порой и жестко силовых. Стоило бы сначала во всем внимательно разбираться, отделять зерна от плевел, доброе от злого, а потом уже судить. Иначе за всем этим следуют разгул субъективизма и утрата смыслового содержания истории.

Наблюдается какой-то «роковой» кругооборот в отношении к определенным государственным структурам и направлениям их функционирования. В 1917 г. разогнали массу силовых, правоохранительных органов, которые потом пришлось восстанавливать, и, кстати, не в лучшем варианте. То же произошло и в 1991 г., и в скором времени опять пришлось заниматься тем же самым. Постоянно игнорируется институализация политического режима, посредством которого ограничивался бы его субъективизм.

---

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 253.

**Обеспечение политического режима.** Для практической реализации власти нужны конституционно и законодательно закрепленные и организационно обеспеченные технологии демократического политического режима, особенно в тех направлениях деятельности государственного аппарата, которые связаны с применением его властной силы. Если такие процедуры и операции, формы и методы соблюдены, то государственные органы, их руководители вправе использовать в интересах защиты общества, гарантированности его исторического будущего любые законные средства. Политический режим вынужден практически разрешать противоречия между *всеобщим* (всем народом страны), *особенным* (составными частями народа: классами, нациями, слоями, сословиями, группами) и *единичным* (судьбой и интересами отдельного человека), и разрешать их в пользу демократии — значит, как это ни покажется кому-то странным, *с приоритетом всеобщего*.

Да, человеческая жизнь единственна и неповторима и ее надо беречь всеми силами. «Никто не хотел умирать» — это крылатая фраза Великой Отечественной войны. Но судьба и культура каждого народа состоялись потому, что в течение веков его свободе и достоинству люди посвящали свои жизни. И порой приходилось и приходится отдавать слишком много жизней из-за нерешительности, трусости и безразличия власти. Демократия есть организация и поддержание условий, при которых люди могут спокойно, безопасно и свободно заниматься созидательным трудом и обустройством своей частной и общественной жизни.

Особенностью политического режима является то, что он абстрактные положения переводит в конкретику, в технологии решения тех или иных проблем, ведет к прямому соприкосновению власти и человека, его судьбы. Здесь преодолевается много промежуточных звеньев (государственных органов и должностей), каждое из которых в общий процесс властеотношений привносит что-то субъективное, ибо порой приходится реагировать на непредвиденные обстоятельства и факторы, что нельзя не учитывать.

Власть призвана сама и «своим голосом», без посредников и комментаторов в виде ищущих сенсаций журналистов разговаривать с обществом, объяснять ему складывающиеся ситуации, и в них — свои управленческие решения и действия. В свободном гражданском обществе может быть много претендующих на не-

зависимость средств массовой информации (электронных и печатных), но это не исключает права власти на собственные носители информации. Только их наличие и активное функционирование способны установить прямой диалог между властью и народом и обеспечивать демократию. И чем быстрее мы избавимся от ложных стереотипов, тем скорее будет идти демократическая трансформация государства. А пройденные годы показывают, что Россия весьма мало преуспела в реализации тех демократических принципов, с которых начинались преобразовательные процессы 1990-х гг. До политического режима, адекватного требованиям демократического правового федеративного государства, сравнимого по параметрам с западными, по-прежнему далеко.

Политический режим, гарантирующий демократию, должен составлять диалектическое единство развитых, апробированных и прочных государственно-правовых институтов и высокопрофессиональных и нравственно чистых политиков.

## 15.2. Формы демократии в государственном управлении

**Масштаб демократии.** Приходится констатировать, что российскому сознанию навязывается весьма ограниченное и превратное понимание демократии, сводящее ее, по существу, к референдумам, которые проводятся крайне редко, и избирательным кампаниям с участием определенной части взрослого населения, а также к свободе средств массовой информации.

На самом деле демократия предполагает выработку и осуществление такой государственной политики, которая бы обеспечивала экономические, социальные, духовные и политические права и свободы каждого гражданина (и, следовательно, всего народа) и в результате касалась бы всех сфер жизнедеятельности общества. Демократия, т.е. всеобщий и исторически значимый интерес, нужна в воспитании, образовании, информации, международных отношениях и т.д.

Здесь же речь идет о демократии в государственном управлении, которое, следуя духу и букве Конституции РФ, должно формироваться и реализовываться в иных формах и процедурах, чем

в прошлые времена. Выбор в данном аспекте узок: или государственное управление России станет подлинно демократическим и страна пойдет развиваться разумно и поступательно, или извращения в государственном управлении будут приводить к срывам, отставаниям, напряжениям разной цикличности.

В этом отношении одна из задач науки видится не только в том, чтобы фиксировать внимание на недостатках в управлении и объяснять их причины, но и в том (и главным образом!), чтобы обосновывать, разрабатывать, инициировать механизмы, средства, процедуры и т.п., которые бы гарантировали недопущение недостатков в будущем и обеспечивали должную рациональность управления. Нельзя постоянно повторять одни и те же (однотипные по содержанию и причинам) ошибки и ходить по бесконечному кругу заблуждений.

**Непосредственная демократия.** Среди форм осуществления народовластия в государственном управлении на первое место следует, разумеется, поставить формы непосредственной (прямой) демократии, позволяющие народу (его территориальным составным частям) прямо, без посредников и представителей, так сказать самому, изъяслять свои интересы и волю. Это общенародные и региональные (локальные) референдумы, свободные выборы и обсуждения. На низовом уровне общественной иерархии к ним можно также отнести общие собрания граждан, конференции и съезды их представителей (в рамках местного и территориального общественного самоуправления). Непосредственной формой участия граждан в государственном управлении являются их обращения — предложения по вопросам государственной жизни.

Не следует придерживаться представления о том, что народ все знает, понимает, видит, умеет и пр., навязываемого как раз теми, кто меньше всего в него верит сам. Народ — это собирательное, обобщающее и тем самым уже абстрактное понятие; он состоит из множества конкретных людей, когда-то живших, если подходить к нему с историческими мерками, и ныне живущих, составляющих современное поколение. Народ представляет собой (в политическом отношении) не только определенную совокупность людей, объединенных по многим основаниям и проживающих на одной территории в настоящее время, но и историческую данность, сформированную и существующую по сложному природному и социальному генетическому коду. В связи с этим

кажутся антидемократичными попытки того или иного (но одного) поколения приписывать себе право пересматривать историю, дискредитировать или отменять решения предыдущих поколений своего народа.

Известно, что многонациональный народ России немало веков жил и творил в условиях авторитарных, деспотических политических режимов. Не отсюда ли идут многие приспособленческие и инертные элементы в его образе жизни и стереотипах сознания? Он сделал на пути к демократии только первые шаги. Многое все еще воспринимается как неведомое, необычное и абстрактное, часто в виде новой игры, которая будто бы вновь ему навязывается. Диалектика жизни такова, что демократия должна быть испытана практикой, прочувствована каждым, хотя бы большинством, и реально доказана как лучший способ решения общественных и частных проблем. Россиянин должен проникнуться пониманием того, что именно он решает те или иные вопросы и отвечает за их практическое осуществление и результаты. А для этого, безусловно, необходимо широко применять формы непосредственной (прямой) демократии.

Однако чем дальше наша страна идет по пути реализации Конституции РФ 1993 г., принятой всенародным голосованием, тем реже власть предержащие обращаются к гражданам страны за советами по актуальным вопросам жизнедеятельности. Общая социально-экономическая и политическая ситуация, которая создана в результате преобразований, стала такой, что многие руководители государственных органов боятся выносить вопросы на суд людей. Разочарование и отчуждение людей от властных структур чувствуется и во время выборов: на избирательные участки приходит явно недостаточное число избирателей, особенно на региональных и муниципальных выборах. Это опасные тенденции, над источником и последствиями которых не мешало бы серьезно задуматься.

**Представительная демократия.** Важная роль в обеспечении демократизма государственного управления принадлежит представительной форме демократии. Это специфическая связь общества и государственного аппарата через свободно выбираемых гражданами лиц, *управомоченных* выражать их интересы и волю и закреплять ее посредством законов и других нормативных правовых актов. Признание Конституцией РФ принципа разделения

государственной власти (ст. 10) по-новому поставило целый ряд теоретических, политических и практических вопросов о роли представительной демократии в государственном управлении. Видимо, недостаточно просто повторять, как делается во многих комментариях, положения статьи Конституции о том, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны, а представительные органы законодательствуют. Необходимо постоянный анализ того, что и как вследствие разделения государственной власти и самостоятельности соответствующих органов *влияет* на рациональность и эффективность государственного управления общественными процессами, и следует по принципу обратной связи решать возникающие здесь вопросы о противоречиях, формальных подходах и бессмысленной активности.

Главная особенность представительной демократии заключается в ее *политическом характере*, т.е. в праве и возможностях общества посредством нее овладевать законодательной властью и использовать ее в определенных целях и направлениях. Значит, прежде всего само общество должно быть в известной мере консолидировано, достичь чего достаточно трудно. Существование множества партий, движений, политических деятелей свидетельствует нередко лишь об имитации политики, ибо никак не может быть, условно говоря, десятков взглядов, концепций и программ в вопросах развития общества.

Второй момент связан с отношением к депутатству (к «членству» в представительном органе законодательной власти) как к профессиональной политической деятельности со всеми вытекающими отсюда атрибутами. Актуальны предварительная специальная подготовка кандидатов в депутаты; отделение депутатской деятельности (при всем риске этого для каждого отдельного лица) от иных видов деятельности, в частности от дающих хотя бы намек на использование власти в целях извлечения доходов; четкая организация функционирования самих представительных органов; формирование отношений ответственности между депутатами и избирателями; развитие культуры законодательства и взаимодействия между различными представительными органами.

Особого внимания заслуживает третий момент — *избирательная система*, связывающая волеизъявление избирателей и фактический состав депутатов того или иного представительного орга-

на. Здесь тоже существуют реальные трудности, поскольку и мажоритарная, и пропорциональная, и иные технологии выборов всегда дают относительный результат с точки зрения достоверности интересов и воли избирателей. Кроме совершенствования самой избирательной системы, которая, конечно же, должна быть устойчивой и рассчитанной на длительное использование, все большее значение приобретает развитие *политической культуры граждан*.

Для государственного управления принципиальными являются не только и не столько система сдержек и противовесов между представительной законодательной и исполнительной властью (их конкретными органами), сколько *координация и взаимодействие*. Ведь главное во власти — это умение использовать ее для улучшения жизни людей. На каждом уровне иерархической структуры государственной власти нужны сильные и созидательные горизонтальные взаимосвязи между органами законодательной и исполнительной власти, взаимосвязи, позволяющие вырабатывать и реализовывать оптимальные государственные решения. Представительные органы должны понимать сложности, стоящие перед органами исполнительной власти, видеть управленческие препятствия и помогать в их преодолении. Органы исполнительной власти в свою очередь не могут не осознавать, что представительные органы повернуты лицом к обществу и вынуждены постоянно перед ним отчитываться за поведение власти и вызванные ее действиями ожидания.

К сожалению, управленческий аспект в деятельности органов законодательной власти прорисовывается с трудом. Многие депутаты и руководители законодательных органов полагают достаточным для себя издание множества законов. Но несмотря на обилие законов изменения в обществе незначительны, и пока не наблюдается должного решения проблем его развития. Значит, вопрос упирается в содержание законов и организационно-регулирующие механизмы их практической реализации, т.е. в управленческий потенциал законов и их обеспеченность исполнительной властью. Здесь ни к чему противостояния, которые только подрывают авторитет как самих законов, так и действий по их исполнению.

Демократизм государственного управления создается, наконец, *демократической организацией самой исполнительной власти*.

Причем проблема здесь не исчерпывается введением выборности или особых процедур назначения первых руководителей соответствующих органов. Без использования в исполнительной власти демократических форм и технологий ведения управленческих дел нельзя добиться ее должной рациональности и эффективности. Первостепенная роль в этом принадлежит *функционально-структурным преобразованиям*, в основе которых лежит понимание того, что управляющее воздействие осуществляется там и тогда, когда оно входит в прямой контакт с управляемыми объектами. Мировой тенденцией развития государственного управления выступает поэтому децентрализация функций и полномочий органов с усилением контроля сверху (по вертикали) и снизу (от общества) за их надлежащей реализацией. Пока в России в данном аспекте сделано мало, и на федеральном уровне сохраняется слишком много громоздких органов исполнительной власти. Очень сложна их организационная структура, ведущая к параллелизму и дублированию. Намеченные в этом направлении реформы внесли некоторые изменения, но пока не наблюдается повышения активности государственного управления.

Большое значение имеет использование *коллегиальных форм* управленческой деятельности, ибо только они позволяют проводить «мозговые атаки» на проблемы (метод академика Л. Ландау), организовывать разновариантную разработку проектов управленческих решений, вводить действенную внешнюю экспертизу, аккумулировать знания и волю персонала управления.

Ряд вопросов в рассматриваемом направлении призвана решить государственная служба как социально-правовой институт. В частности, путем введения конкурсных начал в порядок замещения государственных должностей, установления предельных сроков пребывания на одной государственной должности и упорядочения динамики карьеры, организации постоянной, открытой и объективной аттестации всех управленческих кадров, создания механизмов подотчетности и подконтрольности деятельности должностных лиц любого ранга, надлежащего стимулирования результативного исполнения государственной должности и с помощью других мер.

Немало резервов демократии еще скрыты *в гласности и открытости информации*, публичном анализе и оценке функционирования органов исполнительной власти, в проникновении демо-

кратизма в некие «закрытые» органы, в усилении судебного контроля за законностью и обеспечением прав и свобод человека в управленческих процессах и в иных областях.

Необходимо до конца осознать, что демократизм государственного управления представляет собой важную культурную ценность, определенный и значимый результат исторического мирового и национального развития. Это воспроизводящийся и расширяющийся источник и фактор рациональности и эффективности государственного управления, который надо осваивать по всем направлениям и аспектам.

### 15.3. Бюрократизм: сущность и формы проявления

**Историзм явления.** Традиционно при анализе и оценке государственного управления в нем обнаруживается и отмечается наличие бюрократизма. Проявления последнего стали чуть ли не национальной чертой российского государственного аппарата. О бюрократизме николаевской России резко писал маркиз А. де Кюстин (1839 г.)<sup>1</sup>. Позднее, в послереформенный период (1882 г.) Р.А. Фадеев констатирует, что «историческое развитие, выразившееся у каждого европейского народа разнообразными формами общественного устройства, поглощено в России единственной и исключительной формой — развитием бюрократической опеки до крайнего предела, т.е. механическим отношением правительства к текущей народной жизни и наоборот»<sup>2</sup>. В 1905 г. Л.А. Тихомиров назвал предшествовавший сорокалетний период «бюрократической узурпацией» и подчеркнул, что «при безмерном количестве “дел” всепроникающего бюрократического строя, упраздняющего самостоятельную работу граждан и нации, сознательное участие во всех этих миллионах дел фактически совершенно невозможно. В действительности верховная власть не может ни знать, ни обсудить, ни проверить почти ничего. Поэтому ее управительная роль делается лишь кажущейся. Поглощенная же лично в эти миллионы мелких управительных

<sup>1</sup> Кюстин А. Николаевская Россия / пер. с франц. М., 1990.

<sup>2</sup> См.: Фадеев Р.А. Письма о современном состоянии России. СПб., 1882. С. 29.

дел, она не имеет возможности их контролировать. В результате — единственной действительной властью страны является канцелярия»<sup>1</sup>.

Буквально через несколько лет после Октябрьской революции ее руководитель В.И. Ленин начал с тревогой и болью говорить о всепроникающем бюрократизме в партийном аппарате и в конце своей жизни пришел к выводу, что если что и погубит социализм, так это бюрократизм. Весь период социализма до 1991 г. «мягко» обозначили периодом авторитарного бюрократизма. Не прошло и десятка лет со дня основания демократической России, как вновь все говорят о том, что сегодняшний государственный аппарат погружен в бюрократизм, к которому добавилась еще коррупция.

Возникает естественный вопрос: что такое бюрократизм (бюрократия), почему это явление имеет длительную историю и каково оно по своей природе — неизбежное или искусственное? Приходится отмечать, что, хотя о существовании бюрократизма говорили почти все мыслящие люди, да и «верховная» власть его постоянно критически оценивала, оно исследовано весьма слабо.

**Характеристики бюрократии.** Можно выделить три подхода к характеристике бюрократизма. Наиболее распространенный подход состоит в том, что бюрократизм описывается по следующим аспектам:

- деформация сознания, наступающая под влиянием работы в аппарате власти — управления, ведущая к тому, что у соответствующей категории лиц возникают особое функциональное сознание, «корпоративная» этика и психология;
- низведение бюрократических проявлений до низового исполнительского уровня, где, мол, маленькие «чиновники» творят свой произвол над зависимыми или обращающимися к ним людьми (простыми гражданами);
- господство канцелярии, торжество формалистики, заседательство и бумаготворчество, превалирование буквы инструкции, приказа над сущностью дела.

Все фиксируемые здесь черты отражают, разумеется, бюрократизм, схватывают его внешние, видимые очертания, но вряд

<sup>1</sup> Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 398.

ли они делают достаточной социально-психологическую характеристику бюрократизма. Бюрократизм представляет собой определенный социальный (общественный) институт, который создается, поддерживается и воспроизводится определенной системой взаимосвязей в организационных структурах, причем часто независимо от побуждений и настроений людей, вовлеченных в его механизмы. Кстати, он имеет место не только в государственном аппарате, но и в общественных объединениях, крупных структурах бизнеса, информации, образования, науки и т.д. — везде, где имеется власть.

Второй подход сформулирован М. Вебером, который высказал положение о том, что «один из конституционных компонентов современного капиталистического духа, и не только его, но и всей современной культуры, — рациональное жизненное поведение на основе *идеи профессионального призвания*»<sup>1</sup>, и исходя из него признал бюрократию самым чистым типом легального господства. В соответствии с такой трактовкой в одной из новейших американских публикаций по менеджменту бюрократия определяется как тип организации, для которой характерны специализированное распределение труда, четкая управленческая иерархия, правила и стандарты, показатели и оценки работы, принципы найма, основывающиеся на компетенции работника<sup>2</sup>. В веберовской идее бюрократия была отождествлена с рационализацией, т.е. с упорядочением, систематизацией и измеряемостью общественных процессов и, в частности, управленческих проявлений. Понятие бюрократии приобрело позитивный смысл, чем была внесена двусмысленность в мышление. Возникла необходимость каждый раз объяснять, что имеется в виду, когда употребляется данное слово. Между тем в русском языке понятие «бюрократизм» до сих пор сохраняет негативный, критический оттенок.

Третий и, как представляется, наиболее точный (с большими аналитическими возможностями) подход был обозначен К. Марксом в работе «К критике гегелевской философии права». Напомним некоторые его тезисы:

- бюрократия есть «*государственный формализм*» гражданского общества;

<sup>1</sup> Вебер М. Избранные произведения / пер. с нем. М., 1990. С. 205.

<sup>2</sup> Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / пер. с англ. М., 1992. С. 682.

- бюрократия составляет, следовательно, особое, *замкнутое общество* в государстве;
- бюрократия есть *мнимое* государство наряду с реальным государством, она есть спиритуализм государства<sup>1</sup>.

В этом подходе схвачено главное: связь бюрократии с властью, а бюрократия рассматривается как особый способ осуществления власти.

Действительно, бюрократия (от франц. *bureau* — бюро и греч. *kratos* — власть) представляет собой определенную форму осуществления власти (в широком социологическом смысле) и проявляется, как правило, в крупных иерархических организациях.

В управлении, в общем, действует принцип семи взаимодействующих единиц, подлежащих управляющим воздействиям из одной «точки» (руководителя), поэтому уже три взаимодействующих звена ( $7 \times 3$ ) требуют координирующего звена в виде дополнительного руководителя и его заместителя (на случай отсутствия руководителя по разным причинам) и тем самым превращения в структуру из 18 работающих и 5 управленцев (может быть, и с дополнительными функциями). Три таких структуры в свою очередь нуждаются в управляющем звене, причем в виде не только одного руководителя и его заместителя, но и других лиц, ибо возрастает и усложняется объем управленческой информации. Итак, чем больше увеличивается структура, тем больше в ней возникает опосредующих звеньев, выполняющих управленческие функции и функционирующих в условиях субординации и координации. Без власти и иерархии (опосредующих управленческих звеньев) не может существовать ни одна крупная организация, тем более государственный аппарат.

Этим — объективным — основанием определяется необходимость (потребность) упорядочения, организованности, структурирования, регулирования, контроля, ответственности и других явлений, возникающих из действий власти. Их можно обозначать (по М. Веберу) понятием «бюрократия». Но Вебер чаще пользовался понятиями «рациональное», «рационализация», четче отражающими его размышления.

**Сущность бюрократии.** Бюрократия (бюрократизм как производное явление) представляет собой такую форму осуществле-

<sup>1</sup> См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 270–272.

ния власти (прежде всего государственной), при которой имеет место подмена общей воли организации (общества, граждан) волей группы лиц. Причем не легитимное опосредование общего в частном, происходящее путем выборов, официального поручительства, уполномочивания, доверенности и т.д., что не только допустимо, но и необходимо в сложных социальных структурах, а субъективистское, произвольное, часто противозаконное изменение форм и методов ведения тех или иных дел.

Такая подмена инициируется многими причинами: нерациональным построением государственного аппарата, в котором немало дублирующих, параллельных структур; отсутствием или слабым правовым регулированием процессов властеотношений и управления с точки зрения как материальных, так и процессуальных норм; низким уровнем контроля за соблюдением установленных процедур; недостаточной профессиональной подготовкой политических деятелей, руководителей и государственных служащих. Но главная причина носит субъективный характер и обусловлена благоприятными возможностями власти в реализации некоторых личных запросов ее представителей.

В общественном сознании давно существует некий «договор умолчания» о том, что же дает человеку обладание властью, хотя бы небольшой, и почему немалое число людей «весьма активно нацелены на завоевание власти». А того, кто вкус власти хорошо распробовал, даже силой от нее не оторвешь. Готовы сто раз в кого угодно перевоплотиться, лишь бы сохранить хоть какую-то власть<sup>1</sup>. Жажда власти и выступает основным источником бюрократизма. Она имеет, конечно, волевое начало, в чем можно согласиться с А. Шопенгауэром и Ф. Ницше, но само это волевое начало основано на том, что *власть позволяет легче, быстрее и на более высоком уровне удовлетворять материальные и социальные потребности*. Власть способна мгновенно решать личностные проблемы, на которые в иной ситуации человек тратит десятилетия упорнейшего труда, поэтому пора перестать наивно трактовать нацеленность на власть как озабоченность благосостоянием общества.

**Проявления бюрократии.** Реалии истории и современности убедительно показывают, что при бюрократизме идет *подмена не*

---

<sup>1</sup> См.: Шайхутдинов Р. Охота на власть. М., 2005.

только воли, но и *интересов и целей*. Отсюда таинство власти, ее канонизированные образы, культ руководителя, особенно первого, возвеличение формы (слова, буквы), мессианское мышление чуть ли не каждого «начальника», замкнутость, создание скрытого (тайного) аппарата, верноподданность окружения, непостижимые механизмы подбора кадров и многое другое. Иными словами, бюрократизм приводит к тому, что в результате подмены групповые интересы, цели и воля начинают выдаваться за общие и получать от последних как бы «освящение». Власть предрежащие в таких случаях делают вид, что они действуют от имени и по поручению всех и что они ни говорят и ни вершат, всё якобы во благо всех, по их представлению и желанию, для их пользы и развития, хотя последние, т.е. люди за пределами власти, имеют по соответствующим вопросам иное, часто прямо противоположное мнение. Остальные проявления бюрократизма — канцелярщина, волокита, формализм, чиновничество, многоначалие и т.д. — есть не что иное, как его атрибутика, оформление, сокрытие за «внешним» сути «внутреннего» — использования власти ради личной корысти.

Нельзя не видеть и того, что бюрократизм подпитывается и самим обществом, особенно его бизнес-структурами. В СМИ с каждым годом публикуются все возрастающие цифры по объему рынка коррупции: в пределах 240—300 млрд долл. Но все почему-то обычно акцентируют внимание на том, что берут, игнорируя то, что дают. И дают скорее всего потому, что требуют решения в свою пользу, иными словами, покупают власть. Известно также, что с каждым годом все дороже становятся выборные должности — депутатов, глав субъектов и муниципальных образований, сами избирательные кампании. Вряд ли способствуют преодолению бюрократизма идеи о том, что власть должна оказывать услуги (столь модные сегодня), ибо услуга есть категория экономическая. Следовательно, всякая услуга должна оплачиваться, причем как официально, так и неофициально. Короче, многое мыслится и делается таким образом, чтобы бюрократизм чувствовал себя вольно.

Любопытные аспекты бюрократии раскрывает исторический анализ борьбы с бюрократизмом. Традиционно те, кто находится и находится за пределами власти и с вожделием смотрит на нее, с удовольствием разоблачают и критикуют бюрократические

извращения в формировании и реализации власти. Особенно упражнялись здесь «вольнoлюбивые» интеллигенты. Практически каждый уважающий себя оппозиционер считал своим долгом обвинять существующую власть в бюрократизме. Так поступали в свое время кадеты, эсеры, социал-демократы. Позже партийные комитеты вскрывали и преодолевали бюрократизм государственных органов, затем (после возникновения) демократы боролись с партийным бюрократизмом. И теперь кто в оппозиции или без власти, тот против бюрократии. Но стоит этим лицам, партиям, движениям прийти к власти, овладеть государственным аппаратом, как они тут же воспроизводят бюрократию, причем не меньшую, чем свергнутая.

Получается, что объекты и субъекты критики бюрократизма меняются местами, создавая в общественном мнении впечатление борьбы с бюрократизмом. А он, как птица Феникс, воссоздается то в одной, то в другой формации, то в одном, то в другом типе государства, не в одной, так в другой структуре. И мало кто из исследователей проблемы бюрократизма пытается осмыслить его на широком историческом фоне, объективно его оценить и увидеть реальные истоки его многовекового существования.

#### **15.4. Демократизация политического режима**

В качестве исходной посылки к данным размышлениям следует сказать, что, хотя человеческая жизнь, ее частные и общественные формы являются плодом ума и рук их творцов, многое в них определяется объективными основаниями. Не случайно исторический взгляд непременно фиксирует в общественном развитии и судьбах совершенно разных людей определенные закономерности, тенденции, повторы, типичное, круговорот одного и того же. Понятие «демократия» появилось давно, во времена Античности. Длительное время существует понятие «бюрократия», которое характеризует своеобразную форму осуществления власти, создавшую и соответствующий стиль. Между этими, в какой-то мере противоположными, явлениями всегда существовали противоречия и борьба. Не стоит забывать и о том, что бюрократизм деформировал реализацию не только демократической верховной власти, но и монархической и аристократической, которые тоже пытались его обуздать.

Однако, несмотря на длительный период «преодоления» бюрократии, она продолжает жить и имеет в осуществлении власти в самых демократических странах немалый удельный вес, причем как в государственном аппарате, так и в крупных частных компаниях и общественных объединениях. Периодические финансово-экономические кризисы (1998, 2008) тоже продукт бюрократического управления, поэтому не надо создавать иллюзии насчет того, что стоит принять необходимые законы, сделать громкие заявления о демократии, противодействии коррупции и т.п., и в России установится демократический политический режим без каких-либо рецидивов бюрократии и формализма. В этом вопросе простых решений и легких способов их реализации не существует, и искомое может состояться лишь посредством многолетнего органического развития и сочетания человека и общества.

Понятие «демократия» содержит в самом себе трудно разрешимое *противоречие*. В идеале власть должна всецело отражать потребности, интересы, цели и волю народа, т.е. всех людей, составляющих данное государственное сообщество. Но власть практически всегда действует в условиях нехватки ресурсов, большого различия между объемом и структурой потребностей и реальными возможностями их удовлетворения. В результате, независимо от желания и воли конкретных субъектов власти, они вынуждены принимать «избирательные» решения, стремясь (в лучшем случае) из многообразия вариантов соотношения «потребности — ресурсы» выбирать, по их мнению, наиболее актуальные и конъюнктурные. В этом нет ничего требующего критики. Надо понимать условия, в которых функционирует власть, что, разумеется, не отменяет необходимости поиска в любой ситуации оптимальных решений и действий.

**Трудности демократизации.** При рассмотрении проблемы демократизации политического режима и соответственно преодоления бюрократизма в Российской Федерации надо отчетливо видеть и учитывать несколько обстоятельств объективного и субъективного свойства.

Во-первых, *низкий уровень социально-экономического развития страны* с точки зрения не мощностей производственной базы и достижений научно-технической мысли, а реального удовлетворения потребностей людей в пище, одежде, жилье, коммуникациях.

Достаточно посетить «глубинку» или «провинциальную периферию» любой территории России, чтобы наглядно в этом убедиться. Отсюда — большая зависимость благосостояния отдельного человека от «распределительных» действий государственной власти по отношению *к нему*. Логично, что, решая свои жизненные вопросы, он готов пойти на все, терпеть любую власть, лишь бы получить от нее ожидаемые блага. Необходимо радикальное улучшение социально-экономической ситуации путем многолетних напряженнейших усилий всей страны. А пока что не только усилий, но и осознания актуальности такой проблемы не очень чувствуется<sup>1</sup>.

Во-вторых, *неразвитость гражданского общества* вследствие исторически длительного огосударствления жизнедеятельности людей в России, как в дореволюционный, так и в послереволюционный периоды. У нас всегда были слабы, неустойчивы и малоавторитетны общественные институты семьи, собственности, морали и права. А в последние десятилетия они фактически деградировали. И опасно утешать себя тем, что скоро, мол, все изменится к лучшему. Увы — нет ничего более постоянного, чем что-то временное. Ведь любое явление, даже криминального характера, раз возникнув, начинает жить своей жизнью: оно крепнет, расширяется, отвоевывает плацдармы, устанавливает взаимосвязи, ищет прикрытия и пр. Запущенные вроде бы с благими намерениями негативные моменты нелегко обуздать и придавать им терпимые рамки. Долго еще придется считаться с неупорядоченным, инертным и конфликтным гражданским обществом, малоспособным к тому, чтобы амортизировать властеотношения и усиливать в них демократические проявления. Тем более что в структурах самого гражданского общества, стоит им возникнуть, начинают произрастать признаки бюрократии.

В-третьих, *ментальные характеристики российского сознания*, происходящие из специфики исторического пути и современного состояния материальной и духовной культуры. Здесь противоречия кричащие! С одной стороны, идеализм, шапкозакидательство по любому вопросу общественной жизнедеятельности («Медлительность, сбивчивость исторического хода нас бесит и душит,

---

<sup>1</sup> Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы. М., 2002.

она нам невыносима, и многие из нас, изменяя собственному разуму, торопятся и торопят других», — писал А.И. Герцен<sup>1</sup>). С другой — дремучий консерватизм, неприятие нового. Это имеет место, в частности, и по отношению к власти и управлению. Много говорится о демократизации, самоуправлении, о свободах и правах личности, о самостоятельности, самореализации и прочих «само», однако почти никто не ставит вопросов о том, подготовлены ли люди к ним, отработаны ли формы и методы самоуправления, какова социальная эффективность подобных нововведений, как их осуществить на практике.

**Комплексность демократизации.** Можно приводить и другие обстоятельства, тормозящие процессы демократизации общества, государства и человека. Но это вовсе не свидетельствует о ненужности или невозможности данных процессов. Сказанным хотелось подчеркнуть *новизну* стоящих задач и выделить реальные трудности на пути их решения. Легче всего набросать картину «пленительной» демократии, которая якобы возникнет скоро по мановению «волшебной палочки» какого-либо «сильного» лидера или «смелого» политического движения. Сложнее, но честнее говорить языком правды, открыто указывать на препятствия и барьеры, которые предстоит преодолеть. Из мирового опыта очевидно, что путь к демократическому политическому режиму лежит через «тернии». Главное — создать условия для постепенного осознания и освоения человеком новых условий жизнедеятельности, действительно пригодных для его благополучия и нравственного развития.

Ведь жизнь имеет свои естественные закономерности, формы и логику существования и развития. И искусственное замедление или ускорение ее — это явление бюрократизма, будь то бюрократизм власти, средств массовой информации или интеллектуальной верхушки. Там, где группа людей либо отдельные лица выдают свое представление, суждение, мнение, взгляд за всеобщее, массовое, народное, можно всегда обнаружить бюрократизм.

Итак, демократизация политического режима есть комплексный и исторически длительный процесс, направляемый субъективно — путем использования и развития всех форм и механиз-

---

<sup>1</sup> Герцен А.И. Собрание сочинений. М., 1954–1965. Т. 20. С. 249.

мов демократии и выверяемый объективно — через реальные и конкретные проявления демократии в жизнедеятельности государства, его аппарата (органов), общества, его объединений, каждого гражданина. Особое значение здесь принадлежит прямым и обратным связям, разумному соотношению типичного и уникального, закреплению нового в обычаях и традициях, в обыденном сознании и рефлексивном поведении. Кроме того, данный процесс нельзя рассматривать как самоцель; демократия — это средство рационального решения частных и общественных проблем, активизации и гармонизации социально-экономического и духовного развития, улучшения взаимодействий в системе «человек — общество — природа».

Раскрытию механизмов сочетания рациональности и демократизма в государственном управлении, а также факторам обеспечения его эффективности посвящен следующий раздел.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Что такое политический режим в условиях народовластия?
2. Назовите основные формы демократии в государственном управлении.
3. Раскройте суть бюрократии и внешние ее проявления.
4. В чем состоят объективные и субъективные трудности демократизации политического режима?

**Раздел IV**

**РАЦИОНАЛИЗАЦИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

---

## Глава 16

# СВОБОДА И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

---

Под *рационализацией* государственного управления подразумевается сложный процесс: а) насыщения его знаниями, опытом, теоретическим мышлением, актуальностью управленческих решений и действий, нужным потенциалом управляющих воздействий; б) экономии ресурсов, времени, человеческих сил при выработке и реализации управленческих решений и действий; в) достижения полного претворения в жизнь управленческих идеалов, ценностей, целей, замыслов и моделей; г) использования в нем всех возможностей, заложенных в потенциале общества, каждого человека и особенно должностного лица; д) измерения результатов государственного управления по определенным критериям социальной эффективности; е) применения стимулов и ответственности для тех, кто профессионально занят в аппарате управления; ж) формирования мощных взаимосвязей, обеспечивающих постоянное и быстрое введение в органы государственного управления новых источников и факторов его совершенствования; з) обеспечения посредством государственного управления прав и свобод всех граждан, ради которых оно существует.

### 16.1. Особенности свободы в управлении

**Соотношение свободы и ответственности.** Развитие демократизма государственного управления применительно к органам государственной власти и органам местного самоуправления, должностным лицам и иным служащим аппарата, к гражданам, участвующим в управлении, во многом обусловлено качеством

решения проблемы утверждения отношений свободы и ответственности. В самом деле, продуманное и эффективное государственное управление предполагает проявление инициативы, творчества, самостоятельных действий со стороны каждого участника управленческих процессов, что осуществимо лишь в условиях свободы при выборе оптимальных вариантов решений и использовании средств по их реализации. В свою очередь такая свобода невозможна без ответственного отношения к управлению и конкретной ответственности всех участников управленческих процессов за социальные последствия своих действий. Свобода и ответственность — это две стороны одной медали, которые могут существовать и развиваться взаимосвязанно, дополняя и укрепляя друг друга.

Проблема свободы и ответственности в государственном управлении связана, с одной стороны, с общесоциальными проблемами свободы и ответственности в обществе и поведении человека, зиждется на них, служит отражением в управлении содержания и уровня их развитости, с другой — имеет специфические характеристики, обусловленные тем, что государственное управление — явление, строго определенное по целевому назначению, организации и правовому регулированию, контролю и оценке, олицетворяет собой *свободу долженствования*.

В качестве методологической посылки при раскрытии особенностей свободы в управлении следует несколько слов сказать о свободе как явлении (и понятии) вообще, поскольку только четкое уяснение общего позволяет контрастнее анализировать особенное и единичное. О свободе пишется давно и много. Но будет преувеличением утверждение о том, что суть ее достаточно раскрыта и тем более усвоена в сознании, поведении и деятельности людей, в формировании и развитии общественных связей.

**Содержание свободы.** Понятие «свобода» определяют по-разному: как целеполагающую избирательную активность общественного человека, осуществляемую на основе познания объективной необходимости; как способность человека действовать в соответствии со своими интересами и целями, опираясь на познание объективной необходимости; как сознательные действия, совершенные по своей воле, во всех областях возможного применения человеческой энергии.

К. Ясперс в философском понимании свободы выделяет четыре аспекта: 1) свобода — это преодоление того внешнего, которое все-таки подчиняет меня себе; однако свобода есть вместе с тем и преодоление собственного произвола; 2) свобода требует, чтобы ничто не было упущено; поэтому содержание свободы открывается в жизни, преисполненной полярностей и противоречий; 3) наша свобода определяется иным, она не есть *causa sui* (причина самой себя — лат.), подлинная свобода осознает свои границы; 4) свобода — это путь человека во времени, он движется к свободе, притязая на свободу, поэтому свободе присущи движение и диалектика<sup>1</sup>.

Свобода характеризует отношения каждого человека к другим, к обществу и, наоборот, других, людей и общества — к нему. В рамках свободы выделяются два противоречащих друг другу явления. Это, во-первых, внутренняя способность человека ставить свои жизненные цели и добиваться их осуществления (свобода воли) сообразно определенным объективным и субъективным, природным и социальным закономерностям и формам общежития (ограничения свободы).

Свобода, рассматриваемая на *социально-психологическом уровне*, в связи с таким явлением, как воля, требует от человека знаний, умения, опыта, общей и профессиональной подготовки, правильных политических ориентаций, высоких нравственных качеств, овладения достижениями мировой культуры, преодоления эгоистического, своекорыстного взгляда на жизнь и окружающую действительность и многого другого, о чем говорится во всех мировых религиях и нравственных учениях.

Во-вторых, это стремление общества к предоставлению человеку возможностей быть самим собой, раскрывать свой творческий потенциал, самостоятельно обустроить свою жизнь, наличие в нем организационно-нормативных условий обеспечения свободы каждого, поэтому нельзя абсолютизировать ни одну из сторон отношений свободы.

Наш соотечественник мыслитель И.А. Ильин полагал, что верное соотношение трех свобод (внешней, внутренней и политической) таково:

- «внешняя свобода дается человеку для того, чтобы он внутренне воспитал и освободил себя;

---

<sup>1</sup> Ясперс К. Смысл и назначение истории / пер. с нем. М., 1994. С. 167–169.

- политическая же свобода предполагает, что человек воспитал себя и освободил самого себя, и потому она дается ему для того, чтобы он мог воспитывать других к свободе»<sup>1</sup>.

Надо признать, что за отдельными словами, бесконечными проповедями, призывами к свободе на самом деле скрываются глубокие противоречия, под действием которых обычно свобода одних достигается за счет свободы других. Дело в том, что реалии во всех известных проявлениях свободы мышления, поведения и деятельности человека определяются его экономическими, социальными и духовно-культурными возможностями, а в иерархическом организационном обществе такие возможности у разных людей весьма различны. Нельзя же серьезно полагать, что миллионер и пенсионер обладают одинаковой свободой. Но это — одна сторона ситуации; другая состоит в пользовании свободой, с тем чтобы она не превращалась в произвол и не становилась таким образом абсурдной. Миллионы людей находятся в бедственном состоянии, зато группа магнатов кричит о недостатке у них свободы и требует дальнейшей либерализации условий для реализации их корыстных интересов. Не случайно поэтому состояние свободы в обществе зависит от государственного аппарата и реализуемой им государственной власти. Как и каким образом он осуществляет и защищает свободу — это вечный и актуальнейший политический вопрос, определяющий судьбы общества, а в нем — каждого человека.

**Свобода в государственном управлении.** Общие проблемы свободы, причем во всех своих аспектах, получают в государственном управлении специфическое преломление как на социально-психологическом уровне, с точки зрения требований, предъявляемых к персоналу управления, так и на социальном, отражающем качество и объем организационного и нормативного определения его деятельности. Свобода государственного служащего в общем зафиксирована в его правовом статусе (правах, обязанностях, ограничениях и ответственности), а более конкретно — в функциях и правомочиях по занимаемой им государственной должности. Следовательно, вступая на государственную службу, входя в систему служебных отношений, человек сознательно, по собственной воле *ограничивает свободу* своих поступков и действий,

---

<sup>1</sup> Ильин И.А. Путь к очевидности. М., 1999. С. 177.

подчиняет последние интересам общего, государственного. Соответственно и каждый орган государственной власти и орган местного самоуправления связан в своих решениях и действиях рамками правового статуса, а в нем — установленной для него компетенцией. Свобода здесь состоит в возможности действовать инициативно, творчески, самостоятельно в твердо очерченных границах (пределах свободы).

Свобода в государственном управлении имеет пирамидальный вид, где каждый «кубик» свободен внутри и по отношению к нижеположенным «кубикам», но в то же время сам жестко «повязан» вышеположенными «кубиками», которые располагаются над ним. Отсюда проблема структуры «пирамиды» государственного управления, взаиморасположения «кубиков» по вертикали и по горизонтали. Демократизм государственного управления требует расширения основания «пирамиды», с тем чтобы «кубики» внизу имели возможно большую свободу, но одновременно, и это главное, не разрушали «пирамиду», не расшатывали ее. Между тем до сих пор нам не удается создать оптимальную «пирамиду» государственного управления. То она слишком вытянута вверх и многозвенна, к тому же мелочно зарегламентирована, то, наоборот, состоит из разрозненных низовых «кубиков», которые не координируют свои управляющие воздействия, а порой и действуют каждый на свой лад. В итоге реализация *совокупной свободы*, принадлежащей всем «кубикам», не приносит желаемого управляющего эффекта. В частности, и многие реформы государственного аппарата не учитывают данных моментов, не понимают связанности (ограничения) свободы друг друга во имя свободы всех. В результате отдельным субъектам общественной жизни законодательно дается неограниченная свобода, но приходит время, и общество убеждается, что она используется своекорыстно и не дает ему ощутимой пользы. В результате *игнорируется связь интереса и свободы*, одно отрывается от другого.

В отличие от свободы вообще, которая всецело зависит от воли человека, свобода в государственном управлении обладает, как уже отмечалось, *свойством долженствования*. В государственном управлении в рамках свободы, очерченной компетенцией органа, функциями и правомочиями государственной должности, человек обязан действовать: знать и изучать управленческую ситуацию, фиксировать происходящие события и реагировать

на них, изыскивать ресурсы решения тех или иных проблем, взаимодействовать с людьми, помогать им в осуществлении их конституционных прав и свобод, словом, исполнять все, что предписано соответствующим правовым статусом. Для государственного управления важна действительная, осуществленная свобода поведения и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также государственных служащих, ибо неиспользованная свобода в управлении теряет всякий смысл: она не рождает управляющих воздействий.

В государственном управлении свобода является *регулируемой, направляемой и контролируемой*. Многим такое суждение покажется противоречащим сущности свободы. Что это, мол, за свобода, которая подлежит регулированию, направлению и контролю? Но стоит представить себе, что государственное управление выполняет функции обслуживания потребностей, интересов, целей и воли общества, как все становится на свои места. Это та «управляемая» свобода, которая нужна людям для того, чтобы им в их жизни обеспечивать подлинную свободу. Ведь должен же кто-то сознательно поступаться своей свободой во имя свободного развития общества. Подобная миссия выпадает государственному управлению, и это надо понимать.

Власть всегда ограничена необходимостью принимать срочные, оперативные решения, особенно в неотложных, экстремальных ситуациях. В этом смысле она не свободна и обязана действовать в рамках тех целей и функций, которые на нее объективно возложены. Таким образом, можно сказать, что свобода в государственном управлении *целенаправленна и целесообразна*, во всем подчинена обеспечению условий для свободной общественной жизнедеятельности. Сообразно этому и нужно рассматривать все вопросы демократизации, рационализации и повышения эффективности государственного управления.

## 16.2. Свобода, самостоятельность и законность

**Актуальность взаимосвязей.** Соединить воедино свободу, самостоятельность и законность в государственном управлении заставляют многие причины. Органы государственной власти низовых уровней и органы местного самоуправления постоянно

жалуются на то, что им не хватает свободы в творческих инициативных действиях, что их самостоятельность скована, ограничена и пр. Противопоставляются, с одной стороны, свобода, самостоятельность, целесообразность, предприимчивость, а с другой — законность, которая якобы препятствует осуществлению перечисленного. Все недостатки, ошибки и провалы в прошлом тоже нередко пытаются объяснить отсутствием или ограниченностью свободы вообще и, разумеется, в государственном управлении в частности. Прочно утвердилось мнение, что нерешаемость элементарных вопросов жизнедеятельности городов, поселков и деревень, предприятий, фирм, организаций и учреждений происходит только оттого, что руководителям органов этих и других структур что-то мешает (законы, бюрократия, коррупция и т.д.). Все упорно твердят, что, если бы им дать полную свободу, они бы развернулись. Но почти никто не говорит о том, как же он использует свободу. Хотя бы ту «маленькую», ограниченную, которой обладает, какие вопросы и с каким результатом решает в ее рамках. Свобода приобрела свойства определенного демиурга, палочки-выручалочки, которая все может, но вот только сыскать ее трудно.

Между тем проблема гораздо глубже и серьезней, а имеющиеся поверхностные суждения ее не только не раскрывают, но даже и не ставят. Смысл ее проистекает из недопонимания сущности и предназначения (миссии) государственного управления в целом, целей, функций и полномочий государственных органов и должностных лиц в каждом отдельном случае. Нередко все сводится лишь к вопросу о том, обширна ли компетенция того или иного органа, достаточно ли власти у того или иного должностного лица, главным образом руководителя. Вопрос же о практической реализуемости имеющихся юридических возможностей, об их реальном использовании для решения многообразных жизненных запросов в большинстве случаев обходится стороной как несущественный.

Но давно известно, и здесь воспользуюсь словами К. Поппера, что «нормативный закон, будь то правовой акт или моральная заповедь, вводится человеком. Его часто называют хорошим или плохим, правильным или неправильным, приемлемым или неприемлемым, но «истинным» или «ложным» его можно назвать лишь в метафорическом смысле, поскольку он описывает не фак-

ты, а ориентиры для человека. Если этот закон имеет смысл и значение, то он может быть не нужен, а если его невозможно нарушить, то поверхностен и не имеет смысла... Существование нормативных законов всегда обусловлено человеческим контролем — человеческими решениями и действиями. Этот контроль обычно осуществляется путем применения санкций — наказанием или предупреждением того, кто нарушает закон»<sup>1</sup>.

**Роль управляющего персонала.** Ничто властное, юридическое, управленческое не действует автоматически. В них все содержится лишь в потенциале, который «срабатывает» исключительно благодаря интересам, разуму, знаниям, энергии и практическим поступкам людей. Управляющее воздействие во всех его проявлениях необходимо сначала формировать, а затем реализовывать. Государственные органы и должностные лица должны работать над тем, чтобы нормы законов не оставались лозунгами, благими пожеланиями, а направляли сознание, поведение и деятельность людей к достижению обозначенных в законах целей, причем работать в рамках материальных и процессуальных норм законов, в пределах их собственных юридических возможностей. В этом как раз и выражаются свобода и самостоятельность.

К сожалению, анализ деятельности многих государственных органов и должностных лиц показывает, что при всех разговорах об ограниченности их свободы и самостоятельности, самое главное — напористость, последовательность, изобретательность при использовании наличных материальных, интеллектуальных, юридических и иных ресурсов — не всегда наблюдается. Буквально на каждом шагу можно столкнуться с запущенностью самых простых вопросов, для решения которых нужны лишь желание, воля и использование власти.

Отчетливо видны также попытки отождествлять государственно-управленческие и гражданско-правовые отношения, в которых заключен эквивалентный обмен интересов и ценностей. Все государственные органы требуют инвестиций, дотаций, льгот, материальных ресурсов, увеличения бюджетных ассигнований; их отсутствием или недостатком объясняют нерешенность тех или иных вопросов экономической, социальной и духовной жизни.

---

<sup>1</sup> *Поннер К.* Открытое общество и его враги / пер. с англ. М., 1992. С. 92.

Суть государственного управления, однако, и состоит в том, чтобы своей способностью целеполагать, организовывать и регулировать поступки и действия людей, изыскивать возможности, открывать источники, находить резервы, добывать средства и, главное, мобилизовывать общественную активность, помогать людям лучше вершить свои дела. Если государственные органы и должностные лица будут только использовать и распределять созданное другими, распоряжаться готовым, то управление потеряет всякий смысл и не станет содержать в себе необходимых элементов.

Для дележа не надо большого ума, и когда государственные органы и должностные лица требуют себе свободы (расширения полномочий), то, видимо, подразумевают свободу именно в дележе еще не поделенного или вновь создаваемого. Ибо если бы речь шла о другом, а именно о свободе для общественного развития, то и подход скорее всего был бы более взвешенным.

Свобода в государственном управлении начинается и осуществляется тогда, когда наступает самостоятельное (без принуждения и помыкания, вертикального диктата и контроля) осознание необходимости рациональной и полной реализации тех возможностей, которые реально заложены в правовом статусе органов государственной власти и органов местного самоуправления и каждой конкретной государственной должности. Опыт многих стран, добившихся в последние десятилетия социально-экономического прогресса, подтверждает данное суждение. Те же самые народы с теми же самыми ресурсами при качественно новом государственном управлении находили в себе и вокруг себя огромные возможности, о которых они ранее вроде бы и не подозревали.

В демократической России в соответствии с ее Конституцией практически все государственно-управленческие структуры получили большую юридическую и фактическую свободу и самостоятельность. Но традиционная инертность, недостаточная компетентность, нежелание думать и учиться, робость, преобладание личной корысти и другие стереотипы, характерные для многих и имеющие давние корни, не позволяют прийти к рациональному использованию открывшихся возможностей. Жаловаться в современных условиях на отсутствие свободы в принятии управленческих решений и действий — значит просто сознаваться в собственной неспособности быть самостоятельными.

Правовое регулирование общественных отношений, четкое определение правового статуса, а в нем компетенций каждого органа государственной власти и органа местного самоуправления не противоречит ни их свободе, ни их самостоятельности. Наоборот, укрепление законности в функционировании управленческих органов и должностных лиц является фактором обеспечения отношений свободы в обществе и соответственно гарантирования прав и свобод граждан. Законность есть лучшее средство защиты от произвола, причем как частных лиц, так и властных структур.

**Миропонимание и мотивация.** Подводя итоги размышлениям о свободе, самостоятельности и законности в государственном управлении, следует подчеркнуть, что многое здесь зависит от миропонимания и мотивации поведения персонала органов управления. Если внутренние, побудительные мотивы, установки, идеалы и ценности являются неопределенными, ущербными, нигилистическими, переменчивыми, однодневными и т.п., то любая (по объему и содержанию) свобода и самостоятельность в ведении государственных дел приобретают адекватный этим психологическим явлениям характер. Подобная свобода вполне логично порождает злоупотребление властью, коррупцию, сосредоточение усилий на решении личных дел и т.д.

В таком случае законность, т.е. осуществление внешне принудительной регуляции с соответствующей системой контроля и санкций, представляет собой лишь *форму охраны и защиты* государства и общества от злоупотребления свободой и самостоятельностью в процессах властеотношений и управления. «Жесткость» и неотвратимость законности зависит не от усмотрения или доброй воли кого-либо, в том числе и главы государства, а от того, в каких целях и с какими социальными последствиями органы государственной власти и органы местного самоуправления, должностные лица используют свою юридически очерченную свободу и самостоятельность. Нельзя ни в какой ситуации – исторически-переломной или спокойно-благоприятной – забывать о том, что существует *взаимозависимость между внутренне побудительной мотивацией и внешне принудительной (правовой) регуляцией поведения и деятельности людей* вообще, а должностных лиц в частности, между свободой и самостоятельностью в принятии решений и совершении поступков и соблюдением законов (законностью)

в данных процессах. Необходим дифференцированный подход к конкретной взаимозависимости, на основе которого только и можно решать вопрос о том, сколько и кому нужно свободы и самостоятельности в государственном управлении. Абстрактные же рассуждения о свободе и самостоятельности приносят мало пользы, тем более если требования свободы и самостоятельности не увязываются со столь же настойчивыми требованиями ответственности.

### 16.3. Ответственность как общественное отношение

**Понятие ответственности.** Ответственность — явление общественное (общественное), включающее в себя экономические, нравственные, культурные, психологические и другие аспекты. Как общественное отношение она имеет довольно сложную структуру и раскрывается прежде всего во взаимосвязи, взаимодействии одной личности с другими личностями, личности с коллективом и обществом.

В самом общем виде *ответственность* представляет собой отношение, обеспечивающее интересы и свободу взаимосвязанных сторон и гарантированное обществом и государством. Она формируется на основе последовательного взаимодействия трех составных частей: а) сознания долга; б) оценки поведения; в) наложения санкций. Ведущим элементом в ответственности выступает оценка решения, действия гражданина, коллектива, органа или другого компонента общественной системы с точки зрения признанных и действующих идеалов, ценностей, принципов, норм и пользы для общественного развития. Результат соответствующей оценки может быть как *позитивным*, при котором действия того или иного компонента оцениваются положительно и поощряются, ставятся в пример, распространяются, популяризируются, так и *негативным*, ведущим к тому, что виновник подобных действий претерпевает определенные неблагоприятные последствия (санкции). В связи с этим нельзя ответственность сводить только к санкциям в виде взысканий и наказаний. Она шире и социально более значима.

В отношениях ответственности можно выделить *внутреннее и внешнее выражения*. В первом случае гражданин (группа людей,

коллектив государственного органа и т.д.) осознает свои социальные взаимосвязи и приводит их в соответствие с общественным интересом. Внешнее отражение ответственности состоит во взвешивании и оценке поступков и действий со стороны других людей, коллективов и общественных институтов. Ответственность влияет на многие человеческие проявления, и применять ее можно только по отношению к человеку. Государственно-управленческий институт (цель, функция, структура, элементы процесса и т.д.) не способен отвечать, ибо он действует не сам, а лишь через человека и благодаря его усилиям.

Ответственность влияет на сознание человека, заставляет его подвергать анализу и внутренней оценке свои мысли, мотивы, установки, поведение и деятельность. Несение ответственности почти всегда создает серьезную психологическую нагрузку. Ответственность, как правило, затрагивает определенные интересы людей: в одних случаях она открывает простор для их реализации, способствует формированию позитивных социальных взаимосвязей; в других, наоборот, сужает возможности их осуществления, принудительно (помимо воли) ограничивает их. Ответственность при перерастании ее в наказание способна прямо ущемлять интересы соответствующих лиц.

**Состав ответственности.** Ответственность содержит в себе: предпосылки ответственности, ее предмет, содержание и меру.

*Предпосылки* ответственности обусловлены потребностями общества (государства), граждан в поддержании определенного уровня и качества общественных отношений, поведения и деятельности людей. Такие потребности находят воплощение и закрепление в нормативных системах общества и главным образом в законодательстве. Важным элементом ответственности выступает ее *предмет*: отвечать всегда нужно за что-то. Например, юридическая ответственность наступает за совершение правонарушений, политическая – за отклонение от согласованных политических целей, программ и других документов, нравственная – за аморальные проступки. *Содержание* ответственности раскрывается в действиях, направленных на обеспечение должных и наиболее целесообразных социальных связей. Отсюда комплексный характер ответственности, свидетельствующий о том, что ни гражданин, ни общество, ни государство не могут быть удовлетворены осуществлением ответственности в каком-либо одном

аспекте, в то время как другие ее аспекты остаются вне социальной оценки и влияния. *Мера* ответственности связана с пониманием личностью социальных последствий своих действий и поступков, ее волевым отношением к ним (вина). Величина меры ответственности зависит от социальной значимости «охраняемых» общественных отношений, оказываемого человеку общественного доверия, уровня развития личности, осознания ею социальной весомости совершенных поступков и действий. Ответственность проявляет себя в виде системного социального образования, элементы и стороны которого взаимосвязаны и взаимообуславливают друг друга.

В государственном управлении вышеназванные черты отношений ответственности приобретают особый характер, поскольку в нем очень многие поступки и действия порождают глубокие социальные последствия, определяют судьбы миллионов людей. Надо четко видеть, что результаты управленческих решений и действий, отражающих распоряжение огромными политическими, материальными, финансовыми и духовными ценностями, ни в какое сравнение не идут с теми санкциями, в том числе и восстановительного характера, которые можно реально предъявить должностному лицу. За управленческие ошибки, злоупотребления, промахи народам порой приходится расплачиваться десятилетиями. Вот почему обеспечение отношений ответственности в государственном управлении составляет актуальнейшую проблему.

**Виды ответственности.** Речь идет о развитии всех видов и элементов ответственности. Ведь ответственность бывает *материальной и моральной, политической и юридической, личной и коллективной* и т.д. Различают также ответственность *позитивную* (активную, перспективную, проспективную), т.е. ориентированную на будущее, содержащуюся в развитом сознании личности, и *негативную* (ретроспективную), связанную в основном с применением санкций за уже свершенные и известные проступки.

Для того чтобы существовала искомая полноценность отношений ответственности, необходимо создание и разумное использование ряда *условий*. Во-первых, постоянное и активное совершенствование организации и функционирования системы органов государственного управления, особенно форм, методов и других элементов демократии в нем. Во-вторых, улучшение нормативного регулирования разнообразных управленческих взаимосвязей.

В известном смысле это и условие, и фактор ответственности. Условие потому, что только нормативное закрепление отношений ответственности служит основанием и ориентиром оценки, шкалой реакции и процедурой измерения действий государственных органов, должностных лиц и других участников управленческих процессов. В-третьих, использование в соответствующих отношениях таких общественных институтов воздействия на сознание, поведение и деятельность людей, как нравственные нормы, традиции и обычаи, общественное мнение, средства массовой информации. Соединение правовых требований с требованиями морали, традиций и обычаев, поддержка этих требований в их реализации со стороны общественного мнения, широкое освещение данных требований и практики их реализации в печати, по радио и телевидению – все это способствует развитию мотивов и установок ответственности, позволяет комплексно реагировать на отклонения. В-четвертых, особо хотелось бы выделить значение и возможности системы стимулирования, которая традиционно недооценивается как условие формирования отношений ответственности. Если принудительная сторона важна для поддержания отношений ответственности, то не меньшую роль в этом деле могут играть и стимулы, которые:

- содержат в себе определенную взаимозависимость между внешними условиями жизнедеятельности личности и ее внутренним миром (представлениями, мотивами, установками), это своеобразный канал взаимосвязи социального и психологического, действующий посредством сознания;
- выступают обратной связью по отношению к потребностям, главным образом к интересам и целям человека;
- являются специфической формой реализации социальных норм, поскольку ориентируют сознание, поведение и деятельность человека на соблюдение их требований;
- представляют собой позитивную реакцию общества (государства) на поведение и деятельность человека;
- включают в себя социальные регуляторы, обеспечивающие определенную интенсивность, целенаправленность и рациональность общественных процессов.

Правильное применение экономических, социальных, политических и духовных стимулов весьма целесообразно в государственном управлении. Необходимость повышения уровня управ-

ления требует не формально безукоризненного выполнения соответствующих функций и полномочий, а выполнения творческого, поискового, ведущего к полному и эффективному использованию имеющихся ресурсов. Но добиваться оптимальности управления, принятия и реализации совершенных управленческих решений весьма непросто. Даже самый рациональный вариант, созданный посредством тщательнейшего моделирования, при внедрении в практику может встретиться с непредвиденными трудностями, неожиданными препятствиями, с негативным отношением к нему со стороны определенных лиц или даже коллективов государственных органов. В таких ситуациях от руководителей государственных и муниципальных служащих требуются сила воли, мужество, настойчивость, смелость, упорство в достижении цели и проявление других качеств, свидетельствующих о твердости их позиции, умении и способности доказывать правильность принятого решения. Только при такой ориентации могут возникать сознательные, заинтересованные отношения ответственности в государственном управлении.

**Политическая и нравственная ответственность.** Специального разговора заслуживает вопрос о политической и нравственной ответственности в государственном управлении. Часто она не зафиксирована нормативно, в результате чего создается впечатление, что ее вроде бы и нет. Скажем, пообещали одно, получилось — другое, хотели достичь этого, а достигли — другого. Всегда можно оправдаться объективными и субъективными обстоятельствами, которые якобы независимы от воли «управляющих». Но тут есть несколько моментов, ставящих в иную плоскость отношение человека к самому себе. Тому, кто живет ради сегодняшних страстей и эгоистического удовлетворения своего «я», все измеряет прожитой жизнью и насыщенностью своих потребностей, не стоит идти в сферу государственного управления. Имеется много других легальных способов крупных заработков, особенно в условиях свободной рыночной экономики. Только человек, *чувствующий и мыслящий историческими категориями*, может занимать крупные государственные должности и, опираясь на их возможности, способствовать общественному развитию. Надо учиться различать стремящихся к власти политиканов и людей, действительно подготовленных для политики, и соответственно вырабатывать механизмы и процедуры политической ответственности.

Но, как показывает опыт, вопросы политической ответственности за дела, совершаемые на политических и иных государственных должностях, до сих пор даже *не встали в повестку дня общественной мысли страны!* Люди, которые нанесли России непоправимый вред, нажились на разграблении ее богатств (в том числе и в масштабах целых областей), превратили жизнь многих в прозябание, не только спокойно и роскошно живут, но еще и пользуются популярностью, вниманием средств массовой информации, вояжируют по другим странам, обласканные вниманием их властей. Очень «наглядный» пример для всех остальных, кто уже у власти или еще к ней стремится. Реально в стране нет никакой политической ответственности.

Весьма актуален вопрос о нравственной ответственности в государственном управлении. Нередко должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления, обладая возможностями властного влияния на сознание, поведение и деятельность людей, сами игнорируют нормы морали, а часто, прикрываясь иммунитетом власти, уходят от любых видов ответственности. Но в то же время проповедают мораль и пытаются требовать от других соблюдения ее норм. Возник, кстати, длящийся не одно столетие порядок, при котором сами нарушители моральных заповедей (любых источников и систем) заставляют своих подчиненных им следовать. Надо полагать, что без введения повышенной нравственной ответственности в государственном управлении трудно надеяться на качественные сдвиги в отношениях ответственности вообще.

Из сказанного выше вытекает и такой аспект ответственности в государственном управлении, как ее полнота. Участие в управлении — это важнейшее политическое дело, которое могут вести только достойные люди, поэтому когда в управлении имеет место сознательное, тем более умышленное нарушение принципов и норм законов, то отвечать следует сполна: по всем политическим, нравственным, юридическим и другим взаимосвязям. Нужно иметь в виду и следующее: чаще всего ответственность в управлении применяется тогда, когда совершаются неблагоприятные или противоправные действия, но довольно редко отношения ответственности возникают при совершении действий, когда не были приняты возможные и необходимые управленческие решения. А подобных случаев в управлении можно выявить не

меньше, чем связанных с отклонениями и нарушениями. И причиненный ими социальный ущерб тоже вряд ли будет меньшим. В иерархической управляющей системе есть должностные лица, которые призваны, обязаны решать соответствующие вопросы, но ответственность за упущенные возможности (выгоду), неиспользованные резервы и ресурсы в развитии управления, различных сфер общественной жизни они несут редко. Ответственность в управлении имеет специфический характер, что и должно отражаться во всех ее проявлениях, в том числе и в полноте охвата ею различных аспектов управления.

**Персональная и коллективная ответственность.** Последний связанный с данной проблемой вопрос состоит в соотношении персональной и коллективной ответственности. Если в единоначальном органе государственной власти и органе местного самоуправления ответственность первого, как и других должностных лиц, достаточно выражена, то в коллегиальном органе существуют определенные неясности. Часто первое лицо может прикрываться мнением коллегии, а другие ее члены прятаться за спину первого. Дает о себе знать и правило *поддержки и солидарности* («команда») в проведении согласованной властной линии. В то же время расширяющаяся практика ухода в отставку первого лица ведет к тому, что и другие члены данного коллегиального органа должны следовать за ним, хотя они никаких негативных поступков не совершали. Имеют место и случаи отправки в отставку всех членов коллегии при сохранении первого лица и его права подбирать новый состав коллегии. Такая практика довольно нова, требует исследования и необходимого правового регулирования. В общей форме можно сказать: и в коллегиальном органе должна действовать персональная ответственность; каждый должен отвечать именно за свои дела.

#### **16.4. Виды и процедуры юридической ответственности в государственном управлении**

**Юридическая ответственность.** С теоретической и нормативной точек зрения наиболее отработанной и практически действующей является юридическая ответственность, т.е. ответственность за нарушения конкретных норм законов, применя-

емая в определенных процессуальных формах управомоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Не случайно основные определения ответственности в государственном управлении носят юридический характер.

Юридическая ответственность обычно описывается следующим образом: это реализация таких отношений, урегулированных правом, в которых субъект поведения, призванный сознательно выполнять определенные обязанности, умышленно, небрежно или по неосторожности не выполняет их или выполняет с нанесением социально значимого вреда интересам государства, общества, граждан, в результате чего создает юридический факт, в связи с которым специальные органы от имени государства применяют к нарушителю меры воздействия либо наказания, цель которых — восстановить нарушенный интерес (право) потерпевшего, покарать нарушителя, воспитать его и пресечь возникновение подобных нарушений со стороны других субъектов поведения и тем самым создать условия для устойчивого правопорядка и государственной дисциплины в обществе и механизмах разных видов управления.

Юридическая ответственность непосредственно связана с неправомерными решениями, поступками и действиями людей, а в органах государственного управления — с правонарушениями со стороны должностных лиц и других государственных и муниципальных служащих. Правонарушение есть отклонение от нормы (правила) поведения, установленной в законе или другом нормативном правовом акте. Нет нормы права — нет и правонарушения, что обуславливает актуальность своевременного и полного регулирования соответствующих общественных процессов, явлений и отношений. С позиции юридической ответственности деяния (действия или бездействие) людей подразделяются на *проступки, правонарушения и преступления*.

**Состав правонарушения.** Обычно признаки правонарушения характеризуют посредством понятия «состав правонарушения». Каждое правонарушение совершается кем-то, каким-либо лицом, которое и представляет собой *субъект* правонарушения. Естественно, что правонарушение выражено в определенных деяниях, значимых для государства, общества, других людей, ибо посредством них нарушаются чьи-то интересы, статусы, права и свободы. Эти признаки создают *объективную сторону правонарушения*

*ний*. К ним относятся *три элемента*: противоправность совершенного деяния; наличие общественного и правового вреда, им причиненного; выявление (фиксирование) причинной связи между деянием и соответствующими негативными последствиями. Противоправное деяние характеризуется внутренним психическим отношением к нему самого лица, совершившего правонарушение, — наличием *вины*. Это психическое отношение образует *субъективную сторону правонарушения*. Каждое правонарушение имеет также определенный предмет посягательства, состоящий из различных отношений, процессов, интересов, прав и свобод, охраняемых правовыми нормами. Это *объект* правонарушения.

Правонарушение состоит из всех названных элементов, в центре которых — причинная связь и вина. В частности, важное значение принадлежит мере вины. *Умышленная вина* проявляется в том, что правонарушитель знал требования правовых норм и сознательно, обдуманно пошел на их нарушение. *Неосторожная вина* возникает тогда, когда правонарушитель вел себя легкомысленно, небрежно, самонадеянно, хотя и знал, что подобные деяния могут привести к неблагоприятным последствиям — к правонарушениям.

Юридическая ответственность имеет универсальное применение в системе государственного управления, поскольку совершать правонарушения могут люди, действующие как в рамках государственного аппарата (в органах государственной власти и местного самоуправления), так и в управляемых объектах. В зависимости от характера правонарушений юридическая ответственность подразделяется на виды, каждый из которых отличается санкцией и порядком ее применения.

**Дисциплинарная ответственность.** Дисциплинарный проступок по месту работы (службы) вызывает дисциплинарную ответственность. Соответствующие противоправные деяния связаны главным образом с нарушением норм (правил) труда, трудового распорядка и исполнения государственных должностей. Здесь дисциплинарное производство проходит ряд стадий: а) возбуждение производства по факту правонарушения; б) рассмотрение дисциплинарного дела — определение и оценка состава правонарушения; в) принятие решения о мере санкции виде дисциплинарного взыскания и его исполнении; г) обжалование (при необходимости) решения по дисциплинарному делу.

Виды и порядок применения дисциплинарной ответственности предусмотрены специальным дисциплинарным законодательством, конкретизированным применительно к различным категориям работников и служащих, в том числе государственных служащих. Ответственность последних наступает в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими законодательными и нормативными правовыми актами, изданными в дополнение к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Дисциплинарные взыскания накладываются, как правило, вышестоящим руководителем (должностным лицом) в порядке подчиненности. Они имеют определенный срок действия и могут сниматься. Дисциплинарная ответственность обладает большими возможностями формирования рациональных отношений между людьми, укрепления порядка и организованности.

**Административная ответственность.** С административным правонарушением связана административная ответственность, поэтому очень важно уметь отличать административное правонарушение от дисциплинарного проступка, связанного с несением трудовых и служебных функций, с одной стороны, и от гражданско-правового правонарушения и уголовного преступления — с другой. *Административное правонарушение* представляет собой противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, которое привело к нарушению законодательно установленных обязательных правил (норм) поведения и деятельности. Существование таких обязательных правил (норм) вызвано тем, что в современной жизни очень много видов человеческой активности, технологических процессов, технических средств несут опасность как для субъектов данных дел, так и для окружающих, причем опасность как чисто физического свойства, так и материального. В результате нарушения таких правил гибнут люди и наносится огромный материальный ущерб, административные правонарушения перерастают в уголовные преступления.

Административная ответственность — это меры официально государственного осуждения и принуждения в виде *административных наказаний*, применяемых за совершение административных правонарушений.

Существенные изменения в административную ответственность были внесены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). В соответствии с ним административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое данным Кодексом или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ст. 2.1).

В КоАП РФ были введены следующие новации:

- субъектом административного правонарушения признаны как физические, так и юридические лица;
- административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет (ст. 2.3);
- определены особенности административной ответственности должностных лиц (ст. 2.4), военнослужащих и иных лиц, на которые распространяется действие дисциплинарных уставов (ст. 2.5), иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц (ст. 2.6), юридических лиц (ст. 2.10);
- взамен административного взыскания установлено административное наказание и исчерпывающе определены его виды (ст. 3.1 и 3.2);
- дан перечень субъектов рассмотрения дел об административных правонарушениях – судьи (мировые судьи), комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, а также органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, административные комиссии, иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов РФ (ст. 22.1);
- основательно прописано производство по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1–30.11);
- прописан порядок исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях (ст. 31.1–32.11).

В целом сделан значительный шаг на пути совершенствования всех аспектов административной ответственности.

**Гражданско-правовая ответственность.** В системе государственного управления в условиях рыночной экономики и свобод-

ного гражданского общества активное развитие получают гражданско-правовые отношения между гражданами (физическими лицами) и юридическими лицами, в качестве которых могут выступать государственные органы и органы местного самоуправления (см. ст. 124–126 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ)). При осуществлении таких правоотношений нередки случаи нарушения права собственности, обязательств, договоров и других гражданско-правовых актов. Сюда же примыкают и правонарушения в сфере земельного, водного, лесного, трудового, семейного и иных отраслей права. Эти правонарушения предполагают гражданско-правовую ответственность, которая имеет в большинстве случаев не санкционный, а *восстановительный характер*. Ее цель – обеспечить восстановление нарушенного права, принадлежащего гражданину или юридическому лицу.

Согласно ст. 11 ГК РФ, защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством, осуществляют *суд, арбитражный суд или третейский суд*. В ст. 12 указаны способы защиты гражданских прав. Установлено также, что «ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными» (ст. 13). Таким образом, создана принципиально новая ситуация для гражданско-правовых отношений в системе государственного управления, которую необходимо использовать для развития общества и улучшения управления.

**Уголовная ответственность.** Приходится отмечать, что в системе государственного управления совершаются *преступления* – особо опасные деяния, подрывающие конституционный строй и нарушающие права и свободы граждан. Это наиболее тяжкие правонарушения, влекущие за собой негативные последствия для людей, общества и государства. Состав преступлений четко определен в уголовном законодательстве, систематизированном в форме Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ). Соответственно составу преступлений законодательно предусмотрена уголовная ответственность в виде наказания. Последнее состо-

ит не только в материально-финансовой компенсации от лица, совершившего преступление, но и в лишении его свободы. Наказание имеет следующие цели: восстановление социальной справедливости, а также исправление осужденного и предупреждение совершения новых преступлений (ст. 43 УК РФ).

Уголовная ответственность применяется исключительно судом на основе уголовного и уголовно-процессуального законодательства, а исполнение наказаний — специальными органами и государственными учреждениями в соответствии с уголовно-исполнительным законодательством. Для охраны и защиты государственного управления важное значение имеет уголовная ответственность *за преступления против государственной власти*, перечень которых дан в УК РФ (разд. X).

Таким образом, свобода и ответственность, самостоятельность и законность выступают в государственном управлении в виде взаимосвязанных, парных явлений, из которых каждое определяет возможности и «поле» действия другого. И если изучать данные явления в жизни, пытаться использовать их потенциал, обосновывать меры по их развитию, то делать это необходимо при комплексном подходе и конкретном анализе того, в каком состоянии они находятся и к чему реально подготовлены.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. В чем особенности проявления свободы в государственном управлении?
2. Какова взаимозависимость между свободой, самостоятельностью и законностью?
3. Что такое ответственность? Назовите ее основные виды.
4. Назовите виды и процедуры юридической ответственности.

## Глава 17

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СТИЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

### 17.1. Элементы и свойства стиля государственного управления

**Стиль как явление.** Среди факторов рационализации государственного управления очень важное место занимает его стиль: продуманное и согласованное взаимодействие управленческих элементов и человеческого потенциала. По существу, через стиль своего функционирования управляющая система оказывает влияние на различные общественные отношения, процессы и взаимосвязи, реализует свой целеполагающий, организующий и регулирующий потенциал.

Стиль государственного управления — явление сложное, многоэлементное, системное. Он основан на определенном синтезе социальных, организационных, нормативных, информационных и технических параметров государственного управления, т.е. объективных начал, с одной стороны, и генофонда, интеллектуального развития, социально-психологических сил и исторического опыта человеческого потенциала, т.е. субъективного фактора — с другой. Можно утверждать также, что *стиль управления представляет собой специфическое отражение единства объективного и субъективного в особой управленческой сфере общества*. Его можно анализировать только в динамическом взаимодействии социальных, материальных и идеальных элементов управления с живым человеческим субстратом управляющей и управляемой систем. Именно через стиль управление проявляет себя не только как наука, но и как искусство, не только как педантичный силлогизм, но и как горячая интуиция, не только как опыт, но и как эвристи-

ческое чутье. Стиль дает возможность каждому участнику управления, опираясь на установленные структуры, нормы, формы, методы и другие элементы управления, в полной мере раскрыть свою творческую, созидательную сущность.

**Стиль государственного управления.** Под стилем государственного управления следует понимать реально используемую систему социально обоснованных и постоянно улучшающихся способов, средств, форм, методов и процедур повседневного функционирования должностных лиц и в целом органов государственной власти и органов местного самоуправления, исходящую из соответствующих принципов и обеспечивающую рациональное, демократическое и эффективное ведение управленческих дел. Его отличие от стиля работы в других сферах общества усматривается прежде всего в социальной активности должностных лиц и соответствующих органов, которая: а) связана с применением государственно-властных полномочий либо с опорой на них; б) четко и довольно полно нормативно регламентирована и протекает в установленных формах и технологиях; в) своей целью имеет формирование и реализацию управляющих воздействий.

Но многогранность источников, дающих тот или иной стиль государственного управления, зависимость стиля от общественно-политического, целевого, функционального и организационного устройства государственного управления постоянно недооцениваются. Стиль трактуется некоторыми исследователями как нечто автономное, самостоятельное, действующее лишь по каким-то своим собственным закономерностям<sup>1</sup>.

Он как бы отрывается от истории, традиций, культуры народа, объединенного в государство, от тех конкретных социально-экономических, духовных, политических и международных обстоятельств, в которых приходится управлять, от образованности, уровня развития и технологической оснащенности тех, кто управляет, и тех, кем управляют. Отсюда идут бессмысленные призывы к улучшению стиля управления при незнании реальных источников и факторов, определяющих его.

В иных подходах, рассматривающих стиль как совокупность приемов, способов, методов функционирования государственных

---

<sup>1</sup> См.: Литвинов И.П. и др. Стиль исполнения управленческой деятельности. М., 2003.

органов, должностных лиц, акцент делается преимущественно на самих элементах их деятельности (на содержании, роли, возможностях, управленческом влиянии и т.д.). Стиль анализируется в отрыве от его носителя — человека. В результате упрощается проблема: достаточно, мол, сформулировать наиболее целесообразный набор элементов стиля государственного управления, научить ему и заставить овладеть им, и управление будет эффективным. Как будто в набор элементов стиля управления можно легко подставить любого человека, и он проявит себя. При этом не учитываются социально-психологические характеристики человека, которые накладывают на набор элементов исключительно рельефный отпечаток.

Иногда отождествляются несколько разные, хотя и сопряженные явления: управленческий процесс, т.е. набор, совокупность, система формальных, неодушевленных элементов государственного управления, а также элементов управленческой деятельности, и стиль как единство, взаимодействие управленческих элементов и человека (компонента системы государственного управления). Стиль шире, сложнее, подвижнее, чем управленческий процесс. В то же время в последнем скрыт основной потенциал совершенствования стиля государственного управления, ибо ум, талант, правоответственность человека нельзя ничем заменить.

Существуют точки зрения, в соответствии с которыми идет *психологизация стиля управления*, когда он сводится к качествам человека, особенно волевым, его напористости, энергии, силовым потенциалам. Абсолютизируется субъективная сторона управления в ущерб объективной. На практике это ведет к тому, что основным в совершенствовании стиля управления видится поиск и подбор сильной личности на государственную должность, особенно руководящую. Такой крайне психологизированный подход, помимо желания его приверженцев, способствует процветанию волюнтаризма, субъективизма, иногда произвола в управлении.

Бесспорно, человек — главная, центральная фигура в управлении, но общество не может полагаться только на добрые качества того или иного человека, тем более занимающего руководящую должность. Оно должно иметь твердые гарантии, надежные механизмы и регуляторы, которые бы непременно (при любых условиях) обеспечивали деятельность этого человека (должност-

ного лица) в необходимом направлении и в социально признанных формах, методах и процедурах.

Каким бы ни был стиль государственного управления по своим свойствам, он должен состоять из следующих необходимых для него *элементов*:

- целевых, функциональных и организационных характеристик органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые определяют их место и правовой статус в иерархии управляющей системы органов государственного управления;
- юридически закрепленных и соответственно практически используемых форм, методов и процедур управленческой деятельности государственных и муниципальных органов и их должностных лиц;
- реально проявляемых общекультурных, профессиональных и личностных качеств должностных лиц, посредством которых формируются социально-психологические механизмы управления.

Стиль государственного управления во многом близок к политическому режиму (15.1) и в существенных своих свойствах произведен от него, хотя в нем есть свои нюансы и самостоятельные проявления, поскольку политический режим обслуживает интересы власти, более узко — интересы власть предержащих, а стиль управления призван придавать государственному управлению необходимые для него рациональность и эффективность. Власть всегда более конъюнктурна, чем управление, воспроизводящее в себе управляемую систему, причем и тогда, когда управление делает это на низком уровне, что заметно по состоянию общества и способам решения его проблем.

Управление, как ни странно это звучит, более социологично, чем власть. Последняя может преуспевать в своем самодовольстве, стяжательстве, в то время как простые люди бедствуют. Но в таком случае нет управления, поскольку то, что и как делает власть, нельзя называть управлением. Оно существует лишь тогда, когда есть реальное общественное благосостояние и развитие.

**Разнообразие стилей управления.** Свойства стиля государственного управления создаются акцентом в названных элементах и комбинациями из них. Исходя из этого в научной литературе выделено несколько стилей управления: директивный (адми-

нистративно-директивный, автократический, авторитарный), демократический (коллегиальный, кооперативный, корпоративный) и либеральный.

*Директивным* признается стиль, который отличается чрезмерной централизацией власти, приверженностью к единоначалию в гипертрофированных формах, самовластным решением большинства не только крупных, но и сравнительно мелких вопросов жизни управленческого коллектива, сознательным ограничением контактов с подчиненными<sup>1</sup>. *Демократический стиль* предполагает предоставление подчиненным самостоятельности, соразмерной их квалификации и выполняемым функциям, подготовку и принятие решений при их деятельном участии, создание необходимых для выполнения работы предпосылок и справедливую оценку их усилий, уважительное отношение к людям и заботу об их потребностях. *Либеральный стиль* отличают рассогласованность деятельности, бесконечные увязывания личностных интересов и амбиций, нежелание принять на себя ответственность за решения и их последствия, когда они неблагоприятны.

Кроме указанных выделяют: *стиль анархический*, когда все пущено на самотек и каждый делает все, что хочет и как хочет; *кампанийский стиль*, при котором руководители, должностные лица от случая к случаю берутся за дело, бурно проводят различные мероприятия, а потом прекращают деятельность до следующего приступа «активности» (кампании); *волевой стиль*, для которого характерны исключительно приказы, грубое психологическое давление, опирающееся на служебные зависимости. Различают также стиль общий и индивидуальный. *Общий стиль* — это, можно сказать, стиль нормативный, т.е. общепризнанный, проявляющийся в главных своих чертах повсеместно, в широких масштабах, разделяемый и поддерживаемый обществом. Под *индивидуальным стилем* понимается общий стиль, преломленный в соответствии с конкретными условиями управленческой деятельности и качествами соответ-

---

<sup>1</sup> В публикациях встречаются мнения, в соответствии с которыми диктат есть всеобщая категория бытия индивида и социума, объединяющая все сущности, связанные с функциональной и гедонической структурной иерархией любого человеческого сообщества (гедонизм — стремление к чувственному наслаждению) (*Катуков В.М.* Эволюция диктата. Опыт психофизиологии истории. Л., М. 1992). Можно договориться и до того, что все свести в истории и жизни лишь к наслаждению.

ствующих руководителей и должностных лиц. Глубочайшее влияние на индивидуальный стиль работы оказывают социально-психологические качества личности, что и характеризует его как определенное социально-психологическое явление.

Разумеется, в чистом виде ни один стиль управления не проявляется. Чаще всего имеет место сочетание, *смешение стилей* при явном преобладании какого-либо одного. Естественно также, что свойство стиля управления, складывающегося в его системе и подсистемах, напрямую зависит от качеств лиц, занятых в управленческих процессах.

**Демократический стиль управления.** Исторический опыт показывает, что наиболее целесообразным, продуктивным и ориентированным на длительную перспективу является демократический стиль государственного управления. Именно он позволяет стабилизировать управленческие процессы и посредством них наладить рациональное и эффективное состояние и развитие общества.

Среди *свойств демократического стиля* государственного управления можно назвать:

- глубокие, органические взаимосвязи органов государственной власти и органов местного самоуправления с гражданами, что способствует познанию управляемых объектов, потребностей, интересов и целей жизнедеятельности людей, развитию в них понимания сущности и значения управленческих решений и действий, стимулированию во всей системе государственного управления отношений инициативности, творчества, активного соучастия в делах общества и государства;
- обширные возможности для введения научного знания в управленческие процессы и придания им необходимой целенаправленности, деловитости и влияния. Научность стиля государственного управления предполагает: широкое использование в государственном аппарате достижений общественных, естественных и технических наук; последовательное соблюдение в деятельности аппарата установленных наукой объективных закономерностей общественной жизнедеятельности; всемерное содействие со стороны аппарата развитию научно-технического прогресса и широкому внедрению его достижений в практику; соизме-

рение уровня деятельности аппарата с обоснованными научной постановкой, выводами и рекомендациями. В то же время сама научность создает условия для обоснованной целенаправленности и последующей деловитости — конкретного и системного решения управленческих задач;

- становление и поддержание во всей системе государственного управления подлинно гуманных взаимоотношений между руководителями и подчиненными, членами управляющих структур и управляемых объектов, коллективами, должностными лицами и гражданами, в результате чего права и свободы человека приобретают действительную реализацию.

Следует сказать и о том, что стиль государственного управления наглядно раскрывает степень освоения науки, опыта и искусства управления.

## 17.2. Распределение и регламентация управленческой деятельности

**Человек и стиль.** Совершенствование стиля государственного управления в практическом аспекте обычно начинается с комплексного анализа, оценки и сочетания двух моментов: человеческого потенциала, сосредоточенного в органах государственной власти и органах местного самоуправления, и целей государственного управления с наличными управленческими ресурсами. Главное здесь — определение реального состояния управления и управленческого потенциала. Стиль государственного управления должен опираться на объективные основания, отличаться реалистичностью.

Существует актуальная проблема распределения совокупного управленческого потенциала по вертикали и по горизонтали иерархической управляющей системы, которая носит как институциональный характер (связана с организационной структурой государственного управления и правовым регулированием функций и полномочий различных органов), так и сугубо человеческий, обусловленный уровнем подготовки персонала управления.

В последние десятилетия в мировой управленческой мысли было сформулировано несколько теорий, по-разному относящихся к взаимоотношениям людей в управленческих процессах.

Еще в 1960-х гг. профессором Мичиганского университета (США) Д. Макгрегором были обоснованы две концепции организации управления, основанные на различении типов людей: теория «Х» и теория «У». Согласно теории «Х», средний индивид в силу своей природы не любит работать и при возможности стремится избежать труда; вследствие прирожденной неприязни к труду большую часть людей необходимо принуждать, контролировать, направлять или угрожать им наказанием, с тем чтобы они работали достаточно напряженно для достижения целей организации; средний человек предпочитает, чтобы им руководили, стремится избежать ответственности, сравнительно нечестлибив и более всего предпочитает собственную безопасность.

По теории «У» затраты физических и умственных усилий в процессе труда так же естественны, как и в играх или на отдыхе; человек способен и будет сам себя контролировать, если он стремится к целям, в достижении которых он заинтересован; усилия, прилагаемые индивидом к достижению поставленных перед ним целей, пропорциональны ожидаемому вознаграждению за их осуществление; средний индивид при соответствующих подготовке и условиях не только принимает на себя ответственность, но и стремится к ней; способности ярко проявлять творческую фантазию, изобретательность и творческий подход к решению проблем организации свойственны скорее широкому, а не узкому кругу людей; в условиях современного производства интеллектуальные возможности среднего человека используются далеко не полностью<sup>1</sup>.

Попыткой совместить указанные теории является теория «Z», которая исходит из целесообразности коллегиального принятия решений при ответственности за принятое решение одного лица; значимости неформальных отношений, при которых все общаются со всеми; способности каждого человека действовать по своему усмотрению и работать автономно, без контроля, потому что он пользуется доверием; использования самоконтроля и иерархических форм контроля<sup>2</sup>.

Надо сказать, что за последующие годы управленческая мысль весьма продвинулась в поисках и во введении в практику различных

<sup>1</sup> Гвишиани Д.М. Организация и управление. М., 1972. С. 316–326.

<sup>2</sup> Оучи У. Методы организации производства. Theory «Z». Японский и американский подходы / пер. с англ. М., 1984. С. 88–92.

управленческих ресурсов, что особо заметно в области менеджмента. Среди них теории новой бюрократии (Дж. Г. Марч, Г. А. Саймон), общая теория систем в приложении к менеджменту (Ф. Каст, Дж. Розенцвейг), плюрализм организационных моделей (А. Уолкер, А. Этциони, Дж. Пфеффер), работа с неопределенностью (Дж. Д. Томпсон, Дж. Гэлбрейт) и др.<sup>1</sup>, направленные на сочетание парадигм и потенциала информационно-технологической революции и человеческого фактора и с упором на формирование новых технологий.

Все же координатной сеткой, в рамках которой изыскиваются основные источники рационализации управления, остается человек. Посылок тому несколько. Во-первых, ресурс человека безграничен и возобновляем. Во-вторых, человек предельно разнообразен, переменчив и уникален. В-третьих, добро и зло, позитивное и негативное в человеке соседствуют, в разной пропорции проявляются при разных обстоятельствах, поэтому к распределению управленческой деятельности в рамках управляющей системы и формированию определенного стиля государственного управления нельзя подходить с абстрактных, умозрительных позиций и легковесно утверждать, что демократия, свобода, децентрализация, самостоятельность и т.п. представляют собой исключительно благо для управления. Все определяется качеством человеческого потенциала, вовлеченного в управление.

Вопрос состоит не в том (как это часто понимается), кто выполняет те или иные по характеру и объему управленческие функции и полномочия, а в том, как и с какими результатами совершается эта деятельность. Многие исторические факты свидетельствуют, что попытки бездумной ломки государственных органов управления, реорганизаций и трансформаций в среднем звене государственного управления, внедрения начал самоуправления на низовом уровне давали лишь одно последствие: потерю управляемости и «разбалансировку» общественных отношений.

**Основы распределения деятельности.** Распределение управленческой деятельности должно идти прежде всего на основании управленческих потребностей и интересов, объективных закономерностей и организационных форм управляемых объектов. Именно этим объясняется, например, та ситуация, при которой

---

<sup>1</sup> Кезин А.В. Менеджмент: теории управления организациями. М., 2002.

на уровне области, города или района постоянно удерживается определенный набор управленческих структур при любых формированиях, укладах, революциях и реформах. Всегда нужны жилищно-коммунальные, торговые, образовательные, здравоохранения, транспорта, связи, культуры и другие управляемые объекты, причем привязанные к конкретному местожительству людей. Есть объективная структура общественной жизнедеятельности, и она требует соответствующей структуры государственного управления и управленческой деятельности.

Важным условием правильного распределения управленческой деятельности является ее ориентация *на обеспечение реализации компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления*. Причем имеется в виду распределение управленческой деятельности не только внутри органа, но и вне его, ибо существует общая заинтересованность в надлежащей реализуемости компетенции всех организационных структур. Не дело, когда вышестоящий орган видит, что нижестоящий орган не справляется с компетенцией, и относится к этому безразлично. В государственном управлении все системно взаимосвязано, и слабая деятельность одних органов непременно сказывается на других.

Распределение управленческой деятельности обусловлено также *уровнем и новизной ее научно-технического и информационного обеспечения, наличием и состоянием освоения управленческих технологий*. Здесь важно многое: типовые образцы документации; унифицированная система показателей, адекватно характеризующих качество и количество соответствующих явлений; создание организационных и технических условий для оперативной и точной передачи нужной информации через все структурные звенья, подразделения и органы, вовлеченные в данные процессы; оснащенность компьютерами служебных мест; применение идентичных методов, процедур и операций анализа и характеристики изучаемых и программируемых объектов; актуальность методологии прогнозирования, программирования и планирования развития управляемых объектов и самих управленческих процессов и др. Все это должно быть направлено на реальное улучшение управления.

Большое значение в распределении управленческой деятельности имеет, наконец, действующая в системе государственного уп-

равления *философия и методология управления* со своими символами, ценностями, традициями, стереотипами, из которой исходят и на которую опираются поведение и действия людей. Такая философия и методология может объединять и мобилизовать людей на решение крупных государственных проблем, на возвышение Отечества, а может и, наоборот, разъединять и противопоставлять должностных лиц и иных участников управленческих процессов и тем самым разрушать само управление. При «негативной» философии и методологии управления происходит не распределение управленческой деятельности, а ее развал. В таком случае ситуацию не исправляет даже авторитарный стиль управления.

Естественно, что распределение управленческой деятельности как в целом в управляющей системе, так и в каждом государственном органе и органе местного самоуправления тогда приобретает смысл и превращается в соответствующий стиль государственного управления, когда оно получает надежную правовую регламентацию. В отличие от правового регулирования организационной и функциональной структур, компетенции органов, форм, методов и процедур ее реализации, правовая регламентация стиля управления (управленческой деятельности) должностных лиц и других служащих государственного аппарата имеет своим объектом личностную и коллективную деятельность персонала управления в рамках соответствующего органа государственной власти и органа местного самоуправления, связанную с реализацией его компетенции и поддержанием собственной жизнеспособности. Ее можно и должно рассматривать как одно из средств формирования и совершенствования научной организации управленческой деятельности.

**Назначение регламентации.** Цель правовой регламентации стиля государственного управления состоит в закреплении, удержании и «тиражировании» совершенных форм, методов, средств, способов, операций и процедур исполнения государственных должностей и реализации компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В связи с правовой регламентацией управленческой деятельности логично возникают весьма практические вопросы: *что регламентировать, в каком объеме и в какой форме?* В ряде научных суждений и практических рекомендаций порой просматривается стремление регламентировать и по содержанию, и по форме бук-

важно каждый шаг или каждый час государственного либо муниципального служащего. Такие попытки, однако, не приносили и не приносят искомого результата. Дело в том, что управленческая деятельность очень подвижна, переменчива, зависима от множества заранее непредвидимых обстоятельств и факторов, как внутренних, связанных с работоспособностью и жизнью служащих соответствующего органа, так и внешних, определяемых запросами и состоянием общественной среды. В государственных органах часто один работник заменяет другого или выполняет вроде бы не положенную ему по должности деятельность.

В этих условиях целесообразно сосредоточивать внимание лишь на описании комплекса вопросов, подлежащих ведению определенной должности (рабочего места в аппарате), и формах закрепления их анализа и оценки. Тогда в любое время можно воспользоваться результатами деятельности того или иного служащего, поручить кому-то другому исполнение данных функций, передать вопросы из ведения одного служащего другому. В результате создается «поле» маневра и для руководителя, и внутри самого управленческого коллектива. Кроме того, правовая регламентация управленческой деятельности должна быть таковой, чтобы она не бюрократизировала, не сковывала формальными запретами эту деятельность, а, наоборот, открывала простор для самостоятельности, инициативы, творчества, поиска все новых путей решения управленческих вопросов.

В среде ученых и руководителей также немало сторонников того, чтобы имелись инструкции либо положения по каждой должности с детальным описанием всего, что к ней относится. Однако это и невозможно осуществить в полном объеме и на должном уровне, и просто нецелесообразно. Квалификационные характеристики (правовые и организационные характеристики) государственных и муниципальных должностей, конечно, нужны, но вот конкретные проявления управленческой деятельности по их соблюдению вряд ли стоит прописывать. Здесь на первом месте стоит профессионализм государственных и муниципальных служащих. Сегодня управленческая деятельность даже в органах, построенных на принципе единоначалия, — дело коллективистское, осуществляемое большими или малыми управленческими коллективами и вовлеченными в управление гражданами, дело, в котором широко приняты взаимовыручка, взаимозаменяемость.

Следовательно, и регламентироваться оно должно таким образом, чтобы не разрушать, а именно развивать, укреплять коллективистские (корпоративные) начала в управленческой деятельности, обеспечивать в ней комплексность и эффективность. Это не означает, что не надо индивидуализировать способы исполнения должностей или описывать конкретные должности, но такая индивидуализация (описание) должна вестись взаимосвязанно в рамках определенного целого — структурного звена, подразделения, органа, их подсистемы. Необходимо в одном регламентационном акте рационально распределять совокупную управленческую деятельность и излагать как функции и полномочия по каждой должности (рабочему месту в аппарате), так и взаимосвязи и взаимозависимости между должностями, с тем чтобы каждый служащий знал и свою личную деятельность, и свое место в общей деятельности управленческого коллектива. Причем желательно, чтобы такой регламентационный акт имел у себя каждый служащий соответствующего структурного звена, подразделения, органа. В результате можно одновременно достигать нескольких целей: определять содержание и объем деятельности каждого служащего, оставлять широкое поле маневра управленческой деятельностью в органе, улучшать обмен информацией и опытом между служащими, обеспечивать взаимоконтроль за продуктивностью и качеством деятельности, формировать здоровые социально-психологические отношения в управленческом коллективе.

### **17.3. Усиление организованности управленческих процессов**

Совершенствование стиля государственного управления как постоянный процесс предполагает постановку, анализ и решение многих проблем. Но если попытаться их обобщить, то можно свести к тому, что в этом процессе главное — организованность всего, что составляет управленческую деятельность. Именно организованность (в предметном, атрибутивном и функциональном аспектах) управляющей и управляемых систем способствует рациональности и эффективности государственного управления.

**Описание должности.** Должность нуждается в четком определении ее места и значения в структуре деятельности коллектива любого органа по реализации его компетенции. Для этого она сама должна быть организована с точки зрения как внутреннего содержания деятельности (объем, функции, полномочия, формы и методы деятельности, ее показатели и оценки, стимулы и санкции и т.д.), так и внешних взаимосвязей с другими должностями (линии подчинения, сотрудничества, информационного, технического и иного обслуживания). Кроме того, каждая должность в органе нуждается в оформлении в праксеологическом (кабинет, стол, стул, другие предметы интерьера, освещение, доступ свежего воздуха и т.д.) и эргономическом (телефоны, узел связи с подчиненными, технические средства работы, компьютер с сопутствующими средствами и т.д.) отношениях.

В современных условиях процесс совершенствования или создания должностей призван идти таким образом, чтобы открывать все более широкие возможности для самостоятельной, творческой и ответственной деятельности, способствовать самовыражению каждого человека, занимающего определенную должность. Как обоснованно писал польский ученый С. Ковалевски, если путем соответственно сформулированных задач и полномочий должностного лица в какой-то мере обеспечены условия для самовыражения, то тем самым мобилизуется мощный фактор мотивации, чего не сможет дать никакая формальная дисциплина. Управленческая деятельность тогда обеспечивает принцип самовыражения, когда она: 1) соответствует способностям и влечениям исполнителя; 2) самостоятельна; 3) соответствует квалификации; 4) создает лучшие условия для самоконтроля; 5) обеспечивает влияние на формирование методов исполнения; 6) комплексна и разнообразна; 7) является понятным, нужным и полезным элементом более крупного и известного исполнителю целого; 8) наглядно способствует удовлетворению насущных общественных потребностей<sup>1</sup>.

**Организация подразделений.** Следующая задача заключается в организации групп должностей или, иными словами, в организации звеньев и структурных подразделений органов. Тради-

---

<sup>1</sup> Ковалевски С. Научные основы административного управления / пер. с польск. М., 1979. С. 24–25.

ционно в основу формирования должности и звена (структурного подразделения) ложится *принцип специализации*. В общем это обоснованно, но до известных социально-психологических пределов, переход через которые резко снижает интерес к исполнению должностей. Учитывая все возрастающие требования к комплексности управления, сегодня можно ставить вопрос о том, что не только должность по своему содержанию должна становиться все более разнообразной, но и структурное звено, подразделение в плане содержания решаемых вопросов тоже должно становиться все более комплексным. Речь идет о горизонтальной концентрации управленческих функций. Подобная концентрация имеет ряд преимуществ: делает содержательной, насыщенной и интересной управленческую деятельность, способствует взаимобмене информацией, знаниями и опытом, обеспечивает безболезненное замещение отсутствующих, усиливает влияние взаимного контроля, повышает надежность информации, сокращает расстояние между руководителями и исполнителями, улучшает межличностные контакты и способствует позитивному решению многих вопросов совершенствования стиля государственного управления.

Кроме того, выбор горизонтального расчленения, «поля» структурного звена (подразделения) органа свидетельствует о понимании сущности управления и управленческих процессов, ибо чем меньше у руководителя подчиненных, тем больше он их опекает, лишает самостоятельности и ответственности и тем меньше в звене реализуется внешних управленческих функций. Он демонстрирует также правильность распределения мощности аппарата органа между руководящим и исполнительским составом, поскольку чем больше в органе руководящих должностей, тем больше передаточных «узлов» и меньше возможностей для серьезной исполнительской деятельности. Сказывается здесь и уровень демократизма в организации органа: чем сложнее вертикальная структура, тем больший разрыв между первым руководителем и исполнительским составом и сложнее их контакты.

Конечно, в горизонтальном расчленении структурного звена (подразделения) органа, да и самого органа, если он небольшой, действует важное ограничение — *норма управляемости*. Критериями последней являются: а) реальный объем внимания и других интеллектуальных качеств, которыми обладает средний руководитель, выражающийся, в частности, в частоте и количестве ин-

формации, которую он способен удерживать в памяти и обрабатывать; б) гарантированность квалифицированного решения вопросов, входящих в сферу деятельности возглавляемого звена или подразделения. Исходя из отечественной и зарубежной практики можно признать, что норма управляемости в среднем составляет: один руководитель на семь непосредственно подчиненных (1 : 7), с возможными вариациями в зависимости от уровня и сложности управленческих процессов в пределах от 5 до 9 человек.

**Должность руководителя.** Еще одна задача усматривается в организационном обеспечении исполнения должности руководителя. Организация деятельности руководителя играет решающую роль в формировании определенного стиля функционирования возглавляемого им органа, подразделения или звена. По этой причине анализу возникающих здесь вопросов в научной литературе уделяется значительное внимание. В частности, многие полагают, что должность руководителя должна быть организована так, чтобы она одновременно позволяла: постоянно вырабатывать, чувствовать и обеспечивать стратегию управленческой деятельности, вести ее к строго намеченным целям; способствовать правильному распределению времени на рассмотрение и решение срочных (оперативных) и важных (определяющих, перспективных) дел; обеспечивать выявление проблем, а не только их симптомов; создавать условия для сохранения свободы маневра при выборе вариантов решений и распоряжения ресурсами; правильно распределять задачи, поручения и координировать деятельность подчиненных; поддерживать широкие контакты с окружающей средой и получать от нее нужную информацию; обоснованно группировать возникающие задачи в зависимости от их источника и актуальности.

Правильное исполнение должности руководителя важно и по социально-психологическим основаниям: позволяет поддерживать работоспособность в течение дня, сохранять настроение, передавать в процессе контактов уверенность, ясное понимание проблем, формировать в коллективе нужный микроклимат. Руководитель обязан всегда находиться в состоянии равновесия духа, поскольку вся его деятельность — это общение с людьми, при котором его самочувствие активно передается другим. При управлении людьми нужно придерживаться следующих правил: поддерживать у подчиненных чувство самоуважения; концентрировать внимание

на проблеме, а не на личности; использовать метод подкрепления, т.е. выработки у человека ожидания положительной, поощрительной реакции за хорошее выполнение поручений; активно, с интересом слушать; выдвигать ясные требования и придавать определенность, надежность контактам с работниками<sup>1</sup>.

**Оптимизация совещаний.** Сложность управленческих процессов, необходимость их постоянной координации, демократизм форм и методов государственного управления обуславливают широкое применение в управленческой практике совещаний, целями которых являются сбор, обмен, синтезирование информации, генерирование идей, обсуждение различных научно-технических, организационных, экономических, социальных вопросов, принятие коллегиальных решений, постановка задач подчиненным.

Результативность совещаний определяется несколькими условиями: административно-правовыми, связанными с компетенцией соответствующего совещания (что оно может?), организационно-функциональными, выражающимися в характере его подготовки и порядке проведения (готово ли оно и использованы ли его возможности?), социально-психологическими (заинтересованы ли участники в данном совещании?), физиологическими (каково самочувствие участников, их способность выдавать и усваивать информацию?), техническими (вооруженность средствами записи и фиксации информации). Разумеется, совещание тогда принесет желаемый эффект, когда все условия в равной мере будут соблюдены, поэтому при подготовке совещания необходимо четко определять, что требует обсуждения, когда провести совещание, кто должен в нем участвовать, как следует провести обсуждение вопросов, вынесенных на совещание.

Исследователи, занимающиеся вопросами повышения эффективности совещаний, рекомендуют: не проводить совещания часто и по мелким вопросам (это раздражает участников, особенно постоянных, и расхолаживает их); выносить на совещание не более двух-трех вопросов, притом тематически взаимосвязанных между собой; приглашать на совещания только тех лиц, которые непосредственно заинтересованы в обсуждаемых вопросах или

---

<sup>1</sup> *Планкетт Л., Хейл Г.* Выработка и принятие управленческих решений / пер. с англ. М., 1984. С. 133–136.

соприкасаются с ними (на совещании должны быть участники, а не присутствующие); ограничить круг участников, с тем чтобы все могли принять участие в обсуждении; с повесткой дня совещания знакомить заранее, чтобы у потенциальных участников было время подготовиться к нему; совещание проводить в форме свободной дискуссии, диспута, «мозговой атаки» с вовлечением всех участников, наиболее продуктивны те совещания, которые проводятся в первой половине дня, пока люди не устали, продолжительностью не свыше двух-трех часов, с обязательным перерывом для отдыха, свободного обмена мнениями и подготовки к выступлениям; совещание протоколировать и завершить подведением итогов обсуждения и утверждением общевыработанной точки зрения<sup>1</sup>.

При проведении совещаний и подобного рода организационных мероприятий (заседаний, конференций, симпозиумов, коллоквиумов и т.д.) особого внимания заслуживает вопрос об их *целесообразности*. К сожалению, в практике управления этот вопрос редко кто ставит: для любого руководителя созывать совещания проще всего, тем более что таким образом демонстрируется его «активность»; никто не считает экономическую сторону совещаний, связанную с отрывом людей от работы, их переездами, проживанием в гостиницах и т.п.; еще меньше задумываются над социально-психологическими издержками; не выявляется и не оценивается тот реальный управленческий импульс, который порождается совещаниями и влияет на управляемые процессы. Поэтому дальнейшее совершенствование стиля государственного управления прямо предполагает анализ и оценку каждого совещания с точки зрения целесообразности, экономичности и управленческой эффективности.

**Использование опыта.** Усиление организованности управленческой деятельности во многом зависит от изучения, обобщения, оценки, распространения и использования того опыта, который вырабатывается, отшлифовывается и накапливается в ее процессах. С одной стороны, он является результатом практических испытаний, проверок, опробований на деле разнообразных управленческих элементов. Только практика свидетельствует о том, как

---

<sup>1</sup> См.: Манко Г. Организация и проведение технических совещаний / пер. с англ. М., 1974.

действуют те или другие элементы, как они реально вписываются в управленческие процессы, что дают при реализации управленческих целей и функций. С другой стороны, творчески мыслящие, инициативные, одаренные должностные лица всегда привносят в исполнение своих должностей что-то новое, переосмысленное, оригинальное, нестандартное. Важно постоянно изыскивать образцы совершенной управленческой деятельности, изучать секреты ее высокой отдачи, закреплять их в традициях, навыках и других нормах управления и активно популяризовать.

К началу XXI в. накоплен огромный как национальный, так и мировой опыт различных видов и социальных типов управления. Пройдены этапы монархических форм правления, диктаторских политических режимов, войн и кризисов, каждый из которых чем-то обогащал человечество, даже в негативном плане. Более 60 послевоенных лет углубляется понимание достоинств и слабых сторон демократии и отрабатываются механизмы ее рационализации и повышения эффективности. Созданы и выверены на практике многие управленческие технологии. В целом известны правовые способы обеспечения управления, процедуры и критерии отбора и развития персонала управления. Активно продвигается компьютеризация работы с управленческой информацией. Понятна роль стимулирования и ответственности в достижении необходимых управленческих результатов. Не хватает порой одного: желания и воли всем этим овладеть. В данном вопросе нельзя полагаться только на стремление индивидуума изучить что-то лично важное для него. Освоение опыта управления должно быть организовано и стать обязательным атрибутом стиля государственного управления, тем более что в будущем человечество ждет проблемы большой сложности. Без высокой организованности управленческих процессов решить их будет трудно.

## **17.4. Резервы рационализации стиля государственного управления**

Резервы рационализации стиля государственного управления содержатся в каждом управленческом элементе (цели, функции, структуре, форме, методе и т.д.) и в каждом управляющем компо-

ненте (системе и подсистеме органов, отдельном органе, любом должностном лице). Речь идет лишь о некоторых резервах (направлениях развития) стиля государственного управления, которые наиболее очевидны, обширны и легко вводимы в практику.

**Ориентация на управляющие воздействия.** Реальность, действительность, «бытие» управления проявляются только и исключительно в управляющих воздействиях на соответствующие процессы. Если есть управляющее воздействие, которое на самом деле поддерживает процесс в определенном, лучше всего в оптимальном, состоянии, изменяет, преобразовывает, развивает его, то, значит, существует и управление. Если же нет управляющего воздействия, не доходит оно до процесса, не затрагивает его, то и нет управления, несмотря на обилие принятых решений, проведенных организационных мероприятий, волевых усилий руководителей. Управленческая деятельность тем самым имеет *подсобное, обслуживающее значение* по отношению к управляющим воздействиям, призвана их формировать и реализовывать. Управляющие воздействия — это объективация управленческой деятельности, и лишь через них последняя может анализироваться и оцениваться.

Главные и самые сложные вопросы, всегда стоящие перед управлением, заключаются в следующем: что нужно для того, чтобы управляемый процесс шел интенсивно и с высоким эффектом, как его внутренняя саморегуляция должна сочетаться с «внешним» управлением, какова достаточность его для оптимального функционирования управляющих воздействий (по объему, содержанию, напряженности, плотности и т.д.)? Среди профессионалов-управленцев все еще бытует мнение, что чем больше будет указаний, нормативных регуляторов, контроля, опеки и тому подобных управленческих «акций», тем люди будут больше работать и лучше себя вести, а значит, и управляемые процессы пойдут. Кажется, жизнь тысячи раз опровергала такое мнение, но оно все еще очень распространено: и пишутся, нужно или не нужно, решения, информации, распоряжения, справки, заседают и заседают, без конца проверяют и работают не по существу, а по формальным и бюрократическим признакам.

Для надлежащего функционирования управляемых процессов (творческой, созидательной, воспроизводительной деятельности людей) вовсе не нужно множества управляющих воздействий.

Управляемым процессам нужны: адекватные организационные формы, связанные с соответствующими конкретными видами деятельности; четко обозначенные цели, отвечающие интересам людей и активизирующие их деятельность; нормы, нормативы, правильно регулирующие внешние (для общества, для других процессов) параметры деятельности и дающие простор для инициативы и самостоятельности; ресурсное и научно-техническое обеспечение; стимулы, удовлетворяющие определенные интересы или создающие для этого основу, и меры ответственности; демократические процедуры контроля и оценки результатов деятельности.

Сформированное управляющее воздействие должно быть непременно реализовано, т.е. доведено до управляемого процесса и внедрено в его организацию и функционирование. Этот момент следует особо учитывать, поскольку управляющая система — это иерархическая структура, в которой исполнительские звенья воспринимают управляющие воздействия, выработанные в вышестоящих звеньях, дифференцируют их, передают и доводят до управляемых процессов. Еще нередко управляющие воздействия большого потенциального заряда, сформированные высшими либо федеральными исполнительными органами, «зависают» в управляющей системе и вследствие этого не оказывают реального влияния на управляемые процессы.

Значит если формирование актуальных управляющих воздействий является *первой целью*, на которую призвана ориентироваться вся управленческая деятельность, то *второй целью* ее служат доведение и внедрение таких управляющих воздействий в каждый соответствующий управленческий процесс.

**Продуктивность деятельности.** Речь идет о продуктивности управленческой деятельности как резерве рационализации стиля государственного управления. В управленческой деятельности невозможно нормирование труда, ибо в ней все усилия носят интеллектуальный, творческий, коммуникационный характер, но это — особое практическое творчество, характеризующееся единством мысли и дела. Целесообразно по каждому органу, по каждой должности формировать систему усилий: «мысль (идея) — действие — реакция (управляемых процессов) — результат (объективный)», которая, во-первых, способствовала бы повышению уровня управления, а во-вторых, позволяла бы постоянно анали-

зировать и оценивать творческую и практическую стороны служебной деятельности соответствующих должностных лиц.

Управленческие решения всегда направлены на перевод в новое состояние какой-либо ситуации или проблемы. Их ценность определяется той идеей, мыслью, знанием, подходом, которые найдены при анализе и моделировании «управляемой» ситуации либо проблемы. Удачи здесь редки, много ненужной рутины, следовательно, тем более высоко надо ставить озарения, открытия, оптимальные варианты решений. Жаль, что о творческом начале в управлении часто забывают.

Продуктивность характеризует отдачу от применяемых форм, методов и процедур управленческой деятельности, от способностей, таланта, знаний и умения должностных лиц. Анализ продуктивности обеспечивает выявление, сравнение и оценку нескольких взаимопереходящих друг в друга *явлений*: а) связь целей управления с целями и закономерностями общественной жизнедеятельности; несовпадение первых со вторыми резко снижает продуктивность управленческой деятельности; б) зависимость между идеальными моделями, выраженными и закрепленными в управленческих решениях, и практическими результатами, полученными вследствие их реализации, — так обнаруживаются актуальность и обоснованность управленческой мысли, ее адекватность общественным запросам; в) эффективность используемых средств и механизмов в их соотношении с целями и объективными результатами управления; г) совпадение (наложение) общекультурных, деловых и личностных качеств должностных лиц и сложившихся стереотипов управленческой деятельности; д) диапазон между провозглашенной свободой и самостоятельностью управленческой деятельности и реальными условиями практического использования этих возможностей; е) творческая активность персонала управления.

Все эти взаимопереходящие явления должны приобрести больше динамики, практичности и результативности. Для этого очень важно не разделять и не противопоставлять творческую, поисковую и непосредственно практическую стороны в управленческой деятельности, а постоянно осмысливать ее и внедрять в практику.

**Развитие коллегиальности.** Большими возможностями в качестве резерва рационализации стиля государственного управления обладает коллегиальность, причем не только как принцип

построения органов государственной власти и местного самоуправления, но и как *форма организации* управленческой деятельности. В условиях все большего усложнения и разнообразия управленческой информации, усиления динамизма управленческих процессов, расширения комплексности, системной взаимозависимости разрешаемых вопросов коллегиальность управленческой деятельности выступает важнейшей предпосылкой ее рациональности. Ведь только надлежащая интеграция различных по содержанию знаний, умения и опыта, всесторонний учет многообразных целей, интересов и ценностей, причин и следствий дает возможность подготовить и реализовать оптимальное управленческое решение или действие. Значит, необходимо все категории управленческих кадров приучать к коллегиальной деятельности, умению в ее рамках выражать собственное мнение и воспринимать чужое, методике организации и проведения «мозговой атаки», уважению к коллективно принятым решениям и другим навыкам и социально-психологическим факторам, связанным с рациональной и эффективной совместной деятельностью.

Коллегиальность управленческой деятельности не следует путать с панибратством, бесконечным заседательством, спорами друг с другом, иными негативными проявлениями. Она осуществляется в рамках субординации и призвана ее укреплять, а не расшатывать.

Во-первых, коллегиальность — не самоцель стиля государственного управления, а лишь средство интеграции интеллектуальных и организационных усилий, которое применимо в тех случаях, когда такая интеграция и возможна, и необходима.

Во-вторых, коллегиальность не заменяет и не подменяет индивидуальности и ответственности ни одного из ее участников — она действительна лишь при полной свободе и равноправии на всех стадиях управленческого цикла.

В-третьих, правильно действующая коллегиальность предполагает, что на основе коллективно выраженной воли соответствующий организатор исполнения решения имеет самые широкие полномочия и может и обязан действовать как единоначальник, воплощающий в своих велениях общие замысел, стремление и волю.

Если следовать объективной тенденции демократизации управления, то коллегиальность должна распространяться на орга-

низацию и деятельность все большего числа органов государственной власти и органов местного самоуправления, становясь постепенно доминирующим элементом стиля государственного управления.

Резервом рационализации стиля государственного управления выступают также *анализ и оценка состояния и качества* управленческой деятельности. Порой этот процесс отождествляют с критикой и самокритикой, что совсем не одно и то же. История показала фарисейство процесса критики и самокритики, который часто сводился к унижению людей и сведению счетов. Анализ и оценка имеют другую цель: получить правдивую информацию об управляемом процессе.

Правда необходима всегда и везде в любых человеческих отношениях.

В управленческой деятельности информация должна быть предельно точной. Дело в том, что в управлении решения принимаются во многих случаях при недостаточности информации, в динамичной, подчас экстремальной обстановке, в столкновении интересов, позиций, в условиях неопределенности грядущих событий. И если в таких сложных ситуациях, требующих напряжения всех сил, использовать неправдивые сведения, опираться на ложные данные, иметь в распоряжении лишь полуправду, то легко представить, каковыми по содержанию и эффективности могут быть управленческие решения и действия.

Часто трудно понять, а что же на самом деле происходит в тех или иных органах государственной власти и органах местного самоуправления, в определенных управленческих процессах.

Реальные возможности, с одной стороны, открытости, доступности государственного управления для общественного анализа и оценки, а с другой — нацеленности самих управленческих кадров на поиск истины, на утверждение правды в управлении и об управлении все еще далеки от необходимых для рационализации государственного управления.

**Расширение коммуникации.** Наконец, существует такой резерв рационализации стиля государственного управления, как развитие коммуникативности управляющих компонентов с гражданами, обществом. Контакты, взаимосвязи управленческих кадров как с отдельными гражданами, так и с их группами представляют собой важнейшую внешнюю сферу их деятельности, сферу

с огромным разнообразием политических и социально-психологических рецепторов. Здесь на уровне часто обыденного сознания и групповой психологии формируются такие представления, отношения и реакции на управление, которые потом трудно преодолевать самыми положительными и сильными политическими и идеологическими средствами. Ведь посредством таких контактов с соответствующими лицами управление воспринимается самым непосредственным образом, связывается с этими лицами (как бы персонифицируется через них) и, исходя из произведенного впечатления, интерпретируется.

Контакты с людьми в управленческой деятельности должны всегда учитывать весь спектр заложенных в них возможностей влияния на людей. Это и обстановка кабинета и того места, где происходят контакты, и конкретное место в кабинете, занимаемое собеседниками, и их взаимное расположение, и внимание, уделяемое беседе, и желание понять собеседника (или собеседников), и одежда должностного лица, и его манеры, язык, личное обаяние, и многое другое. Принцип контактов может быть только один: на равных, с подлинным уважением к человеку, независимо от места, занимаемого им в социальной или профессиональной структуре, ибо в обществе нет видов работ и рода занятий, которые ему не были бы нужны.

Особо интеллектуально и психологически следует готовиться к контактам с массовой аудиторией, ибо при таких встречах должностные лица оказывают влияние сразу на многих людей. Подобные контакты тоже следует сделать естественным, привычным явлением и отказаться от тех все еще существующих представлений, когда приезд в трудовой коллектив или населенный пункт руководителя даже областного масштаба рассматривается как выдающееся событие.

Нельзя не сказать о неформальных и внеслужебных контактах, при которых должностное лицо, как правило, тоже воспринимается в соответствии со своим статусом. Эти контакты должны способствовать укреплению авторитета должностного лица и того государственного органа, который он представляет.

Большое влияние на стиль управленческой деятельности оказывает *политическая, управленческая и правовая культура управленческих кадров*. Здесь действуют прямые зависимости, обуславливающие необходимость постоянного развития культуры каждого

управленца. На это должны быть направлены и самообразование, и самовоспитание, и действие соответствующей системы подготовки и повышения квалификации управленческих кадров, и социально-психологический микроклимат в управленческом коллективе определенного органа.

Разумеется, в обеспечении коммуникативности управления большое значение принадлежит языку, письменному и устному. Язык позволяет понимать управленческие решения, смысл выступлений должностных лиц, налаживать контакты по горизонтали, усваивать цели управления, откликаться на стимулы и вершить многие другие управленческие дела. Между тем в последние годы в язык общения, в том числе и русский, привнесено много «шумов»: и архаизмы, и жаргонизмы, и заимствования, которые используются даже в тех случаях, когда есть родные синонимы. В результате человек не только со средним и высшим образованием, но и более подготовленный с трудом вникает в суть информации, в том числе и управленческой. Нужно обращаться ко многим словарям, чтобы только растолковать смысл тех или иных слов. Сохранение подобного положения с языком чревато утратой в управлении соответствующих коммуникативных функций либо их осложнением.

В стиле государственного управления нет мелочей, все имеет значение и влияет на его уровень.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Что такое стиль государственного управления? Назовите его свойства и разновидности.
2. Как лучше распределять и регламентировать управленческую деятельность?
3. Назовите способы обеспечения организованности управленческих процессов.
4. В чем вы видите резервы рационализации стиля государственного управления?

## Глава 18

# ОБЪЕКТИВАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

### 18.1. Смысл объективации государственного управления

**Предмет объективации.** С первых глав учебника (1.3 и 4) и практически через все последующие ставился и отслеживался вопрос о том, как субъективность управления (сознание и волю управляющих) «сблизить» с объективными тенденциями, закономерностями и формами общественной жизнедеятельности, придать ему свойства обусловленности и обоснованности и, таким образом, обеспечить рациональность его влияния на сознание, поведение и деятельность людей. Данный процесс (3.2) именовался *объективизацией государственного управления* и раскрывался как набор действий по наполнению (насыщению) элементов управления и сознания управляющих компонентов общественно актуальными запросами, естественно-природными и общественно-историческими закономерностями, реальными потребностями, интересами, устремлениями и волей людей.

Было показано, что существует много трудностей на пути должной объективизации государственного управления, а между должным и сущим всегда можно обнаружить определенную дистанцию.

Многое здесь объясняется как тем, что еще на стадиях анализа управленческих ситуаций, моделирования возможных вариантов и их выбора, подготовки и принятия управленческих решений были совершены ошибки, посеяны иллюзии, избраны ложные цели, привнесено немало субъективизма и пр., так и тем, что принятые решения были плохо исполнены, отклонены по замыслу, не контролировались, да и итоги их исполнения мало кого

интересовали. Вообще, в российской управленческой практике редко рассматривают, *что, как и почему* происходит с уже принятыми управленческими решениями, как они воплощаются в жизнь, как реально преобразовывают общественные процессы, что дают для укрепления страны и благополучия людей, где и в чем проявляются их результаты.

В связи с этим наряду с объективизацией государственного управления актуален *обратный процесс* превращения субъективности управленческих решений в объективную действительность. Это процесс *объективации*, состоящий из двух явлений: во-первых, реализации того, что представлено в управленческом решении в виде идеи, замысла, модели, проекта, программы, плана, задания, поручения и т.д., в реальную жизнь, в сознание, поведение и деятельность людей, в состояние управляемых объектов, и, во-вторых, измерения и оценки того, что же получилось в итоге, в каком объеме и качестве достигнуты поставленные цели. Посредством данного процесса можно установить, насколько субъективное превратилось в объективное и какие ошибки и упущения были сделаны при объективизации управления, а также при реализации принятых управленческих решений. Объективация является важнейшим и основным свидетельством того, что управление действительно связано с жизнью людей, их нуждами и помогает в их удовлетворении. Она раскрывает конструктивные, созидательные (или наоборот) возможности управления и сигнализирует обществу (по принципу обратной связи) о его состоянии.

Вся проблема заключается в том, где и в чем фиксируется конечный итог объективации. Это есть основа основ данной теоретической модели, ибо одни следствия будут, если такой итог искать в самих органах государственного управления и органах местного самоуправления (скажем, вышестоящие органы анализируют поведение и деятельность нижестоящих), и совсем другой, когда искомым итог проявляется в управляемых объектах — в состоянии множества процессов и поведении людей, образующих воспроизводственную жизнь общества. Отсюда следует и подход к эффективности и ее критериям.

Однако несмотря на то что уже много десятилетий и во множестве публикаций я показываю суть объективации, указанное определяющее основание остается непонятым. По-прежнему уп-

равление рассматривается как деятельность, а эффективность в рамках деятельности субъекта в целом или отдельных органов государственной власти измеряется по моделям «затраты – результат», «цели – ресурсы – результат», где все элементы являются неопределенными<sup>1</sup>. Ведь не всегда цели субъектов управления соответствуют целям управляемых объектов (пример, 1990-е гг. в России); в реализации целей субъекта управления участвуют также управляемые объекты со своими ресурсами. Да и затраты в процессах функционирования субъекта управления имеют иной характер, чем в управляемых объектах. Значит, предлагаемые в большинстве критерии эффективности управления – ценностно-рациональный, целерациональный и прагматический – соотносятся лишь с субъектом управления (его идеалами, ценностями и целями) и соответственно ничего не говорят о том, как же управление влияет на управляемые объекты. А подобных субъективистских элементов может быть сколько угодно. Порой субъекты власти-управления реализуют такие цели, что после них на Земле остается одна разруха.

Управление все еще отождествляется с видами воспроизводственной деятельности, на входе которых есть какие-то цели и ресурсы (затраты), а на выходе – товар, услуги, прибыль. Соучастие власти превращается не в фактор организации и регулирования, а непосредственно в источник услуги и прибыли. Существует мнение, что «техническая эффективность» государственного управления определяется степенью достижения целей деятельности с учетом (заметьте. – Г. А.) «общественных целей». *Экономическая эффективность государственного управления* определяется как отношение стоимости объемов предоставленных услуг к стоимости привлеченных для этого ресурсов<sup>2</sup>.

Замкнутость в субъекте управления означает отрыв государственного управления от потребностей, интересов и целей общества, объективных условий и форм его жизнедеятельности.

**Характер объективации.** Объективация никогда не может быть абсолютной, поскольку при реализации управленческих

---

<sup>1</sup> Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: курс лекций. Ростов н/Д., 2000. С. 238–256.

<sup>2</sup> Государственное управление. Основы теории организации: учебник. М., 2000. С. 335.

решений почти всегда возникают препятствия или ограничения в виде недостатка знаний и информации, ресурсов и методов, желания и настойчивости, других обстоятельств, которые подчас трудно прогнозировать. Тем самым объективация управления является во многих случаях относительной, что следует понимать и рассматривать как неизбежное и естественное. Не стоит забывать и о том, что может быть немало ситуаций, когда и хорошо, что объективация не состоялась или осуществилась условно, формально. Не приведи Господи, если бы все, что возникало часто в голове тех или иных управляющих, да еще высокого ранга (с большой властью), непременно исполнялось!

Вместе с тем существует *реальная проблема меры относительности* объективации, указывающая, насколько, как и с какими результатами реализуются в жизнь управленческие решения и как управление выполняет в обществе свою социальную роль. Надо знать каждую меру, уметь ее определять и оценивать, поскольку общество на все виды и формы управления выделяет большие средства: материальные, финансовые, информационные и человеческие.

Объективация управления представляет собой объемный и сложный процесс, и необходимо видеть его общие и частные параметры, а также ступени, ведущие от частного (локального) к общему. Конечно, для значительного числа управленческих решений и действий их объективация может наступать как в пределах государственного аппарата, так и в рамках отдельного органа (например, назначение на государственную должность, выделение финансовых ресурсов для определенных целей, реорганизация структур, отмена незаконных управленческих актов и др.). Нередко в этом и видят суть объективации и ограничивают ее познание анализом таких процессов.

Но подлинную общественную ценность объективация управления приобретает в управляемых объектах, в области воспроизводства материальных и духовных продуктов и социальных условий жизни. Только тогда, когда экономический, социальный и духовный процессы удовлетворяют общественные, коллективные и личные потребности и интересы, характеризуются должной динамикой и устойчивостью, способствуют общественному прогрессу, можно полагать, что управление есть на самом деле, его направляющий, организующий и регулирующий потенциал

практически проявляется, а управленческие решения и действия реализуются в жизни.

**Специфика объективации.** Объективация государственного управления (в отличие от других видов управления) имеет специфические проявления. Прежде всего она происходит в масштабах всего общества, осуществляется во всех его сферах. И принципиально важно иметь равномерную, согласованную объективацию, способствующую тому, чтобы все области общественной жизни развивались взаимосвязанно, скоординированно и в едином ритме. Ускоренное («опережающее») развитие какой-либо одной или двух областей общественной жизни при отставании или замедлении других рано или поздно приводит к тому, что отставшие области не могут пользоваться результатами ушедших вперед, а передовые в свою очередь теряют резервы, взаимосвязи, и их рывок в целом дает незначительную пользу обществу, хотя затрат на него понесено порой довольно много.

Взаимозависимости между всеми сферами общества, внутри сфер, между всеми общественными ячейками представляют собой *основной фактор* целостности общества, ведущий *источник* его развития и *определяющую парадигму* государственного управления. Об этом не стоит никогда забывать, даже если управление осуществляется в маленьком городе или поселке, ибо допускаемые здесь ошибки очень дорого обходятся обществу и конкретным людям. Возможно, что и предыдущие исторические рывки, начиная с Петра I, не приносили искомым результатов как раз по причине того, что они были узконаправленными, ограниченными, не вели к устойчивым и воспроизводимым изменениям во всех сферах общества.

Из сущности государства, выступающего структурой, которая олицетворяет единство, суверенность общества, вытекает следующий важный аспект, раскрывающий объективацию государственного управления. Имеются в виду *исторический смысл и значение* объективации, при которой получаемые результаты и последствия не носят скоротечного, сиюминутного характера, а обладают устойчивостью во времени и пространстве, способностью к нарастающему воспроизводству и обеспечению (гарантированию) прогрессивного общественного развития. Дело в том, что по многим управленческим решениям и действиям может наступать неоднозначная, противоречивая объективация, на

поминающая кривую с подъемами и спадами. Есть соблазн выдавать за результаты управления только участки подъемов, относя спады к объективным причинам, якобы независимым от управления. При таком выборочном подходе для органов государственного управления или органов местного самоуправления складывается благоприятная картина, в то время как общественные процессы вызывают тревогу у людей, специалистов и не соответствуют запросам общества.

Кстати, по этому проявлению объективации отчетливо просматривается отличие государственного управления от других видов управления. В последних успех в достижении локальных целей (прибыль, получение ресурсов, проделывание выгодной операции и т.д.) может считаться достаточным в объективации их решений и действий. Для государственного управления подобного слишком мало: ему необходимо прогнозировать последствия данных решений и действий минимум на 50 лет, всегда иметь в виду историческую перспективу. Опыта здесь у нас предостаточно, когда успехи либо победы доставались такой ценой, что через некоторое время от них не оставалось ничего, разве что памятная дата да ностальгия по свершенному, без анализа его цены.

При объективации государственного управления большое значение имеет также *соотношение между прямыми результатами управления и побочными, косвенными*, которые не прогнозировались, не предполагались, но объективно возникают. Прямые результаты связаны обычно с целями управления и свидетельствуют о том, насколько полно и разумно эти цели воплотились в общественной жизнедеятельности людей и что они принесли им. Побочные результаты имеют более глубокий смысл и раскрывают саму обусловленность и обоснованность целей управления, их связанность с другими общественными явлениями. Выявление результатов управления требует серьезной работы. Здесь аналитиков подстерегают две крайности: можно, с одной стороны, все, что произошло или происходит в обществе, выдавать за осуществление управления, хотя многое имеет чисто объективные источники, а с другой — игнорировать управление и считать происходящее в обществе только следствием действия объективных, возможно и стихийных, механизмов.

Поскольку государственное управление осуществляется в пределах субъективного фактора и ради него (оно есть воздействие

одних людей на других во имя их интересов), то при его объективации во внимание должны приниматься главным образом социальные результаты и последствия, не просто производственные, технологические и экономические показатели, а их преломление, в одном аспекте, через обеспечение потребностей общества и поддержание его целостности и динамики, а в другом — через удовлетворение запросов людей, создание им условий для трудовой и благополучной жизни, сохранение здоровья и нравственной чистоты. Значит, объективация государственного управления имеет многоэлементное содержание, воплощается в огромном разнообразии предметов, явлений и процессов, актуальных для жизни общества и отдельных граждан.

## 18.2. Комплексный характер результатов государственного управления

**Объективные факты управления.** Проблема измерения объективации государственного управления упирается прежде всего в понимание и выделение его результатов — объективных фактов управления. В обществе действует множество видов управления и механизмов общественной саморегуляции, которые только в совокупности придают ему определенный уровень управляемости, поэтому очень непросто в многообразии реальной жизни выделить собственно государственное управление, найти результат именно его активности и силы (управленческих решений и действий), измерить и оценить последний. Здесь отчетливо видятся три аспекта соответствующего анализа.

Первый состоит в выяснении того, *действительно ли возник результат государственного управления*. Или, иными словами, то, что происходит и получается в обществе, является ли на самом деле результатом государственного управления, а не действия других общественных компонентов. Нередко влияние естественно-природных и общественно-исторических закономерностей и сил, а то и вовсе стечение определенных обстоятельств, чисто случайных, выдают за результаты государственного управления. То же происходит, когда срабатывают саморегулятивные механизмы управляемых объектов. Кроме того, порой на один и тот же управляемый объект воздействует несколько субъектов различных

видов управления, отчего возможна подмена зависимостей от управленческих решений и действий и возникших результатов управления. А для оценки рациональности государственного управления необходимо знание конкретной зависимости между управленческими актами и порождаемыми ими результатами.

Второй аспект связан с поиском и определением *источника результата управления*. В государственном управлении действуют различные органы, юридические документы, организационные меры разного уровня, многообразные ресурсы, методы, знания, инициативы и воля многих людей и т.д. В итоге они способны давать определенный результат.

Здесь целесообразно выявление того, что же из всего вовлеченного в управленческие процессы выступило действительным источником соответствующего конкретного результата управления: профессионализм ли и талант управляющих, который стоит осознать и оценить, качество ли правовых документов, свидетельствующее о развитости и хорошем уровне законодательства, или подобное явилось следствием чрезмерных материальных и финансовых затрат, сверхнапряжения многих людей? Для анализа управления актуальны как достигнутый результат государственного управления, так и его конкретный источник.

Тем более что у нас имеется горький опыт того, как в действительности достигнутое за счет разрушения природы и человеческого потенциала выдавалось за результаты мудрости вождей — управляющих. Знаменитое изречение «мы за ценой не постоим», которым даже гордились, при объективном просчитывании оказывалось не чем иным, как умышленным самообманом, ибо цена любого деяния всегда существует, имеет значение и расплачиваться приходится очень длительное время, нередко и веками.

Третий аспект заключается в наличии сочлененности, *взаимозависимости между целями (задачами), представлениями и моделями, заложенными в управленческих решениях и действиях, и реально полученными результатами государственного управления*. Такая связь крайне важна, иначе нет смысла говорить о какой-либо социальной ценности и эффективности управления. Как известно, в самых сложных, предельно критических, экстремальных ситуациях общество, его отдельные структурные части благодаря разуму и усилиям людей сохраняются, выживают, даже получают развитие. Но все это вряд ли можно напрямую ставить в заслугу управлению, по край-

ней мере всем его звеньям. Надо достоверно выверять, что же в подобных ситуациях вершило управление, какие ставило цели, формулировало задачи и как их практически осуществляло.

Причем необходимо устанавливать определенные временные пределы такой сочлененности. А то у нас вошло чуть ли не в привычку, с которой люди почти смирились, когда руководители все обещают и обещают. Прозвучали одни обещания, прошло время — они не исполнились, провозглашают новые, если уже позабыты предыдущие, или повторяют старые, дают множество обещаний, но их реализацию откладывают на далекое будущее или ссылаются на причины, которые якобы помешали осуществить задуманное и решенное (формально). Иногда используют и другой прием: ставились одни цели и задачи, а получились совершенно другие результаты, которые выдают за искомые.

**Значение результатов.** Констатация результата управления как объективной данности, реального факта, состоявшегося события, определение его источника и детерминирующих связей выдвигает проблему характеристики результата управления. Именно характеристика результата государственного управления является процессом его соотнесения с телеологическими (целевыми), социальными, нравственными и иными ожиданиями (замыслами, мечтами, планами) и обнаружения, таким образом, его общественной и частной актуальности и ценности. Подобная (итоговая) информация выступает предпосылкой и основой для последующего сравнительного измерения издержек на управление и результатов управления и получения соответствующих представлений о рациональности и эффективности государственного управления.

Получение достоверной, тем более полной характеристики результатов управления представляет собой непростую задачу. Суть ее заключается в том, что различные большие или малые объекты управления со своими управляющими компонентами производят на «выходе» различную продукцию со своей потребительской ценностью. Тут многое зависит от того, насколько государство сочленено с обществом, какими его сферами и в каком объеме оно управляет. Каждый орган и каждая подсистема органов должны производить тот результат управления, ради которого они созданы и получение которого предусмотрено в их компетенции.

Здесь следует подчеркнуть, что в государственном управлении результат управления имеет обобщающий, суммируемый характер. Он учитывает, разумеется, те результаты управления, которые достигаются самоуправленческими механизмами (общественным самоуправлением), управленческим потенциалом общественных объединений, менеджментом, местным самоуправлением. Но для государственного управления на первом месте стоит проблема *выявления обобщающего результата и его оценки с точки зрения интересов общества, человека и исторической перспективы их развития*. В любой сфере общества управление призвано приносить необходимый результат управления. Вместе с тем столь же актуально соединение результатов управления и превращение их в совокупный результат общественного прогресса.

Как жизнь каждого человека, так и жизнь общества отличается многогранностью и изменчивостью, в ней все важно, что и должно учитывать государственное управление, в каких бы структурах и на каких бы уровнях оно ни осуществлялось. Значит, результат государственного управления при его общественном измерении и оценке обязан получать комплексную характеристику, дающую возможность видеть его значение и влияние для общества в целом. Это не перекрывает и не отрицает других измерений и оценок (технологических, производственных, экономических, духовных, политических, экономических и т.д.), но раскрывает вклад государственного аппарата (его органов) в самосохранение и развитие Отечества. Можно сказать, что результатов управления по своему характеру (объективному выражению и субъективной оценке) имеется немало, ибо они дифференцируются и конкретизируются в зависимости от видов управленческих систем. И каждый значим в соответствующих пределах. Одновременно системная организация общества предполагает и системное суммирование результатов, выполняемое государственным управлением, которые только при комплексном обобщении свидетельствуют о своей сущности и роли в общественном движении. Не может быть последнего, если результаты управления взаимно поглощают друг друга или если один результат управления получается не вследствие, а за счет другого. Именно положительная совокупность результатов управления есть реальный источник благополучия и гармоничности общества.

### 18.3. Виды эффектов управления

Эффекты управления принадлежат к числу наименее проработанных в теории государственного управления и применяемых на практике, что более чем странно, поскольку обществу в целом, каждому управляющему и управляемому должно быть интересно знать, что получается в итоге из затрат на управление и осуществление всех его решений и действий. Нельзя же в самом деле жить десятилетиями, повсеместно наблюдать управление, постоянно говорить о его совершенствовании (улучшении) и не иметь достаточной информации о его эффективности, к тому же и не стремиться ее измерять!

Многие факты свидетельствуют о том, что именно данное обстоятельство выступает причиной слабого, иллюзорного и обманчивого государственного управления. Политики часто много обещают хорошее, сулят блага, но в реальности мечты и планы оказываются несбывшимися, силы бессмысленно растраченными, важные общественные и частные ценности разрушенными<sup>1</sup>, поэтому вопрос об эффектах управления представляет собой вопрос жизненно-практический, непосредственно связанный с объективацией государственного управления.

Между тем не только решить его, но и подойти к нему оказывается очень сложно. Американские исследователи посвятили этому вопросу солидную книгу<sup>2</sup>, много внимания в своей работе ему отвел Ф. Шамхалов<sup>3</sup>, пишут об этом и другие авторы<sup>4</sup>. Но во всех исследованиях проявляется «давление» идеологии менеджмента (экономики), вследствие чего эффективность отождествляется с производительностью, производительность — непосредственно и главным образом с производством материальных продуктов и в итоге с соотношением затрат и материалов в процессе труда и полученного результата, т.е. с некой потребительской ценностью (доходом, прибылью и т.п.). На государственное

---

<sup>1</sup> См.: *Моисеев Н.Н.* Агония России. М., 1996; *Солженицын А.И.* Россия в обвале. М., 1998.

<sup>2</sup> Эффективность государственного управления / пер. с англ. М., 1998.

<sup>3</sup> См.: *Шамхалов Ф.* Теория государственного управления. М., 2002. С. 527–612.

<sup>4</sup> См., напр.: *Васькин А.А.* Оценка эффективности управленческого труда. М., 1999; *Босенди Л.* Искусство результатов управления / пер. с англ. М., 2004.

управление общественными процессами посредством государственной политики, законодательства, программирования, организации и регуляции переносят методологию управления государственной собственностью в условиях рынка (в том числе глобального), что является всего лишь его частью. Несомненно, что, если речь идет об использовании материально-финансовых ресурсов, должны определяться и соответствующие материально-финансовые результаты.

Управление есть продукт сознания и воли людей, интеллектуальное явление, представляющее собой вклад знаний, опыта и таланта людей власти в воспроизводственную деятельность. Оно организует и регулирует использование множества ресурсов, и его собственное ресурсопотребление (затраты на управление) несоизмеримо с ресурсами общества, которыми оно управляет. Тем более что абсолютное большинство управленческих решений и действий адресовано другим, а обществу надо знать эффективность самого управления как системы управляющих воздействий. Кстати, если бы это удалось сделать, то, может быть, по-другому бы смотрелась и эффективность субъектов менеджмента. А то в государственном управлении затраты на управление выделены (в бюджетах), а в предпринимательстве они не имеют публичного выражения. И когда сравниваются крупные управленческие подсистемы, например корпорация и административная территория, то объективно определить, какая из них лучше и дешевле управляется, практически невозможно.

*Эффект* есть сумма (сложение) двух составляющих: во-первых, разницы между результатами и затратами, свидетельствующей о положительном «сальдо», т.е. о пользе, принесенной человеческими усилиями; и, во-вторых, способности этой разницы удовлетворять реальные жизненные потребности общества, людей. Нет эффекта от любого вида деятельности, если вследствие нее нет прироста материальной и духовной продукции, улучшения социальных условий жизни. Но нет его и тогда, когда прирост имеется, однако он «пустой», ибо не используется для нужд людей, решения их проблем (валяется где-то на полках, складах или в архивах, существует бесцельно и бессмысленно).

Различные государственные органы и органы местного самоуправления управляют многообразными видами управляемых объектов. Многие из них являются управляющими «параметра-

ми» для целого ряда государственных предприятий, учреждений и организаций. Естественно, что эффект управления в каждом из управляемых объектов своеобразен.

**Производственный эффект.** Этот эффект возникает тогда, когда тот или иной управляемый объект призван производить строго определенную продукцию или оказывать такую же четко обозначенную социальную услугу (например, снабжение водой, электричеством, газом и т.д.). Такой эффект управления (выражаемый в результатах деятельности управляемых объектов) заключается в соотношении результатов, полученных на выходе продукта (услуги) из стадии производства, и затрат на его изготовление (осуществление). Он связан, как правило, с внутренней (в рамках данного управляемого объекта) организацией труда, имеет технологический характер и измеряется по нормативно-стоимостно-затратным показателям. Подобное присуще обычно натуральному или автарктному хозяйству, структурным подразделениям в каком-либо кооперированном производстве.

Производственный эффект был главным в централизованной плановой экономике, при которой предприятиям (организациям) задавали номенклатурно-натуральные (или ассортиментно-натуральные) показатели, подлежащие обязательному выполнению. Дальнейшая судьба произведенного продукта (качества услуги) мало интересовала производителя и соответствующий государственный орган, который управлял им. Кстати, подобным органом могло быть и министерство, которому планировались объемы и структура производимой продукции. Итог ориентации на производственный эффект известен: в обществе – инфляция, дефицит, полупустой рынок, а в сфере производства – высокие показатели и неплохие доходы даже самых отстающих предприятий, производящих никому не нужную продукцию. Переход к рыночной экономике, бесспорно, ломает данную ситуацию, но не для всех управляемых объектов. Ряд из них и в стадии производства, и в сфере социальных услуг сохраняет ориентацию на производственный эффект, поэтому необходимо постоянное совершенствование тех критериев и показателей, которые бы и производственному эффекту придавали сравнимые экономические и социальные характеристики.

В мире, где давно признаны постулаты свободных рыночных отношений, практически нигде не считается достаточным про-

известить продукт (подготовить услугу), поскольку его необходимо ввести в стадию обращения (распределения и обмена) и реализовать покупателю (носителю потребности и средств на ее удовлетворение). Тем самым для большинства производителей воспроизводственный цикл завершается не в момент производства, а в момент совершения акта купли-продажи. Именно в нем кончается путь движения продукта (услуги) и возникает второй вид эффекта управления – экономический.

**Экономический эффект.** Этот эффект имеет более глубокий и многогранный смысл, чем производственный. Он свидетельствует о встрече продукта (услуги) и потребности в нем, о соотношении в обществе предложения и спроса на тот или иной продукт (услугу) и фиксирует для производителя все стадии воспроизводственного процесса. Производитель получает реальную плату за произведенный продукт (услугу) – возврат затраченных ресурсов плюс доход – и может начинать новое и расширенное производство. Благодаря таким прямым и обратным связям экономика приобретает необходимую ей динамику и самоуправляемость. Получение экономического эффекта является основной целью всех производителей в рыночной экономике, и вполне логично, что на это направлены усилия соответствующих субъектов управления, в том числе и государственного управления.

Вместе с тем, признавая большое значение экономического эффекта для анализа и оценки эффектов управления во многих управляемых объектах и управляющих подсистемах, не стоит его идеализировать либо абсолютизировать. Его достоверность напрямую связана с рациональностью рыночной экономики, в которой всегда имеются производители-монополисты, искусственное завышение цен, преувеличенное рекламное представление продуктов (услуг), порой дефицит того или иного товара и все другое, присущее реальным экономическим процессам. Нельзя забывать и об экономических правонарушениях, совершаемых почти на каждом шагу, поэтому государство должно не только вырабатывать наиболее рациональные правила экономического поведения, но и контролировать их соблюдение, в том числе и посредством отслеживания экономического эффекта управления.

Для общества большой интерес заключается не только в стадиях производства, распределения и обмена, но и в стадии по-

ребления, которая имеет свои экономические, социальные и нравственные показатели. Мало приобрести (присвоить) продукт (услугу), надо его использовать для удовлетворения соответствующей потребности. Разве можно забывать о том, что продукт может быть недоброкачественным, быстро выходить из строя, требовать больших эксплуатационных затрат и т.д.<sup>2</sup> Порой даже весьма дорогостоящий продукт при его потреблении не способен удовлетворить, казалось бы, адекватную ему потребность. Кстати, существует и понятие *производительного потребления*, введенное К. Марксом, характеризующее уровень использования средств производства. Именно производительное потребление, т.е. дающее прирост, повышающее производительность труда, создающее национальный доход. Об этом потреблении в политической экономии социализма не было сказано ни слова. Значит, необходимо и знание того, как ведет себя продукт (услуга) в стадии потребления и какую здесь приносит пользу людям, обществу. К этому ведет третий вид эффекта управления – социальный.

**Социальный эффект.** Он представляет собой совокупный и общий положительный результат, который получает общество как в процессе производства того или иного продукта (услуги) или выполнения определенного рода работы, так и при потреблении соответствующих материальных, социальных и духовных ценностей. Социальный эффект получается в течение и в итоге всего жизненного цикла изделия, идеи, организационной формы, социальной нормы и т.д. Если применить его к воспроизводственной системе «производство – распределение – обмен – потребление», то здесь он создается не только в стадии производства, но и в других стадиях, требующих постоянной рационализации, является совокупным и общим для всей системы, характеризует в целом ее состояние.

Социальный эффект показывает актуальность, рациональность и эффективность любого труда, в том числе и затрачиваемого на стадии потребления. Причем если «снять» сырьевые, энергетические и иные материальные затраты, то именно в социальном эффекте наиболее полно воплощаются труд и талант, знания и опыт, умение и совесть людей. Объем социального эффекта характеризует рациональность общественных структур и регуляторов. С такой точки зрения нельзя признавать социаль-

но эффективными те случаи, когда, например, экономический или производственный эффект достигается за счет природы либо нанесения ущерба другим условиям и факторам общественной жизнедеятельности (социальная инфраструктура, здоровье людей, их отдых и т.д.). Не являются социально эффективными и краткосрочные, временные успехи, созданные нередко путем применения неадекватных успеху ресурсов, а иногда и вовсе по причине благоприятного стечения обстоятельств (хорошие почвенно-климатические условия, конъюнктура спроса и пр.).

Социальный эффект основан, как правило, на высоком качестве и современных технико-технологических показателях продукции. В нем наиболее полно воплощаются достижения научно-технической революции. Он возможен лишь вследствие рациональной организации субъектов управления, прежде всего органов государственной власти и органов местного самоуправления, оптимального функционирования управляемых объектов, правильного согласования их активности с закономерностями, потребностями и интересами общества. Сущность социального эффекта видится также в том, что он должен быть устойчивым, воспроизводимым, прогрессирующим, содержать в себе не только «снятый» результат осуществленной деятельности, но и источник, и средство для последующего развития, выступать постоянным и прочным звеном в цепи непрерывного воспроизводства общественной жизни.

Все сказанное выше о государственном управлении позволяет сделать однозначный вывод о том, что совершаемое им должно измеряться и оцениваться главным образом *по социальным эффектам управления*. Здесь сосредоточены все противоречия и соотношения между частной собственностью, рыночной экономикой, предпринимательством, интересами и свободами отдельных людей, с одной стороны, и государством как объединением всех групп граждан в историческом масштабе времени — с другой. Логично, что каждая личность обеспокоена своими потребностями и ей необходим простор для усилий по их удовлетворению. Но для того, чтобы каждая личность могла самореализоваться, общество нуждается в определенном порядке, создаваемом и поддерживаемом государством как его формой. Значит, государство должно быть выше и независимо от разнообразных единичных и локальных потребностей, интересов и целей и ориентировать

ся на утверждение целостности, суверенитета, безопасности, упорядочения и развития всего объединяемого им народа.

Государство как триединство территории, населения и власти ответственно за все общество, за всю систему происходящих в нем явлений, отношений и процессов. Законодательно определяя и защищая права и свободы людей, оно в то же время призвано отслеживать использование этих прав и свобод с точки зрения рациональности и эффективности. Нельзя утверждать, что можно положиться только на совесть людей, их добрые намерения и нравственные поступки. Подобная «святая» наивность опровергается всей историей человечества и особенно российской историей. Свобода без закона и помимо закона есть произвол одних по отношению к другим. Полагаться можно только на закон, на обязательно исполняемые всеми правила (нормы) поведения и деятельности. А реальный уровень исполнения законов должен выверяться по социальным эффектам, приносящим обществу, людям определенную пользу, развивающим их в материальном и духовном аспектах. В современных условиях объективация государственного управления приобретает особые свойства, о которых нельзя не сказать несколько подробнее.

## 18.4. Актуальные аспекты объективации государственного управления

Объективация управления вообще, а государственного в частности идет по многим направлениям, из которых каждое имеет свое значение и важно для общества. Но существует ряд сторон и взаимосвязей общественной жизни, где без государственного управления просто не обойтись и где оно непременно должно реализовывать свои общественные функции.

**Гармонизация общества.** К ним прежде всего относятся восстановление и обеспечение гармоничности общественного функционирования и развития. К сожалению, полученное нами наследство имеет многие негативные черты. Это, во-первых, *рассогласованность в развитии* различных областей человеческой деятельности, что в прошлом вело к удорожанию решения важных общественных проблем, мешало концентрации на них усилий и средств. Во-вторых, *разбалансированность специализирован-*

*ных видов человеческой деятельности*, что растягивало сроки получения социальной отдачи даже от тех направлений, где продвижение было действительным и создавало надежный продуктивный задел. В-третьих, *чрезмерно узкая специализация производства*, рождающая монопольно жесткую кооперацию с бюрократическим регламентированием ресурсов и действий, отказ в прошлом от принципа диверсификации, что создало такую производственную пирамиду, в которой глубокие и масштабные технологические нововведения очень затруднены. В-четвертых, *утрата многих положительных качеств, традиций и ценностей*, которые были характерны для рабочих, крестьян и интеллигенции еще в дореволюционный период.

Разрушение единого народнохозяйственного комплекса СССР, неумелая, безграмотная и поспешная капитализация российского общества еще более усугубили ситуацию, почти полностью разбалансировали бывшие равновесные взаимосвязи. Дисгармония, обрыв и неустойчивость производственной кооперации обострились. Негативные мотивы и черты поведения, сидевшие под спудом, получили «свободу самовыражения». Они сливаются с обоснованным недовольством, протестными настроениями и поступками, а порой и подталкивают их, что, конечно, превращает общество в очень напряженное образование, при котором разные его слои находятся в резком противоречии друг с другом.

В таких условиях, когда очень многие думают лишь о том, как бы им выжить, да еще в период мирового кризиса, в дни, когда пишутся эти строки, кажется утопичной постановка вопроса о гармонизации общества. Но несмотря на это общество должно надеяться на прогресс и сознательно стремиться к собственной гармонизации. Свобода обычно рождает инициативы, инициативы – активные поступки и действия, а последние для достижения позитивного результата требуют согласования, координации, планомерного осуществления. И здесь на первое место выдвигается, очевидно, позиция органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В период, когда саморегулятивные механизмы, горизонтальные взаимосвязи всего лишь растут, крепнут, но еще не способны придать обществу новое качество, именно система государственного управления (наиболее организованный «остов» об-

щества) призвана выступать сознательной силой гармонизации общества.

Есть мировой опыт, с которым нельзя не считаться. Те относительно устойчивые рыночные отношения, которые существовали в рамках западных стран, создавались, отшлифовывались несколько столетий. На их стабилизацию определяющее влияние оказала *государственно-правовая регуляция*, которая резко набрала обороты после Великой депрессии 1929–1933 гг. и достигла сегодня широкого международного уровня (Европейский союз, совещания «Большой восьмерки», «Двадцатки» и т.д.). В стихийные изначально экономические процессы было внесено разумное управляющее воздействие, учитывающее не только объективные законы рыночной экономики, но и социально-политические запросы общества. После распада СССР и плановой экономики возникло убеждение, что глобальный рынок самостоятельно и за счет своих сил решит все проблемы, а государственный аппарат должен отступить. Понадобилось всего 20 лет, как рыночный механизм показал свою беспомощность: обеспечивающая его финансовая «верхушка» рухнула. Финансовые магнаты обратились за помощью к государству. Вновь подтвердилась та истина, что каждый орган государственной власти и орган местного самоуправления общей компетенции должен постоянно работать над тем, чтобы в рамках его территории общественные процессы приобретали возможно большую гармоничность.

**Оптимизация использования ресурсов.** Имеется в виду целесообразность и экономичность в использовании ресурсов – материальных, финансовых и человеческих. Ситуация ныне такова, что в настоящее время и в перспективе обильных, избыточных ресурсов нет и не будет, в том числе и в нашей стране, которая всегда ими гордилась. Сбережение ресурсов и целесообразное использование всего того, что из них может быть произведено, уже несколько десятилетий назад стало для многих стран определяющей целью и направлением технологических, технических, производственных, распределительных и потребительских преобразований. Уже сделано колоссальное продвижение по пути создания и освоения новых технологий, товаров и услуг, которые сохраняют ресурсы как при производстве, так и при потреблении. По подсчетам Института мировых ресурсов (США), за ближайшие 40 лет при проведении разумной политики мировое

потребление энергии можно снизить до 40% при двукратном росте доходов на душу населения. Для США к 2025 г. прогнозируется сокращение энергетических нужд наполовину по сравнению с концом 80-х гг. XX в.

Лишь наша страна так и не сформулировала концепцию своего развития в условиях ограничения ресурсов, их сбережения и рационального использования. В России на производство даже массовых изделий, аналогичных западным образцам, тратится в среднем в полтора раза больше ресурсов, а сами изделия при эксплуатации потребляют тоже в 1,5–2 раза больше ресурсов, чем западные. Это одно из слабых мест российского общества, и, пока положение здесь не исправится, вряд ли нашей стране помогут бесконечные политические, а то и формационные перемены.

Следовательно, государственному управлению как сознательному демократическому началу в обществе нужно заняться коренным изменением всех подходов, ориентаций и действий, связанных с наращиванием, освоением и использованием материальных, социальных, духовных и человеческих ресурсов. Давно настало время иметь в этом направлении стратегическую государственную политику, а в центре ее — оценку всех явлений и процессов с позиции целесообразности.

Обществу крайне важно знать, какую отдачу, социальную пользу приносят людям предмет природы, промышленное изделие, сельскохозяйственный продукт, научное знание, художественное произведение, нравственная или правовая норма, культурное явление, талант и способность человека и многое другое, с чем связана, на чем основана и в чем состоит жизнь людей. В XXI в. необходимо покончить со старыми стереотипами расточительства, беспечности и небрежливости. Или мы сделаем здесь давно назревший выбор, или нам придется сойти с мировой сцены. Иную альтернативу трудно придумать. Кстати, также не удастся уйти и от объективации государственного управления по данному аспекту.

**Сохранение природы.** Все большего внимания со стороны государственного управления заслуживают также процессы в области экологии. Приходится констатировать, что многолетний прессинг авторитарно-бюрократического управления и производственной пирамиды привел к тому, что наряду с разрушением естественности общественной жизни еще большему, исклю-

чительно агрессивному, беспощадному разрушению подверглась природа. Деформированы, растрачены, поставлены на грань деградации почти все составные среды обитания. Не буду приводить огромного количества удручающих фактов, данных статистики, выводов экологов — они известны, наверное, каждому<sup>1</sup>.

Однако в условиях, угрожающих выживанию российского народа, до сих пор какой-либо целостной государственной политики не выработано. Власти ограничиваются периодическими национальными докладами о состоянии окружающей среды, в которых неизвестно кого критикуют, и на этом иссякают. Ничего не делается для того, чтобы внушить массовому сознанию понимание того, что на первый план сейчас вышло совершенно новое объективное условие, с которым в процессах управления ранее мало считались, а часто и вовсе игнорировали. Между тем пределы человеческой деятельности, накладываемые природой, имеют абсолютный характер, за их границами все, что бы ни делалось, теряет всякий смысл.

Спросим себя: зачем нам заводы, электростанции, космос, масса техники? Да и рынок, демократия, свобода, права, информация и пр., если в этой среде нормальная человеческая жизнь невозможна, если нет свежего воздуха, чистой воды, безопасных для здоровья и жизни продуктов питания, если укорачивается средняя продолжительность человеческой жизни, а само ее течение превращается в хождение по больницам и потребление лекарств? Экология природы (как и экология культуры) формулирует сегодня системы максим, которые обязаны лечь в основу сознания, поведения и деятельности людей. Отсюда все проблемы объективации государственного управления, потому что только оно среди всех видов управления реально способно и может заниматься экологическими процессами.

Нужен *качественный переворот в управленческой философии и методологии*. В силу владения разнообразной и комплексной информацией, возможностями использования обширного научного знания, собственных эвристических способностей и других факторов государственное управление должно опережающе отражать и предвосхищать тенденции и направления антропогенного вли-

---

<sup>1</sup> См.: Урсул А.Д., Демидов Ф.Д. Устойчивое социоприродное развитие. М., 2006.

яния на среду обитания. Именно его структуры призваны выступать глашатаями и нормативными регуляторами рационализации взаимоотношений человека, общества с природой. Если управленческое мышление станет подлинно экологическим, то есть надежда, что можно будет постепенно изменить состояние экологической ситуации.

**Пути движения к этому очевидны:** становление, развитие, распространение и повсеместное утверждение экологического сознания; создание серьезной, авторитетной и ответственной системы экологической экспертизы любых проектов, планов, преобразований, нововведений; совершенствование и практическое использование социальной оценки всех элементов среды обитания; разработка и реализация природоохранных мер; осуществление комплекса шагов по оздоровлению населения и т.д.

Государственное управление, описанное в терминах Конституции РФ, т.е. исходящее от демократического, федеративного, правового, социального и светского государства-субъекта, не может ограничиваться усилиями либо достижениями в каком-либо одном направлении или аспекте (политическом, экономическом, социальном и др.). Ведь реально существуют единство, целостность системы отношений человека, общества и среды обитания. Эта система требует продуманного согласования ее элементов, поиска таких источников и форм их функционирования, которые бы способствовали не разрушению, а укреплению и развитию системы, введению в практику новых, более рациональных и эффективных факторов и методов жизнедеятельности.

Нужна всесторонняя, обоснованная мобилизация всех ресурсов общества и человека для установления равновесия и гармонии с природой. Объективация государственного управления в этом смысле должна исходить из того, что нет изолированных самодовлеющих явлений, отношений, процессов и в мире существует целостность разнообразия, в которой каждое уникальное имеет смысл потому, что ему корреспондирует столь же уникальное другое. Конечно, в центре данной системы ее мыслящим субъектом стоит человек, и надо добиваться не только укрепления физического здоровья граждан России, но и их духовного и нравственного возвышения. Предстоит, разумеется, новое осознание гуманизма в современных и грядущих условиях. Нельзя постоянно говорить о правах и свободах человека, закрывая гла-

за на его действительное поведение и не помогая ему быть человеком. Много трудностей придется преодолеть при становлении и упрочении гражданского общества, в основу которого должна лечь современная культура.

Развитие человека и развитие общества – процессы взаимообусловленные, являющиеся результатом их согласованных действий. Нельзя также забывать, что человек и общество существуют в лоне природы, составляют ее определенную часть и воспроизводятся во многом за ее счет.

**Глобализация.** И наконец, совершенно новые проблемы с объективацией государственного управления возникают в связи с процессами глобализации, которые в разных вариантах все более охватывают планету. Они объективны, и в них необходимо вписываться, но вписываться на основе своих интересов, с их представлением, обеспечением и гарантией. В последнее десятилетие Россия развернула широкое международное взаимодействие, в котором пока получила мало пользы для собственного развития. Скорее наоборот, ее ресурсы были использованы для решения проблем Запада, и в перспективе ее роль там усматривается исключительно в данном аспекте. Не случайно и в Европе, и в США любые попытки укрепления российской государственности и ее экономической основы воспринимаются как покушение на демократию, свободу или иные ценности. Предстоит выработать механизмы, которые позволяли бы широко сотрудничать по всем направлениям международных отношений, но в то же время гарантировали бы национальные интересы России и создавали условия для ее всестороннего развития.

### Контрольные вопросы и задания

1. Что такое объективация государственного управления и в чем состоит ее отличие от объективизации?
2. В чем заключается комплексный характер результатов государственного управления?
3. Назовите и охарактеризуйте виды эффектов управления.
4. Каковы сегодня актуальные аспекты объективации государственного управления?

## Глава 19

# ИЗМЕРЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

### 19.1. Общая социальная эффективность государственного управления

Объективация государственного управления имеет разнообразные проявления, которые только в совокупности дают комплексный результат управления, приносящий тот или иной эффект. В таких условиях определить результат управления и оценить приносимый им эффект непросто. Нужны известные *критерии*, на основании которых можно было бы измерять объективацию управления и высказывать по поводу нее достоверные и обоснованные суждения. Это тем более необходимо, поскольку в обществе весьма распространенными являются субъективистские («вкусовые») подходы к государственно-управленческим явлениям. И если для определения длины или веса есть эталоны — метр и килограмм, то на управление почти у каждого свой взгляд, причем непременно «истинный».

**Критерии общей социальной эффективности.** Критерий в общепризнанном смысле, отмечал М. Марков, означает «признак, на основе которого оценивается факт, определение, классификация, мерило»<sup>1</sup>. Действительно, критерии эффективности представляют собой признаки, грани, стороны, проявления управления (управленческой системы), посредством анализа которых можно определять уровень и качество управления, его соответствие потребностям и интересам общества. В этом их отличие

---

<sup>1</sup> *Марков М.* Технология и эффективность социального управления / пер. с болг. М., 1982. С. 112.

от показателей, раскрывающих меру, количественные параметры соответствующих критериев, признаков, граней и т.д.

Выделяется несколько уровней критериев социальной эффективности государственного управления, которые в известной степени отражают и раскрывают результаты и эффекты управления. Хотелось бы обратить внимание на то, что это критерии не экономической эффективности, а именно социальной, т.е. критерии, которые носят обобщающий характер и раскрывают управленческие явления и их качества с точки зрения вклада в историческое существование страны и ее народа, в реальное самочувствие и благополучие людей.

Наиболее обобщающий и определяющий класс составляют критерии общей социальной эффективности государственного управления, раскрывающие результаты функционирования системы, т.е. совокупности *органов и управляемых объектов* государственного управления либо, иными словами, всей государственно-управленческой системы. Такие критерии, с одной стороны, объективно связаны с потребностями, интересами и целями общественного развития (как общенационального, так и регионального), а с другой — дают возможность видеть (и измерять) достигаемую посредством государственного управления меру удовлетворения (осуществления, реализации) искомых (назревших) потребностей, интересов и целей. На их основе можно определить связанность государственного управления и общества и подготовленность первого к обеспечению динамики и гармоничности состояния и развития последнего.

Следует особо подчеркнуть, что эффективность управления (любого!) вовсе не состоит в постановке все новых и новых проблем, тем более в острой, драматизируемой, противоборствующей форме, чем нередко заняты власть имущие и стремящиеся к ней. Одни продуцируют перманентные реформы без подведения итогов хотя бы одной из них, другие критикуют, но не предлагают что-то реальное. Скорее, наоборот, сам факт возникновения той или иной проблемы, даже доведенной до кризиса, не всегда является, как показывает история, следствием закономерных процессов развития, но чаще всего бывает результатом того, что вовремя не были замечены новые потребности, интересы либо условия и факторы общественной жизнедеятельности. В большинстве случаев, за исключением природных аномалий либо

экстремальных событий, не зависящих от людей, именно слабость, инертность, косность, злонамеренность, бездарность, некомпетентность органов управления, а в них конкретных лиц, выступают причинами и самих проблем, и степени их обострения, и глубины поражающего влияния на общество. Управление (его компоненты) должно не только видеть (обнаруживать) проблемы и обосновывать пути и средства их разрешения, но и выявлять проблемы в самом зародыше, профилактировать их и не допускать разрастания.

Для этого крайне необходимо, чтобы государственное управление постоянно и объективно изучало, анализировало и оценивало развитие общественных, коллективных и индивидуальных потребностей, интересов и целей и находило средства, ресурсы и рациональные формы их осуществления. С точки зрения рациональности и эффективности государственного управления очень важно, чтобы удовлетворение потребностей и решение порождаемых ими проблем происходило с должной полнотой и в надлежащее время, при оптимальном использовании общественных ресурсов, устойчивым, надежным и необратимым образом. Недопустимы ситуации, когда потребность или проблема отодвигается на задний план, загоняется «в угол», ведь она рано или поздно все равно выйдет оттуда и заявит о себе так, что весьма болезненно отразится на обществе.

Подобное имело место в прошлом, когда о самом главном — о людях и образе их жизни — забывали, это проявляется и далее. Приведу мнение М. Тэтчер о России 90-х гг. XX в.: «...Историю России последнего десятилетия нельзя представить как прямой путь к прогрессу или регрессу. Она скорее представляет собой череду изгибов и поворотов, ускорений и остановок, процессов интеграции и дезинтеграции, реформ и реакции, возникающих попеременно, а то и одновременно»<sup>1</sup>.

Критерии общей социальной эффективности призваны вывести государственное управление на потребности и проблемы общества и характеризовать управленческий уровень их разрешения. Они логично включают в себя не только результаты общественного (совокупного) производства, но и социальные последствия по-

---

<sup>1</sup> Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира / пер. с англ. М., 2003. С. 97.

требления соответствующих продуктов (материальных и духовных), не только экономические явления, но и социальные (в узком смысле слова), духовно-идеологические, психологические, политические, исторические, экологические, демографические явления, т.е. весь спектр явлений, отношений и процессов, необходимых для нормальной жизнедеятельности людей. Следует подчеркнуть, что социальный эффект, на который призвано ориентироваться государственное управление, предполагает не только постоянно воспроизводящийся уровень функционирования управляемого явления, процесса, отношения, но и наличие, сохранение в последнем источников и тенденций активного повышения достигнутого уровня, т.е. обеспечение его развития.

**Виды критериев.** К повсеместно применимым критериям общей социальной эффективности управления можно отнести:

- уровень производительности труда, соотносимый с мировыми параметрами по его соответствующим видам;
- темпы и масштабы прироста создаваемого обществом национального богатства, исчисляемые по методике ООН;
- уровень благосостояния жизни людей в расчете на душу населения и с разбивкой доходов различных категорий, а также в сравнении со стандартами других стран;
- упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их воспроизводство с нарастающим позитивным результатом.

Существует методика Всемирного банка (стандартные индикаторы, критерии, показатели), по которой определяется развитие различных стран и производится их сравнение между собой.

1. *Картина мира*: основные экономические показатели, качество жизни (долголетие, образованность и уровень жизни).

2. *Население*: народонаселение и трудовые ресурсы; бедность; распределение доходов и потребления; образование; здравоохранение.

3. *Окружающая среда*: землепользование и сельскохозяйственное производство; водные ресурсы, облесение и заповедные зоны; энергопотребление и выбросы.

4. *Экономика*: динамика экономического роста; структура производства; структура спроса; бюджет центрального правительства; платежный баланс, счета текущих операций и валютные резервы.

5. *Государство и рынок*: финансирование в частном секторе; роль государства в экономике; энергетика и транспорт; связь, информатика; научно-техническое развитие.

6. *Глобальные связи*: международная торговля; финансовая помощь и потоки капитала<sup>1</sup>.

Данные, обобщающие критерии общей социальной эффективности государственного управления в той или иной стране, дифференцируются по сферам и уровням общественной жизнедеятельности внутри стран. Так, если посмотреть на процессы, происходящие в экономике динамично развивающихся стран, то легко обнаруживается, что главным здесь выступает наращивание общественного производства на базе новейших научно-технических достижений, ведущее к росту производительности труда, повышению качества, разнообразия и технологичности выпускаемой продукции. В социальной сфере очевидно стремление к осуществлению принципа социальной справедливости, с учетом, разумеется, закономерностей и форм современных общественных отношений, которые в каждой стране своеобразны. В духовной сфере зреет понимание того, что каждый человек должен развиваться физически, нравственно и эстетически и состоять как личность свободного, демократического общества. Важное значение для государственного управления приобретают критерии общей социальной эффективности, вытекающие из политической сферы. Это, скорее, не критерии для анализа результатов управления, а критерии-средства, показывающие, каким образом, какими формами, методами, применяемыми в управлении, обеспечиваются должны показатели развития экономической, социальной и духовной сфер общества. Ведь, как уже неоднократно отмечалось, средства, в том числе политические, тоже весьма важны для результатов управления. Нет политики ради политики, есть политика ради общества.

С точки зрения критериев общей социальной эффективности государственного управления процессы, происходящие в России и других государствах на территории бывшего СССР в начале XXI в., противоречивы и неоднозначны. По направлениям и тенденциям, по идее, замыслу, мировым парадигмам они явля-

---

<sup>1</sup> На пороге XXI века. Доклад о мировом развитии 1999/2000 года. М., 2000. С. 209–255.

ются положительными, обоснованными и призванными оправдать возлагаемые на них надежды, но формы и методы их проведения в большинстве случаев таковы, что негативные, разрушительные моменты их становления преодолеваются с трудом. Перманентные преобразования напоминают печально известные кампании времен социалистического строительства (индустриализации, коллективизации, химизации и т.п.). Они отличаются порой самодовлеющим характером, несущим цели как бы в самих себе. Надо было с истинно российским размахом, да побыстрее осуществлять разгосударствление, приватизацию, конверсию, акционирование, передел собственности, обогащение отдельных лиц, вывоз ресурсов и т.п. Социальные же результаты всех этих мер, в том числе и близкие, наблюдаемые простым глазом на каждом шагу, мало волновали многие государственные структуры. Общество заверяли в том, что, мол, в будущем потери будут компенсированы и экономический рост России гарантирован.

Но если оборудование не обслуживается годами, заводские здания и коммуникации ветшают, научно-конструкторские, технологические и производственные коллективы распадаются, если нет целенаправленной подготовки новых поколений квалифицированных работников и всего того, что понадобится в будущем, то при любых формах собственности и экономических регуляторах только на восстановление утрачиваемого и разрушаемого потребуются большие ресурсы и время, которые будут, естественно, отобраны у развития. Кстати, остальной-то мир не стоит на месте и не ждет, когда же мы поузмеем. Тем самым критерии общей социальной эффективности государственного управления должны применяться не только к будущему и не только к прошлому, но прежде всего к настоящему, когда еще есть шанс своевременно обнаружить ошибки, заблуждения, обман и изменить ситуацию к лучшему. Критерии общей социальной эффективности государственного управления должны действовать постоянно и использоваться для измерения и оценки государственной политики, управленческих решений и действий. В частности, речь идет и о том, чтобы выбрать такой способ проведения реформ, при котором создание нового качества не приводило бы к потере и снижению уже достигнутого уровня жизни людей либо состояния воспроизводственных процессов. В этом коренное отличие реформ от революций и войн, несущих с собой несчастья и бед-

ствия. Повседневное соотнесение получаемых результатов государственного управления с критериями его общей социальной эффективности позволяет видеть смысл и значение управленческих усилий, социальную ценность, актуальность и действенность самого управления.

## **19.2. Эффективность организации и функционирования государственного аппарата**

Общая социальная эффективность государственного управления достигается усилиями двух групп компонентов системы последнего: государственного аппарата, его органов и служащих, и общества, его управляемых объектов и самоуправленческих структур. Эта эффективность носит совокупный характер и не дает четкого представления о вкладе в нее каждого из названных компонентов.

Часто именно поведение и поступки людей, входящих в состав управляемых объектов, их терпеливость, смекалка, работоспособность и пр. обеспечивают успех того или иного дела, но его результаты нередко приписываются исключительно управляющим компонентам (органам государственной власти и органам местного самоуправления, их должностным лицам), особенно высокого уровня. Следовательно, необходимы анализ и оценка состояния организации и функционирования самого государственного аппарата как субъекта управления общественными процессами.

Вопрос сложный, ибо государственный аппарат (через соответствующие его органы) есть не только субъект управления, но и хозяйствующая система с экономическими и социальными процессами и их интересами. Он управляет значительной собственностью, включенной в рынок, но посредством государственных менеджеров. Через государственное финансирование (бюджет) обеспечивается удовлетворение социальных потребностей очень многих, а иногда и всех граждан. На эти цели он аккумулирует и тратит огромные ресурсы. Разумеется, существует проблема, как и куда он эти ресурсы расходует.

В то же время часть таких ресурсов уходит на содержание самого государственного аппарата (всей его структуры), а в нем на собственно аппарат управления, а именно: на органы законода-

тельной, исполнительной и судебной власти. Аппарат управления, несмотря на естественные относительности и условности, может по ряду критериев и измеряться, и оцениваться, и поддаваться общественному обсуждению.

Этой цели служит следующий класс критериев, которые обозначены в качестве *критериев специальной социальной эффективности* государственного управления.

Если буквально следовать смыслу критериев специальной социальной эффективности государственного аппарата, то они раскрывают и характеризуют *качество (уровень) всей совокупности (системы)* органов государственной власти и органов местного самоуправления в единстве их целеполагания, организации и функционирования. Какие проблемы решают управляющие компоненты, каким образом их решают (формы, методы), какие затрачивают общественные ресурсы – вот вопросы, на которые эти критерии призваны давать достоверные ответы. Таких критериев выделено пять.

**Целеориентированность.** Прежде всего это целесообразность, целевая обоснованность организации и функционирования государственного аппарата, его крупных подсистем и других организационных структур, которая определяется через степень соответствия их управляющих воздействий целям, объективно исходящим из их положения и роли в обществе. Реально проявляющаяся, осязаемая, воспринимаемая и оцениваемая обществом через соответствующие результаты цель функционирования государственно-управляющей системы или ее отдельных частей имеет принципиальное значение при анализе и оценке поведения и действий государственного аппарата. Причем речь идет не только и не столько о целях, зафиксированных в правовых статусах управляющих структур, других политических документах либо законодательных актах, сколько о целях, которые практически реализуются в жизни. Постоянно говоря о правах и свободах человека и гражданина, можно в действительности вести ситуацию к такому положению, когда богатые становятся неверно богатыми, а жившие в достатке – бедными. Или, закрепив даже в наименованиях министерств и ведомств одни цели, заставлять их осуществлять совсем иную политику. Конкретных примеров можно привести множество. Достаточно взять для анализа любое министерство (даже просто его название) и сравнить

его предназначение с реальными результатами его практической деятельности.

Целеориентированность организации и функционирования управляющих систем (подсистем) определяется путем изучения и оценки их организационной, нормативной и другой деятельности с точки зрения соответствия ее целевой направленности, установленной для них. Таким способом можно не только познавать смысл активности любой структуры государственного управления, но и избегать дублирования, параллелизма, а также тех положений, при которых какие-нибудь участки общественной жизнедеятельности остаются вне необходимых управляющих воздействий.

Анализ целеориентированности управляющих компонентов предполагает: выбор в качестве исходных «координатных», объективно обусловленных и общественно актуальных целей, рассмотрение соответствующих целей в развитии, с учетом изменяющихся общественных потребностей и интересов (а не как нечто, данное на многие годы); измерение целей по конкретным результатам на «выходе» управляющего компонента, т.е. по характеру и полноте их воплощения в управленческих решениях и действиях.

**Затраты времени.** Ко второму критерию специальной социальной эффективности государственного управления относятся затраты времени на решение управленческих вопросов и осуществление управленческих действий. Это время, которое тратится на внутреннюю управленческую деятельность, т.е. на обработку и прохождение управленческой информации от «входа» до «выхода» в государственно-управляющей системе в целом (в аппарате управления), соответствующих подсистемах и организационных структурах. Исторически давно выведен *закон экономики времени*, характеризующий очень многое в жизни людей и созданного ими общества. Ведь чем меньше затраты времени на выполнение единицы той или иной работы, тем выше ее производительность. А для этого, что вполне понятно, должны быть введены в соответствующий процесс работы знания, опыт, организация, дисциплина, стимулы, санкции и другие социальные элементы. Экономика времени есть слагаемое многих условий и факторов, и во всем мире идет постоянный поиск путей движения в данном направлении.

Только у нас сложились стереотипы, по которым категория времени почти нигде и никогда не учитывается. Вроде того, что нас не касаются те ограничения, которые накладывает время на человеческую жизнь и все ее дела. Мол, спешить некуда, а значит решение любого вопроса растягивается до бесконечности, до тех пор, когда и решать его уже нет смысла.

Учитывая иерархический характер (многоуровневость) государственного аппарата, его широкую горизонтальную специализацию, актуальность комплексного подхода с его стороны к общественным процессам и другие особенности, параметры затрат времени на собственно управленческую жизнедеятельность государственного аппарата имеют для общества исключительное значение. Дело в том, что любое управленческое решение свою актуальность и рациональность сохраняет лишь в течение весьма короткого времени, до тех пор, пока оно соответствует «схваченным» условиям и факторам, так сказать, моменту дня. Такое решение, тем более принятое на высшем или центральном уровнях, необходимо как можно быстрее «пропустить» и дифференцировать по соответствующей иерархии и довести до исполнителей, в том числе находящихся в управляемых объектах. Здесь задержка или промедление с движением управленческой информации каждый день уменьшают значение управленческого решения, сужают его потенциал, постепенно низводят на нет его цели и ресурсы.

Сложность, динамизм и переменчивость общественной жизнедеятельности усиливают значимость затрат времени на решения и действия органов государственной власти и органов местного самоуправления, требуют сохранения, уплотнения, решительной экономии времени. В государственном аппарате должны быть установлены *жесткие нормативы затрат времени* на выработку и прохождение любой управленческой информации, основанные на современных технических средствах и строго соблюдаемые.

**Стиль функционирования.** В качестве третьего критерия специальной социальной эффективности государственного управления следует назвать стиль функционирования государственного аппарата, его подсистем и других организационных структур. Стилю в учебнике посвящена отдельная глава (17), но о нем приходится говорить и с позиции критериев эффективности, ибо

от того, какие и как используются формы, методы, средства и ресурсы для достижения поставленных целей, напрямую зависят результаты их практической реализации. В данном случае речь идет не о нормативно установленных правовых, организационных формах, а также методах осуществления соответствующей компетенции тех или иных органов, а о реальной практике управленческого поведения конкретных должностных лиц. Эффективность всегда измеряется по действительности, а не по тому, что должно быть или вменено кому-то в обязанность. Можно иметь много прекрасно описанных обязанностей, в том числе в конституциях и иных нормативных правовых актах, но не исполнять их либо исполнять не лучшим образом.

На стиль, как уже отмечалось, очень сильно влияют возможности личности (государственных деятелей, руководителей, государственных служащих и т.д.). Одновременно он зависит от уровня организации и функционирования соответствующей управляющей структуры. Тем самым понять и оценить стиль функционирования отдельной структуры, не говоря уже о стиле конкретного управленца, можно не путем «снятия» индивидуального или группового психологического портрета, а только на основе всего многообразия факторов, действующих в данной системе (подсистеме) управления и влияющих на конкретный стиль исполнения государственных должностей. Здесь особенно актуален многоаспектный подход, который и способствует раскрытию эффективности государственного аппарата по данному критерию.

**Сложность организации.** Четвертый критерий специальной социальной эффективности государственного аппарата отражает сложность организации государственного аппарата, его подсистем и звеньев. На первый взгляд, сложность не имеет непосредственного отношения к социально-экономическим и функционально-организационным характеристикам государственного аппарата. Но это большое заблуждение, ибо сложность той или иной организационной структуры непосредственно влияет на ее внутреннюю жизнедеятельность (реализацию внутренних функций) и формирование управляющих воздействий (осуществление внешних функций). Приведу для примера и размышлений организацию исполнительной власти на федеральном уровне и уровне субъектов РФ: Президент РФ со своей Администрацией, Председатель Правительства РФ, заместители Председателя Правительства РФ,

Аппарат Правительства РФ, федеральные министры и руководители иных федеральных органов исполнительной власти числом более 80, президенты республик, губернаторы, мэры или иные главы субъектов Федерации (с разным наименованием), правительства субъектов Федерации со своими заместителями, членами правительства и руководителями соответствующих органов исполнительной власти общим числом до 40–50 в каждом субъекте Федерации. К ним надо добавить и иерархию исполнительных органов местного самоуправления, тоже числом 20–30.

Представив в уме эту «лестницу», можно просчитать, как трудно двигается и обрабатывается управленческая информация, сколько необходимо пройти согласований для принятия того или иного управленческого решения, какие возникают проблемы при попытках его практического исполнения. Ведь каждый уровень, а в нем конкретная структура стремится по меньшей мере к тому, чтобы доказывать актуальность своего существования. Если к этому добавить широкую горизонтальную расчлененность государственного аппарата, то столь же просто обнаружить большие препятствия в деле координации функционирования множества узкоспециализированных местных органов исполнительной власти.

В свое время, при критике авторитарной бюрократии, очень многие аналитики обращали внимание на чрезмерную громоздкость и усложненность государственного аппарата советского периода, снижавшие уровень рациональности и эффективности государственного управления. Ведь доказано, что в любой динамической системе сложность организации субъектов управления, их подсистем и звеньев призвана не только соответствовать сложности управляемых объектов (не превышать данную сложность), но по возможности уступать ей, так как *координирующий уровень всегда должен быть проще координируемого*. Но это правило постоянно игнорируется с соответствующими последствиями для государственного аппарата. Сложность продолжает подавлять инициативу и творчество в управленческих процессах.

**Издержки на аппарат.** Важное общественное значение принадлежит пятому критерию, отражающему общие (совокупные) — экономические, социальные, технические, кадровые и др. — издержки на содержание и обеспечение функционирования государственного аппарата, его подсистем и иных организационных структур. При их анализе и оценке следует учитывать взаимоза-

висимость между стоимостью управления и социальными результатами деятельности управляемых объектов, затраты на протяженность коммуникаций, объективное усложнение управленческих проблем и иные явления, определяющие управленческие издержки. Сюда логично входят расходы на содержание персонала органов управления, командировочные расходы, расходы на оргтехнику и компьютеры и т.д., которые тоже надо соотносить с реальным влиянием соответствующих управляющих воздействий на общественное развитие.

Становление правового государства с принципом разделения власти, некоторое упорядочение и демократизация финансовых и бюджетных процессов привели к тому, что затраты на государственное управление стали выделяться в бюджетных расходах более четко. Но дальше общих сумм дело пока не двинулось. Все сводится к тому, чтобы вписаться в отведенные пределы. Социальные ценность и эффективность государственного аппарата пока не определяются. Еще хуже положение обстоит на государственных предприятиях, в учреждениях и организациях, переведенных на коммерческие начала и ориентированных на рынок. Здесь какой-либо контроль за расходами на управление практически отсутствует, поэтому роль этого критерия в перспективе будет возрастать.

Рано или поздно предстоит все-таки разобраться в том, сколько должны стоить (по издержкам) тот или иной государственный орган, та или иная государственная должность, те или иные управленческие решения и действия.

Значит, взятые во взаимосвязи критерии «цели — время — стиль — сложность — затраты» и рассмотренные под углом зрения содержания и силы порожденных ими управляющих воздействий способны достаточно емко характеризовать организацию и функционирование государственного аппарата как субъекта управления общественными процессами.

### **19.3. Эффективность деятельности управленческих органов и должностных лиц**

Важная роль в измерении эффективности государственного управления принадлежит *критериям конкретной социальной эффективности* деятельности каждого управленческого органа (органа

государственной власти и органа местного самоуправления) и должностного лица, каждого единичного управленческого решения, действия, отношения. Эти критерии необходимы потому, что общая социальная эффективность государственного управления и специальная — государственного аппарата являются следствием («суммой») конкретной социальной эффективности отдельных управленческих усилий. Кроме того, в условиях сложной, многозвенной и иерархической организации государственного аппарата возможны случаи, когда общая и специальная социальная эффективность достигается за счет активности одних управляющих компонентов при определенной пассивности, инертности других. Как и наоборот: на фоне общей неблагоприятной социально-экономической или политической ситуации могут быть органы и должностные лица, которые в рамках своей компетенции успешно справляются с управленческими проблемами. Между тем обществу, государству, людям нужны данные о характере, уровне и результативности функционирования не только системы государственного управления в целом (общая социальная эффективность), государственно-управляющей системы и ее крупных блоков (специальная социальная эффективность), но и соответствующих единичных (конкретных) элементов.

В государственном управлении каждый из его органов обладает своей компетенцией, характеризующей цели, содержание, возможности и пределы его деятельности, а в нем каждая государственная должность — своими квалификационными признаками, отражающими ее роль и участие в реализации компетенции соответствующего органа. Это нормативная модель управленческой деятельности, которую вполне можно рассматривать в качестве средства упорядочения, рационализации и обеспечения эффективности управления.

**Соблюдение компетенции.** Степень соответствия направлений, содержания и результатов управленческой деятельности органов и должностных лиц тем ее параметрам, которые обозначены в правовом статусе органа и государственной должности, является исходным (первым) критерием конкретной социальной эффективности. Из этого критерия следует, что любое отклонение от компетенции органа, функций и правомочий должностного лица или проявление активности в другом направлении либо в иной области не должно признаваться рациональным и эффек-

тивным. В системе государственного управления каждый должен заниматься своим делом.

**Законность деятельности.** Следующий (второй) критерий конкретной социальной эффективности видится в законности решений и действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также их должностных лиц. Как уже отмечалось (12.1), законность представляет собой не только правовое явление, но и социологическое, связанное с обеспечением и защитой всеобщих и частных интересов, с проведением в жизнь принципов гражданского общества. Соблюдение законности придает государственному управлению определенную целенаправленность и упорядоченность. Тем самым всякие нарушения принципов законности, чем бы они ни объяснялись и ни оправдывались (сиюминутной экономической выгодой, стремлением решить проблему, необходимостью удовлетворения чьих-то интересов и т.д.), с точки зрения общества и самого государственного управления не могут признаваться эффективными. Во всех случаях, когда орган или должностное лицо стоят перед выбором — нарушить закон во имя групповых либо временных интересов или, наоборот, поступиться ими ради утверждения закона, надо идти, конечно, по пути законности.

**Реальность управляющих воздействий.** Деятельность управленческих органов и должностных лиц находит внешнее выражение в правовых и организационных формах, которые призваны нести соответствующий «заряд» целеориентации, организации и нормативного регулирования для управляемых процессов — совершенствование управляющих компонентов государственного аппарата и особенно управляемых объектов. Жизнь требует, чтобы такой «заряд» был не мнимым, представленным в виде добрых пожеланий и красивых формулировок, а реальным, действительно влияющим на управляемые процессы, переводящим их из одного состояния в другое, более высокое, рациональное, эффективное. Реальность управляющих воздействий есть еще один (третий) из критериев конкретной социальной эффективности государственного управления.

**Содержание управленческих актов.** Государственный аппарат посредством деятельности своих управляющих компонентов обязан представлять и обеспечивать в реализации коренные и комплексные потребности, интересы и цели жизни людей. Каж-

дое управленческое решение и действие должно служить людям, помогать им в их проблемах. Тем самым содержание любых управленческих актов (решений, поступков, действий и т.д.) с точки зрения отражения в них запросов и нужд людей, направленности на их благополучие и развитие может выступать еще одним критерием (четвертым) конкретной социальной эффективности государственного управления.

**Демократизм деятельности.** С указанным критерием непосредственно связан следующий (пятый), состоящий в характере и объеме взаимосвязей соответствующих управленческих органов и должностных лиц с гражданами, их объединениями и коллективами, различными слоями населения. Этот критерий «схватывает» уровень демократизма управленческой деятельности. Ведь чем теснее и многообразнее взаимосвязи управленцев с гражданами, чем шире демократизм их деятельности, тем больше объективных предпосылок для рациональности и эффективности этой деятельности.

**Престиж органа, должности.** Государственная должность, особенно высокого уровня, пользуется в обществе значительным престижем. Часто человек, занимающий такую должность, ассоциируется с ней и получает от нее свой авторитет. Нужно порой длительное время, чтобы наступило различие должности и личности. Мера обеспечения в решениях и действиях управленческого органа и должностного лица государственного престижа соответствующих органа и должности служит наглядным критерием (шестым) конкретной социальной эффективности государственного управления.

**Правдивость информации.** Многое в управленческой деятельности раскрывает седьмой критерий, который характеризует правдивость и целесообразность управленческой информации, выдаваемой управленческими органами и должностными лицами. Интересы общества требуют, чтобы при любых условиях, даже самых неблагоприятных для управленческого органа или должностного лица, в систему государственного управления шла только достоверная, объективная информация, иначе все процессы, где используется такая информация, извращаются.

**Нравственность.** Последним (восьмым) критерием конкретной социальной эффективности является нравственный, состоящий в морально-идеологическом влиянии управленческой дея-

тельности на «внешнюю» среду, на людей, с которыми управленческие органы и должностные лица соприкасаются, взаимодействуют, совместно решают различные проблемы. Здесь управленческое поведение, как позитивное, так и негативное, формирует многие ценности и установки людей, предопределяет их отношение к государству.

Системное использование названных критериев позволяет многое увидеть и оценить в управленческой деятельности.

#### **19.4. Оценка эффективности государственного управления и общественные институты ее применения**

**Смысл оценки.** Результаты государственного управления наглядно видны в экономике и благосостоянии людей, в социальной и духовной сфере, в общественной безопасности (правопорядке), в международном сотрудничестве и в других областях жизни. И все общество в целом, и каждый человек в отдельности имеют свое мнение относительно рациональности и эффективности государственного управления. Однако подобное ценностное отношение людей к государственному управлению не заменяет необходимости специальной, т.е. квалифицированной и общественно значимой, оценки качества государственного управления или его отдельных проявлений в тот или иной исторический момент.

К сожалению, в нашей стране не выработалось практики и не сложилось действенных механизмов познания и оценки государственного управления, тем более использования полученных при этом знаний, опыта и результатов в целях его совершенствования. Обычно к управлению привлекается внимание и о нем начинают тревожно говорить, когда его уровень снижается ниже допустимого и в обществе появляются признаки кризиса. В XX в. таких «волн» было несколько, но они так и не подвели Россию к рациональному и эффективному государственному управлению. Дело в том, что периодичность «атак» на управление, при всей их внешней решительности, напористости и даже «революционности», нельзя признавать разумным способом анализа, оценки и тем более развития государственного управления.

Во-первых, потери, понесенные обществом вследствие слабости и заблуждений управления, невозобновимы. Во-вторых, сами глубокие «встряски» управления порождают свои, подчас очень трудные проблемы и могут на некоторое или весьма длительное время снижать уровень управления. В-третьих, уже сам факт допущения недостатков в управлении оказывает отрицательное социально-психологическое влияние на людей, снижает доверие к управлению, его общественный престиж.

В историческом масштабе времени субъект государственного управления в России – государственный аппарат, невзирая на его политические ориентации и руководящие персоны, оказался неспособным предложить стране путь нормального развития общества, где бы вопросы его целостности, суверенитета, безопасности, упорядоченности (законности) и позитивной динамики были решены и оказались устойчивыми.

Обществу поэтому нужны не только и не столько периодические изменения в управлении (революции и реформы, реорганизации и прочие резкие преобразования), а такое его состояние, при котором совершенствование государственного управления носило бы постоянный, профилактический, предупредительный характер и в каждый данный исторический момент гарантировало его высокий уровень.

Составной и подготовительной частью такого процесса совершенствования выступают анализ и оценка характера, уровня эффективности организации и функционирования системы государственного управления. Ибо прежде, чем совершенствовать, стоит основательно изучить, проанализировать и правильно оценить активность того или иного звена, органа, отдельного участника управления. Причем, что особо важно, подобные анализы и оценки должны быть строго определенными по времени, формам, процедурам, последствиям, систематическими и авторитетными. Они призваны превратиться в естественную и необходимую часть как самого управления, так и процесса его совершенствования.

В государственном управлении при оценке его рациональности и эффективности *должны как минимум сравниваться:*

а) цели, практически осуществляемые в государственном управлении, с целями, которые объективно детерминированы общественными запросами;

б) цели, реализованные в управленческих процессах, с результатами, полученными при объективации государственного управления (решений и действий его управляющих компонентов);

в) объективные результаты управления с общественными потребностями и интересами;

г) общественные издержки, ушедшие на государственное управление, с объективными результатами, полученными вследствие управления;

д) возможности, заложенные в управленческом потенциале, со степенью их реального использования.

Разумеется, оценивать можно и другие управленческие явления, главное состоит в том, чтобы познавать *степень реального удовлетворения общественных запросов* в государственно-правовом целеполагании, организации и регулировании.

Оценку государственному управлению дают разные общественные институты: гражданин, семья, трудовые коллективы, общественные объединения, государственные структуры. Существуют и определенные процедуры, в соответствии с которыми такая аналитическая деятельность осуществляется и приводит к тем или иным последствиям. Выделю пять способов анализа и оценки государственного управления.

**Институты оценки.** О многом свидетельствуют *отчеты органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также их должностных лиц*. Конституцией РФ, другими законодательными органами предусмотрены различные формы отчетов управленческих структур о характере и результатах своей деятельности. Это ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию, отчеты Председателя и членов Правительства РФ перед Федеральным Собранием (Советом Федерации и Государственной Думой), отчеты палат Федерального Собрания перед обществом, а депутатов — перед избирателями. Суть демократии состоит в том, что все управленческие структуры должны отчитываться о своих делах, с тем чтобы люди знали, что и как они решают и что из этого получается.

Главное здесь — придание соответствующим отчетам и оценкам официального характера, с тем чтобы они, с одной стороны, действительно представляли мнение тех, перед кем отчитываются, а значит, принимались голосованием, с другой — непременно учитывались управленческими органами и их должностными лицами, были для них обязательными.

Объективно большие возможности анализа и оценки эффективности государственного управления содержатся в *массовых обсуждениях и голосованиях (референдумах)* по различным вопросам жизни страны, ее регионов, территориальных и трудовых коллективов. В этой связи следует подчеркнуть, что еще не всегда обсуждения и голосования связаны с оценкой управления, нередко они «затуманиваются» в политических интересах. А для понимания существа вопросов и способов их разрешения важно знать, чем они вызваны, какими обстоятельствами рождены, поэтому и данную форму демократии следует тщательно институализировать, оговорив в необходимых законах все детали и нюансы проведения обсуждений и голосований (референдумов) и сделав последние весомой процедурой оценки обществом состояния государственного управления.

Разумеется, важным средством анализа и оценки эффективности государственного управления всегда выступает *общественное мнение*. Будучи совокупностью свободно выраженных суждений, взглядов, позиций, точек зрения множества людей, общественное мнение характеризует управление как бы в «снятом» виде, отраженном и преломленном через их сознание и волю. В нем практически постоянно происходят соотнесение, соизмерение уровня и результатов управления с потребностями и интересами, идеалами и ожиданиями людей. И хотя общественное мнение по своей природе субъективно, оно из-за своей массовости обладает свойством объективно «видеть» эффективность государственного управления.

Заслуживающими внимания в данном аспекте представляются:

- систематичность выявления общественного мнения, причем при использовании разнообразных методов сбора и анализа соответствующей информации;
- применение таких способов, средств и процедур социологических исследований, которые обеспечивали бы и гарантировали адекватность выводов и оценок по поводу характера и уровня управления;
- поддержание должного авторитета общественного мнения путем принятия активных нормативных и практических мер по тем или иным его требованиям.

Надо отличать общественное мнение, выступающее обобщенным, интегрированным мнением в арсенале всего общества по

тем или иным вопросам, от той информации, которая добывается всевозможными фондами, ассоциациями, учреждениями путем анкетирования, опроса, взятия интервью на улицах и т.д. и выдается за общественное мнение. Здесь может быть и совпадение, достижение адекватности, и существенное противоречие, о чем свидетельствуют лучше всего прогнозы и результаты выборов. Ведь опытные социологи и политологи знают соответствующую методiku и способны получать заранее запланированную (на потребу дня) информацию. Для государственного управления первостепенное значение имеет общественное мнение в подлинном смысле, что и обуславливает целесообразность выработки и нормативного закрепления форм и методов изучения общественного мнения.

Многогранную аналитическую и оценочную работу по отношению к государственному управлению способны выполнять *средства массовой информации* (телевидение, радио, печать). В свободном обществе средства массовой информации (СМИ) должны быть самостоятельными и служить обществу, «работать» на историческую перспективу. Достоинства СМИ состоят в объективности (независимости) их взглядов, позиций, анализов и оценок, а вовсе не в претензиях на какую-то «четвертую» власть, которая якобы должна дистанцироваться от трех ветвей власти и вести с ними борьбу. Если бы СМИ превратились в «четвертую» власть, отвечающую за что-либо, но не за истину, то они тем самым растравили бы свои свойства честно и достоверно анализировать и оценивать общественные процессы. По своей природе СМИ обязаны бороться за правду жизни. Именно утверждение такого подхода позволяет надеяться, что будет возрастать влияние СМИ на управленческие процессы. Но для этого следует еще четче и устойчивее определять правовой и социально-экономический статус средств массовой информации, усиливать в них качество объективной формы мышления общества, а не только отдельных социальных групп или политических объединений, тем более экономически богатых коммерческих структур.

Важное значение принадлежит и такому каналу анализа и оценки государственного управления, как «*обращения граждан*»<sup>1</sup>. Струк-

---

<sup>1</sup> См.: Мифонов М.А. Обращения граждан как элемент системы защиты прав человека и основных свобод: право и практика. М., 2001.

тура и содержание, предмет и адресность обращений весьма точно отражают жизнь людей. Если каждое обращение несет информацию о конкретном интересе, нарушении прав, факте, событии, то система обращений дает картину глубинных взаимосвязей и процессов, выявляющих механизмы их воспроизводства. В контексте рассматриваемого вопроса можно:

а) активнее использовать сами обращения граждан и работу с ними для обнаружения недостатков, упущений, слабых мест в управлении и соответственно их устранения;

б) полнее анализировать потоки однотипных, одноисточниковых, совпадающих по предмету и содержанию обращений граждан, с тем чтобы своевременно принимать управленческие меры по недопущению разрастания негативных явлений и процессов;

в) управленческим органам посредством обращений шире вступать в прямой диалог с гражданами.

Научная мысль (да и практика) предлагает немало критериев социальной эффективности государственного управления и процедур их применения. Важно, чтобы общество, люди, их институты (организации) знали их и хотели ими реально пользоваться.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Раскройте смысл общей социальной эффективности государственного управления.
2. Назовите основные критерии специальной социальной эффективности и охарактеризуйте их.
3. Как в вашей практической деятельности применяются критерии конкретной социальной эффективности?
4. Что такое оценка эффективности государственного управления и каковы общественные институты ее применения?

## Глава 20

# РАЗВИТИЕ И ОСВОЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

### 20.1. Государственное управление перед грядущим

**Историческое наследие.** Вспомним (хотя бы в общих чертах) все сказанное в учебнике, особенно в первом разделе, о месте и роли государственного управления в жизнедеятельности общества и каждого человека, и сравним его с тем, что было в отечественной истории (не обязательно очень дальней, достаточно одного XX в.) и что мы наблюдаем каждый день вокруг себя – как живем мы и страна. Думаю, каждый признает то, что государственное управление, разумеется, как система, как общественное явление, как организационно-правовой институт, а не замыслы и поступки отдельных людей, пусть даже самих выдающихся и нравственных, героических и самоотверженных, *не выполнило* своей общественной миссии, своего долга перед людьми.

Оно не смогло уберечь нас и главным образом наших предков от кровопролитных и малопродуктивных революций, от жестоких и разрушительных войн, от диктаторов и демагогов, от межнациональных конфликтов, терроризма и преступности, от напрасных растрат огромных природных, материальных и человеческих ресурсов. Чего стоит только послевоенная гонка вооружений и непримиримая конфронтация между бывшими союзниками в борьбе против фашизма, развязанная, кстати, по инициативе и вине обеих сторон (и западной, и восточной). И хотя победители в «холодной войне» радуются разрушению СССР, международная ситуация мало изменилась к лучшему. Уже после краха «империи зла» было развязано, причем одной и той же стра-

ной, несколько кровопролитных войн, а поток производства новейших вооружений не только не замедлился у победителей, но и ускорился. Как пишет М. Тэтчер, «...внешняя политика безопасности связана с решением очень широкого круга вопросов помимо проблемы войны и мира. Дальновидный государственный деятель должен учитывать и оценивать целый спектр *рисков и возможностей*. Внешняя политика и обеспечение безопасности — это прежде всего *использование силы и могущества* для достижения собственных целей в отношениях с другими государствами. Я как консерватор абсолютно не боюсь подобного утверждения. Пусть другие пробуют добиться желаемых результатов в международных делах, не опираясь на силу. Они обречены на неудачу»<sup>1</sup> (курсив мой. — Г. А.).

Сказано честно и справедливо, как обоснованный ответ на 25-летний блуд наших «перестроечников» и разрушителей былой силы страны. Ибо над историей и выводами из нее нельзя смеяться и считать себя «творцами» того наивного «мира», который существует всего лишь в сознании самого творца. В перспективе нет никаких оснований надеяться на какое-либо послабление давления по периметру наших границ. Прессинг со всех сторон по разным причинам будет только возрастать. К этому можно добавить деградацию природы, утрату нравственности, распад культуры (во всех уголках планеты), возникновение новых болезней и многое другое, чего можно было не допустить, если бы государственное управление было более демократично, рационально и эффективно и не имело двойных стандартов.

В то же время государственное управление не сумело сполна воспользоваться теми большими возможностями, которые открывали перед обществом и им самим рост образованности людей, творческое гуманистическое наследие XIX в., крупные научные прорывы по обширному спектру фундаментальных и прикладных исследований, переход к индустриальному типу производства, научно-техническая революция, начавшееся освоение космического пространства, становление новых средств коммуникаций и информационного обеспечения потребностей общества и многие иные достижения человеческого разума, таланта, опыта и

---

<sup>1</sup> Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира / пер. с англ. М., 2003. С. 17.

труда. Результаты свершенного и потенциалы оказались весьма отдаленными друг от друга.

Но все это говорится вовсе не для того, чтобы в очередной раз попрекнуть прошлое, покритиковать или отринуть его, найти повинных в нем. Это — легкое, простое, однако бесполезное дело, если из прошлого не извлекать уроки, если не учиться на ошибках и заблуждениях наших предков и нас самих. Прошлое ни вернуть, ни переделать нельзя. Ценность истории состоит только в научении разумной жизни и полностью определяется способностью людей делать из нее выводы и созидать будущее, опираясь на ее совокупное (и положительное, и отрицательное) наследие. История дает нам основное: знания и опыт, остальное мы должны создавать сами.

**Вызовы времени.** Если в прошлом государственное управление не оправдало возлагавшихся на него надежд, то надо прилагать усилия к тому, чтобы в будущем изменить его состояние к лучшему. Предвидеть, прогнозировать, программировать, проектировать, планировать всегда трудно: переменчивы обстоятельства жизни, потребности и желания людей; решенные проблемы порождают новые и неожиданные; случаются природные катаклизмы, крупные технологические аварии и катастрофы и т.д. Но с другой стороны, ни одному человеку, ни одному обществу не удастся нормально развиваться, если они не заглядывают в будущее и не готовы его созидать. И здесь им помогают выявленные посредством познания определенные тенденции и закономерности общественного функционирования, движения и развития, логика тех или иных процессов, типичные явления и их последствия, опыт прошлых цивилизаций, взаимозависимости между поведением, действиями и их результатами, человеческая интуиция и фантазия. Мы можем и должны думать о будущем, предусматривать его «вызовы» (в смысле А. Дж. Тойнби) и искать на них «ответы».

В данном контексте вполне можно утверждать, что наступивший XXI век уже предъявил к государственному управлению повышенные и жесткие требования, к которым нужно заранее готовиться. Уже имеются основания полагать, что общество встретится с условиями, которые будут характеризоваться, с одной стороны, ограничением ресурсов планеты Земля, необходимых для человеческого существования, а с другой — ростом спроса на

них вследствие расширения цивилизационных потребностей людей. Свидетельством этого являются следующие тенденции:

- сужение, а по некоторым видам и истощение возможностей добычи минерального сырья желаемого качества и объема;
- кризисное состояние и деградация в ряде мест природной среды обитания человечества;
- усложнение, а в ряде стран и выход за равновесные пределы демографических процессов, усиливающих антропогенное давление на планету;
- замедление темпов и одновременно углубление географической неравномерности развития производства с соответствующими социальными последствиями;
- обеднение человеческой культуры по причине чрезмерной унификации и подражательности распространяемой и массово используемой социальной информации.

Разумеется, сказанным не исчерпываются «вызовы» будущего, диктующие новые парадигмы мышления и поведения. Их намного больше, причем как глобального, так и локальных масштабов. Но и названные убедительно говорят о большой сложности тех проблем, которые стоят перед человечеством и каждым отдельно взятым народом. Они имеют иное свойство, чем те проблемы, которые волновали людей в течение всего XX в. и соответственно требуют иного подхода к государственному управлению. Прежде всего сам характер проблем, их структура, масштабы и вовлекаемые в их решение ресурсы таковы, что лишь свободному предпринимательству, игре рыночных стихий, конкурентной борьбе, динамике спроса и предложения, сугубо общественным силам и регуляторам их не осуществить.

Необходимо будет сильное межгосударственное сотрудничество в рамках мирового сообщества с продуманным, согласованным и рациональным государственным управлением в каждой стране. Речь идет не о замене или подмене других видов управления (менеджмента, местного самоуправления, общественного управления и самоуправления, свободного поведения человека), ибо каждый из них призван получить свое объективное развитие, а об исполнении государственным управлением функций координации и интеграции управленческих процессов на территории страны, в пределах регионов и континентов, всей планеты.

**Актуальность управления.** Разные страны имеют различный уровень и структуру развития, решают и будут решать различные проблемы. Но очевидно, что независимо от того, в каком обществе они живут или какое создают — аграрное, индустриальное, постиндустриальное, информационное, капиталистическое, социалистическое и т.д. — всегда и везде необходимы общие цели деятельности, организация взаимодействия всех, согласованные и исполняемые всеми правила (нормы) поведения, необходимые механизмы обеспечения практического осуществления всего этого. Иными словами, актуально государство и управление с его стороны, поэтому не стоит противопоставлять государство и общество, власть и свободу, государственный аппарат и бизнес, государственное управление и другие виды управления. Продолжение спора между этатистами и либералами вряд ли целесообразно, гораздо продуктивнее сочетание различных явлений, с тем чтобы позитивное в них от «суммирования» возрастало, укреплялось, а негативное нейтрализовалось и снималось.

Сущность видов управления определяется, конечно, их субъектами, но во многом она зависит также от целей и технологий их осуществления. Власть собственника может быть не менее диктаторской, чем власть государства, как и государство способно быть демократическим, либеральным, гуманным. Все воспроизводится от общественных институтов, создается их развитостью и авторитетом. В государственном управлении есть обширные, еще неосознанные и, разумеется, неиспользуемые резервы. Несмотря на длительную историю государственности, человечество только подступает к познанию и практическому построению демократического, рационального и эффективного государственного управления, ибо впервые оно подходит к такому состоянию, когда повсеместно решаемые проблемы (и обеспечивающие их процессы) вышли за локальные (национальные или территориальные) границы и *приобрели глобальный масштаб*. А глобальные решения могут быть только государственными и межгосударственными. Ошибки, иллюзии и заблуждения здесь чреваты тяжелыми последствиями. Скажем, разве ростом организованной преступности, разгулом терроризма, всплеском наркомании и других страшных явлений не платит человечество за внедряемые в последние десятилетия «модные» либеральные концепции? Опыт истории недвусмысленно свидетельствует, что ослабление

государственности под каким-либо предлогом (революционным или реформаторским) неизбежно ведет к неорганизованности, стихии, анархии, хаосу, распаду общественных связей, социальным напряжениям и конфликтам.

Само собой ничего не приходит. И если мы хотим иметь лучшую управляемость общественной и частной жизнедеятельности, то государственному управлению надо уже сегодня начать осваивать свое будущее, используя для этого главным образом активно развивающиеся интеллектуальные возможности.

## 20.2. Новые знания, технологии и государственное управление

**Использование знаний.** К настоящему времени накоплены огромные знания о человеке, обществе, природе. Многим кажется, что мы знаем все, отчего и уверовали в непобедимую силу субъективных замыслов, в способность делать то, что нам захочется. Но не только объемом и качеством знаний определяется человеческая жизнедеятельность; она зависит главным образом от вовлеченности знаний в практику, в систему воспроизводства, в отношения «человек – общество – природа». Когда-то К. Маркс высказал мысль, которая сохраняет свою актуальность и по сей день: «Развитие основного капитала является показателем того, до какой степени всеобщее общественное знание (*Wissen, knowledge*) превратилось в непосредственную производительную силу, и отсюда – показателем того, до какой степени условия самого общественного жизненного процесса подчинены *контролю всеобщего интеллекта* и преобразованы в соответствии с ним...»<sup>1</sup> (курсив мой. – Г. А.). Мало иметь большие знания, надо превратить их в производительную силу, а ее в свою очередь поставить под контроль всеобщего интеллекта, т.е. направить на удовлетворение всеобщих потребностей и интересов, обеспечение развития человека, его прав и свобод.

С этой точки зрения наше недавнее прошлое представляет собой удивительную картину. По данным руководителей АН СССР, мы в 80-х гг. XX в. давали 1/3 (!) мировой научной продукции.

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 46. Ч. 2. С. 215.

В то же время из запатентованных открытий и изобретений, результатов академических и университетских исследований на практике использовалось едва ли 10%. И если американская «лунная» программа привела к созданию множества технологий и несколько раз оправдала себя, то наши достижения от «Востока» до «Бурана» и «Мира» мало что изменяли в гражданских технологиях. После хотя бы частичного публичного представления военно-оборонного производства многие зарубежные специалисты удивлялись на выставках и салонах нашим научно-техническим изделиям. Новые технологии локализовались в незначительном количестве экземпляров и узком кругу «посвященных». Иметь много знаний вовсе не означает уметь их использовать, причем массово, в интересах развития всего общества. Особо это проявляется в последние годы. Переведено огромное число работ лучших зарубежных мыслителей, издано множество трудов наших дореволюционных ученых и государственных деятелей, масса публикаций мыслей от Сократа и до наших дней. Немало крупных европейских и американских ученых прямо указывают на наши ошибки и заблуждения. Но все знания в основной массе по-прежнему игнорируются отечественным управлением. Очень многое делается как бы в противовес знаниям, с публичной демонстрацией пренебрежения к ним.

**Содержание знаний.** Следующий вопрос заключается в том, на каком знании акцентировать внимание, что осваивать практически. Весь XX в. прошел под знаком индустриального производства и рожденных им стереотипов. Отдавая ему должное, надо признать, что он создал современную цивилизацию, позволил многим странам насытить материальные потребности людей. Вместе с тем нельзя не видеть, что он оказался слишком агрессивным по отношению к среде обитания человека и к нему самому и в общем-то исчерпал себя. Обслуживая этот тип производства, давно возникла и функционирует система «наука — техника — производство», которая весьма сузила общественную сущность науки (знания), да и человека рассматривает лишь как средство своего саморазвития. Состоялась *двузначная схема формирования личности*: по линии образования и воспитания — создание хорошего работника (грамотного и дисциплинированного производителя), по линии жизненных ориентаций, ценностей и установок — ненасытного потребителя, все расширяющего емкость рынка.

В итоге идеи Возрождения и Просвещения, заложившие современную цивилизацию, идеи глубоко гуманистического характера, были отодвинуты в сторону, стали, образно говоря, антуражем дороги, по которой сломя голову мчится мир.

Лишь в последние десятилетия вновь вспомнили о человеке, заговорили о его правах, свободах и, главное, самоценности, начали разработку теории человека, осмысление возможностей ноосферы, познание социально-психологических детерминант поведения человека, пытаются использовать социальные критерии оценки экономической деятельности и т.д. Многие явления стали анализироваться в рамках более широкой системы «наука – техника – производство – общество – человек – природа». Но до коренного перелома еще далеко. И основным препятствием здесь представляется сложившаяся система просвещения (в самом широком смысле), которая утилитарна по своей сущности. В ней по целям и содержанию, формам и методам, используемому инструментарию и оценкам преобладает производственный подход. Гуманитарный аспект, который, конечно, признается и даже поддерживается, остается на второстепенном, скорее, вспомогательном месте. Есть, разумеется, гуманитарная специализация в структуре обучения, но речь идет о всеобщих, касающихся каждого человека образовании, воспитании и развитии. В школе и вузах, средствах массовой информации и в обыденных взаимоотношениях людей робко и приглушенно дают о себе знать этика и эстетика, языкознание и история, литература и искусство, философия и правоведение, т.е. именно то, что придает материальной и духовной культуре человеческую окраску, способствует становлению в каждом индивидуе разумного и гуманного начала. Не отсюда ли истоки нетерпимости, непримиримости, жестокости и насилия, буквально сотрясающие жизнь по всей планете?

**Актуальность знаний.** Большим и сложным является вопрос об актуальности, достоверности и применимости знаний. Ведь не все знание, которое накоплено человечеством в традициях, обычаях, религиях, в библиотеках и фондах, содержится в памяти людей и передается из поколения в поколение, имеет в современных условиях и тем более для будущего непосредственно практическое значение. Многие остались достоянием того времени, когда оно было создано и использовалось в соответствующих исторических условиях. В общем, необходим глубокий анализ

существующей социальной информации и выделение из нее именно того знания, которое необходимо в свете требований XXI в.

Заслуживает внимания проблема достоверности тех знаний, которыми мы намерены пользоваться. Время рождает сомнения, казалось бы, в очевидных выводах и оценках. Вновь и вновь в естественных и точных науках, положенных в основу механики, химических и биологических производств, атомной энергетики, космонавтики и т.д., приходится возвращаться к исходным концепциям, понятиям и прогнозам, их пересматривать и по-новому интерпретировать. На порядок сложнее ситуация в области знания об обществе и человеке. Не случайно, по-видимому, наибольшее число ошибок, заблуждений, иллюзий, и весьма серьезных, приходится на ту часть общественного знания, которая становится основанием политики тех или иных партий, а нередко и государств в целом. Одни взывают к прошлому, как будто его можно восстановить, другие ищут истину подалеже от родных краев, полагая, что ее лучше взять готовенькой и «внедрить» дома, третьи бросаются на что-то модное, разрекламированное, четвертые просто «попадают на удочку», когда недруги подсовывают им то, что несет вред. Достоверность того или иного знания, его способность решать соответствующие проблемы не всегда выверяются. А для государственного управления это просто недопустимо.

Логичен и такой аспект знаний, как их *применимость*. Не все, что имеется в человеческом знании, можно использовать в конкретных условиях места, времени и участия конкретных лиц. Нужна большая осторожность при анализе и оценке используемого в управлении знания, как выросшего на отечественной почве, так и взятого из мировых кладезей. Здесь особое значение принадлежит соотношению национального менталитета и знания, способного решить ту или иную проблему. Нельзя забывать и о возможности формального (на словах) применения знания.

Не стоит рассматривать существование того или иного знания абстрактно; оно приобретает практическую роль лишь тогда, когда закладывается в реально действующие технологии и посредством них приносит людям (обществу) осязаемую пользу – социальный эффект. Технологии являются сложными системами, в которых каждый их элемент и каждая взаимосвязь элементов должны быть пронизаны адекватным знанием и устойчиво воспроизводить заложенный в технологии объективный результат.

Главное в технологиях — *согласованность и последовательность элементов*, что является неперенным для любой из них, будь то образовательная, воспитательная, информационная, производственная, сервисная, коммуникационная, управленческая и т.д. Реализация сформулированных целей должна осуществляться путем установления четких, ясных и неуклонно исполняемых процедур, диктующих логику тех или иных, разумеется, обоснованных и продуктивных, действий.

Начало XXI в. характеризуется активным переложением накопленных научных знаний и практических навыков на язык современных технологий. Имеет место сочетание специализации и диверсификации, многооперационности на одном рабочем месте и широкой кооперации. Большинство ученых в области прогнозирования усматривает особенности постиндустриального и информационного общества именно в усилении технологичности любых процессов (видов деятельности). Отсюда следуют выводы для государственного управления.

**Воплощение знаний в управлении.** Основной вывод заключается в том, что между знаниями и технологиями самых разнообразных видов деятельности находится управление. Конечно, в разных видах, объемах, уровнях деятельности — соответственно и разные виды управления. В любом месте земного шара процветают только те компании, у которых менеджмент поднят на должную высоту. Успешно решаются каждодневные вопросы жизни людей там, где развито местное самоуправление, а удовлетворение социальных и национальных интересов лучше идет в условиях сильного общественного управления и самоуправления. Локальные технологии и призваны создаваться локальными видами управления.

Но когда речь идет о состоянии и развитии общества в целом, о судьбе всей страны, о становлении всего многообразия современных технологий, тогда все упирается в государственное управление. Его долг перед обществом в этом контексте сводится к тому, чтобы быть соединительным звеном между мировым и национальным знанием, прежде всего научным, и практикой поведения и деятельности своих граждан. Можно, конечно, уповать на то, что «кто ищет, тот всегда найдет», что кому понадобятся новые технологии, тот и обратится к нужным знаниям, проектам, наработкам. Однако вряд ли где в наши дни кто-то рассчи-

тывает на усредненное и итоговое действие стихии и верит, что «из хаоса родится порядок». Знание для того и дано людям, и расширяется и углубляется ими, чтобы во все привносить сознательное начало: мысль, опыт, умение и волю. Социальная (общественная) ценность государственного управления состоит в том, что оно должно в масштабах всего общества обеспечивать практическую целенаправленность, организацию взаимодействия и регулирование жизнедеятельности людей. Это иницилирующая и движущая сила общественного развития, гармонизации системы «человек – общество – природа». В этом смысле нельзя не поддерживать суждения о том, что «создание современного института управления, его инновационных приоритетов (информационно-аналитических, стратегически-упреждающих) – это вызов, на который еще только предстоит ответить российскому государству»<sup>1</sup>. Но быть таким государственным управлением может, лишь опираясь на динамику человеческого познания и развиваясь опережающе.

### 20.3. Понятие «опережающее состояние» государственного управления

**Развитость управления.** Опыт разных видов управления (причем в историческом измерении) однозначно показывает, что выдвигать обоснованные цели (к чему стремиться, чего хотеть), формировать необходимые для этого управленческие функции (как, каким образом добиваться целей), создавать работающие организационные структуры (механизмы взаимодействия людей), обеспечивать активность внутренней жизнедеятельности и пр. субъекты разных видов управления могут лишь при условии, *если они развиты лучше и выше, чем управляемые объекты*. Нельзя же, в самом деле, вести управляемые объекты (воздействовать на них), если не знаешь зачем, куда и как вести.

Это, к примеру, как в школе или вузе: если учитель (преподаватель) не знает больше, глубже и основательнее, чем ученики (студенты), то вряд ли он их чему-то научит. Понятно подобное и по другим видам деятельности: врач – пациент, инженер – ра-

<sup>1</sup> См.: Иванов В.Н., Иванов А.В., Доронин А.О. Управленческая парадигма XXI века. Т. 1. М., 2002. С. 8.

бочий, пилот самолета — пассажир и т.д. Но только в управлении управляющие могут быть на порядок ниже в интеллектуальном отношении, чем управляемые.

Трагедии, драмы, кризисы и обвалы в общественной жизни чаще всего происходят из-за беспомощности, инертности, отсталости, малограмотности субъектов управления, которые нередко вместо того, чтобы идти впереди («и тянуть воз»), плетутся у «хвоста» управляемых объектов или, как ярмо, висят бесполезно на их шее. Многими исследователями, в том числе и автором этих строк, давно говорится о необходимости *опережающего* развития управления, прежде всего государственного, но суть данного понятия пока не раскрыта.

Важнейшее сущностное свойство людей, объединенных в общество, состоит в их способности создавать новое, необычное, то, чего еще не было до момента творчества. Благодаря этому люди открывают тайны Вселенной, выстроили огромный «второй», искусственный мир, постоянно что-то изобретают, конструируют, сочиняют, рационализируют, улучшают. Вместе с тем не все в равной мере владеют таким *эвристическим дарованием*. Немало людей лишь копируют, наследуют, подражают (и то не всегда надлежащим образом). Отсюда всегда будут актуальны образование, обучение, распространение опыта; информационное обеспечение процесса формирования людей; организация и регулирование поведения и деятельности; контрольные механизмы; стимулы и санкции и другие явления, без которых общественная жизнь прекращает совершенствование, теряет целенаправленную динамику, подвергается произвольному столкновению индивидуальных и групповых эгоистических интересов.

Нужна сила, которая понимает роль соответствующих объективных противоречий в субъективном факторе, подготовлена для их анализа и разрешения, способна авторитетно влиять на сознание, поведение и деятельность людей. Исторически такая сила сложилась в виде государственной власти и осуществляемого посредством государственного аппарата государственного управления. Вся проблема заключается в состоянии этой силы, в уровне и характере ее развитости. Ведь она может быть как грубой, бездушной, диктаторской, основанной на санкциях, так и интеллектуальной, творческой, гуманной, основанной на знаниях и заботе о человеке.

**Адекватность управления.** Опережающее состояние государственного управления означает, что в его системе, главным образом в его субъекте — государственном аппарате широко используется современная научная мысль, принят свободный творческий поиск оптимальных управленческих решений, сосредоточены наиболее подготовленные специалисты по различным областям управления, идет открытое сравнение результатов управления с общественными потребностями, управление служит интересам общества и продвигает его развитие.

Государственное управление в «опережающем состоянии» обладает следующими характерными чертами:

- глубоким учетом в управленческих решениях и действиях реальных возможностей конкретных объективных условий и субъективного фактора, динамики и тенденций их изменений;
- ориентацией государственной политики на использование наиболее прогрессивных, зарекомендованных мировой практикой и применимых в современной исторической ситуации способов, форм, механизмов и ресурсов решения актуальных проблем жизнедеятельности людей;
- тесным взаимодействием научной мысли и управленческой практики, развитой общественной экспертизой принципиальных государственных решений, поддержанием подготовленности персонала управления на уровне современного общественного знания;
- открытостью и восприимчивостью к новым источникам и ресурсам управления, способностью своевременно осваивать самые прогрессивные механизмы и способы решения управленческих проблем;
- гибкостью и адаптационностью своих элементов и их системных взаимосвязей, потенциалом постоянного самосовершенствования, развития и улучшения исходящих из него управляющих воздействий.

Главное в «опережающем состоянии» государственного управления видится в том, чтобы среди людей, профессионально занятых в нем, всегда существовали интеллектуальный, творческий поиск, сильное аналитическое и прогностическое мышление, общественная направленность исповедуемых ценностей (благо Отечества), высокая и искренняя личная нравственность, навы-

ки демократического управления общественными процессами, сознанием, поведением и деятельностью людей. Во многих странах и общество (граждане), и политические организации (находящиеся у власти или нацеленные на овладение ею), и профессионалы-управленцы (чиновники и менеджеры), и собственники (в самых разных их видах) осознали, что для нормального общественного развития нужен хорошо организованный и функционирующий государственный аппарат, а в нем – наилучшие, наиболее подготовленные и талантливые представители народа.

Политическая деятельность и государственная служба считаются одним из престижных поприщ приложения человеческих усилий. Управление становится явлением, в котором сплав науки, опыта и искусства становится реальностью. Примеров можно приводить немало; достаточно посмотреть на историю политических и государственно-правовых институтов США, Франции, Германии, Китая, Японии, Великобритании и других стран за последние 50 лет. В этих странах почти непрерывно ведутся конструктивные «административные» (таково их обобщающее название) реформы. На всех уровнях и по всем направлениям государственного управления осуществляются поиск и использование современных научных знаний, эмпирических приобретений, технических средств и талантливых людей. Страны управляются сегодня и готовятся к тому, чтобы быть управляемыми в будущем.

Тем не менее все они сорвались в финансово-экономический кризис. Значит, «недотянули». В то время как ресурсов и резервов управления в общественной жизни и в самой системе государственного управления всегда имеется очень много. Они присутствуют буквально в каждом государственно-управленческом явлении. Перечислю некоторые из них в той последовательности, как они были когда-то названы и остались, скорее всего, вне внимания тех, кому адресовались.

**Источники состояния управления.** В 1980 г. в числе источников и ресурсов, способных поднять уровень государственного управления, назывались следующие факторы:

- *территориальный*, связанный с рациональным разделением государственной власти и органов государственного управления по территории государства – его национально-государственным и территориально-государственным образованиям, административно-территориальным единицам;

- *социальный*, предполагающий ориентацию государственного управления на интересы всех классов, социальных слоев, профессиональных групп, национальных и конфессиональных структур общества, а также возможно широкое вовлечение граждан в управленческие процессы (демократизм государственного управления);
- *технический*, состоящий в использовании новых технических средств, создании локальных автоматизированных систем управления и формировании единой информационной системы государственного управления;
- *правовой*, позволяющий упорядочивать посредством правового регулирования и исполнения соответствующих норм поведение и деятельность участников управленческих процессов, а также системное взаимодействие управленческих элементов;
- *организационный*, вызванный высокой динамикой организационных отношений и необходимостью постоянного изменения организационных структур под влиянием экономических, социальных и духовных новаций;
- *кадровый*, обусловленный актуальностью вовлечения в государственный аппарат высококвалифицированных специалистов и необходимостью их развития при осуществлении управленческой деятельности<sup>1</sup>.

Буквально через 10 лет в результате анализа процессов, происходивших в то время в нашем обществе и особенно в системе государственного управления, было выделено *семь видов ресурсов*, использование которых позитивно сказалось бы на обеспечении рациональности государственного управления.

Речь шла об *укреплении взаимосвязей* с обществом и преодолении отчуждения государственного аппарата (власти) от граждан. Авторитарно-бюрократическая система социализма рухнула, но отчуждение сохранилось, а по ряду аспектов и усилилось.

Немало было сказано об *усилении системности государственного управления*, которая в настоящее время не только не стала выше, а по многим проявлениям вообще утрачена.

Ставился вопрос об *углублении демократизма государственного управления*, который необходим в любом современном обществе,

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. М., 1980. С. 230–237.

ибо последнее в силу объективных причин не может развиваться вне рамок демократии. Развитие новой государственности рождает надежды, но до их воплощения в провозглашенной модели все еще весьма далеко.

Обращалось внимание на *улучшение информационного обеспечения государственного управления*, без которого в условиях огромного массива перерабатываемой управленческой информации невозможно рационально управлять в масштабах общества.

В качестве комплексной проблемы рассматривалось *развитие человеческого потенциала государственного управления*, поскольку к эффективному ведению управленческих процессов должен быть надлежаще подготовлен персонал как органов государственного управления, так и управляемых объектов.

Акцентировалось внимание на *совершенствовании стиля государственного управления*, который как бы аккумулирует и практически реализует науку, опыт и искусство управления.

В завершение говорилось об *измерении эффективности государственного управления*, посредством механизмов которого общество не только оценивает результаты управления, но и формирует обратные связи для выявления его ошибок и слабых мест<sup>1</sup>.

Разумеется, об источниках, ресурсах, резервах, способах приведения государственного управления в «опережающее состояние» писали и другие авторы, как в нашей стране, так и за рубежом. Пишут и сегодня, будут писать и в будущем. Важно, чтобы лица, от которых зависит принятие решений по всем аспектам развития государственного управления, были заинтересованы в том, чтобы изучать и осознать научную информацию. Нужен, видимо, налаженный процесс совершенствования государственного управления.

## 20.4. Процесс совершенствования<sup>2</sup> государственного управления

Итоговым, концентрированным выражением деятельности общества и государства (его аппарата, руководящего звена) по со-

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990.

<sup>2</sup> Это продуманный, просчитанный, экспертно выверенный, спланированный искусственный перевод управленческих явлений, отношений и процессов в новое, искомое качество. Отличается от развития как естественного перехода из одного качества в другое.

зданию «опережающего состояния» государственного управления в общественном развитии является процесс совершенствования самого государственного управления. Он представляет собой *подсистему* в государственном управлении с соответствующими целями, предметом, принципами и организацией, смысл которой заключается в придании государственному управлению как общественному системному явлению способности самопреобразования, саморазвития, самоулучшения.

**Цели совершенствования.** Целевая ориентация совершенствования государственного управления исходя из всего сказанного видится в том, чтобы, во-первых, обеспечивать максимально достижимое соответствие содержания управляющих воздействий органов государственной власти и органов местного самоуправления потребностям и закономерностям управляемых объектов — всей общественной системы; во-вторых, формировать наиболее рациональные и эффективные взаимосвязи между управляющими компонентами государства и управляемыми объектами, а также субъектами других видов управления; в-третьих, поддерживать в оптимальном состоянии (с общественной и экономической точек зрения) организационную структуру государственного управления; в-четвертых, способствовать постоянному относительному и абсолютному уменьшению общественных затрат на управление; в-пятых, повышать эффективность форм, методов и других элементов государственно-управленческой деятельности.

Эту общую целевую ориентацию совершенствования государственного управления можно условно подразделить на две группы целей: внешние и внутренние. *Внешние цели* состоят в повышении эффективности управляющих воздействий, их упорядочении и систематизации, в обеспечении адекватности объективным запросам управляемых объектов. Реализация *внутренних целей* предполагает совершенствование самой управляющей системы, улучшение ее мобильности, рациональности, внутренней жизнедеятельности.

Цели конкретизируются в зависимости от объекта анализа и преобразования (элементов, сторон и аспектов государственного управления), поэтому важнейшим и исходным элементом процесса совершенствования государственного управления выступает его научно обоснованное «древо целей», на основе которого определяются предмет, структура, актуальность, последователь-

ность и другие проявления совершенствования государственного управления. Должна быть ясность в том, чего же мы хотим добиться от совершенствования государственного управления. А то реформы вроде бы идут, о них совещаются, пишут, говорят, их утверждают, а улучшения самого государственного управления особо не наблюдается. Не говоря уже о состоянии общества.

**Предмет совершенствования.** Наряду с целями и на их основе важным элементом процесса совершенствования государственного управления выступает его предмет. Ведь надо заранее и точно знать, что подлежит совершенствованию, какие реальные процессы следует познавать и улучшать. Предмет данного процесса имеет двойственный характер: *гносеологический* и *предметно-практический*, свидетельствующий о том, что подлежащие совершенствованию управленческие явления представляют собой и объекты познания (теоретического постижения), и объекты практического преобразования.

Можно выделить следующие «блоки» предмета совершенствования государственного управления:

- постоянное и охватывающее все уровни и направления улучшение и упрочение взаимодействий между управляющими и управляемыми компонентами системы государственного управления, что предполагает совершенствование главным образом «древа целей» и функциональной структуры государственного управления;
- непрерывное развитие общественной сущности государственного управления посредством его все более глубокой демократизации, расширения участия граждан в его процессах, становления и активизации самоуправляемых общественных механизмов, что связано преимущественно с совершенствованием организационной структуры государственного управления;
- системная рационализация государственно-управленческой деятельности с целью все большей социальной, организационной и правовой обусловленности, обоснованности и эффективности каждого ее элемента, умелое сочленение и полное использование человеческого потенциала и научно-технических средств управления;
- создание информационных, организационных и других условий, факторов и стимулов, обеспечивающих введение в

управленческую практику и эффективное применение в ней научных форм, методов и средств овладения человеком объективной действительностью;

- постоянно и научно прогнозируемое улучшение системы подбора, использования, подготовки и повышения квалификации управляющего персонала всех категорий, развитие методов, средств и форм стимулирования инициативного, качественного и ответственного исполнения государственных должностей;
- широкое использование социально-психологических факторов развития свободных, демократических, обоюдответственных отношений между всеми участниками государственно-управленческих отношений.

Возможна и дальнейшая детализация элементов и взаимосвязей предмета совершенствования государственного управления, но это уже относится к специальным отраслям государственного управления, в которых они должны и изучаться, и практически реализовываться.

**Принципы совершенствования.** Сложность целей и предмета совершенствования государственного управления обуславливает использование определенных принципов при осуществлении всей этой работы.

Прежде всего это *принцип системности*, характеризующий охват данным процессом какой-либо крупной составной части функциональной и организационной структуры государственного аппарата, подсистемы органов государственной власти и органов местного самоуправления.

*Принцип комплексности*, требующий учета многообразия элементов государственного управления, их сторон, свойств, аспектов, охвата различных факторов, средств, форм, методов и т.д., которые реально и в совокупности влияют на управленческие процессы.

Нельзя забывать также о *принципе непрерывности*, исходя из которого действия по совершенствованию государственного управления должны вестись каждодневно, шаг за шагом, но неуклонно. Любые «радикальные» преобразования система государственного управления всегда переживает болезненно, часто теряет уже достигнутый уровень стабильности и упорядоченности, в то время как небольшие подвижки, осуществляемые систем-

но, сохраняя целостность государственного аппарата, постепенно переводят его в новое качество.

Это, наконец, *принцип плановости*, свидетельствующий о том, что цели процесса совершенствования государственного управления могут достигаться лишь путем тщательно спланированных и последовательно выполняемых действий. Ведь речь идет о совершенствовании системы государственного управления, а не отдельных ее элементов. Данные принципы необходимо применять скоординированно, во взаимосвязи друг с другом.

**Организация совершенствования.** Процесс совершенствования государственного управления должен быть, разумеется, надлежаще организован. На практике сложилось *три способа* ведения этого процесса:

1) осуществление рационализации тех или иных элементов управления силами персонала соответствующего органа или подсистемы органов (по собственной инициативе и за счет внутренних ресурсов);

2) обоснование предложений по рационализации силами привлеченных специализированных (проектных, экспертных и т.п.) организаций, внешних по отношению к рассматриваемой структуре управления;

3) разработка и реализация проектов (планов) рационализации объединенными силами представителей как соответствующего органа, так и внешних специализированных организаций.

Каждый из названных способов имеет свои достоинства и слабые стороны. Полной и достоверной информацией о состоянии управленческой деятельности в определенном органе владеет его коллектив. Но специализированные организации лучше знают мировой и национальный опыт, имеют отработанные методики анализа и оценки управленческих процессов, настроены на объективный подход; им не хватает лишь конкретной информации, поэтому самые плодотворные результаты приносит объединение усилий, сочетание здесь типичного, освоенного специализированными организациями, и уникального, носителем которого выступает коллектив каждого отдельного органа.

В последнее время, к сожалению, получает распространение практика, при которой «сверху» навязываются стандартные структурные преобразования, которые почти не учитывают особенностей множества местных условий и факторов и мнения тех,

кого они касаются, не получают какой-либо научной экспертизы. Идет субъективистская унификация, итоги которой нетрудно прогнозировать.

Вместе с тем опыт и дореволюционной России, и СССР, и современной Российской Федерации, и зарубежных стран однозначно подтверждает, что в вопросах совершенствования государственного управления не может быть самодеятельности, субъективистских «вариаций», революционных «скачков» и реформаторской неопределенности. Нужна серьезная организация процесса совершенствования государственного управления на общегосударственном уровне и в масштабах всего общества.

Многие страны, особенно развитые, постоянно разрабатывают и реализуют программы (планы) совершенствования своего государства, его аппарата и государственного управления, создали для этих целей различные структуры в виде министерств, комитетов, комиссий и т.д. Почти каждая политическая партия в своих программных документах имеет раздел, посвященный развитию государственности. Свидетельством актуальности данной проблемы является существование в большинстве стран, прежде всего в США, Японии, странах Европейского союза, значительного числа консультационных структур (фирм), специализирующихся на совершенствовании управления. Имеет место международное сотрудничество по этим вопросам, действуют соответствующие международные организации. В демократической России также необходимо организовать на современном уровне процесс совершенствования государственного управления<sup>1</sup>.

### Контрольные вопросы и задания

1. Как прогнозируется динамика развития объективных условий и субъективного фактора XXI века, определяющих государственное управление?
2. Каковы новые возможности общества и государственного управления в нем?
3. Дайте характеристику «опережающего состояния» государственного управления.
4. Раскройте структуру и содержание элементов процесса совершенствования государственного управления.

<sup>1</sup> Управленческое консультирование / пер. с англ. В 2 кн. М., 1992.

## Вместо заключения ПРОБЛЕМЫ ЖИЗНИ

---

Судьба любого интеллектуального продукта не исчерпывается тем, что он опубликован, прочитан, усвоен и, возможно, приобрел популярность. Ради подобного честолюбия вряд ли стоит трудиться. Главное и определяющее для творческих мыслей и чувств, переживаний и поисков видится в том, чтобы все выстраданное одним вошло в практику поведения и деятельности других, стало подспорьем в их более совершенном существовании. Овладение знанием, опытом и мастерством управления является основным условием и фактором крепкого здоровья, семейной надежности, материального благополучия и духовного насыщения.

Разумеется, важность управления в сотни раз возрастает, когда перед взором каждого человека (хотя бы на миг) предстает его страна с ее территорией, населением и проблемами, посредством взаимодействия которых надо сохранять и обеспечивать историческую жизнь наших народов. Это означает, что люди были и творили до нас, и мы пользуемся плодами их трудов, и будут после нас и тоже смогут жить лишь на том, что мы им оставим. Усилия людей, причем каждодневные, по воспроизводству своего бытия, идеального и материального, непрерывны, о чем ни на минуту нельзя забывать.

Столь же непрерывным, напряженным и рациональным должно быть и государственное управление объективно порождающимися общественными явлениями, отношениями и процессами, их противоречиями и столкновениями. И не в противовес, и не в замену других видов управления, как порой представляется, а совместно, в органической взаимосвязи с местными сообществами, менеджментом, общественным управлением, групповой саморегуляцией и целесообразным поведением свободного чело-

века. Но не путем малосодержательных разговоров, построения всевозможных умозрительных «замков», пустого времяпрепровождения, выдвижения многообещающих прожектов, обещания манны небесной и т.д., а через современное решение конкретных, вроде бы простых будничных дел. К сожалению, у нас практически сверху до низу не любят наблюдать, анализировать и оценивать то, что же происходит в реальности.

В каком состоянии наши города и села, дороги и жилье, школы и больницы, каковы здоровье и быт людей и почему они такие, что инициируют пьянство, преступность, гибель и ранение людей в разных ЧП, почему так слабо физически, интеллектуально и нравственно наше потомство и пр. — все эти центральные вопросы не сфокусированы в качестве актуальнейших предметов управления, а, наоборот, отодвинуты на периферию внимания. Столетиями вершатся разные виды управления во главе с государством, однако многое, что крайне необходимо людям, — пища, одежда, жилье, коммуникации, безопасность и т.д., — продолжает для уже многих поколений оставаться на весьма убогом, скудном, ограничительном уровне.

Поскольку каждый пребывает в окружающей его действительности со своими ресурсами и желаниями как бы наедине и думает о том, как же быть дальше, приведу несколько цифр и суждений, которые, как мне кажется, нужны всем. Стоит над ними задумываться и отслеживать их динамику. Необходимо назвать как ресурсы, на которых обычно акцентируют внимание (вот какие мы богатые!), так и результаты их использования — производство и потребление, о чем предпочитают умалчивать, особенно власть предрежащие.

Россия имеет обширную территорию — 17,1 млн км<sup>2</sup>, но 20% ее расположено за Северным полярным кругом, а большая часть остальной — в тяжелых, неустойчивых природно-климатических условиях. За исключением Черноморского побережья Кавказа, всюду мы имеем холодный зимний сезон со средней температурой января ниже 0 °С и снежным покровом в разных районах от двух до семи месяцев. Велики различия в годовом и сезонном количестве осадков. У нас же полюс холода Оймякон — Верхоянск со средней январской температурой в – 45 °С. В общем, здесь мы живем тысячу лет и многому научились, но самосохранение требует от наших людей много сил, ума, труда, выдержки, мужества,

милосердия и всего иного, что не присуще жителям более благополучных уголков планеты.

Россия, что общепризнанно, обладает большими разведанными минерально-сырьевыми ресурсами. Ее недра содержат 17–18% общемировых запасов нефти, до 75% газа, алмазов, ниобия, тантала, до 50% палладия, свыше 40% никеля, 30% угля, железных руд, редкоземельных элементов, бериллия, более 10% урана<sup>1</sup>. В потенциале, учитывая геологоразведку, запасы полезных ископаемых могут существенно расшириться. Но здесь нельзя впадать в эйфорию, так как добыча и транспортировка добываемых ресурсов требуют, с поправкой на территорию и климат, значительных затрат.

Гораздо интереснее и важнее то, как используются природные ресурсы и что создается на их основе. Воспользуюсь опубликованными данными, за достоверность которых не ручаюсь. На сегодняшний день население России составляет 2,6% от населения планеты, но производит всего лишь 1,2% мирового ВВП. Вместе с тем по отношению к мировому объему доля России составляет 4% сброса сточных вод, 6% — опасных отходов, выбросов в атмосферу: SO<sub>2</sub> — 6,2%, NO<sub>2</sub> — 6%, CO — 7,5%, CO<sub>2</sub> — 8%, твердых веществ — 5,2%<sup>2</sup>. Это говорит о том, что наша жизнедеятельность по экологическим показателям в 2-3 раза хуже, чем в остальном мире.

Но при этом, несмотря на огромные подвижки в первом десятилетии XXI в., мы только-только вышли на объем ВВП 1990 г., но совершенно в другом структурном натуральном выражении (ассортимент и количество производимой продукции). Это преимущественно сырье: нефть, газ, металлы и т.п. В иных отраслях дела после падения 1990-х гг. налаживаются медленно. К примеру, авиастроение, которое при нашей территории и расселении людей предельно актуально. России досталось 90% потенциала авиапромышленности СССР, производившей в год 150 магистральных, региональных и грузовых самолетов и 300 вертолетов гражданского назначения, не говоря о боевой авиатехнике. Теперь производство не превышает 10 самолетов и 50 вертоле-

<sup>1</sup> См.: Новая российская энциклопедия. Т. 1. Россия. М., 2003. С. 7, 80.

<sup>2</sup> Экология России в цифрах // Наша власть: дела и лица. 2008. № 9 (89). С. 33.

тов в год. В состоянии, не отвечающем потребностям страны, содержатся практически все отрасли обрабатывающей промышленности. И здесь поле для приложения ресурсов управления поистине безгранично.

Производство продукции непосредственного жизнеобеспечения населения также остается на крайне низком уровне<sup>1</sup> (см. таблицу).

Производство, млн шт. в год	Год			
	1980	1990	2000	2007
Рубашки	103	115	5,2	3,7
Платья	142	136	8,5	3,4
Костюмы	37,5	28,0	4,6	6,6
Пальто	33,0	28,1	2,3	1,1
Обувь	351	385	32,9	50,8

Конечно, все одеты, обуты и магазины полны, но это импорт, значит сделано другими. Получается, что где-то умеют и могут, а сами мы вроде неспособны. Неужели?

Приведу также статистические данные<sup>2</sup>.

Динамика производства пищевых продуктов, тыс. т	Год			
	1980	1995	2000	2006
Мясо (говядина, свинина, птица и др.)	4416	2370	1193	2185
Масло животное	611	421	267	268
Мука (млн тонн)	23,2	14	12,1	10,4
Консервы овощные	1178	373	386	703
Хлеб	19,9	11,3	9,0	7,8

В этом отношении благодаря импорту, который доходит до 40% необходимого продовольствия, мы тоже не голодаем и в магазинах имеем разнообразнейший ассортимент пищевых продуктов. Однако не наших.

<sup>1</sup> Аргументы и факты. Еженедельник. 2008. № 40. С. 11.

<sup>2</sup> Там же. № 41. С. 9.

Кроме того, ветхий и аварийный жилищный фонд составляет около 150 млн м<sup>2</sup>, а объем жилищного строительства все еще не достиг уровня 1990 г.

Короче говоря, в результате отсутствия должного государственного управления практически в течение 25 лет (1975–2000) в стране произошло масштабное разрушение материального производства, социальной инфраструктуры и культурно-духовных основ, на которых и базируется реальная жизнедеятельность людей.

Все это не могло не повлиять на процессы в самом населении. С 1990 г. оно устойчиво уменьшается (на 700–800 тыс. чел. в год). Между тем практически никто не пытается объяснить этот феномен. Существуют удивительные данные. Оказывается, что в период с 1913 по 1940 г., когда были войны, революции, репрессии и другие трагические события, население на территориях, составляющих ныне Россию, выросло с 89,2 до 110 млн человек. Шел прирост и после страшных потерь в годы Великой Отечественной войны. В нашей стране до 1991 г. темпы прироста населения и коэффициенты рождаемости превосходили таковые же в США и странах Западной Европы<sup>1</sup>. Что же произошло и что происходит? Ведь количество и состояние населения – это концентрированное выражение всего, что делается в обществе и государстве как его форме. Если рассмотреть внутреннюю сторону процессов, протекающих в населении, – заболеваемость, образ жизни, семейные взаимоотношения, аморализм и многое другое, то поневоле приходится бить в набат. Но в нашей стране избран другой способ: замалчивать подобные явления – смотрите телевидение и читайте гламурные журналы.

При рассмотрении и характеристике нашей истории и нашего сегодняшнего состояния нельзя, естественно, замалчивать международный фактор. Россия постоянно поддается сильнейшему давлению по всему периметру своих границ: провокации, диверсии, нападения, обман и пр. Многим не по душе непокорность, гордость и свободолюбие нашего многонационального народа.

---

<sup>1</sup> Розенфельд В.Г., Буриева М.В. Демографическая ситуация в Российской Федерации и правовые аспекты регулирования мер по ее стабилизации // Вестн. Воронежск. гос. ун-та. Сер. «Право». 2006. № 1. С. 55–75.

Наперекор всем, ожидавшим нашего полного краха, Россия за годы президентства В.В. Путина выбралась из ямы, в которую нас опустили «перестройщики» и ортодоксальные либералы-рыночники. Это очень важный момент. Страна приобрела простор, ресурсы и опыт, необходимые для развития в период информационно-технологической и энергоэкологической революций. Опираясь на талантливость своих людей, мы вполне можем выйти на устойчивую и широкую дорогу инновационного обновления страны.

В общем, каждому россиянину открыты перспективы для труда, творчества, созидания, обеспечения собственного благополучия. Но это достижимо лишь в условиях напряженного труда, непрерывных поисков нового, мудрости и мужества, силы и справедливости, истины и добра. Сказанное здесь не идеалистические фразы, а фиксация *сущностных основ жизни и управления ею*. Если думать, что все это нас не касается, значит, повторятся те же ошибки, которые вершились в прошлом и приносили тяжелые последствия. Иного способа существования, кроме *борьбы*, преодоления препятствий, стойкости в минуты опасности, искренней доброты и поддержки друг друга пока еще не изобретено. Негативные явления воспроизводят негативные.

Так что, если хотите жить, управляйте своим сознанием, поведением и деятельностью, укрепляйте свое государство, свою Родину, и учитесь государственному управлению. Все в ваших руках!

Москва,  
30 июня 2009 г.

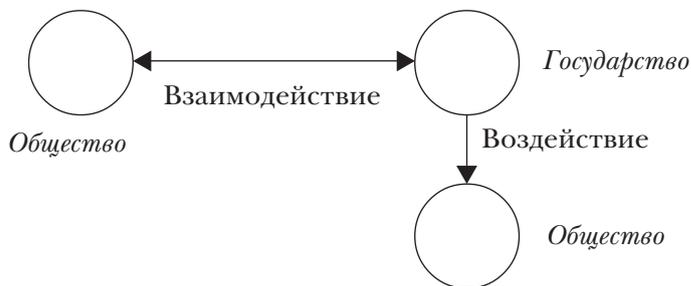
# СТРУКТУРНО-ЛОГИЧЕСКИЕ СХЕМЫ

## Схема 1. Понятие государственного управления

Управление = Целенаправленность + Организация +  
+ Регулирование → Управляющее воздействие

*Виды управления*

Государственное управление				
<i>Поле правового взаимодействия</i>				
Местное самоуправление	Менеджмент	Общественное управление	Групповая саморегуляция	Целесообразное поведение человека



## Схема 2. Государство как субъект управления общественными процессами



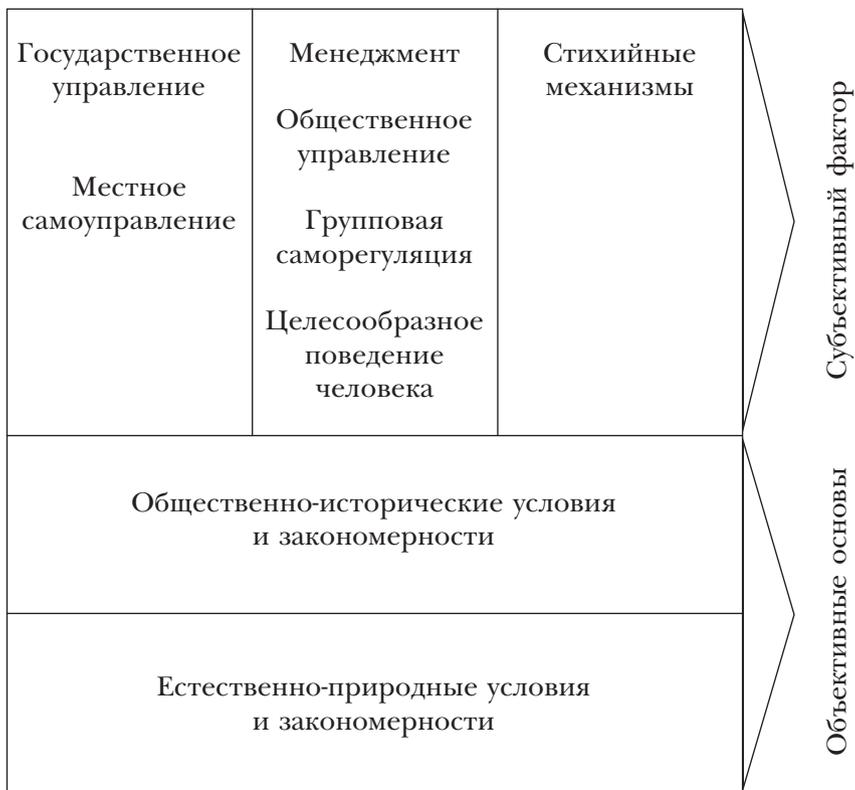
Условные обозначения:

Ф – федеральные органы власти;

СФ – органы власти субъектов РФ;

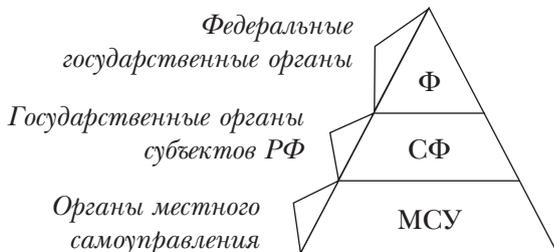
МСУ – органы местного самоуправления

**Схема 3. Объективные основы и субъективный фактор государственного управления**

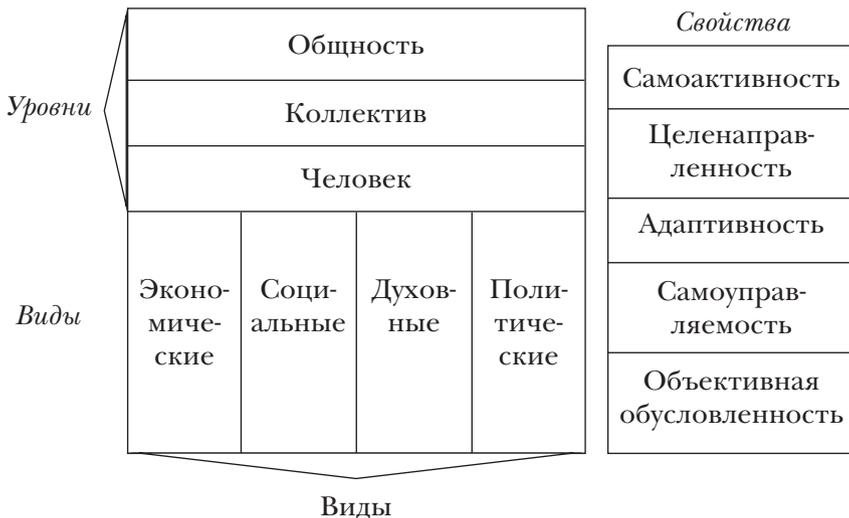


## Схема 4. Общественные процессы как объекты государственного управления

### Субъекты государственного управления



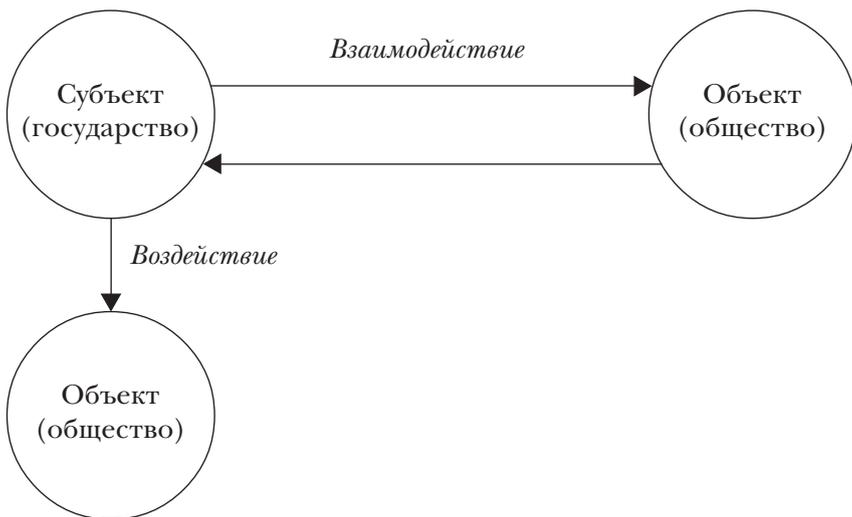
### Управляемые объекты



### Социальный механизм формирования и реализации государственного управления



## Схема 5. Системные характеристики государственного управления



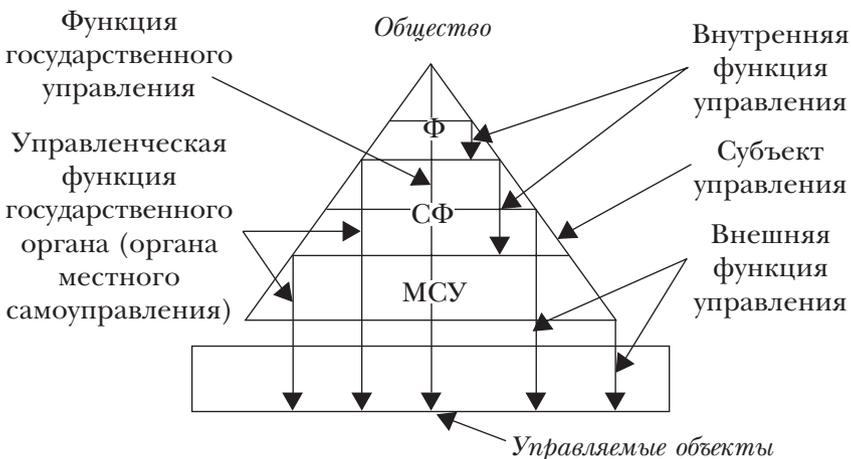
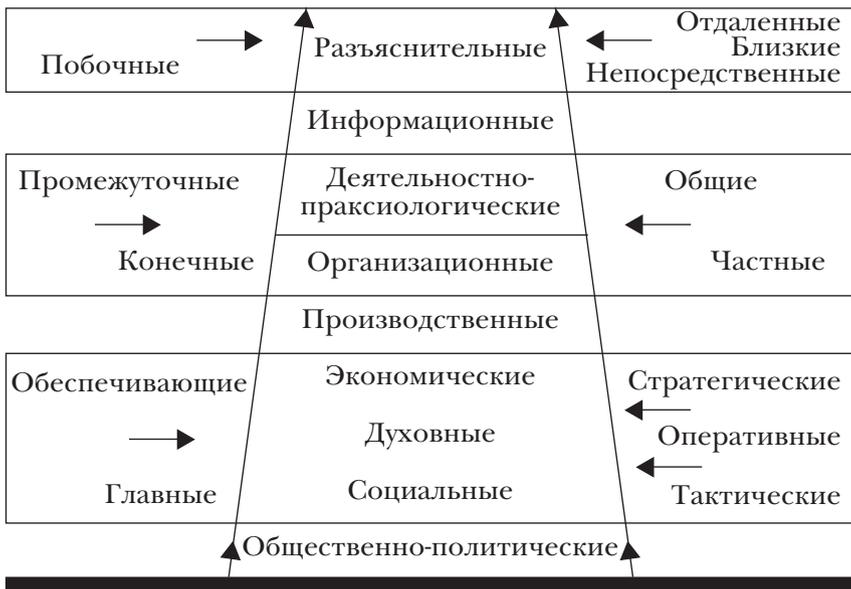
### Система онтологических элементов государственного управления



### Система гносеологических элементов государственного управления



## Схема 6. «Древо целей» и функциональная структура государственного управления



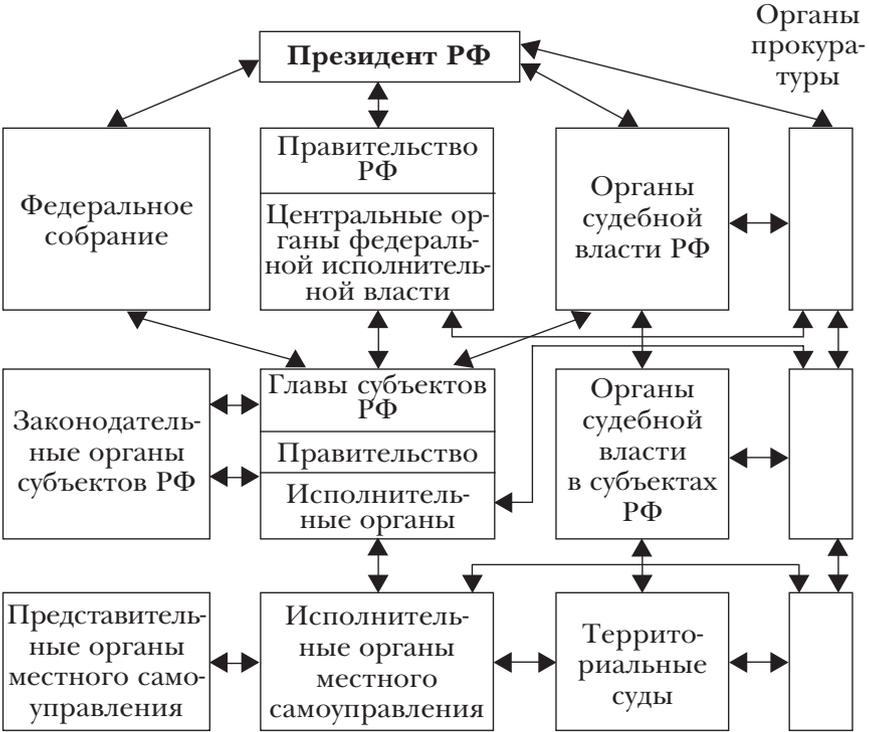
Условные обозначения:

Ф – федеральные органы власти;

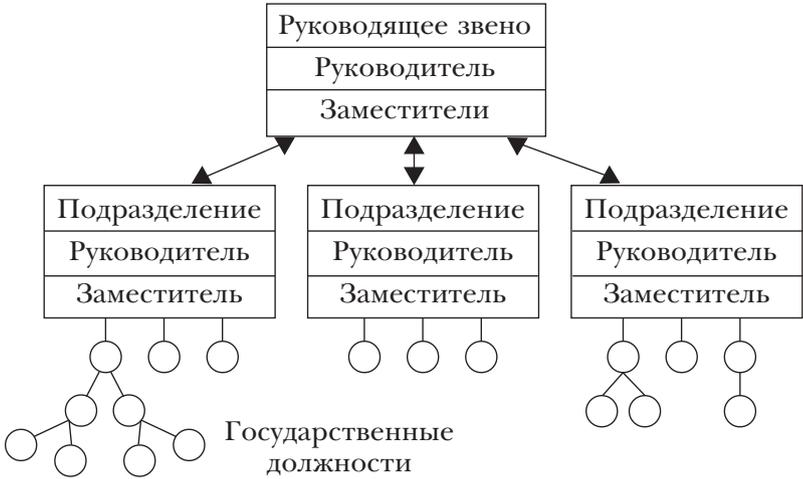
СФ – органы власти субъектов РФ;

МСУ – органы местного самоуправления

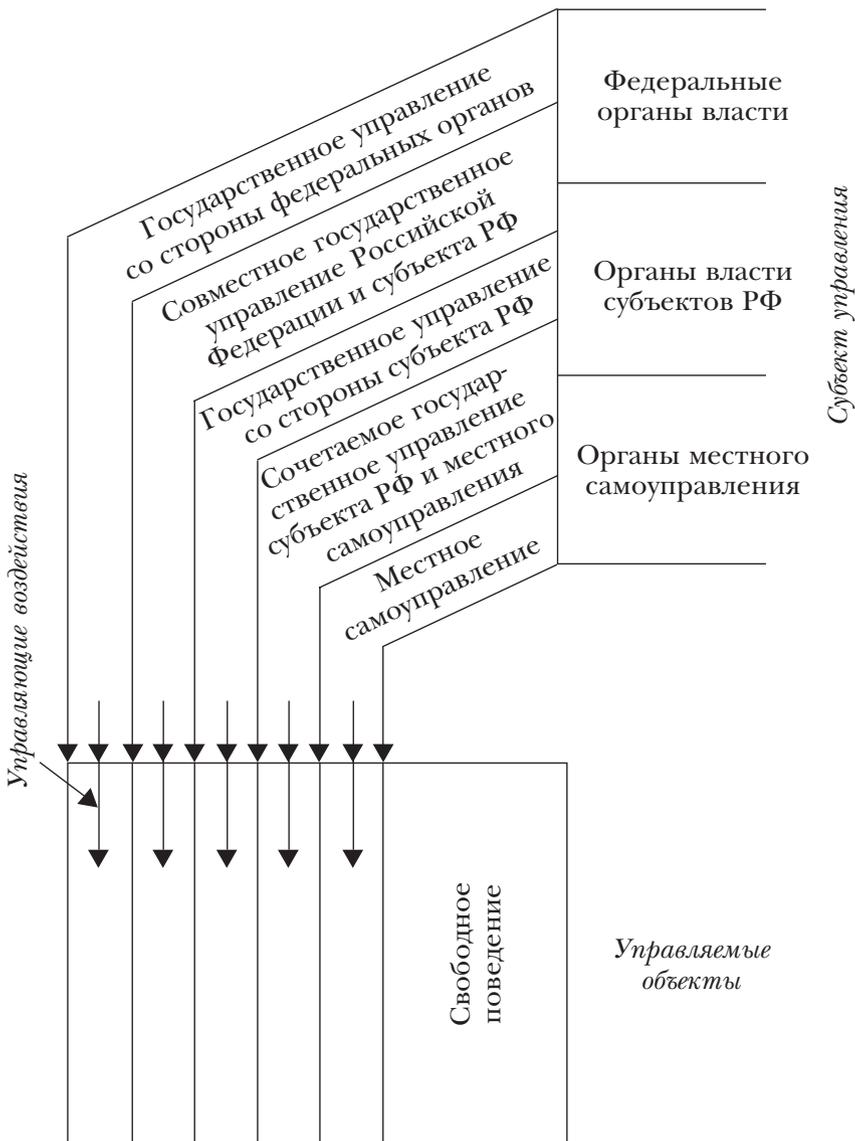
**Схема 7. Организационная структура государственного управления**



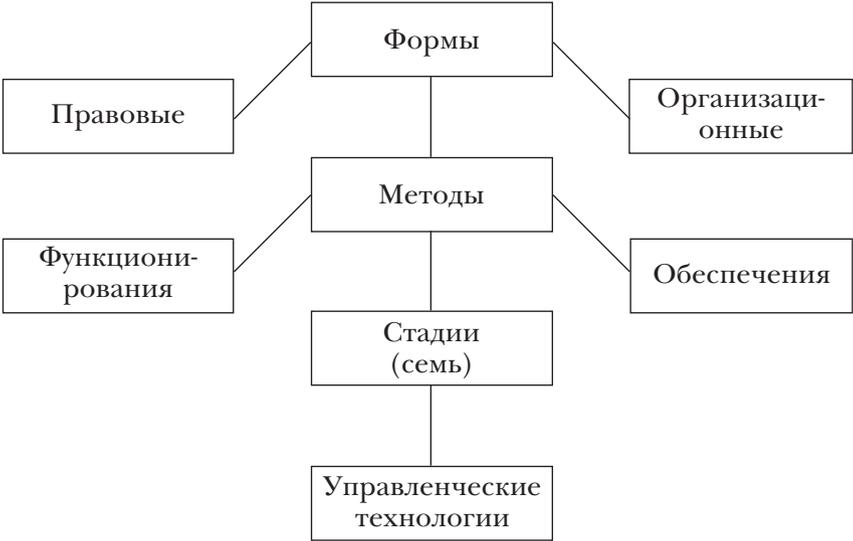
**Государственный орган (орган местного самоуправления)**



# Схема 8. Формы государственного устройства и государственное управление



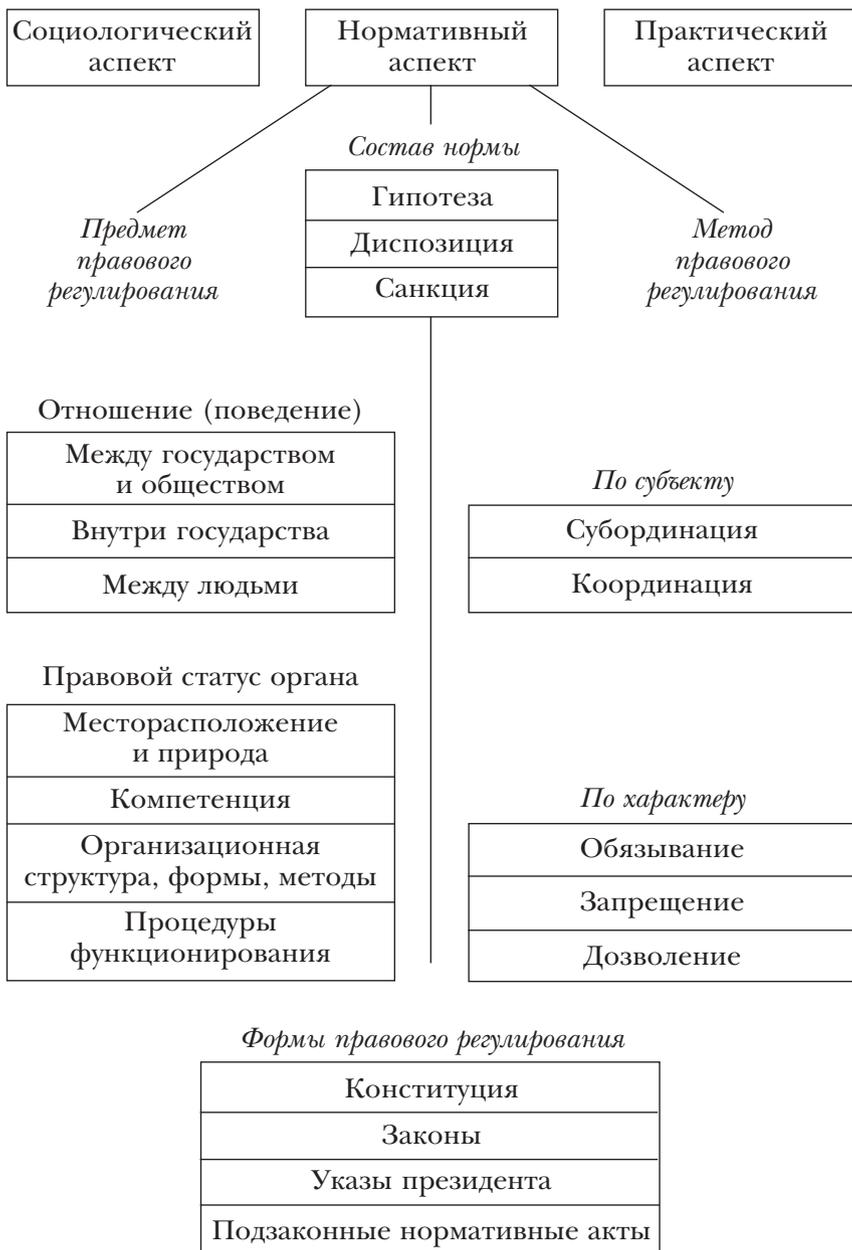
**Схема 9. Структура управленческой деятельности**



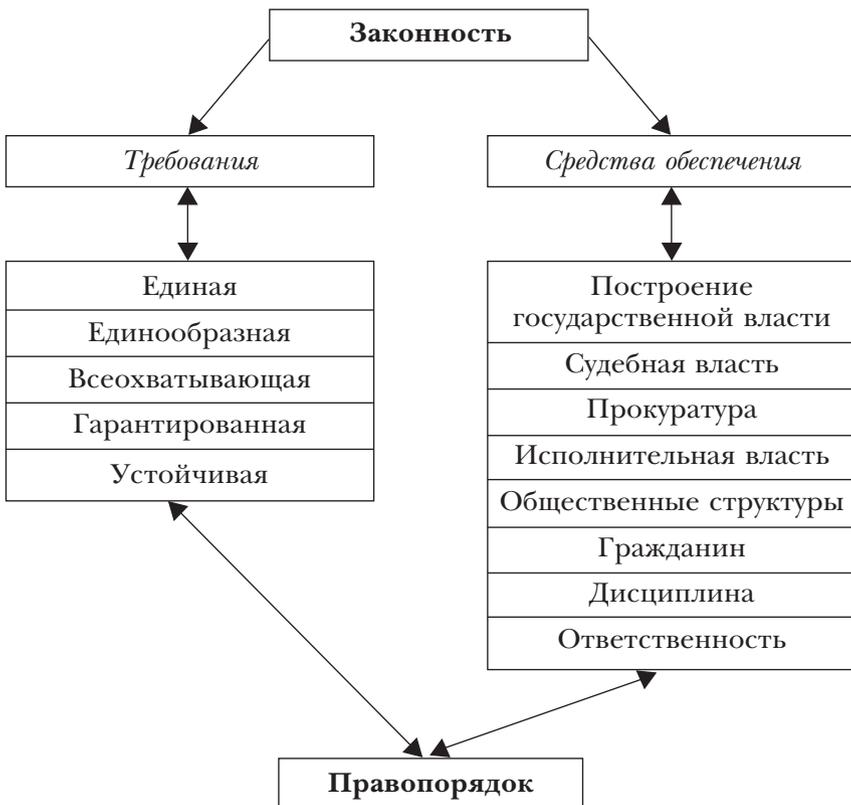
## Схема 10. Принципы государственного управления



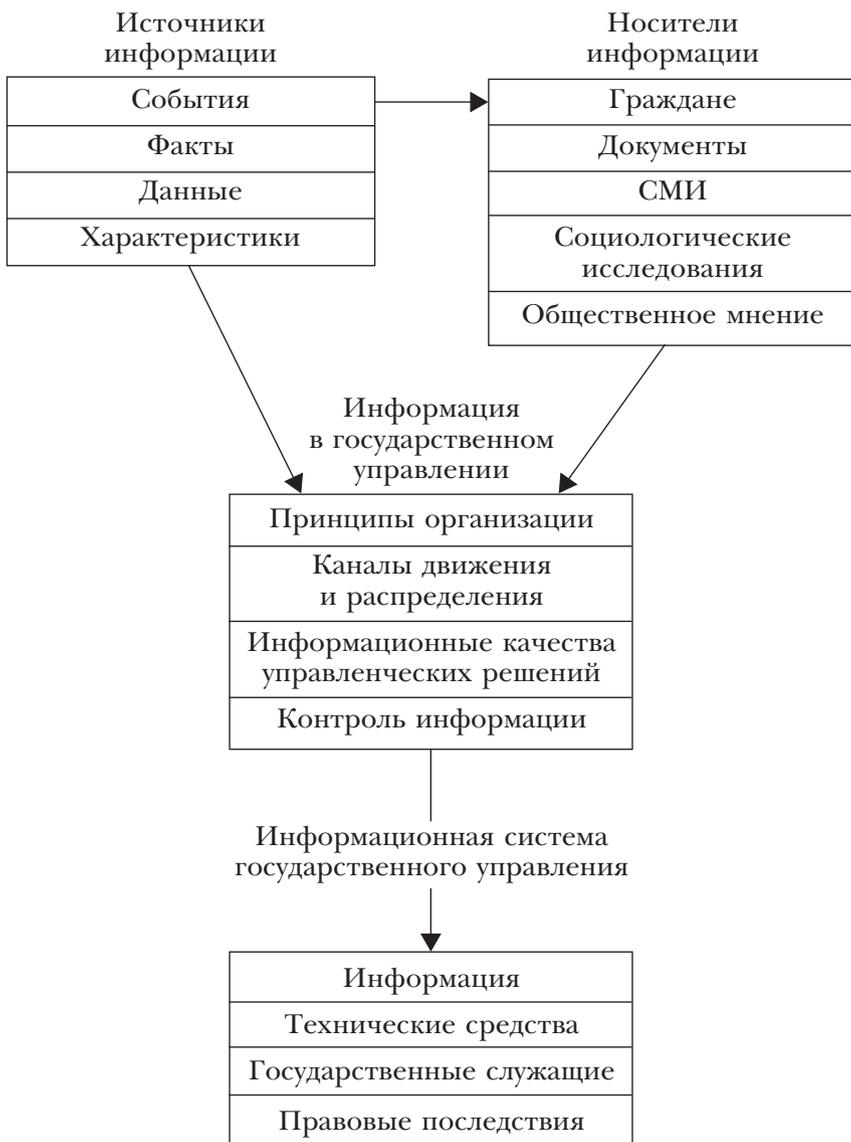
## Схема 11. Правовое регулирование государственного управления



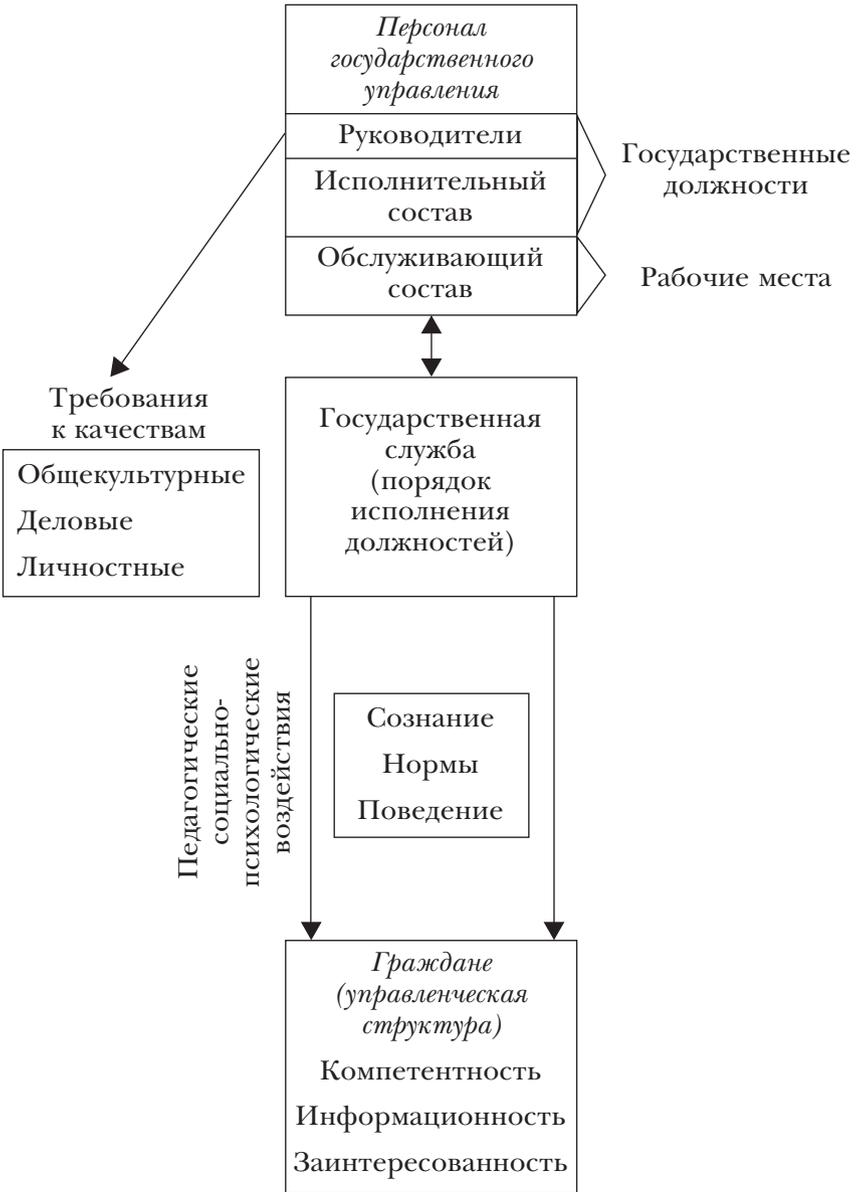
## Схема 12. Законность в государственном управлении



### Схема 13. Информационное обеспечение государственного управления



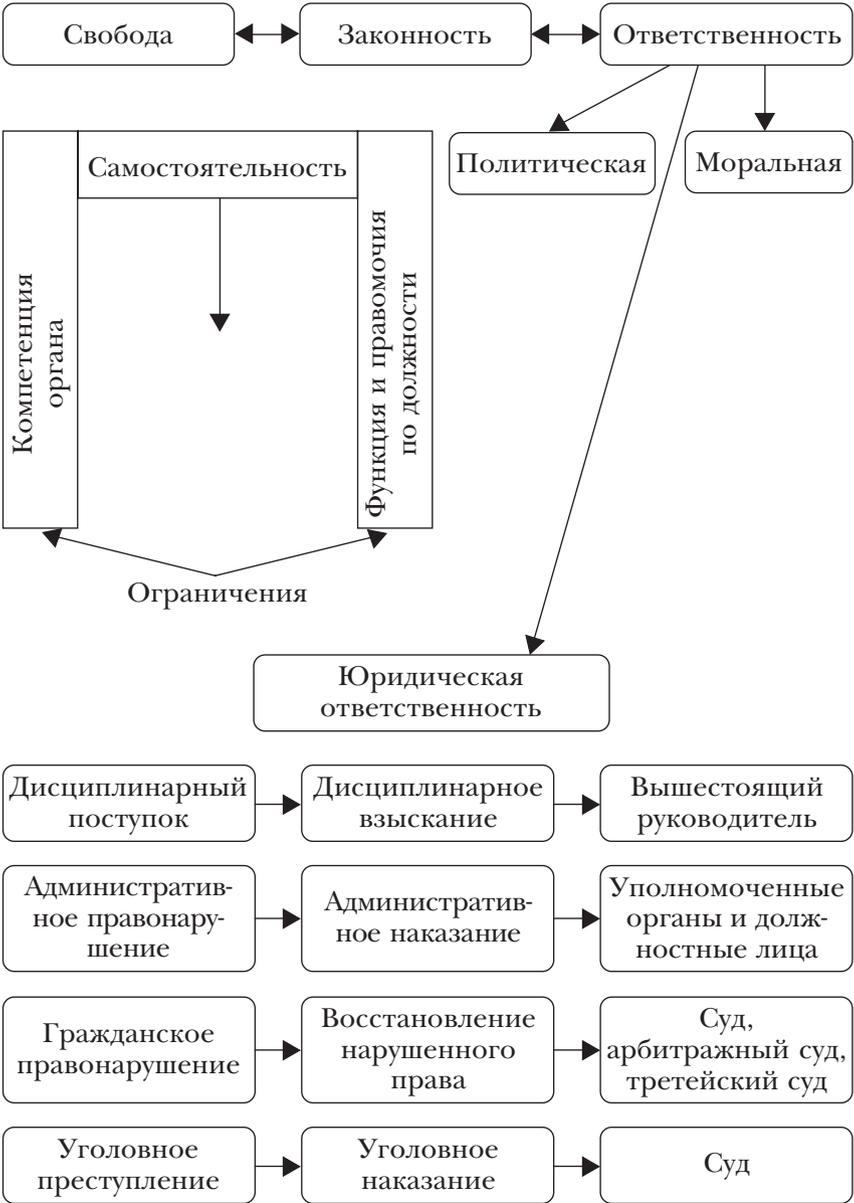
**Схема 14. Человеческий потенциал государственного управления**



**Схема 15. Демократия и бюрократия в государственном управлении**



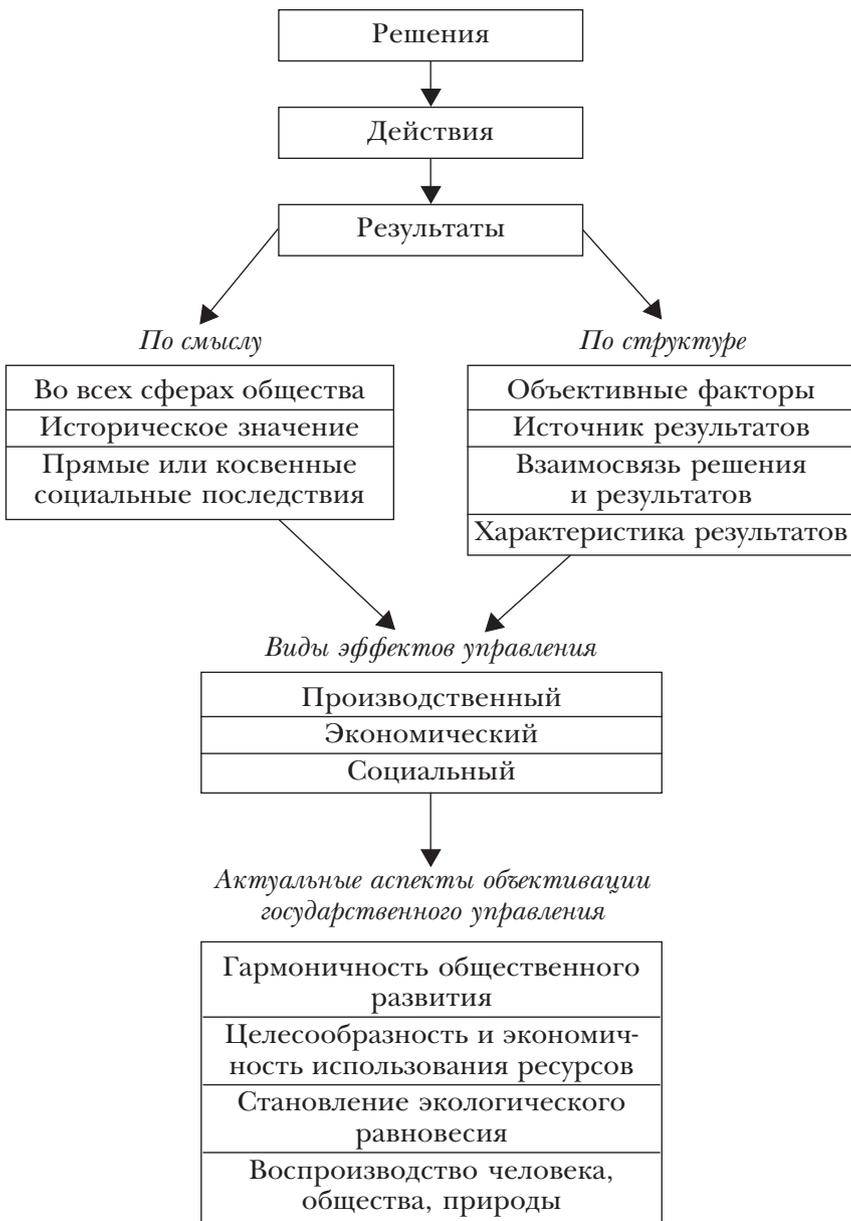
**Схема 16. Свобода и ответственность в государственном управлении**



## Схема 17. Совершенствование стиля государственного управления



## Схема 18. Объективация государственного управления



## Схема 19. Измерение эффективности государственного управления

<p>Субъект + Объект = Сумма (общий итог)</p>	<i>Общая социальная эффективность</i>
	Производительность труда
	Рост национального богатства
	Динамика экономического развития
	Благосостояние людей
	Осуществление социальной справедливости
	Состояние духовной культуры
	Общественная безопасность

<p>Система государственно- управленческих органов</p>	<i>Специальная социальная эффективность</i>
	Цели
	Время
	Стиль
	Сложность
	Затраты

<p>Деятельность отдельных органов и должностных лиц</p>	<i>Конкретная социальная эффективность</i>
	Соответствие компетенции
	Законность
	Реальность управляющих воздействий
	Отражение запросов людей
	Демократизм должности
	Престиж органа и должности
	Правдивость информации
Нравственность поведения	

<i>Процедуры оценки эффективности управления</i>
Отчеты
Обсуждение
Голосование
Общественное мнение
Средства массовой информации
Обращения граждан

## Схема 20. Развитие возможностей государственного управления



## КЛЮЧЕВЫЕ ПОНЯТИЯ И ТЕРМИНЫ

---

**Авторитет** – влияние суждений, мнений и поступков одних людей на других, осуществляемое на уважении к ним.

**Административное правонарушение** – противоправное деяние с негативными последствиями, нарушающее общеобязательные правила (нормы) ведения определенных государственно и общественно значимых дел.

**Администрация** – производное от лат. *administratio*, что в переводе означает управление; руководство; орган; структура; группа людей, осуществляющих управление.

**Аппарат** – структура, совокупность людей, обеспечивающих практическое осуществление функций власти и управления. Отсюда: государственный аппарат; аппарат управления, аппарат государственного органа.

**Бюрократия** – форма осуществления власти (прежде всего государственной), при которой происходит подмена общей воли организации (общества, граждан) волей узкой группы лиц. Производное: бюрократизм.

**Власть** – право и способность владеть, пользоваться, распоряжаться ресурсами и формировать те общественные отношения (связи, взаимодействия), в пределах и под влиянием которых люди в силу действия разных причин – материальных, социальных, информационных, административных и т.д. – добровольно (осознанно) или по принуждению признают верховенство воли ресурсодержателей, а также целевых, ценностных, нормативных установлений и в соответствии с их требованиями совершают те или иные поступки и действия. Источником власти служит объединение людей и создаваемые ими ресурсы, но ее виды и формы весьма многообразны.

**Воля** — способность человека подчинять свое поведение и деятельность задуманному, необходимому, должному, установленному, обязательному и т.п. Одно из важнейших качеств людей.

**Государственная власть** — общая воля объединенного населения суверенной территории, предоставляющая государственному аппарату право и способность регулировать общественные отношения, определять правила (нормы) поведения и деятельности людей и создаваемых ими организаций. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ст. 3 Конституции РФ).

**Государственная должность** — постоянное юридическое установление в государственном органе, характеризующее объем, содержание и ресурсы деятельности по реализации компетенции последнего.

**Государственная политика** — совокупность целей и задач, практически реализуемых государством, и средств, используемых при этом.

**Государственная служба** — практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения обязанностей и полномочий по государственной должности, определенной в конкретном государственном органе.

**Государственное управление** — практическое, организующее и регулирующее воздействие государства через систему своих структур, главным образом государственного аппарата (государственных органов), на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях обеспечения целостности, суверенитета, безопасности, упорядоченности и развития общества.

**Государственный аппарат** — система конституционно установленных органов, должностных лиц и служащих с соответствующими ресурсами, призванных на постоянной основе и профессионально осуществлять государственную власть.

**Государственный орган** — единичная структура власти, формально созданная в государственном аппарате для осуществления закрепленных за ней его целей и функций.

**Государственный служащий** — гражданин, занимающий административную государственную должность на профессиональной основе (постоянно и за плату).

**Государство** — естественно-(природно)-общественное образование, включающее в себя территорию, население и власть, исторически сформировавшееся вследствие их взаимодействия. Внутри и вне олицетворяет всеобщую (в отличие от частной, коллективной) и легитимно (нормативно) выраженную властную силу общества.

**Гражданин** — человек, состоящий в юридической взаимосвязи с государством, субъект прав и свобод, гарантированных конституцией.

**Гражданское общество** — сфера свободной, творческой жизнедеятельности личности, коллективов и общностей людей.

**Демократия** — власть народа; механизм практической реализации свобод и прав людей, обеспечивающий их участие в формировании государственной власти, в деятельности органов государственного аппарата, в осуществлении государственного управления и дающий им самостоятельность в гражданском обществе.

**Дисциплина** — форма общественной связи, свидетельствующая о признании и практическом соблюдении человеком согласованных норм, правил поведения, общения, ведения определенных (порученных ему) дел.

**Закон** — принятый в конституционно установленном порядке нормативный правовой акт по основным вопросам жизни государства и общества, непосредственно выражающий общую государственную волю и обладающий высшей юридической силой (после конституции).

**Законность** — система юридических правил, норм, средств и гарантий с соответствующими государственными структурами, призванная обеспечивать практическую реализацию (применение и исполнение) законов и других правовых актов.

**Законодательная власть** — подсистема органов государственной власти, основными функциями которой являются представительство интересов граждан (избирателей) и принятие законов, иных правовых и политических актов.

**Законодательство** — система законов и определенных нормативных правовых актов.

**Идеология** — совокупность или система взглядов, идей, суждений и представлений групп людей, отражающая их потребности, интересы, идеалы, ценности и цели жизнедеятельности.

**Иерархия** – порядок построения вертикальных отношений в управленческой системе и ее субъекте; совпадает по смыслу с понятием «субординация».

**Инновация** – качественно новые продукты и технологии, продвигающие производство, потребление и образ жизни людей; источник и движущая сила развития.

**Институт** – совокупность внутренних согласованных норм, правил, ценностей и обеспечивающих структур, регулирующих общественные явления, отношения и процессы.

**Инвестиции** – вложение капиталов, бюджетных и иных средств в развитие производства и других сфер жизнедеятельности людей.

**Инфраструктура** – комплекс материальных объектов, обеспечивающих производственные и потребительские потребности людей.

**Информатизация** – процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей в реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов.

**Информационная система** – организационно упорядоченная совокупность документов (массивов документов) и информационных технологий, в том числе с использованием средств вычислительной техники и связи, обеспечивающих информационные процессы.

**Информационные качества решений** – сгусток информации, заключенный в решении, отражающий определенную управленческую ситуацию, задачу, проблему и содержащий «заряд» (потенциал) управляющих воздействий, призванный перевести их на новый уровень.

**Информационные процессы** – процессы создания, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и потребления информации.

**Информационные ресурсы** – отдельные документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах).

**Информация** – сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления.

**Информация управленческая** — часть социальной информации, которая выделена из ее общего массива по критериям пригодности к обслуживанию процессов формирования и реализации управляющих воздействий.

**Исполнительная власть** — подсистема органов государственной власти, основными функциями которой являются обеспечение и ведение непосредственного управления общественными процессами, сознанием, поведением и деятельностью людей.

**Компетенция органа в государственном аппарате** — совокупность функций и полномочий по управлению определенными управляемыми объектами (процессами, отношениями, явлениями, поведением и деятельностью людей).

**Компетентность лиц** — профессиональная подготовленность людей в определенном виде деятельности.

**Конституция** — основной учредительный акт государства, имеющий высшую юридическую силу на его территории, обязательный для всех граждан, государственных и общественных органов.

**Конфликт социальный, управленческий** — столкновение потребностей, интересов и целей противоположных сторон, разрешаемое часто в процессе борьбы.

**Критерии эффективности** — признаки, грани, стороны, проявления управления (управленческой системы), посредством анализа и оценки которых можно определять уровень и качество управления, его соответствие потребностям и интересам общества.

**Культура** — совокупность сознания, поведения и институтов, сформированных исторически и определяющих способ жизнедеятельности людей.

**Легитимность** — правомерность, законность власти, ее решений и действий, полученные вследствие доверия граждан внутри страны, а также внутри международного сообщества.

**Менеджмент** — вид управления, в котором субъектом является собственник, занятый непосредственно или через наемный аппарат (менеджеров) предпринимательством и бизнесом.

**Местное самоуправление** — право и способность жителей поселений и небольших административных территорий непосредственно или через создаваемые ими органы вести вопросы своего местожительства, или часть государственных полномочий, переданных им.

**Методы управленческой деятельности** — способы и приемы анализа и оценки управленческих ситуаций, использования правовых и организационных форм воздействия на сознание и поведение людей в управляемых общественных явлениях, отношениях и процессах.

**Муниципальное управление** — часть местного самоуправления, связанная с управлением муниципальной собственностью и вводом ее в рыночные отношения.

**Народ** — собирательное, обобщающее (абстрактное) понятие; он состоит из множества конкретных людей, когда-то живших, если подходить к нему с историческими мерками, и ныне живущих, составляющих современное поколение, обычно объединенных в государство.

**Обращения граждан** — юридическая форма реализации гражданами своих прав и свобод, их взаимодействия с государственными и общественными органами.

**Общественное мнение** — совокупность свободно выраженных суждений, взглядов, позиций и точек зрения множества людей.

**Общественное управление** — вид управления, осуществляемого институциональными (юридически оформленными через законы, уставы) общественными объединениями (партии, общественные организации, фонды и т.д.).

**Объективация** — превращение субъективности государственного управления в реальную жизнь, в состояние управляемых объектов, измерение и оценка того, что же получилось в итоге, в каком объеме и качестве достигнуты поставленные цели.

**Объективизация** — процесс насыщения субъективности государственного управления (управленческих решений) объективными требованиями и закономерностями жизнедеятельности людей, потребностями и интересами управляемых объектов.

**Операция** — однородная, логически неделимая часть процесса управления, направленная на достижение определенной цели; выполняется одним или несколькими исполнителями.

**Ответственность** — отношение, обеспечивающее интересы и свободу взаимосвязанных сторон и гарантированное обществом и государством.

**Организационные формы** — способы согласованного коллективного поиска оптимального решения какой-либо управленческой проблемы.

**Организация** — постоянное устойчивое взаимодействие людей (в пространстве и времени) с соответствующими орудиями и технологиями труда; различают формальную (управляемую) организацию и организацию (организованность) как состояние взаимодействий управленческих систем и их субъектов.

**Отчеты государственных органов** — информация органов и их руководителей о результатах управленческой деятельности, имеющая официальный характер.

**Планирование** — процесс постановки и достижения строго определенных, главным образом стратегических, целей.

**Политика** — реализуемая сущность государства, система общественных отношений, связанная с формированием и управлением государственным аппаратом (его органами). Осуществляется обществом по отношению ко всему государственному.

**Политический режим** — совокупность способов, средств и методов практического осуществления правящими кругами, главным образом высшими должностными лицами, государственной властной воли.

**Право** — нормативное (волевое) выражение глубинных потребностей и интересов людей в упорядочении общественной и частной жизнедеятельности.

**Правовая норма** — отдельное, установленное государственными органами, правило поведения, состоящее обычно из гипотезы, диспозиции и санкции.

**Правовая система** — совокупность внутренне согласованных, логически взаимосвязанных правовых актов.

**Правовое регулирование** — деятельность конституционно установленных или уполномоченных государственных органов по изданию юридических норм (правил) поведения людей, обязательных в исполнении, которое обеспечивается возможностями общественного мнения и государственного аппарата.

**Правовой акт** — принятый государственными органами документ (решение), содержащий правовые нормы.

**Правопорядок** — система стабильных правовых связей и отношений, существующих в государстве, обществе, между людьми, обеспечивающих их потребности, интересы и цели, способствующих гармонизации общественного развития.

**Преступление** — особо опасное деяние, подрывающее конституционный строй и нарушающее права и свободы граждан.

**Принцип государственного управления** — закономерность, отношение или взаимосвязь общественно-политической природы и других групп элементов государственного управления (система онтологических элементов), выраженная в виде определенного научного положения, закрепленного в большинстве своем правом и применяемого в теоретической и практической деятельности людей по управлению.

**Процедура** — набор действий (операций), с помощью которых осуществляется тот или иной основной процесс (фаза, этап), выражающий суть данной технологии.

**Процесс** — последовательная смена состояний, явлений, известная совокупность решений, действий, событий, приводящая к определенному результату, итогу.

**Публичное** — относящееся к общественной жизнедеятельности людей и выражающее в ней всеобщее; ассоциируется прежде всего с государством, «государственным».

**Рабочее место** — вид и объем деятельности по обслуживанию, вспомогательному обеспечению управленческих процессов в государственном органе (содержание в порядке помещений, связь и техническое обслуживание информационных систем, транспорт и т.д.).

**Ресурс** — материальный, социальный и духовный продукт, используемый (или может быть использован) в жизнедеятельности людей (от природы до творческой мысли).

**Решение управленческое** — социальный акт, в котором в логической форме (текстуальная модель) выражены воздействия управляющих звеньев (государственных органов, должностных лиц) на общественную систему (управляемые объекты), необходимые для достижения поставленных целей, обеспечения интересов и удовлетворения соответствующих потребностей в управлении.

**Система государственного управления** — совокупность взаимодействующих государственных органов и управляемых объектов (общественных элементов и взаимосвязей), подвергаемых государственно управляющим воздействиям.

**Социальное государство** — государство, проводящее политику обеспечения благосостояния и развития всех своих граждан.

**Социальный механизм формирования и реализации государственного управления** — совокупность и логическая взаимо-

связь социальных элементов, процессов и закономерностей, посредством которых государственный аппарат (его компоненты) «схватывает» потребности, интересы и цели общества в управляющих воздействиях, закрепляет их в своих управленческих решениях и действиях и практически проводит их в жизнь, опираясь на государственную власть.

**Стадии управленческой деятельности** – этапы управленческой деятельности со своим особым набором форм и методов.

**Стиль государственного управления** – система социально эффективных и постоянно развивающихся способов, средств, форм и методов функционирования должностных лиц и в целом органов государственной власти и органов местного самоуправления.

**Стратегия** – способ мышления и управления, ориентированный на качественное изменение состояния жизни, управляемых процессов, сравнимое с лучшими мировыми показателями.

**Структура государственного органа** – совокупность подразделений, должностей государственного органа, схема распределения между ними функций и полномочий, возложенных на орган; система взаимоотношений этих подразделений и должностей.

**Субъект государственного управления** – совокупность граждан и государственных органов, участвующих в формировании и реализации государственно управляющих воздействий. Субъектом является государство в целом в качестве триединства территории, населения и власти.

**Субъективный фактор** – совокупное сознание людей в действии, определенное «материализованное» слияние мыслительного и практического процессов.

**Суверенитет** – верховенство, независимость и самостоятельность государства в его внутренних делах и внешних отношениях.

**Судебная власть** – подсистема государственной власти, основной функцией которой является осуществление правосудия (разрешение конфликтов на основе законов).

**Теория** – форма научного знания, дающая логически систематизированное и достоверное отображение исследуемых явлений. Выверяется практикой.

**Управление** – целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллек-

тивную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т.д.).

**Управленческая деятельность** – набор (совокупность) выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей навыков, умений, способов, средств целесообразных поступков и действий человека в сфере управления.

**Управленческие функции государственных органов** – юридически выраженные управляющие воздействия государственных органов, которые они вправе и обязаны осуществлять в отношении управляемых объектов и управленческих структур. Закрепляются в их компетенции.

**Управленческие цели** – цели, связанные с разработкой и практическим осуществлением управленческих решений и действий по реальному удовлетворению общественных потребностей и интересов в управлении.

**Управляемые объекты** – деятельность людей (общества) по воспроизводству материальных и духовных продуктов и социальных условий жизнедеятельности людей. На «выходе» управляемых объектов возникают потребительские ценности.

**Управляющее воздействие** – целенаправленное, организующее и регулирующее влияние одних людей или государственных и общественных институтов на сознание, поведение и деятельность других.

**Федерализм** – способ распределения государственной власти, принадлежащей народу, по вертикали, в результате которого органы власти структурных единиц государства обладают значительной самостоятельностью (автономией) на своей территории.

**Федерация** – государство, образованное на основе принципа федерализма.

**Формы управленческой деятельности** – внешние, постоянно и типизированно фиксируемые выражения (проявления) практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций и обеспечению их собственной жизнедеятельности.

**Функция государственного управления** – конкретный вид управляющего воздействия государственного аппарата в целом,

---

отличающийся предметом, содержанием и способом сохранения либо преобразования управляемых явлений.

**Функция управления** – реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее влияние на управляемое явление, отношение, состояние, на которое последние реагируют и воспринимают.

**Эффект** – польза, приносимая людьми (обществу) разницей между затратами и результатами, и способность этой разницы удовлетворять жизненные потребности общества, людей.

**Эффект социальный** – совокупный и общий положительный результат, который получает общество как в процессе производства того или иного продукта (услуги) или выполнения определенного рода работы, так и при потреблении соответствующих материальных, социальных и духовных ценностей.

## ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

---

- Административное право / под ред. Г.В. Атаманчука М., 2003.
- Алексеев Н.Н.* Русский народ и государство. М., 1998.
- Афанасьев В.Г.* Общество: системность, познание и управление. М., 1981.
- Гримо Ж.* Организация административной власти во Франции / пер. с франц. М., 1994.
- Ильин И.А.* Теория права и государства. М., 2003.
- История государственного управления в России (X–XXI вв.) : хрестоматия. М., 2003.
- Классики теории государственного управления: американская школа. М., 2003.
- Куликов В.И.* История государственного управления в России : учебник. М., 2002.
- Маршев В.И.* История управленческой мысли : учебник. М., 2005.
- Охотский Е.В.* Государственное управление в современной России. М., 2008.
- Политико-административное управление : учебник. М., 2004.
- Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации / под ред. И.Н. Барница. М., 2007.
- Фронкин С.В., Петфунина О.Е.* Государственное управление зарубежных стран : учеб. пособие. М., 2001.
- Система государственного и муниципального управления / под ред. Г.В. Атаманчука. 2-е изд. М., 2007.
- Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. СПб., 2000.
- Теория организации / под ред. Г.В. Атаманчука. М., 2007.
- Теория управления / под ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкратова. М., 2003.

---

*Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005.

Энциклопедия государственного управления : в 5 т. М., 2004—2006.

Эффективность государственного управления / пер. с англ. М., 1998.

*Учебное издание*

**Атаманчук Григорий Васильевич**

# **ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**Учебник**

Зав. редакцией *Е.А. Журко*

Корректоры *Д.В. Балтрушайтис, Л.В. Штаханова*

Компьютерная верстка *А.В. Волкова*

Подписано в печать 27.11.2009. Формат 60 × 90 /16.

Печать офсетная. Уч.-изд. л. 33,0. Печ. л. 33,0.

Тираж 1500 экз. Заказ №

ООО «Издательство «Омега-Л»

111123, Москва, Шоссе Энтузиастов, д. 56

Тел., факс (495) 228-64-58, (495) 228-64-59

[www.omega-l.ru](http://www.omega-l.ru)

**ИЗДАТЕЛЬСТВА:****«Омега-Л»**

Учебная и деловая литература

**«SmartBook»**

Интеллектуальная бизнес-литература

**«Окей-книга»**

Специальная литература

**«Университетская книга»**

Профессиональная литература

**КНИГОТОРГОВЫЕ КОМПАНИИ:**

- Широкий ассортимент: более 50 000 наименований книг
- Оперативность выполнения заказов
- Гибкая ценовая политика
- Все виды доставки

**БИБЛИОТЕЧНО-ИНФОРМАЦИОННЫЙ ЦЕНТР:**

- Все виды комплектования
- Ассортиментное консультирование
- Организация профессиональных мероприятий
- Корпоративная библиотека

**ИНТЕРНЕТ-МАГАЗИН:**

- [www.omega-l.ru](http://www.omega-l.ru)

**ЕЖЕМЕСЯЧНЫЙ ЖУРНАЛ****«УНИВЕРСИТЕТСКАЯ КНИГА»**

Подписной индекс:

- «Роспечать» 72296
- «Пресса России» 12127

ЕЖЕМЕСЯЧНЫЙ ЖУРНАЛ  
**УНИВЕРСИТЕТСКАЯ**  
UNIVERSITAS **КНИГА**

11123, г. Москва, Шоссе Энтузиастов, д. 56  
Тел./факс: (495) 228-64-58, 228-64-59  
e-mail: [office@omega-l.ru](mailto:office@omega-l.ru), [market@omega-l.ru](mailto:market@omega-l.ru)

## ЖУРНАЛ «УНИВЕРСИТЕТСКАЯ КНИГА»

- Книжные новинки учебной и деловой литературы, анонсы
- Новости, события, интервью
- Полная информация о библиотечных и образовательных форумах
- Законодательство, комментарии специалистов
- Специальные рубрики для библиотек, издательств и книготорговых организаций

## КОНКУРС УЧЕБНЫХ ИЗДАНИЙ ДЛЯ ВУЗОВ «УНИВЕРСИТЕТСКАЯ КНИГА»



## ПОРТАЛ WWW.UBOOK.RU

- On-line каталог учебной литературы
- Электронная версия журнала
- Полезная информация для библиотек

НАДЕЖНО. ДОСТОВЕРНО. ОБО ВСЕМ.

## ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ *Профессиональная литература*

Издательский дом «Университетская книга»

unkniga@mail.ru

Подписной индекс «Роспечать» 72296

«Пресса России» 12127