

# РАЗДЕЛ I. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ — СИСТЕМНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ ЯВЛЕНИЕ

## ЛЕКЦИЯ 1. ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- 1.1. Управление — общественный институт. 1.2. Сущность управляющего воздействия.  
1.3. Многогранность управления. 1.4. Специфика государственного управления.

### 1.1. УПРАВЛЕНИЕ — ОБЩЕСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ

В раскрытии понятия государственного управления, а на его основе всего богатства соответствующего научного знания важное значение принадлежит толкованию обоих его составных — «государственное» и «управление». Дело в том, что в каждое из слагаемых этого понятия привнесено столько различных смыслов, интерпретаций, семантических нюансов, что порой даже специалистам трудно понять, о чем идет речь и что имеется в виду. Особенно много трактовок дано понятию «управление», в результате чего последнее стало охватывать почти безбрежное множество самых разнокачественных явлений, отношений и процессов.

К управлению относят взаимодействие гравитационных, электромагнитных, радиационных и иных сил во Вселенной. В его терминах 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 качестве управления.

Возникло и получило признание управление как *родовое понятие*, характеризующее упорядочение взаимодействия определенного множества элементов или составных частей природы, общества, самого человека. Наиболее широко управление рассматривается кибернетикой (Н. Винер), которая выделяет самые общие (универсальные) свойства взаимосвязей и взаимодействий в меха-

нических, биологических и социальных системах<sup>1</sup>. Соответственно этому разработаны математические и информационные теории управления (К. Шеннон, У. Росс Эшби). С подобных «общих» подходов многие аспекты управления описаны общей теорией систем (Людвиг фон Бернталанфи), синергетикой (Г. Хакен), «организмической теорией управления» (А.Н. Колмогоров), другими отраслями, как принято говорить, точной науки.

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

Вместе с тем расширение понятия «управление», подведение под него стихийного действия природных и социальных сил, а также механизмов объективной саморегуляции привело к тому, что оно начало терять свой собственный смысл, стало употребляться для обозначения явлений, отношений и процессов, где, в общем-то, отсутствует сознательное начало, момент непрерывной связи 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>. Причем отличие здесь качественное, позволяющее разграничивать стихийные и саморегулятивные механизмы и управление.

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

---

<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., Стенберс И. Порядок из хаоса: новый диалог человека с природой: Пер. с англ. 3-е изд. М., 2001.

ренными, 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 человека весьма ограничено и связано.

Данную посылку хотелось бы подчеркнуть особо. Да, 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 в себя элементы и свойства всех предыдущих уровней, и опираясь на сознание человека, придает всем своим взаимосвязям, взаимодействиям и процессам иной, скажем, очеловеченный характер. Именно сознание человека через его деятельность позволило сотворить «вторую» природу, все то, что сегодня именуется цивилизацией в широком смысле. Сознание сотворило и управление, которое во все периоды истории человечества было фактором его развития. Понять это означает понять смысл и предназначение управления.

Управление, конечно, осуществляется в системах «человек — техника», «человек — технология», «человек — природа», «человек — техника (технология) — природа» и др., но 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. Скажут, что сейчас имеются автоматизированные (даже автоматические) системы, которые управляются компьютерами и без прямого участия человека. Да, таких систем становится все больше, но они пока что создаются и программируются по замыслу человека и являются отражением его творческого потенциала — продуктом его сознания и труда. Тем самым, все знания, накопленные кибернетикой, общей теори-

ей систем, теорией информации, математикой, синергетикой, «организмистикой» и другими отраслями науки, требуют при их применении в управлении существенной поправки на то обстоятельство, что управление представляет собой общественное явление.

Одновременно следует обратить внимание на то, что проблема ставится гораздо *шире*. Дело в том, что любая механическая, физическая, химическая и биологическая системы, любое явление и вещество природы приобретают для человека смысл только при соотношении 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, представленном 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 по каждому материальному и духовному продукту, которые когда-то и кем-то были созданы и постепенно стали потребительской ценностью для людей.

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

Управление находится в ряду явлений «второй» (искусственной) природы, возникших и развившихся в течение всей истории человеческой цивилизации. Оно создано людьми в целях сознательной саморегуляции своей жизнедеятельности и имеет в обеспечении их потребностей и интересов столь же важное значение, как семья и собственность, мораль и право, способ производства и государство, знания и информация и другие общественные институты.

Отсюда «связанность» управления уровнем развития и организации человеческого потенциала, все его зависимости от состояния об-



щества, 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, в общем-то, секрет управления, раскрыть который, а тем более овладеть им — очень непростая задача. Она к тому же усугублена 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 элементным составом самого управления, огромнейшим спектром его взаимосвязей и взаимодействий с обществом. Короче говоря, *управление — это одна из труднейших и ответственных сфер интеллектуальной и практической деятельности людей. Это сфера, от состояния которой во многом зависит благополучие общества и в конечном счете — судьба каждого человека.*

Управление существует в рамках взаимодействия людей, в пределах субъективного фактора. Посредством управления прежде всего и главным образом люди связываются между собой, совместными усилиями формируют «ткань» коллективной и общественной жизни. Предметами, по поводу которых возникает управление между людьми, могут быть материальные вещи, технические средства, технологические процессы, социальные ценности, продукты духовного творчества и т.д., но сторонами в управлении могут быть только люди. 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.*

Исключительно важным представляется и тот момент, что управление как явление детерминируется *иерархической структурой общества* и порождаемой ею *властью*. Властью в широком социологическом смысле, выражающем бесчисленные взаимосвязи меж-

ду 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. У нас почему-то принято стыдливо замалчивать существование и 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 популяционным отношением среди животных, а иногда и растений, пытаются придать свойства власти и к тому же по принципу аналогии перенести их на человеческие взаимосвязи.

И поэтому нельзя особо не подчеркнуть, что *управление есть процесс и продукт функционирования сознания и воли людей*, важнейшее направление действия их разума. Сегодня почему-то 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 для каждого человека. Разум определяет судьбу человека, несмотря на проявление множества жизненных обстоятельств. И надо не бояться разума, выражаемого в знаниях, опыте, таланте, а наоборот, бояться отсутствия разума — всякого самодурства, произвола, безграмотности, авантюризма, некомпетентности и прочих подобных явлений, которыми, к сожалению, заполнена российская история и современность.

Пора осознать, что практическое действие разума реализуется именно через управление, 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, умозрительно понятое, желаемое, необходимое непременно воплощается в жизнь, вызывает активные практические действия людей.

Хотелось бы, наконец, сказать, мысль, которая очень многое объясняет (чтобы к этому постоянно не возвращаться), что управление

в сообществе людей (большом или малом) всегда актуально и возникло потому, что общество есть открытая система (К. Поппер), в которой будущее вовсе не детерминировано прошлым, а зависит от воли, энергии и организованности действий людей. Оно бывает таким, каким его сообщество создают 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 и строить на пустом месте. Можно относиться к нему бережно, избирательно, брать все ценное и конструктивное и таким образом наращивать национальное богатство. Все упирается в выбор. И еще: жизнь отдельного человека, коллектива, общества открыта и в том смысле, что ничто в ней не дается раз и навсегда, является нерушимым и абсолютно устойчивым, осуществляемым по известной программе. Личностные и социальные взаимосвязи воссоздаются ежедневно, ежечасно, ежеминутно усилиями сознания, реальным поведением и активной деятельностью людей. Без этого наступает энтропия, хаос, анархия, произвол, распад. В таких условиях — открытости всего человеческого (общественного) — управление служит важнейшим общественным институтом самосохранения, восстановления, преодоления негэнтропии общественной, а часто и личной жизни. Значит, надо изучать, раскрывать, осваивать сущность управления, с тем чтобы лучше использовать его потенциал в решении всех проблем жизнедеятельности людей.

## **1.2. СУЩНОСТЬ УПРАВЛЯЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ**

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 (его смысла, содержания, предназначения) управления, на базе которого и формулируются его концепции.

Давно и преимущественно в юридической науке управление характеризуется через термин «*деятельность*», означающий, что управление состоит из специфических видов человеческого труда,

фиксируемого в адекватных им формах. Смысл такой деятельности видят в совершении действий административного свойства, в направленности ее на исполнение законов, в создании правовых актов, их реализации и проведении организационных мероприятий. 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 своих проявлениях управление можно представить в виде отношения, ибо оно, действительно, входит в систему общественных отношений и формирует определенные отношения между людьми, как «по вертикали», так и «по горизонтали». Но столь абстрактное понимание 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 саму эту систему.

Наиболее близким, адекватным, отвечающим сущности управления является его определение посредством термина «воздействие», который указывает на главное в управлении — момент влияния 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 какую-то цель, то нет и управления. В известном смысле воздействие — это результирующая деятельности, взаимодействия, отношения.

Оно объективно, по самому своему смыслу предполагает наличие и связь двух сторон, одна из которых формирует и реализует воздействия, а другая эти воздействия воспринимает, на них как-то реагирует, в необходимом для управления случае — в соответствии с ним выстраивает свои поведение и деятельность. В том-то и заключается суть управления, что оно от одних (скажем, субъектов власти) направляется другим (управляемым объектам) и таким образом отпочковывается от любой управленческой деятельности и превращается в отношение, а через него в 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, преобразывающее. Поэтому в понимании управления очень важно раскрытие особенных качеств и возможностей управляющего воздействия.

Импульсом и формирующей силой в управлении служат, как уже отмечалось, знания, мысль и воля человека. Управляющее воздей-

ствие, 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 зависит результат 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», замкнуты на практику; это своего рода цели-задания. 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 их естественного множества именно те, которые не только нужно, но и можно прак-

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

А чтобы все цели (безусловно, 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.

Управление необходимо там и тогда, где и когда возникает потребность в распределении и согласовании деятельности некоторого количества людей. Отдельный человек самоуправляет своей социальной активностью. Но чтобы группа совершила какие-либо скоординированные поступки и действия, уже не обойтись без того, чтобы сообща не определить общие цели и не подчинить их реализации совместно намеченное поведение каждого из членов группы. 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 усилий. Известно, что организация расширяет возможности людей, придает им новое качество.

Любая организация взаимодействия людей имеет два «среза»: *статичный* (структурный), придающий взаимодействию устойчивость, определенность, последовательность, и *динамический* (функциональный), связанный с реальным, практическим взаимодействием, вследствие которого и возникает итоговый, совокупный результат труда. 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. Одного «среза» нет без другого.

Управление призвано формировать, поддерживать, преобразовывать, совершенствовать, развивать и т.д. оба «среза» организации взаимодействия людей. Это исключительно трудная задача, сложность которой возрастает буквально в геометрической прогрессии по сравнению с ростом числа людей, объединяемых определенной организационной структурой. 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 как бы наоборот 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 разумнее и экономичнее созидать настоящее и будущее.

Такие социальные нормы, в том числе и закреплённые посредством законодательства, в управлении приобретают реализуемость, привязанность к какому-либо делу или человеку, становятся необходимым моментом управляющих воздействий. В управлении осуществляется *прямое и практическое регулирование*, при котором та или иная социальная норма не только провозглашается, признаётся, 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.

В итоге можно утверждать, что когда произносится термин «управляющее воздействие», то предполагается, что специфика такого воздействия, выделяющего его из ряда других, состоит в его *целеполагающих, организующих и регулирующих свойствах*. Наличие именно такой триады свойств позволяет говорить о существовании управляющего воздействия.

Следовательно, *управление* представляет собой целеполагающее (сознательное, преднамеренное, продуманное!), организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), 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 взаимо-

связей. 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 (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 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, что, в общем-то, отражает 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.Х. Маслоу, Д. Макгрегор и др.).

Очень большое значение для осознания сущности управления и его практического использования имеют экономические исследования. 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 «первозданным» толчком, который постепенно привел к становлению той системы знаний, которую в наши дни мы называем «теорией управления». Опыт XX века 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, с точки зрения роста 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 существенных общественных затрат (духовных и материальных) на свое формирование и осуществление, а с другой — призвано приносить какие-то объективные результаты, общественную 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, определя-

ют 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, конфликтология 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<sup>1</sup>.

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).

Очень 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 здесь назвать произведения таких авторов, как Л.Н. Толстой, Ф.М. Достоевский, А.П. Чехов, М.А. Шолохов, А.И. Солженицын 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,

---

<sup>1</sup> Об этом подробнее см.: Деркач А.А. Акмеология: личностное и профессиональное развитие человека: В 5 кн. М., 2000—2001.

пропорциональность, оптимальное соотношение явлений, их сторон, граней, экономичность. Тем самым оно служит определенным идеалом для управления, к чему 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. Исторический аспект 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 (по России: Н. М. Карамзин, С. М. Соловьев, М. М. 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. Естественно, что сюжетами об управлении очень богата художественная литература на историческую тему. Как раз исторический анализ более всего свидетельствует о том, что управление всегда — в разные исторические эпохи и в разных национальных культурах — отличалось сложным, многогранным характером.

Разумеется, что управление обычно связано с властью (в широком социологическом смысле), исходит из нее, опирается на власть, вовлекает власть в свои управляющие воздействия<sup>1</sup>. Значит, в нем явственно обнаруживаются политические аспекты, характеризующие возможности управления в распределении ценностей и упорядочении общественных процессов. Управление самым тесным образом взаимодействует с правом, приобретает во многих случаях правовую форму, использует силу права, осуществляется в установленных правовых процедурах. Правовые аспекты управления принципиальны для практики управления, поскольку их незнание (или игнорирование) превращает часто управленческие решения и действия в ничтожные. В управлении осуществляются разнообразные виды чело-

---

<sup>1</sup> См.: Халипов В. Ф. Кратология — наука о власти. Концепция. М., 2002.

веческого труда, используются соответствующие орудия и средства труда. По этой причине в его характеристике важное значение принадлежит **праксеологическим аспектам** (Т. Котарбинский). Но последние аспекты оказывают на государственное управление столь глубокое влияние, что они требуют самостоятельного и обширного рассмотрения, которое и будет сделано в последующих темах.

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 (взгляд, ракурс) к управлению — философский, политический, исторический, идеологический, юридический, экономический, социально-психологический, праксеологический, информационный, педагогический и т.д., и т.п. — 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, выпячивать один и принижать другой, 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 все же, что различные аспекты исследования управления, выявленные ими различные его элементы, стороны, грани и т.д. 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. Не случайно самые большие трудности управление вызывает не в познании, а в применении.

#### **1.4. СПЕЦИФИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

В научной литературе управление подразделяется на виды по различным основаниям. В зависимости от **сфер общественной жизнедеятельности** выделяют: управление обществом в целом,

экономическое управление, социальное управление, политическое управление, духовно-идеологическое управление; от структуры общественных отношений: управление экономическим и соответственно политическим, социальным и духовным развитием общества; от объектов управления: экономическое (хозяйственное) управление, социально-политическое управление, управление духовной жизнью; от характера и объема охватываемых управлением общественных явлений: управление обществом, управление государством, управление отраслями, сферами народного хозяйства, управление предприятиями, организациями, учреждениями, фирмами и т.д.

В качестве видов управления также называют плановое, территориальное, межотраслевое, стратегическое, программно-целевое и др.

Поэтому вопрос о видах управления и их, разумеется, соотношении с государственным управлением имеет принципиальное значение, ибо только их обоснованное выделение позволяет выстраивать работающую и эффективную иерархию и систему управляющих взаимодействий с объектами управления. В противном случае все зависит от точки отсчета того, кто берется классифицировать. А чтобы не было «произвола», надо точно определиться с критериями выделения.

Если мы признаем, что управление есть воздействие, определяемое свойствами общества, разума, субъективного фактора, власти, то классифицировать виды управления следует по субъектам управления, которые и 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, почему происходит то-то и не происходит этого.

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

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

развитие всего российского социума в историческом масштабе времени.

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

3. *Менеджмент*, который представляет собой управление собственностью со стороны собственника (хозяина, владельца)<sup>1</sup>. Естественно, что имеется в виду собственность как общественное отношение, в котором задействованы люди со своими интересами, а не простое пользование вещами, имуществом, услугами и т.д. Ничего здесь не меняется от того, что управлять по поручению или доверию собственника могут менеджеры — наемные управленцы (даже высокооплачиваемые), как и от того, что сама собственность может быть частной, долевой, общей, акционерной, кооперативной, коллективной, народной, муниципальной, государственной и пр. Целеполагание в управлении собственностью объективно состоит в приросте собственности, т.е. в получении дохода, прибыли, ренты, иначе она сужается как «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 на каждом шагу общественной жизни свободно (по собственному усмотрению) и в то же время с учетом интересов других и норм культуры и социального общежития управляют совместным поведением и деятельностью.

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

---

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



рактера поведения и действий людей зависят содержание, объем и механизмы последних. Жаль, что при частом разговоре о человеке его реальное поведение обычно забывают.

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

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

Прежде всего определяющее влияние на характер целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий, осуществляемых данным видом управления, оказывает его субъект — государство. При всех различиях в трактовке государства и многообразии его проявлений (чему посвящена следующая лекция) почти все и единодушно выделяют заложенную в нем мощную властную силу. К примеру, М. Вебер писал: «Государство... есть отношение господства людей над людьми, опирающееся на легитимное (то есть считающееся легитимным) насилие как средство»<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, совер-

---

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

шающихся благодаря представительству, и которая в конечном счете упорядочивает общественные действия в той или иной области»<sup>1</sup>.

Действительно, государство потому и является государством и тем самым отличается от иных общественных структур, что в нем сосредоточена и им реализуется в обществе — по отношению к людям — *государственная власть*. А власть представляет собой такую взаимосвязь, в процессе которой люди в силу разных причин — материальных, социальных, интеллектуальных, информационных и др. — добровольно (осознанно) или по принуждению признают верховенство воли других, а также целевых, других ценностных нормативных установлений и в соответствии с их требованиями совершают те или иные поступки и действия, строят свою жизнь. Известная власть существует в семье, группе людей, их коллективе, она содержится в традициях, обычаях, общественном мнении, морали и т.д. Но все это несравнимо с государственной властью, которая имеет в источнике правовую обусловленность (легитимность), а в реализации — силу государственного аппарата, обладающего и средствами принуждения.

Поэтому в государственном управлении его управляющие воздействия опираются на государственную власть, подкрепляются и обеспечиваются ею. Это не просто пожелания, намерения, призывы, добрые мысли и чувства (или, наоборот, — злые), а силовое давление (разумеется, при необходимости, но в потенции оно всегда есть), которое ведет к тому, что поставленные в управлении цели, содержащиеся в нем организационные импульсы и установленные им регулирующие нормы должны быть непременно достигнуты, осуществлены, исполнены. Отсюда все проблемы, по существу исторического значения, состоящие в том, какво государство, что и как оно делает, какие ставит цели и каким образом их претворяет в жизнь и многие-многие другие, над решением которых человечество бьется в течение всего периода своей цивилизации.

Специфическим свойством государственного управления является, далее, его *распространенность на все общество*, даже за его пределы, на другие общества людей в рамках проводимой государством международной политики. Часто данный тезис вносит путаницу в понимание управленческих явлений, ибо рождает представления

---

<sup>1</sup> Краткая философская энциклопедия. М., 1994. С. 112.

о том, будто бы государство вмешивается (или может, должно вмешиваться) во все поступки и действия людей, управляет всеми их взаимоотношениями. Только тоталитарное государство в крайнем его проявлении пыталось делать что-то подобное и то не оказалось способным его осуществить в силу невозможности установления тотального контроля над обществом. В последнем всегда оставалась свобода, пусть и незначительная. Нормальный же вариант взаимосвязей государства и общества предполагает, что общественная жизнедеятельность людей обладает большим объемом свободы, самостоятельности и самоуправления. Но «берега», границы 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 каком-то «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, мол, 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, естественного права. Однако этот идеальный закон воплощается 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, бороться обществу, людям надо не про-

---

<sup>1</sup> Ясперс К. Указ. соч. С. 171.

тив 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 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, развертывание в ней свободы воли и действий напрямую определяется тем, насколько государственное управление поддерживает здесь общепринятые и законодательно закрепленные правила (нормы) поведения. Имеется много оснований полагать (об этом см. лекцию 3), что и в самой отдаленной перспективе государственное управление сохранит свое свойство влияния на все общество.

Другое дело, что 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 интеллек-

туальные ресурсы, обширная информация. Оно состоит из массы управленческих решений и организационных действий. Если здесь каждый будет реализовывать себя, как в известной басне лебедь, рак и щука, то нетрудно представить, какой хаос возникнет в обществе от подобного управления. В истории не раз фиксировались ситуации, когда вроде бы существовало государство, которое вроде бы управляло, в то время как в обществе 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 эффективность. Поэтому данному свойству посвящена самостоятельная тема.

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

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.

### ***Вопросы для размышления и дискуссии***

1. Что такое управление? Чем отличается управление от объективной саморегуляции и стихийных механизмов? Какое место занимает человек в управлении?
2. Назовите основные элементы управляющего воздействия.
3. Причины многогранности управления. Важнейшие аспекты (проявления) управления и науки, их изучающие.
4. Какие существуют виды управления? В чем их различия?
5. В чем специфика и соответственно потенциал государственного управления? Покажите на исторических примерах взаимозависимости между уровнем управления и состоянием общества.

## **ЛЕКЦИЯ 2. ГОСУДАРСТВО КАК СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ПРОЦЕССАМИ**

2.1. Основные характеристики государства. 2.2. Типология государств. 2.3. Общественные функции государства. 2.4. Государственная политика в гражданском обществе.

### **2.1. ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ГОСУДАРСТВА**

Приходится констатировать, что XX век, несмотря на войны, революции, другие общественные драмы глобального и локального масштабов, так и не прояснил в должной мере сущность государства, его место и роль в жизнедеятельности людей. Не утихает дискуссия между либералами и этатистами, сохраняются односторонние трактовки государства как машины насилия, орудия подавления. Государство нередко рассматривается как собственность тех политических сил или лиц, которые в нем наделены в данный момент властью. Немало пишется о государстве и как о структуре благоденствия, которая якобы обязана каждому человеку принести добро.

Самым печальным в данном вопросе служит то обстоятельство, что несмотря на двенадцатилетие принятия Конституции Российской Федерации, которая провозгласила, что в стране учреждается демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ст. 1.1), в котором носителем суверенитета и единственным источником власти является его многонациональный народ (ст. 3.1), в научной и учебной литературе продолжается старая трактовка государства в качестве какой-то структуры, стоящей вне общества или над ним, но все равно противостоящей ему. Автор концепции кратологии считает, например, что государство — это совокупность официальных органов власти в той или иной стране, основное учреждение или способ политико-правовой

организации жизни общества во главе с единоличным или коллективным правителем<sup>1</sup>. Даже в «Юридической энциклопедии» сказано, что государство есть «способ организации классового общества ... основной институт политической системы, форма организации публичной политической власти. Объективным выражением государства является совокупность представительных, исполнительных и судебных государственных органов, образующих государственный аппарат»<sup>2</sup>.

Почему-то большинство исследователей — юристов, политиков, экономистов, социологов — сводят государство к олицетворяемой им государственной власти с соответствующей системой органов (структур), забывая или игнорируя тот факт, что такая власть возможна лишь благодаря государству и является производной от него. Конечно, в истории не все и не всегда бывало так, но речь-то идет именно о современном демократическом государстве. И пора бы уже попрощаться с прошлыми трактовками государства, особенно в России, где оно было либо самодержавным (имперским), либо орудием партии (советским), если мы всерьез думаем идти в будущее.

Необходимо твердо определить, что государство представляет собой многомерное явление, которое в сознании и жизни людей, общества отражается разными гранями (асpekтами) в зависимости от той его стороны, которая связана с конкретным вопросом, отношением, процессом, поведением, действием и т.д. Причем каждое проявление государства имеет смысл, поскольку оно несет в себе что-то от его сущности.

Государство прежде всего предстает перед каждым человеком в качестве формы общества. Оно повязано системой общественных отношений людей, соучаствует в их сознании, поведении и деятельности, способствует организации жизни, в том числе экономической, на определенной (своей) территории. Кстати, это признавалось еще в 1905 г.: государство есть «союз членов социальных групп, основанный на общечеловеческом принципе справедливости, под соответствующей ему верховной властью»<sup>3</sup>. Государство

<sup>1</sup> См.: Халипов В.Ф. Власть. Кратологический словарь. М., 1997. С. 112.

<sup>2</sup> См.: Юридическая энциклопедия. М., 2001. С. 210.

<sup>3</sup> Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 31.



имеет ограниченное поле деятельности и влияния в обществе, о чем нельзя никогда забывать. Оно объединяет людей, проживающих на известной (очерченной государственными границами) территории и обеспечивает их взаимодействие между собой. В это взаимодействие вовлекаются самые разнообразные ресурсы, средства, предметы природы и общества, но государство связано со взаимодействием людей и через них организует и регулирует производственные, обслуживающие, образовательные и иные процессы. Короче, оно структурирует общество, обеспечивает его целостность и упорядоченность, что вовсе не противоречит его свободному развитию.

Государство — это *территориальная организация людей*, что имеет концептуальное значение. Во-первых, тем самым преодолеваются родоплеменные («кровные») взаимосвязи, и они заменяются на сугубо общественные. Во-вторых, создается структура, которая выступает (по идее!) нейтральной по отношению к национальным, религиозным и социальным признакам разных людей. Исторически государство ведет к новому сообществу людей, где действуют иные идеалы, ценности и цели.

Вся специфика, имеющая сущностный смысл, состоит здесь в том, что государство особым, юридическим способом объединяет людей, формой чего выступает *институт гражданства*. К сожалению, он до сих пор не получил того авторитета и поддержки, которых заслуживает. Ведь институт гражданства в юридическом (правовом) смысле выравнивает людей между собой, делает их по отношению к государству (его законам и механизмам их защиты) равноправными. Формируются предпосылки для свободного развития и самореализации человека, ибо укрепляется его статус, который даже в худшем случае как-то гарантируется государственной властью. Институт гражданства как правовая связь человека с конкретным государством, фиксирующая определенные обоюдные отношения, служит важным основанием для рассмотрения любых вопросов государственного управления.

В силу того что государство объединяет людей, проживающих на его территории, в том числе лиц без гражданства, а также иностранцев (граждан других государств), оно объективно выражает общие для всех, «снятые», интегрированные потребности, интересы и цели жизнедеятельности своего сообщества людей. История

знает немало примеров противного, когда по вине бездарных правителей или по злему их умыслу государства противостояли своим гражданам, что, как правило, не способствовало их долговечности, и они разрушались.

Постоянная (сопровождающая историю государства) проблема заключается в том, чтобы на каждом этапе развития отыскивать ту золотую середину, которая бы, с одной стороны, обеспечивала права и свободы человека, давала простор его активности и творчеству, а с другой — вводила в общество определенное организованное начало, упорядочивала деятельность индивидуумов. Государство не решает проблемы, как часто кое-кому кажется (оно само ничего не производит), а создает и поддерживает в «работоспособном» состоянии организационные и правовые условия для решения проблем, на которые направляются усилия всего общества, людей, занятых производством материальных, духовных и социальных продуктов. Если говорить обобщенно, для государства важно, в первую очередь, видеть, что такое национальные интересы его народа, какова их связанность и взаимозависимость с интересами народов мирового сообщества, и делать все необходимое для их практического осуществления.

Следующий момент, придающий государству особый статус в обществе, заключается в том, что именно (и только) через его структуры и механизмы формируется и закрепляется всеобщая воля, придающая государственным установлениям обязательный характер. Государство посредством своих органов принимает законы и другие нормативные правовые акты (правила поведения) и обеспечивает их проведение в жизнь всеми находящимися в его распоряжении методами, в том числе административными и уголовно-правовыми. Можно сказать, что государству принадлежит легитимная монополия на законодательствование и принуждение при его реализации.

Конечно, существуют проблемы и противоречия в выявлении общей воли, в трактовке решений, принятых простым большинством (даже посредством референдумов), в распределении общей властной воли «по горизонтали» и «по вертикали», в соотношении общей воли и свободы личности, в адекватности общей воли общественным потребностям и интересам, в осуществимости этой воли и по многим другим аспектам. Тем не менее, несмотря на все труд-

ности и относительность многих механизмов и форм волеизъявления (а иных не дано), в системе законодательства, формируемой государственными органами, содержится определенная доля общей воли, и развитие демократии в том-то и состоит, чтобы эта доля расширялась и наполнялась содержанием, отражающим потребности и интересы людей, их идеалы и ценности.

Сущность государства определяется также тем, что для обеспечения реализации своих целей и функций оно создает и поддерживает в определенном объеме и состоянии свой *аппарат* — совокупность людей (с соответствующими средствами), профессионально занятых выявлением общих потребностей, интересов, целей и воли, институциональным закреплением последних и проведением государственно-правовых установлений (норм) в жизнь. Этот аппарат имеет сложную структуру и разнонаправленную деятельность. Одна его часть обслуживает законодательствование, исполнение законов и судебную защиту граждан, т.е. связана с государственным управлением в функциональном его понимании, другая — поддерживает внутреннюю (правопорядок) и международную устойчивость и безопасность государства, его взаимоотношения с мировым сообществом.

Состояние аппарата, его связанность с обществом или отчужденность от общества, его объем и иерархическое построение, качество персонала и многие другие параметры имеют решающее значение для самого государства, общества и государственного управления.

В виде формы общества государство выступает одновременно структурой и механизмом общественного самоуправления. Вследствие длительного действия самодержавно-вождистского режима государственного управления в сознание многих людей крепко вошло представление о том, что государство отдалено от общества, стоит где-то «высоко» над ним и сверху, чуть ли не с небесных вершин посылает на общество (людей) свои «великие» решения и указания. Немало было сделано и для того, чтобы «верховную» власть превратили в нечто сверхъестественное, «богоподобное», доступное лишь «особым» людям с надчеловеческими качествами. Многие из подобных заводили государства в тупик, что не мешало причислять их к сонму святых.

Между тем, наверное, каждый согласится с тем, ибо такова реальность, что государственно-правовые институты создаются обществом для ведения общественных проблем и люди, которые занимают любые посты в государстве, воспитываются обществом и выдвигаются туда тоже им. Государство «идет» от общества и призвано обслуживать его потребности, интересы, цели и волю. Следовательно, государственно-правовые институты, по крайней мере в демократическом государстве, являются институтами самого общества и подлежат его ведению. Государство должно иметь только те институты, которые необходимы обществу и несут ему благо, и организовывать их таким образом, чтобы они вовлекали в свое формирование и функционирование возможно большее число граждан. С этой точки зрения *открытость государства обществу и степень вовлечения граждан в процессы его деятельности* характеризуют в главном развитость государства как демократического и правового общественного института.

И еще об одном моменте, отличающем именно государство, нельзя не сказать. Государство представляет объединенное им общество людей в качестве *целостности* («закрытой» структуры) на мировой арене во взаимоотношениях с другими странами и народами. Через государство устанавливаются и поддерживаются дипломатические отношения, заключаются и исполняются международные договоры и соглашения, создаются региональные и мировые организации и союзы, унифицируются и защищаются права и свободы людей. Формирование открытых обществ усиливает интеграционные связи между народами, что повышает роль государств (их органов) в налаживании международного сотрудничества и укреплении мирового правопорядка.

Таким образом, государство олицетворяет собой сложное образование, воспроизводящее и содержащее в себе много общественного и одновременно оказывающее большое влияние на состояние и развитие общества. Между государством и обществом существуют прямые и обратные связи, идет взаимообмен информацией и деятельностью. Иными словами, *государство* есть публичная и легитимная (нормативно выраженная) властная сила общества. Можно добавить, организованная сила общества, но властная сила потому и является таковой, что она организована.

Драма человеческой истории и современности во многом определяется тем, каково соотношение этой властной силы 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 в конкретный период его существования.

Следует сознавать сложную диалектику государства и формируемых им государственных явлений. 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. Любой диктатор потому и диктатор, что есть на кого опираться. 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 его от общества, людей, превращение лишь во власть и пр., не дает полного представления о данном общественном явлении и приводит ко многим теоретическим, методологическим, нормативным и практическим ошибкам, заблуждениям и неадекватным суждениям.

## 2.2. ТИПОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВ

Существующие ныне государства, как и бывшие прежде, весьма отличаются друг от друга. Это различие, как глубокое, принципи-

альное, так и порой незначительное, имеет свое значение и 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 с времен классификации Аристотеля государства подразделяются на:

- а) 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. Считается, что 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 достоянием истории; если где и сохранились монархии, то они превратились в конституционные (ограниченные законом), сочетающие в себе в разных вариантах и пропорциях монархические, аристократические и демократические начала. Сложнее с выделением собственно аристократических государств, поскольку организационная консолидация элиты всегда была делом трудным. Нередко элита правила и правит под прикрытием либо монархии, либо демократии. Для XX века характерно признание достоинств и перспективности демократического государства, хотя фраза «мы, народ... устанавливаем и принимаем...» была записана давно, еще в Конституции США 1787 г.

В данном контексте следует учитывать, что каждый принцип верховной власти имеет свою логику организации и функционирования государственного управления. При монархическом принципе — это единоличное господство монарха (сверху вниз) с соответствующими заместителями на местах (под разными названиями) и

---

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

подданными. Аристократический принцип требует коллективного управления со стороны элиты с определенным распределением власти «по вертикали» и «по горизонтали» (исторический пример: Речь Посполитая). Признание демократического принципа верховной власти влечет за собой построение государственной власти и 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 последовательно стоять на принципе равноправия людей, то логично признать, что только демократическое государство соответствует данному принципу и способно обеспечить 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 власти и специфика механизмов его практической реализации.

В *парламентской республике* известным приоритетом пользуется выборный законодательный орган, который из своего состава формирует подотчетное ему правительство (Италия, ФРГ). Таков же механизм формирования и соотношения законодательной и исполнительной власти в парламентарной монархии (Великобритания, Дания, Италия, Япония). Именно здесь и только здесь существует пост премьер-министра.

В *президентской республике* законодательный орган (конгресс или с иным названием) и глава исполнительной власти (он же глава государства) равно избираются 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 зависит 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* подразделяются 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 общество в целостность, определяет 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 влас-

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



ти к правам и свободам человека и гражданина. Ведь по формальным признакам в том или ином государстве порой можно найти немало демократического (конституции, представительные органы, 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 способом реализации государственной воли, олицетворяемой каким-либо верховным правителем (император, король, дуче, вождь, фюрер, кормчий и т.п.), является насилие, подавление, произвол, ограничение свободы, установление 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, активное первоначальное развитие, поскольку концентрация

власти в одних руках позволяла максимально мобилизовывать ресурсы страны для определенных целей, так и ее провалы и конечный крах, поскольку та же самая концентрация власти могла под держиваться лишь деспотическими средствами, подавлением свободы. А подавление свободы, в свою очередь, парализовывало человеческий потенциал, убивало его интерес, инициативу и творчество. 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. Тем самым необходимо конкретное знание типологических характеристик государства, которое только и способно давать соответствующие структурные посылки для понимания сущности государственного управления в данном государстве. Столь же актуальны и содержательные посылки, которые дают знание общественных функций государства.

### 2.3. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

Сущность государства раскрывается и реализуется во взаимодействии с обществом, 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. Гете: «Функция — это существование, мыслимое нами в действии». Функция есть, конечно, отношение, 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 теряет всякий смысл, а его общественная сущность (природа) познается также через эти функции. Анализ общественных функций государства позволяет увидеть реальное бытие государства.

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

Прежде всего, это функция обеспечения целостности и сохранности того общества, формой которого выступает данное государство. Ее можно называть политической функцией, ибо конечная цель политики в объективном смысле сводится к созданию условий для спокойного и гармоничного развития общества. Государство и возникло как попытка преодолеть раскол, разброд, борьбу в обществе, свести противоречия к разрешению в рамках закона.

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, и обычно не считаются с мнением оппозиции и меньшинства. Последние же, будучи ущемленными, устраивают конфронтации, мобилизывают свои возможности и через некоторое время меняют ситуацию в свою пользу. Такие вот своеобразные «качели» постоянно вносят в общество напряжение и отвлекают его от созидания.

Между тем давно известно, и об этом немало писалось, в том числе и в начале XX века, 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, 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) одной части общества над другой, неизбежно ослабляет государство, разрывает его связи с обществом и рано или поздно разрушает. 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 его будоражить, взрывать, ввергать 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

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

ситуации трудно вообще говорить о каком-либо государственном управлении.

Актуальной, можно назвать ее *социальной*, функцией государства выступает, далее, *обеспечение* 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-изгнанник И.А. Ильин в 30-е годы XX века — 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* (курсив мой. — Г.А.)»<sup>1</sup>.

Разумеется, что свобода человека осуществляется в обществе, в общении и сотрудничестве людей. Ее регулируют семья, собственность, мораль, право, другие общественные институты (традиции, обычаи, религия), создающие в совокупности среду человеческой жизнедеятельности. Но несомненно, что люди разные и одну и ту же среду используют для достижения разных целей, в том числе и злонамеренных. Не видеть этого может лишь наивный идеалист. В таких условиях только властная сила общества (государство) способна служить гарантом того, что свобода будет сохранена, защищена, станет устойчивой и надежной. К концу XX века большинство индустриальных демократий подтвердили национальным законодательством признание провозглашенного международными декларациями комплекса прав и свобод человека.

Вместе с тем повседневная практика этих же самых стран свидетельствует, что между юридическим закреплением прав и свобод человека и реальным их осуществлением лежит дистанция огромного размера. До сих пор жизнь человека подвергается постоянным опасностям и часто обрывается преступной рукой. Организованная преступность превратилась в глобальное явление. Другие же права и свободы человека нарушаются вообще легко и безнаказанно.

---

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

Потом, 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.

Вторая половина XX века изменила 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 особую 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, посвятивший фундаментальный труд преобразованиям в информационную эпоху, констатирует: «... для понимания отношений между технологией и обществом важно помнить, что роль государства, тормозящего, ускоряющего 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 (курсив мой. — Г.А.)»<sup>1</sup>.

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

Жаль, что такая определяющая мысль никак не пробьется в мышление руководителей российских государственных органов, да и политиков.

Связь государства и экономики видима давно и людьми, стоящими чуть ли не на противоположных идеологических позициях. Русский ученый, сторонник монархии еще в начале XX века 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 (курсив мой. — Г.А.)»<sup>1</sup>. Но и в начале XXI века, несмотря на огромное число доказательств из опыта практически любой индустриально развитой страны, находятся люди, занимающие, в частности, руководящие государственные посты, которые полагают, что рыночная экономика, особенно переходного периода, должна 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, духовная деградация людей выдвигают на повестку дня новые парадигмы общественного 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

---

<sup>1</sup> Тихомиров Л.А. Указ. соч. С. 640.

и экономики, которые бы снимали «тотальность» государства и анархию рынка и в итоге давали оптимизирующееся общественное развитие.

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. Порой почему-то забываются геополитические обстоятельства, определяющие судьбу народов, вековые национальные интересы. Благодаря космополитизму 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'etat* (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 потерями. Поэтому государство призвано осуществлять свою внешнюю функцию в стратегических параметрах, умело строить взаимосвязи по всему периметру своих границ, сохранять и укреплять сотрудничество с возможно 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

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

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

Концентрированное выражение «сущность государства» находит воплощение в проводимой им *политике* — совокупности целей и задач, практически реализуемых государством, 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 из одного уровня в 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 отмеча-



лось, «становой хребет» и одновременно форму («обруч») общества. Тем самым в нем не может быть много политик, «дерганья» из одного направления в другое, «служения» то одним, то другим силам. Основу государственной политики составляют стратегические ориентиры, иначе это уже не государственная политика. Более того, только в согласованных и закреплённых государством 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 велений, от отрицательного до положительного, но следовать им, если они состоялись, 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>.

В идеале государственная политика представляет собой оптимальный синтез объективных тенденций общественного развития и преобладающих субъективных суждений людей о своих интересах в нем. В известном смысле она дистанцируется от политики конкретных политических сил, даже составляющих в тот или иной момент большинство в представительных органах власти. Во-первых, необходимо, чтобы ее в какой-то мере разделяло и меньшинство, иначе будут непреодолимые трудности при ее реализации. Во-вторых, такая политика должна быть достаточно устойчивой, стабильной, обладать исторической перспективой. В-третьих, в ней должно содержаться объединяющее начало, направленное на позитивное развитие общества.

---

<sup>1</sup> Поппер К. Открытое общество и его враги: Пер. с англ. М., 1992. Т. 2. С. 189.

В каждом государстве его политика формируется под влиянием многих обстоятельств, является стечением определенных факторов, бывает весьма конъюнктурной и весьма 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:

а) обеспечивать рациональное и эффективное использование личного ресурсного, производственного, трудового и интеллектуального потенциалов страны;

б) активизировать труд, непосредственно связанный с интересами человека и реально влияющий на уровень и качество удовлетворения человеческих потребностей;

в) 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, представляется так: модернизация материального и духовного производства и социальных условий на базе научно-технического прогресса (новых технологий), возможностей конверсии и взаимовыгодного разделения труда с другими странами. Опыт подобной государственной политики с достаточно благоприятными результатами накоплен Японией, странами Западной Европы, США, другими странами. Но у нас такая государственная политика все никак не просматривается, ограничиваясь сведением баланса одного отчетного года.

В политическом 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 благо-

даря 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.

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 хотелось бы выделить следующее:

- *государственно-правовые*, состоящие в создании согласованного, в известной мере идентичного, структурного и правового пространства страны, позволяющего максимально использовать сложившиеся (доступные) технологии экономической, социальной и иной деятельности со своей специализацией и кооперацией;

- *социально-психологические*, включающие в себя осознание новых жизненных ориентиров, уход от иллюзий, маниловщины, ожиданий неизвестно откуда приходящей благодати 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 воспи-

тания. Здесь важно все, что касается человека, его развития и самоосуществления. В средствах реализации государственной политики не может быть мелочей, отклонений от центральной идеи, 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 достоянием всех.

В завершение размышлений о государстве как субъекте управления общественными процессами хотелось бы напомнить слова, сказанные задолго до христианства и ислама и свидетельствующие о том, что еще в давние времена люди задумывались о государстве, об источниках его силы, о взаимосвязях государства и общества. Это *семь учений*, следование которым может обеспечить процветание государства.

Первое — народ должен часто собираться для обсуждения политических проблем и надежно охранять свою страну.

Второе — люди всех социальных сословий должны жить в согласии и вместе обсуждать дела государства.

Третье — надо уважать старые обычаи и не менять их без причины, соблюдать правила вежливости и долга.

Четвертое — надо признавать различия в поле и старшинстве, поддерживать чистоту семьи и общества.

Пятое — надо почитать родителей, уважать учителей и старших.

Шестое — надо почитать предков, молясь перед алтарем, справлять панихиду и каждый год посещать их могилу.

Седьмое — надо соблюдать общественную мораль, ценить добродетели, следовать учению добродетельного учителя и делать ему приношения<sup>1</sup>.

Воистину ничто в мире не старо, а только забывается, стирается в памяти поколений. И приходится прилагать много трудов, чтобы восстановить утраченное.

---

<sup>1</sup> См.: Учение Будды. Элиста, 1992. С. 208—209.

### ***Вопросы для размышления и дискуссии***

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?

## ЛЕКЦИЯ 3. ОБЪЕКТИВНЫЕ ОСНОВЫ И СУБЪЕКТИВНЫЙ ФАКТОР ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- 3.1. Природа и структура объективных условий. 3.2. Объективная детерминация государственного управления. 3.3. Состав и развитость субъективного фактора. 3.4. Организованность субъективного фактора и государственное управление.

Эта лекция посвящена вопросам, которые (судя по публикациям) вообще не интересуют управленческую мысль. Складывается впечатление, что для большинства авторов жизненные и соответственно управленческие процессы протекают везде и всегда одинаково: что на юге в горах, что на севере в тундре, что в Японии, что в Канаде, что в ином другом уголке планеты и среди совершенно разных людей по уровню развития, культуре, образу жизни и любым другим признакам, что в начале эпохи индустриализации, что сегодня — в информационном обществе. Все пишется и интерпретируется так, как будто существуют некие усредненные, однозначные, универсальные в пространстве и времени законы государственного управления, которые можно запросто применять в любых странах, народах и при любых обстоятельствах жизни<sup>1</sup>.

Поэтому, когда изучаются где-то или переносятся к нам зарубежные научные суждения, общественные институты, нормативные акты, практический опыт, то все подобное редко привязывается к специфике страны, обстоятельств и исторического времени их возникновения и действия. Вследствие этого мудрые мысли, рациональные формы, методы, технологии не привязываются к тем условиям и факторам, которые характерны для России и определяют все проявления ее государственного управления. Типологическое,

---

<sup>1</sup> См., например: *Глазунова Н.И.* Государственное управление как система. М.: ГИЧ, 2001; *Радченко А.И.* Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Ростов н/Д: АООТ «Ростиздат».

конечно, существует, но его применение всегда требует дифференциации и конкретизации. У нас же все время те или иные явления, отношения, процессы сравнивают с США, Францией, Германией или еще с какой-то иной страной без всякой поправки на то, что мы находились 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 фактически 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**

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 можно все, чего только стоит захотеть, 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, как показывает опыт XX века, опасно соединение материальной и духовной силы сообществ людей с властью авторитарной бюрократии, которая рассматривает ее как свою собственность и использует в узкокорыстных интересах. Не раз создавалось и продолжает создаваться искусственное мнение о могуществе власть предержащих, их способности путем своих управляющих воздействий решить по собственному усмотрению любую пробле-

му: то не признавалась достоверность выводов кибернетики, генетики и других наук, то произвольно заставляли выращивать кукурузу на Севере, «разворачивать» реки, осушать болота, вообще переиначивать природу и не считаться с биологической сущностью человека. То диктуют другим народам как им жить, навязывают собственные образы идеалов ценностей и целей. Еще более упрощенно и «радикально» подобные люди относятся к наследованию и преемственности общественных и частных форм жизнедеятельности. В этой сфере очень многие, чуть получив известность и власть, уже знают, чем и как управлять, что делать и кто виноват, чего хочет народ, каким образом его можно осчастливить и иное в таком же духе.

Между тем и в природе (среде нашего обитания, а не в окружающей среде, как будто не мы в ней, а она вокруг нас), и в обществе, и в самой сущности человека как биосоциальном существе 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 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.

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 Дж.А. Тойнби (по поводу чего имеются различ-



ные мнения), 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 равнинную часть евразийского субконтинента, омываемую Ледовитым и Тихим океанами. В нынешних границах она еще более отдалена на восток и север, поставлена в еще более сложные природно-географические условия. Здесь нельзя создать жизнь, сравнимую со странами Средиземноморья или обоих побережий Атлантики. Смена времен года, тепла и холода, 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>.

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 соответствующих этносов<sup>2</sup>. Когда какой-либо народ тысячелетиями создает свою культуру («вторую», искусственную природу) на определенной территории и добивается гармонизации природы и своей жизнедеятельности, известного равновесного отношения 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 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,

---

<sup>1</sup> См.: Паршев А.П. Почему Россия не Америка (Книга для тех, кто остается здесь). М.: Крымский мост-9Д, Форум, 2000.

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

обычай 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.

Отсюда проблемы соотношения мировой и национальной культуры, самобытности, оригинальности и заимствования. Необходимо не только изучать и знать достижения всего человечества, проживающего будь то на Востоке, Западе или Юге, 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.

Третий ряд объективных основ государственного управления — это *культурно-историческое наследие*, которое создано субъективным фактором (сознанием и деятельностью людей) и выступает на сегодня нашей объективной жизненной опорой. Цепь исторического развития непрерывна, и на каждый момент времени люди (их общества, 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 соответствующей 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 не случайно, не по усмотрению тех или иных лиц, а являются наиболее рациональными 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 — обществу 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 субъективно по-разному: восхищаться ею или отвергать ее, постигать ее уроки или вообще игнорировать ее тенденции, 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 ныне 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 сложное явление, которое 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. Ведь существует сложный механизм опосредованных связей, через который объективное отражается, закрепляется и реализуется в субъективности государственного управления.

### 3.2. ОБЪЕКТИВНАЯ ДЕТЕРМИНАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Разумеется, что осветить все богатство и многообразие взаимодействия объективного и субъективного в государственном управлении в предлагаемом кратком сюжете 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-географического, естественно-общественного и культурно-исторического в соответствующем месте и времени.

Прежде всего, результирующим названных объективных условий выступает *производственная база* со своей технологией, специализацией и кооперацией в рамках территории определенного сообщества людей (государства, его составной части, города, административного района, населенного пункта). Эта база является, конечно, продуктом творческой, созидательной деятельности лю-

дей, опредмечиванием их замыслов, знаний и труда, но по отношению к целям, функциям и структуре государственного управления 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, которые были вложены в нее несколькими поколениями в течение всего периода ее существования. Рациональность государственного управления и начинается как раз от умелого, экономичного 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 (техногенную) основу существования общества, и здесь долг государственного управления однозначен.

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.).

В последние два столетия в теории, политике и практике 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. Скорее всего все согласны с тем, что каждому человеку нужна собственность как основа собственной свободной

жизнедеятельности 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 применяемых в ней технологий.

Поэтому государство как выразитель всеобщих потребностей, интересов и целей и 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. Если современный рынок — это система общепризнанных и обязательных правил экономического поведения всех его участников, то прежде всего государство призвано беспокоиться о создании таких правил и обеспечении их практической реализации. Но, создавая и поддерживая упорядоченность экономических процессов, государство в данном аспекте всегда связано 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.

Реальная жизнь — лучшее доказательство любых теоретических позиций. Обобщая 200-летнюю историю США, страны классического свободного предпринимательства, А. Шлезингер (мл.) пришел к следующим, надо сказать, принципиальным 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>.

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 воспроизводства человеческой жизни, более всего они выражаются в общении, быту, потреблении социальных услуг. Социальные отношения в научной литературе сводятся к отношениям по обеспечению жизненными средствами, по воспроизводству социальных и природных данных человека, по приобщению совокупного 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, начиная с родильного дома и кончая местом панихиды. 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, иначе историческая жизнь могла бы не состояться. Нередко спектр социальных потребностей удовлетворяется лишь в ограниченных масштабах, частично, это придает социальной жизни обедненный и односторонний характер, сказывающийся на самочувствии и развитии человека, что и характерно для современной России.

По идее и теоретическим рассуждениям либералов, социальная жизнь должна иметь свободный характер, развиваться в естествен-

---

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

ных и имманентных формах в соответствии со своими закономерностями. С этим можно согласиться только в том смысле (и границах), 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 государства. Ведь для общества важны не отдельные элементы (или составные) социальной сферы, даже если они и хорошего качества, а их системные образования, обеспечивающие равноправие людей в доступе к социальным услугам по всей территории страны (системы 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, знать здесь исторически и национально выверенное (традиционное), различать объективное и субъективное, вырабатывать и реализовывать свои управляющие воздействия на основе социальных потребностей и интересов людей и в целях их удовлетворения.

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 закрепленное 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 со всем считаться, поскольку объективно-духовное: а) формирует человека с определенными духовными ориентациями, ценностями и запросами, что скажется 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.

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 разные социальные и экономические результаты. И главным образом по причине того, что государственное управление (да и менеджмент) не

езде осознает характер и потенциал научно-технических новаций и на них основывает 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, наверное, других, которые могут быть обнаружены и выделены при более конкретном раскрытии данной проблемы.

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 всего лишь на злобу дня. В объективной обусловленности государственного управления содержатся начала, импульсы, первоосновы формируемой в «Курсе лекций» теоретической модели государственного управления. Без этих точек опоры она теряет всякий смысл. Логично, что 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. Без ориентации на субъективный фактор и его влияния на управленческие процессы трудно понимать практически любой вопрос государственного управления.

*Субъективный фактор* олицетворяет собой (что важно подчеркнуть) *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. Даже библейское: «И сказал Бог: да будет свет. И стал свет» — так и другие творения Бога (см. Бытие, гл. I, п. 3—29) говорят о связи сознания и его практического результата, слова и дела. Между тем наблюдается, особенно в интеллигентствующих кругах, разрыв мышления и практики, упование лишь на слово, все новую фразу и их магические свойства. Говорится много, да мало делается.

На этом стоит особо акцентировать внимание, ибо как общество может управляться, если его интеллектуальная «вершина» (уточняя: 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 радостно разрушили, «сделали» свободу, и теперь уже много лет не знают, как с ней быть. Поражают наивность, поверхностность суждений, оценок и выводов, мимикрия, камелеонство взглядов и объяснений, незнание и непонимание закономерностей, тенденций и состояния процессов, ситуаций в других странах и на мировой арене в целом, и другие качества сознания тех, кто претендует на то, что может поучать людей и их куда-то вести. Нет даже понимания смысла и содержания таких важнейших современных явлений, как *глобализация, информатизация, интеграция* и многих других, происходящих на наших глазах. Взамен этого у нас наблюдается погружение в прошлое и упование на его какие-то спасительные ресурсы: масштабно восстанавливаем храмы и столь же упорно губим школы. Причины множества ошибок, заблуждений, просто преступных акций, да и обыкновенной неграмотности ищут в каких-то своеобразиях мышления нашего человека, в таинствах его души и прочих проявлениях, а не в своей собственной логократии<sup>1</sup>.

Логично, что с «вершины» подобная неопределенность, разногласия, противоречивость, мифологичность, иллюзорность спуска-

---

<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; *Тощенко Г.В.* Социология и социальное мифотворчество. М., 2002; и др.

ются вниз, распространяются среди массы людей, становятся достоянием их индивидуального сознания, вследствие чего уже даже простые люди ничего не понимают в этом мире. Что же тогда «мэтры» такого интеллектуального положения удивляются тому состоянию страны, в которой она находится сегодня? Их сознание здесь всегда играло и играет определяющую роль. Что сеем, то и пожинаем. Диалектика здесь проста и наглядна.

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

Определяющими моментами для государственного управления служат противоречивость, неустойчивость, пластичность и разнообразие сознания. Тут — источник многих проблем. Люди с разным сознанием действуют в иерархии государственных органов и должностей. Одни и те же решения они интерпретируют различно, исходя из собственного понимания. Так же они относятся к управляемым объектам и условиям их функционирования. Люди, занятые в управляемых объектах, тоже 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, вероятностность как в содержании управленческих решений, его толковании и аутентичности понимания, так и в надежности его реализации.

Деятельность также представляет собой многомерное явление, выражающее в совокупности сущностные стороны и свойства человека и различные общественные взаимосвязи. Она служит момен-

циональном 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.

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, мол, то, что было замыслено и решено в государственном управлении, непременно должно получиться и на практике. На самом деле не все так просто и однозначно и многое зависит от того, насколько, к примеру, регулятивные элементы субъективного фактора и государственного управления совпадают, поддерживают развитие общества.

Прежде всего 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 субъективного фактора. Необходима подлинно демократическая организация государственного управления, обеспечивающая согласованность, взаиморазвитие и

актуальность интересов и целей субъективного фактора 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, смоделированное в социальной норме, и реальное поведение тоже весьма различаются; результаты, предполагаемые от следования социальным нормам и полученные на практике, не совпадают.

Поэтому государственное управление призвано исходить из *реального состояния* нормативной 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.

Тем самым 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 и объектов, потенциала и пределов государственного управления нельзя рассматривать абстрактно, из самих себя (как это нередко делается). Они обусловлены, причем в весьма существенных моментах, организованностью субъективного фактора, которая возникает под влиянием многих общественных усилий. 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.

Следует признать, что в обществе, несмотря на обилие организационных структур, призванных упорядочивать общественные процессы, сильно дают о себе знать стихийные механизмы как объективного, так и субъективного свойства. Природные катаклизмы, технологические аварии, пожары от молний, эпидемии и эпизоотии неожиданно и помимо воли людей выводят некоторые процессы из состояния равновесия, а в локальных масштабах порой их совсем разрушают. Видимо, чернобыльская катастрофа и землетрясение в Армении немало повлияли на судьбу СССР. Деструкция общественных связей часто идет из-за субъективных стихийных механизмов: 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, субъектив-

ная негативная стихийность имеет известные пределы, перейдя которые она становится организованной, но с целями, отличными от общественных.

Естественно также, что 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 механизмов и на основе соответствующих знаний выстраивать государственное управление. Мыслить реально и не отклоняться ни в ту, ни в другую сторону<sup>1</sup>.

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 наших российских 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.

---

<sup>1</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; и др.



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 устойчивой историей (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 наблюдается напряженность, конфликты, изурительные 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.

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, и в виде самоопределения наций), приведшие и приводящие к становлению так называемых национальных государств. Определение «так называемых» употребляется потому, что практически нигде нет государств с мононациональным составом. Национальные идеи имеют как позитивный, так и негативный смысл, а главное — серьезные ограничения, поскольку нередко нарушают принцип равноправия наций. 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* (церкви, общины). 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 разные люди свободно исповедуют различные вероучения. Тем самым и религиозные идеи в организации субъективного фактора встречаются с 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 и особо — *социалистических и коммунистических*. Предполагалось, что пролетарию, рабочему, крестьянину — одним словом, труженику нечего делить, что во всех странах они имеют идентичные интересы, которые способны их объединить чуть ли не в мировом масштабе. В какой-то мере данные идеи воплощались и в исторической практике: I и II Интернационалы, Социалистический Интернационал, Коммунистический Интернационал и т.д. Однако в целом события XX века 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 таких 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 скорее всего 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, выражая всеобщие потребности, интересы и цели, представляя и законодательно закрепляя всеобщую волю, может и должно посредством своих управляющих воздействий ограничивать «поле» и ослаблять действие негативных стихийных механизмов, 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 обществом. И если в последнем деструктивные элементы выходят за пределы допустимого, 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. Каждый раз в каждом государственном органе, когда приходится разрабатывать, принимать и исполнять управленческие решения, а также совершать управленческие действия, необходимо прежде всего уяснять 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*.

### ***Вопросы для размышления и дискуссии***

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

## **ЛЕКЦИЯ 4. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПРОЦЕССЫ КАК ОБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

4.1. Сущность управляемых объектов. 4.2. Свойства и структура управляемых объектов. 4.3. Социальный механизм формирования и реализации государственного управления. 4.4. Объективизация государственного управления.

### **4.1. СУЩНОСТЬ УПРАВЛЯЕМЫХ ОБЪЕКТОВ**

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 процессами, проникать во все и вся, определять по чуть ли не всем вопросам сознание, поведение и деятельность людей. Такой тотальный подход и привел к известному тоталитаризму. Обратные этому суждения так называемых неолибералов вообще оставляют государство без управляемых объектов, разве что позволяют ему бороться 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 — вообще понятия относительные и каждый субъект управления есть одновременно и объект управления, и наоборот. Все, мол, диктуется местом 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. Не могут: отличить государство от государственного аппарата; расчленить государственный аппарат на оперативно-исполнительский уровень и руководящее звено; рассматривать государственный ап-

парат 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.

Логично, что 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».

Между субъектами и объектами управления существует принципиальная разница, которая исходит 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. Везде проявляются различные потребности, интересы и цели людей и соответственно возникают разные результаты от участия;

- по 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 по отношению к природе, к биологической сущности человека, по отношению людей друг к другу.

По содержанию (смыслу) ее подразделяют на познавательную, преобразовательную, ценностно-ориентационную, коммуникативную и эстетическую. Имеются и другие классификации;

- по 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, 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 внутреннего «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 от того, 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 выполняемых им видов деятельности и социальных ролей. К примеру: 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 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, 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 объектов, 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.

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 вести в пределах субъекта государствен-



ного управления (от либеральных до авторитарных) какие угодно реформы или революционные преобразования, но если нет динамики в развитии управляемых объектов, если не растет благосостояние общества, то для людей все эти «дерганья» не имеют ровно никакого значения.

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. Много сконструировано и того, чего нет в природе, но все творения материальной и духовной культуры человека также подчиняются определенным закономерностям, открытым, исчисленным и выверенным разумом и опытом людей.

Нередко кое-кто в государственных органах пытается не замечать либо игнорировать 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 стороны 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 деятельно-

сти 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 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 проясненность 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 (возможно и умышленно) и свобода противопоставляется упорядоченности, что в реальной жизни людей ведет к ограничению самой свободы.

Таким образом, разграничение и различие субъекта и объектов государственного управления (их единичных компонентов — органов, структур, конкретных личностей и т.д.) и соответственно их четкая структурно-функциональная характеристика приобретают важный методологический 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 различие способствует выявлению и анализу соотношения между компонентами субъекта и объектов государственного управления, между управленческой, с одной стороны, и производственной, научной, образовательной и иными видами деятельно-

сти, 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 хотелось бы обратить исключительное внимание, ибо в нашей самодержавно-вождистской традиции мышления и поведения устойчиво считается, что «начальник» все знает, всегда прав и «подчиненным» только и остается что прислушиваться к его «командам» и по ним куда-то «маршировать». Так односторонне (сверху вниз) и прописываются почти во всех книгах проблемы, процессы и отношения государственного управления, да и иных видов управления.

Между тем человек и в управляемых объектах мыслит, рассуждает, ориентируется, выражает и осуществляет свое представление о вещах и общественных ценностях, поступает в соответствии со своими целями, мотивами, установками и т.д. А раз так, то это значит, что человек передает и придает управляемым объектам свои свойства, вкладывает в них свою человеческую природу, которая есть единство биологического и социального. Поэтому, исходя прежде всего из человеческой сущности управляемых объектов, можно выделить следующие их свойства.

Первым из них является *самоактивность* управляемых объектов, т.е. их способность к самодвижению на основе внутренних (собственных) побудительных импульсов. 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 соответ-

ствии с представлениями их компонентов; в установлении с ними активного взаимодействия, ведущего к равновесию отношений; в приспособлении к складывающейся ситуации.

Второе свойство связано с тем, что самоактивность людей в управляемых объектах 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) в бесчисленных жизненных проявлениях 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 стереотипе 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; 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 развитее управляемые объекты, чем сильнее и рациональнее проявляются их свойства, тем меньше они нуждаются в государственном управлении, тем само управление может быть мягче и сводиться 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. В центре ее и исходной точкой отсчета 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. Причем часто общности приобретают определенную институализацию — государственную, общественную, воспроизводственную.

Тем самым в управляемой общественной системе в компонентно-структурном отношении четко обнаруживаются 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), не говоря уже об управляющих воздействиях на отдельных граждан (личности). Возникают основания для дифференциации и конкретизации деятельности государственных органов в сфере управления.

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 (главенствующей) 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 извест-

ном смысле управляемыми являются и политические объекты, но тут существуют свои тонкости, поскольку политические отношения, явления и процессы выступают, с одной стороны, управляемыми государством, а с другой — управляющими самим государством. Необходимо уметь проводить грань в политической деятельности и различать ее многие аспекты.

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 моменты: 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 главном 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 условий, 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 происходит как *потребление* материальных и социальных продуктов и условий, так и одновременное *историческое 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 в себя духовное производство, распределение духовных продуктов (в том числе и навязывание некоторых из них посредством массовой информации), 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 в себя теоретическую деятельность в сфере политики, деятельность по формированию политического сознания людей, политическую пропаганду и агитацию, политическую организацию. В-третьих, политическая деятельность в своем, так сказать, фундаменте осуществляется в гражданском обществе и выступает относительно самостоятельной по отношению к государству. Поэтому в качестве политиче-



ских 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 государственно-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 создает для теории и практики государственного управления очень важные посылки. 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 содержится 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, вырабатывать и практически реализовывать адекватные им управленческие решения и действия. Этому как раз 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 с системой своих органов как субъект управления и управляемые объекты в обществе не существуют сами по себе, а с-

ли 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 предлагаемый ниже механизм.

Под *социальным механизмом формирования и реализации государственного управления* в данном «Курсе лекций» подразумевается 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 (чем часто и ограничиваются размышления многих представителей юридической науки), 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. Вроде есть управленческие решения и действия, соблюдены юридические процедуры, а результаты управления не наступают. Так бюрократия сеет немало иллюзий управления.

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 заин-

тересованность 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 порождает синтезированную, можно сказать, *всеобщую потребность в управлении* вообще и в государственном управлении в частности. Особо подчеркнем, что речь идет именно о потребности в управлении, которую нельзя путать с другими 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.

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 государственном управлении такой волей является воля народа, сосредоточенная 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 (деятельности) указанных в решениях исполнителей 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, конференциях, оперативках и т.д.), посредством которых происходит коллективное согласование определенных действий, приравняемое 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 эффективность управления, смысл вновь возникающих потребностей, интересов и целей, актуальность и содержательность разрабатываемых управленческих решений и рациональность предполагаемых действий.

*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.

Цепь данных общественных явлений позволяет решать ряд теоретических и практических проблем 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.

Субъективный момент управления наиболее явственно предстает в следующих звеньях цепи **«цели → решения → действия»**, где 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 удовлетворе-

ния управленческих общественных потребностей и интересов и достижения поставленных целей управления.

Цепь приведенных общественных явлений указывает, далее, 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 управляемыми 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, уровень различных видов производительной человеческой деятельности, иными словами, в прирост национального богатства.

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, 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. Именно 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. Возникает диссонанс и разнобой в функционировании государства и общества со всеми негативными последствиями для обеих сторон.

В итоге можно сделать следующие *выводы*, основополагающие 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, 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, об объективном состоянии субъективного фактора и об управляемых объектах влечет за собой далеко идущие методологические 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.

Несомненно, содержание управляющих воздействий (целеполагания, организации, регулирования) всегда субъективно, идет от одних людей к другим, от одного сознания к другому. Но субъективное вовсе не означает субъективистского, произвольного, иллюзорного, фантастического, виртуального, призрачного, оторванного 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. Хейзинга, 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 предрержащих.

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

<sup>1</sup>См.: Хейзинга Й. Homo Ludens. В тени завтрашнего дня: Пер. с нидерл. М.: Прогресс-Академия, 1994.



высоких уровнях и судьбоносные по характеру. Приведем 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>1</sup>. За четыре года первой мировой войны (1914—1917 гг.) ВВП России упал на 25%<sup>2</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 нашей статистики (которая всегда все преувеличивала), национальный доход СССР составлял 58% дохода США (на душу — меньше), производительность труда в промышленности — соответственно — 44, в сельском хозяйстве — менее 20%<sup>3</sup>. Но уже в следующем 1961 г. на XXII съезде КПСС делается заявление о том, что через 20 лет в СССР будет построен коммунизм.

О том же, что сотворили со страной «команды» во главе с М.С. Горбачевым и Б.Н. Ельциным, и писать нельзя: это находится где-то за пределами нормального человеческого мышления; даже теперь нет еще понимания драматических последствий от всего состоявшегося, и не только для страны, но и для всего мира.

На более низких уровнях властвования подобного субъективизма не меньше, а может быть и больше, но он как-то остается в тени из-за массовости и отсутствия публичного анализа.

Полагаю, что мириться с таким положением в управлении вообще, и в частности — в государственном совершенно недопустимо. Необходимо во все явления и отношения государственного управления обязательно вводить, скажем так, *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.

Россия, как и любая другая страна, находится в пространстве и времени жизнедеятельности планеты Земля и должна всегда знать,

---

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

<sup>2</sup> Там же. Ч. 2. С. 7.

<sup>3</sup> Народное хозяйство СССР за 70 лет. М., 1987. С. 13.

на каком научно-техническом, производственном, технологическом и соответственно организационном уровнях расположены аналогичные управляемые объекты и в целом социально-экономические и духовные процессы в других странах и соизмерять их со своими. Есть динамика развития мира, разумеется, разнородная, и ей все равно, что мы думаем о себе и как устраиваем жизнь. Если решать свои проблемы без ориентации на их состояние в мировом сообществе, то мы так и будем совершать одну ошибку за другой. Разве можно было, к примеру, путем приватизации разваливать производственные комплексы, являющиеся универсальной мировой формой, на мелкие фирмы (авиационная промышленность, сельскохозяйственное машиностроение и т.д.), полагать в конце XX века, что идеи реформ П.А. Столыпина могут помочь в современных аграрных вопросах или думать, что в нынешнем состоянии деревень можно восстановить земство? Множество таких вопросов у нас дает совсем другие ответы в сравнении с их реализацией на Западе. Мир идет вперед, в будущее, и не обращает внимания на тех, кто без конца заблуждается, изобретает что-то иллюзорное, «хуторское» и отстает.

Важное объективное значение имеет *опыт мирового сообщества*, обобщенный и выраженный в политических и нормативных документах, в научных работах и практическом применении. Мировой 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 незащищенных 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 у нас делалось два последних десятилетия с государством, с тем, в каком состоянии оно находится се-

---

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

годня, 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 играет 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 данными табл. 1 и 2, — 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>1</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.

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. Между тем у нас сложилось крайне нерациональное восприятие продуктов истории. Их часто рассматривают не как опору для созидания будущего, а всего лишь как объект для разрушения. Тем самым в отличие от многих народов у нас немало сил, времени и средств уходит на борьбу с прошлым, его дискредитацию, и уже ничего не остается для построения лучшего нового. Так было после революции 1917 г. и имеет место в течение последних десятилетий. Кстати, как в первом случае построенное наконец-то не очень удовлетворяло людей, так и то, что строится сегодня — тоже никто не может объяснить.

Подобный стереотип разрушения прошлого имеет массовое действие. Любой, новопришедший начальник тут же начинает

<sup>1</sup> См.: Федоренко Н.П. Россия: Уроки прошлого и лики будущего. М., 2001. С. 57—58.

с того, что критикует и разламывает сделанное его предшественником. Но нередко «новое» бывает хуже 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. 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. Где у нас анализ и описание таких систем, их типологизация, их реальные и должные параметры и пр., на основе чего только и можно управлять? В большинстве все рассматривается 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.

Что еще весьма типично и негативно? В управляемых объектах не «докапываются» до их *глубинных оснований, движущих сил, закономерностей, реальных интересов и возможностей*, ограничиваясь поверхностными, легко видимыми чертами, доступными простому глазу. Но потом удивляются, почему затеваемые субъектом государственного управления реформы, преобразования, новации не проникают внутрь управляемых объектов, порой отторгаются ими и в целом не приносят искомым результатов. Причем так было в советский период (вспомните все реформы Н.С. Хрущева и после него), так продолжается и теперь. Причина одна: не постигается многогранная суть управляемых объектов, из-за чего управляющие воздействия либо неадекватны их запросам, либо противоречат им.

И еще один круг источников и импульсов объективизации заслуживает пристального внимания. Здесь имеется в виду *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, что возникает.

Здесь, разумеется, многое упирается в подготовленность и эвристические способности управленческих кадров. Прежде все 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 состояние мирового сообщества, определяющее судьбу страны. Самый узкий круг — развитость и потенциал конкретных управляемых объектов, действующих на определенной территории в составе, как всегда, уникальных людей. Чем больше в государственном управлении учитывается объективное во всем его многообразии, тем больше шансов превращать его в рациональное и эффективное.

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, ибо только он способен приносить позитивные управленческие результаты. Объективизация и есть одна из дорог такого движения.

### ***Вопросы для размышления и дискуссии***

1. В чем заключается 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.

## **ЛЕКЦИЯ 5. СИСТЕМНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

5.1. Система государственного управления. 5.2. Прямые и обратные связи в системе государственного управления. 5.3. Типичное и уникальное в государственном управлении. 5.4. Многообразие — условие устойчивости и динамизма системы 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 нерациональным поведению и деятельности человека. Поэтому от того, что понимается под системой государственного управления, какие и в каком порядке включаются в нее управленческие проявления, 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.

Прежде всего имеется в виду взаимосвязь субъекта государственного управления (государства) 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 накладываются *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 (государство как управляющая подсистема) — взаимодействия (подсистема прямых и обратных связей) — общественная система (подсистема компонентов общества, подверженных государственному управлению). В такой системе субъект управления (государство) 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 потенций) 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 в себя: субъект управления — воздействия — управляемые объекты, где преимущество находится на стороне субъекта управления, а управляемые объекты воспринимают его решения и действия и трансформируют их в процессе



собственного функционирования. В данной схеме воздействия выделяются из взаимодействий и берутся в готовом, сформированном виде; в общественной системе также выделяются только те ее стороны, проявления, 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 указанных аспектах 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).

Особо подчеркнем, что здесь следует 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; внутри государства, его аппарата думающими, знающими, решающими единицами являются компоненты — люди в государственных органах и на государственных должностях: элементами обозначаются неодушевленные явления — статусы, функции, структуры, методы, ресурсы, полномочия, обязанности и т.д. и т.п. 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 представ-

ляется, удобней выделять, где проявляется сознание, поведение и деятельность людей, а где действуют общественные институты, материальные, социальные, духовные, политические и иные ценности.

В предыдущих лекциях подчеркивалось, что определяющей доминантой элементов государственного управления является его общественно-политическая природа. Именно она воспринимает объективные основы и субъективный фактор государственного управления, непосредственно связана с управляемыми объектами и в свою очередь влияет 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: «природа → 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 «материализированы» в управлении.

В названной системе онтологических элементов государственно-го 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 природе, 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 своей первоосновой, своим объективным источником все они призваны иметь 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 если мы не знаем, чем какой-либо элемент государственного управления де-

терминирован и кого он обслуживает (предопределяет), то как мы можем его характеризовать? Лишь субъективистски, что часто и делается.

При описании системных связей государственного управления в таком срезе надо учитывать, что перечисленные элементы сами обладают *сложной, многоуровневой и иерархической организацией*, проявляют себя в виде определенных подсистем: подсистема целей, функциональная структура, организационная структура, подсистема управленческой деятельности и, конечно, подсистема 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 сочленять 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.

Государственное управление — это явление, конечно, субъективное. Значит, погружаясь в объективное, стремясь своими возможностями способствовать его развитию, субъект управления использует для этого множество элементов, 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 интере-

сов, но и отражение всего этого в мыслях и чувствах людей. Все такие субъективные элементы 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»*.

В этой системе гносеологических элементов 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.

Думается, что в совокупности и взаимосвязи системы субъектно-объектных зависимостей, онтологических и гносеологических элементов государственного управления в сочетании с социальным механизмом формирования и реализации государственного управления создают 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 очень многих лиц, как в государственном аппарате, так и за его пределами, ограниченной управленческой информации и т.д. распространено непонимание содержания и назначения различных элементов 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, искусства и опыта.

Тем самым, 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 взаимообуловленной конструкции (объективной системы).

## **5.2. ПРЯМЫЕ И ОБРАТНЫЕ СВЯЗИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Вопрос этот заслуживает самого пристального изучения, ибо многими он умышленно запутан. Некоторые исследователи видят эти связи прямыми, 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.

Но как бы кто ни трактовал государственное управление, в нем 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 развалится на отдельные части и элементы (уже не подсистемы и не звенья), которые начнут действовать разрозненно, противоречиво, в конкурентной, а то и конфликтной истоцающей борьбе. Смысл государственного управления в том-то и состоит, 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.

Если читать множество антиуправленческих сентенций, то поражает их беспредметность. 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, законность — перечень очень длинный. Искусство управления в том-то и состоит, 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 моменты сотрудничества, взаимодействия, инициативы снизу, восприятия 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, когда каждый считается только с собой и добивается реализации только собственного интереса.

Прямым связям в системе государственного управления посвящена значительная научная литература, в частности в области административного права. Немало о них будет сказано и в данном курсе лекций. Поэтому хотелось бы остановиться только на характеристике обратных связей, которые в теории государственного управления почти не освещались.

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>.

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 компонентов субъекта государственного управления, 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 вообще 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 государства как управляющей системы, каждой его структурной части обуславливают актуальность и управленческую значимость субъектных об-

<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.



ратных 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 со стороны должностных лиц, отчеты, информации, ответственность и т.д. Эти связи особо значимы в государстве, где существует разделение власти, федеративное устройство, развитое местное самоуправление. 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 государства 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**

Системный характер государственного управления, объективно связывающий все его компоненты и элементы в определенную ди-

намическую целостность, вполне резонно ставит вопрос о выделении в государственном управлении чего-то общего, распространенного, в какой-то мере универсального и одновременно чего-то единичного, индивидуального, неповторимого.

Исторический анализ теоретических постулатов и практических действий в области государственного управления, по крайней мере в течение XX века, 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 повсеместнее утверждается один и тот же шаблон, тем, мол, надежнее единство системы государственного управления. Вот и навязываются «сверху» 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 огромному многообразию общественных явлений и ситуаций распространен пока довольно широко.

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, объемом и 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, все расширяющимися 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 жизнедеятельности 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 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 должна 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, сущностные, 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 обус-

ловливает иерархическое, пирамидальное отражение многообразия управляемых объектов в структуре организации и деятельности этого субъекта.

Скажем, закон 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 (актерам) соответствующих отношений. Так и происходит в государственном управлении «движение» от всеобщего к особенному, а от него к единичному (уникальному). А это движение должны схватить, 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. Как и, с другой стороны, не все то, что придумано в постановлениях и распоряжениях, инструкциях и приказах и выдается за типичное, на самом деле является таковым. 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, конечно, 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. Право, нельзя же каждый раз изобретать колесо и не опираться на те знания и опыт, которые уже приобретены и стали достоянием общественной практики. В мире изыскива-

ются все новые формы и методы организации и деятельности, которые основываются на развивающейся технологии, совершенных механизмах и их полноценном использовании. Вот это-то новое, интересное, конструктивное и перспективное следует не только замечать, обобщать, пропагандировать, но и превращать в типичное, в то, что надежно и широко применяется многими.

Можно привести следующие примеры такого типичного. Так, 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>. В этих парадигмах уловлено многое из того, что сегодня должно быть присуще множеству структур, действующих как в области менеджмента, так и в сфере государственного управления. Польский автор С. Ковалевски полагает, что аппарат административного управления должен раскрываться 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>2</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.

---

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

<sup>2</sup> См.: Ковалевски С. Научные основы административного управления: Пер. с польск. М., 1979.

В качестве примера хочу еще привести суждения М. Кастельса о типичных организационных траекториях в период реструктуризации капитализма и перехода от индустриализма к информатизму (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).

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, мол, 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 государственную политику (целеполагание) и организационно-регулирующий механизм ее реализации. Нельзя управлять, не схватывая типичное в экономических, социальных, духовных и политических процессах.

В государственном управлении наряду и вместе с типичным важное место должно принадлежать **уникальному**, т.е. единичному, самобытному, неповторимому. Это вызвано тем, что государственными органам нередко приходится действовать в так называемых «внештатных» обстоятельствах и ситуациях, когда нельзя ничем

<sup>1</sup> См.: Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура: Пер. с англ. М., 2000. С. 158—171.

воспользоваться по принципу аналогии. 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 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. Стоит признать отсутствие уникального и существование только типичного — как сразу же мы приходим к консерватизму, застою, окостенелости управления, созданию в его системе затхлой атмосферы. По сравнению с типичным, причем даже самым передовым, эффективным и, по этой причине, ак-

туальным, 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.

История, к сожалению, дает обилие фактов того, что уникальное плохо воспринималось 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 изменить отношение к уникальному в мировоззрении и психологии управляющих и управляемых, в организационных и нормативных подсистемах управления, открыть дорогу управленческому творчеству, юридически закрепить право на управленческий эксперимент. Ведь если ситуация здесь останется прежней и уникальное будет само становиться на ноги, самостоятельно пробиваться «в люди», то вряд ли процессы повышения рациональности и эффективности государственного управления пойдут быстро и успешно, поскольку несравнимы силы опытной и сплоченной бюрократии и одинокого и робкого уникального. Более того, само уникальное может быть дискредитировано, извращено, использовано с противоположным эффектом.

Типичное и уникальное являются источниками качественного 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 системном общественном явлении хотелось бы отметить, что государство, с одной стороны, и по своим причинам, а общество, с другой, весь



ма 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. Весь вопрос заключается в том, как этого добиться, какие использовать средства и ресурсы.

Историческое наследие здесь у нас довольно однозначное, и его нельзя недооценивать. 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, написанных в 1905 г. человеком, наверное, лучше нас знавшим ситуацию в свое время: «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>.

«Ахиллесовой пятой» нашего государственного управления, независимо от его формационных особенностей, фактически всегда были *единообразие, централизм, унифицированность, безответственность первых лиц, формализм*, которые не придавали ему ни устойчивости, ни динамики. Неустойчивость происходила (да и происходит) потому, что при унифицированности элементов, государственные органы схватывают адекватно только отдельные стороны, моменты управляемой действительности, в то время как другие проявления просто втискиваются в искусственно созданные для них структуры, формы и методы. Естественно, что все искусственное (шаблонированное) им мешает, они хотят из него вырваться, уйти, уклониться от него. Управление становится как бы чужим, враждебным управляемым объектам.

---

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

Для сохранения и навязывания искусственного государственным органам приходится постоянно бороться с отклонениями, преодолевать сопротивление среды. В результате система государственно-го 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. Оно сотрясается революциями, пустыми, надуманными реформами, а общество теряет управляемость.

Динамизм государственного управления утрачивается по той причине, что участниками управленческих процессов всегда являются люди и любая унификация их отношений ведет к закостенению, формализации и омертвлению 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 существует, он найден многими странами, но в наших 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 других в государственном управлении. Имеется в виду *признание системы государственного управления в качестве органической системы, 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 реальное функционирование им задается людьми, теми, кто в этих органах служит и эти должности замещает. 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. Самое большее, к чему реально здесь можно стремиться, видимо, состоит в том, чтобы путем установления компетенции государственного органа, обязанностей и полномочий по государственной должности ограничить произвол и добиться согласования управленческих решений и действий. Творчество же всегда будет оставаться за человеком.

**Первая проблема**, которая при этом возникает, заключается в том, каким образом и насколько система субъекта государственного управления может охватывать и воспроизводить систему многообразных управляемых объектов. При ее рассмотрении нередко ссылаются на кибернетический закон У.Р. Эшби, согласно которому для обеспечения гомеостаза 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.

Значит, 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 и оставаться как бы в стороне. Решение такой дилеммы видится в том, чтобы, с одной стороны, ограничить разумными и достаточными пределами вмешательство государственного управления в общественную жизнедеятельность людей, дав в последней простор ее естественным законам и формам, а с другой — сделать весьма многообразными и адаптационными сами управленческие процессы. Главное для субъекта государственного управления и его отдельных компонентов — найти в управляемых объектах управляющие и контрольные параметры, а также «критические» (болевые) точки, воздействуя на которые можно сохранять или преобразовывать их состояние.

**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 мощности 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 — ведения экономических и социальных процессов. Ими могут быть как крупные, диверсифицированные концерны, консорциумы, ассоциации, 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.

Вторая часть названной проблемы обуславливает актуальность создания системы по развитию человеческого потенциала государственного управления. Здесь необходим комплексный подход, предполагающий управленческую подготовку не только собственно управленческих кадров либо государственных служащих для государственного управления, что у нас традиционно подразумевается, но и тех, кто находится в управляемых объектах, ориентируется на управляющие воздействия и воспринимает их. Ведь если те, кто по разным основаниям и причинам включаются в управленческие процессы, не будут понимать значения и смысла государственного 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. Как это ни странно прозвучит, но вся система образования, воспитания и информации в обществе должна постоянно

но и неуклонно проводить линию на формирование управленческой культуры всех людей. Разумеется, не только ее, но вообще культуры, всех ее видов.

В качестве примера приведем обзор известной всему миру японской «мягкой» системы управления, сделанный ученым из США. 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>. Вот понимание связанности управления с обществом, а общества с управлением.

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 цели, ради осуществления которой что-то создается в государственном управлении;
- правильное определение обеспечивающих целей (целей-средств), достижение которых способствует главной цели;
- прогностический учет 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:*

---

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

- 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 подсистемы 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, самостоятельно-го согласования своих действий;

- неременное выделение реординационных (иницирующих снизу) взаимосвязей, обеспечивающих самостоятельность и самоуправляемость нижестоящих элементов, 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 всего лишь названных правил может способствовать развитию многообразия государственного управления и придания ему необходимых устойчивости и динамики. А в целом решение этой проблемы требует знания того, что будет предложено в следующих лекциях.

### *Вопросы для размышления и дискуссии*

1. В чем заключаются системные характеристики 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?

## **РАЗДЕЛ II. ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

### **ЛЕКЦИЯ 6. «ДРЕВО» ЦЕЛЕЙ И ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

6.1. Формирование «древа» целей государственного управления. 6.2. Стратегический уровень государственного управления. 6.3. Юридическое и иное ресурсное обеспечение целей государственного управления. 6.4. Понятие и виды функций государственного управления. 6.5. Функциональная структура государственного управления и ее юридическое оформление.

#### **6.1. ФОРМИРОВАНИЕ «ДРЕВА» ЦЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Традиционно описание организации государственного управления ограничивается представлением 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 кого интересуют вопросы о том, а что обуславливает 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 их с обществом.

В жизни людей все начинается с выдвижения каких-то целей, которые исходят из их потребностей и интересов и обычно направляются на их удовлетворение. И практически вся и всегда энергия людей уходит на реализацию целей. Но данная проблема в теоретических работах по государственному управлению почти не ставится, поскольку в ней якобы и так все ясно и не заслуживает вни-



мания<sup>1</sup>. Не исследуется и не раскрывается механизм целеполагания, вне анализа и оценки которого вообще нельзя ничего понять в управлении, и не только государственном.

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 в виде императоров, вождей и лидеров 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 о цене средств особо не беспокоились. 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!

Можно сказать, что *цель в управлении* 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. Цели в управлении, которые предполагают практические действия многих людей, менее всего связаны с прожектерством, фантазированием, волюнтаризмом, безграмотностью и иными «теориями» спящего ума.

Переход к подлинной (а не словесной) демократии предполагает прежде всего *изменение механизмов целеполагания* в государственном управлении, придание данной подсистеме элементов объективно обусловленного, субъективно обоснованного и рационального характера. Как уже показано, цели представляют собой продукт сознания, субъективное отражение объективного. Подобная

---

<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; и др.

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 — 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 процесс. В нем можно выделить следующие системообразующие моменты.

Во-первых, *общественные источники возникновения и фиксации целей государственного управления*. Надо сразу же сказать, что в отличие от сложившихся стереотипов, по которым «сверху», мол, виднее, объективно цели государственного управления рождаются и должны рождаться «внизу» — идти от потребностей и интересов людей, объединенных в государство. Пора в конце концов осознать, что смысл и цели нормального государства состоят в том и только в том, чтобы благоприятствовать материальному и духовному развитию своего народа. Нет избранных народов, и ни на один народ Господь не возложил какие-либо мессианские функции. Если кто и пытался их присваивать, то делал это по собственной инициативе и в своих корыстных интересах. Тем самым именно внутреннее состояние общества и волнующие его проблемы являются подлинным и актуальным источником формирования целей государственного управления.

Это требует большой умственной работы. Необходимо изучение объективных условий, которые складываются вокруг общества и внутри его, реальное определение возможностей и силы субъективного фактора, конкретное знание потребностей и интересов конкретных управляемых объектов в управляющих воздействиях, достоверная оценка потенциала государственного управления и свершение иных действий, способных привести в совокупности и в итоге к объективной практической целенаправленности государственного управления. Не случайно в предыдущем разделе освеще-

нию данных вопросов отведено столь много места. 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 неясно, неведомо, 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 начертания 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, конечно, об управлении не может быть и речи.

Еще в 20-х годах XX века Н.Д. Кондратьев поставил проблему о предвидении, причем о взаимосвязанном предвидении: 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. Можно сказать пять «п» – добавить 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 конкрет-

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

ному прогнозированию (в разных моделях и вариантах), от него — к программированию с использованием современной математической и иной методологии и методики, а далее и 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 делать, когда делать и кто будет делать. Планирование наводит мост между нашим нынешним положением и тем, которого мы хотим достичь»<sup>1</sup>. Поэтому 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.

В-третьих, *иерархия целей государственного управления*, которая имеет большой социологический смысл. Под влиянием марксовой концепции экономического детерминизма у нас длительное время в государственном управлении его первичной, основополагающей целью считалось экономическое развитие. Но такой подход приемлем лишь в том смысле и пределах, что, действительно, 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. Думается, что 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 следующую структуру:

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

• **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;

• **духовные**, связанные в одном аспекте с восприятием духовных (культурных) ценностей, которыми руководствуется общество, а в другом — 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 выше-названным 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 того, что она дает обществу и какие в нем осуществляет цели.

И, в-четвертых, *построение*, собственно говоря, самого «*древа*» *целей государственного управления*. Центральными, определяющими («стволом») «*древа*» целей государственного управления являются стратегические цели, связанные с качеством общества, его

сохранением или преобразованием. По своему характеру эти цели Дж.К. Гэйбрейт называет защитными и положительными<sup>1</sup>. Стратегические цели развертываются в оперативные, фиксирующие крупные блоки действий по достижению первых, а оперативные — в тактические, определяющие 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 в целом непростую 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. И, конечно, 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

<sup>1</sup>См.: Гэйбрейт Дж. К. Экономические теории и цели общества: Пер. с англ. М., 1976. С. 126, 147.

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 выделения и отдельного рассмотрения, тем более, что и по нему, как и по другим, существует немало путаницы и весьма своеобразных толкований, в частности, «преодоления» социализма за последние десятилетия. Сначала отrekliсь от многолетнего опыта долгосрочного планирования, как от чего-то проклятого, причем первыми отказались те, кто больше всего об этом писал, затем неожиданно для себя обнаружили, что, оказывается, на Западе существуют и стратегии, и планирование и другие уровни и формы управления общественными процессами, к тому же и в фирмах, и в государствах<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, а 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 вообще где она применяется. Не хочется на эту тему приводить список публикаций, но откройте любую книгу по управлению и главным образом менеджменту и сами обнаружите справедливость сказанного выше.

Между тем, это основополагающий уровень в целеполагании любого вида управления и самая интеллектуальная проблема для их субъектов, прежде всего их руководящих звеньев. Уже не раз отмечалось, что все трудности в управлении сводятся к тому, что управ-

---

<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; и др.

ленческие 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 конкретики 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* — определение вариантов развития и выбор наиболее приемлемого, оптимального, исходя из ресурсов, времени и социальных сил, способных его обеспечить<sup>1</sup>. Человеческий опыт, разум, талант в разных его проявлениях и свойствах создают достаточные предпосылки для того, чтобы заглядывать в будущее, его проектировать и конструировать и, как мы представляем, строить. Возможно, не все будет таким, как моделируется, но что-то в главном состоится, несмотря на действие стихийных сил, ошибок в экспрополяции, неизвестных препятствий и чего-то еще. Условия для стратегического мышления, поведения и деятельности всегда существуют.

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, искусство и опыт 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 (гомеостатис); долгосрочную пролонгацию (продление) определенного состояния; отдаленные цели, в которых кроме того, что они отдаленные, нет ничего нового; формулирование главных целей в статусах государственных органов и

<sup>1</sup>См.: Тощенко Ж.Т. Социальное предвидение и социальное прогнозирование // Социальное управление: Курс лекций. М., 2000. С. 42—61.



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. На эту тему издано немало книг<sup>1</sup>.

Но все почему-то не обратили внимания на то, что если есть стратегическое управление, то должен быть его субъект, который чем-то отличается от других. А такого специфического субъекта стратегического управления нет, хотя и в государственных органах, и в бизнес-структурах могут быть подразделения, которые заняты разработкой исключительно стратегических вопросов. Далее, если мы признаем стратегическое управление, то по тому же принципу надо выделять оперативное управление и еще к нему тактическое управление. Характер и объем целей может порождать и другие специализированные виды управления. Но суть-то реальной ситуации заключается в том, что в каждом субъекте государственного и муниципального управления, менеджмента и общественного управления должны быть представлены все виды целей, как стратегические, так и оперативные и тактические.

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

Отмечу для понимания глубины и масштабов проблемы характерные черты стратегического уровня государственного управления:

- учет многообразия определенных (устойчивых) и неопределенных (изменчивых, вероятностных) условий и факторов;
- охват значительного исторического времени действия — 5, 10, 15 лет и более;

---

<sup>1</sup>См.: Ансофф И. Стратегическое управление: Пер. с англ. М., 1989; Виханский О.С. Стратегическое управление. М., 1995; Маркова В.Д., Кузнецова С.А. Стратегический менеджмент: Курс лекций. М., 1999; и др.

- 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, контролинга) движения по реализации 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 она выполняет свою миссию обеспечения целостности, суверенитета, безопасности, упорядоченности и развития общества (см. п. 2.4);
- государственные программы — целевые, ресурсные и управленческие направления качественного 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 идеа-

лы, 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, конечно, 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, коммуникационные возможности определенных территориальных зон;

- экономическим, в рамках которых уже сложились или возможны производственные комплексы и кооперационные взаимосвязи, научные и экспериментальные заделы, накоплен опыт определенных видов деятельности;

- политико-административным, олицетворяемым в Российской Федерации ее субъектами, где общая стратегия получает дифференциацию и конкретизацию применительно к их потенциалу и формируемым ресурсам;

- городским и сельским поселениям, где непосредственно располагаются управляемые объекты, 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 проблемы, состояния субъектов и объектов управления.

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. В ней принято заглядывать 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. Скажем, план ГОЭЛРО, сумевший-таки 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 США, а часто и превосходили их. Все это, конечно, не снимает вины с политического режима, как и не обходит вопрос о цене успехов. Речь идет о реальном управленческом опыте в стратегических вопросах, которые надо бы знать, понимать и использовать.

Печально сознавать ситуацию, при которой собственные интеллектуальные открытия оцениваются другими, вводятся ими в решение своих проблем, а наша страна в каком-то неумном мазохизме предает их забвению, а потом обращается к ним уже через их признание в иных местах. Из-за этого вместо накопления знаний, опыта, мастерства у нас постоянно происходят надрывы, расчленения и отрицания. Страна с трудом выходит на стратегический уровень осознания условий и перспектив своего же собственного развития.

### **6.3. ЮРИДИЧЕСКОЕ И ИНОЕ РЕСУРСНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЦЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Обоснованность и действенность целей государственного управления и их «древа» определяются с другой стороны (обратной их генезису) связанностью с соответствующими ресурсами и обеспеченностью ими. В том-то и состоит, да и возможна практичность целеполагания в государственном управлении, что это не благие пожелания и не свободный полет субъективистской мысли, а цели — задачи, решаемые на деле. Особое значение здесь имеют, как и во всем, *природные и человеческие ресурсы*, но это столь очевид-

но, что не требует доказательств. Таких 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 находятся в нашем распоряжении.

Прежде всего — это ресурс *права*, причем права в широком, истинном смысле, включающем в себя как соответствующие мировоззрение, традиции, образ жизни и поведение людей, так и систему законов и механизмов их обеспечения. Очень многие и давно, по меньшей мере со времен Древнего Рима, знают, что частное и публичное право (*ius*) выступает самым испытанным историей и действенным инструментом упорядочения, организации и поддержания возможной 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. Тогда можно надеяться, что цели государственного управления не останутся на бумаге или в речах лидеров, а будут, хотя бы в пределах правовых возможностей, практически реализовываться.

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, где-то 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 и сегодняшним днем? Понятием демократии все еще оперируют на абстрактном уровне, где многое выглядит вроде бы убедительным, в то время как демократия в виде явлений, отно-

шений 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 в жизненно доступном диапазоне времени и приносит, если исходить из исторического опыта, использование демократии.

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 экономического и морального удовлетворения.

Доказана действенность нескольких подходов к организации дискуссий при выборе целей. Среди них такие методы, как «мозговая атака», «ориентация группы», «альтернативные сценарии будущего» и метод «Дельфы»<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. А что ка-

<sup>1</sup> См.: Кинг У., Клиланд Д. Стратегическое планирование и хозяйственная политика: Пер. с англ. М., 1982. С. 156; подробнее о методах см. далее.

сается «древа» целей государственного управления, то о его практическом осуществлении без организации не может быть и речи.

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 века 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, и для того, чтобы намеченные цели государственного управления непременно осуществлялись. Вероятно, заслуживают большего внимания менталитет народов, укоренившиеся среди них 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 них имеет свое значение, актуален в разных ситуациях и вполне может обеспечивать реализацию некоторых целей государственного управления.

Особого разговора заслуживает *соотношение целей и средств их осуществления*. Об адекватности вторых первым часто забывают, в результате чего цели, по замыслу вроде бы благородные и нужные, реализуют такими средствами, что в итоге они теряют всякий жизненный смысл. Ярким примером является вся история социалистического строительства, которое вроде бы велось в целях осуществления чуть ли не христианской мечты о братстве и равенстве<sup>1</sup>, но такими средствами, которые, увы, мало продвинули людей по этому пути. 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 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

---

<sup>1</sup>См.: Деяния святых апостолов. Гл. 4, 32, 34, 35.

только оно создает кругооборот в системе государственного управления, рождает к нему доверие общества, людей и стимулирует управленческие процессы. Не случайно еще в 50-х годах прошлого века П. Дракером, Д. Мак-Грегором, Э. Шлехом и другими специалистами была заложена и начала развиваться (и практически испытываться) концепция управления по целям или результатам<sup>1</sup>.

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 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**

Цели и функции государственного управления взаимообусловлены. Если первые отвечают на вопрос «что делать?», то вторые — «как делать?». А известно, что мало смысла сказать «что», когда не знаешь «как», и, наоборот, немного проку в знании «как» при неведении относительно «что».

<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.



Понимание природы функций государственного управления (собирательное понятие) 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. и т.п. Имеет место смешение 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 факторами.

Пора уже все-таки осознать, что между управленческой деятельностью и управлением существует большая разница. Как уже говорилось ранее, управление есть результат (продукт) управленческой деятельности, состоящий в реальном управляющем воздействии, вследствие которого в управляемом объекте происходят какие-то позитивные перемены, что-то улучшается, становится другим. Но могут быть ситуации, которых вокруг каждого из нас полным полно, когда имеется много государственных органов, в них большой аппарат что-то ежедневно делает, а в жизни от всего этого нет никаких сдвигов, более того, она по основным параметрам ухудшается. В качестве примера приведем развитие страны с 1975 по 2000 г., когда огромный го-

сударственный аппарат вверх производительные силы страны в системный и глубокий кризис, выхода из которого еще не видно.

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

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** раскрывает средства (возможности) сохранения или преобразования управленческих взаимосвязей, заложенные в данной функции: в функции регулирования — это способность к упорядочению искомым 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 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 государства как целостного субъекта управления. Каждая из таких функций представляет собой определенный вид управляющего воздействия, который как бы пронизывает иерархию государственных органов и является общим, типо-

---

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

вым для них. Поэтому в структуре государства 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.

К примеру: в Конституции Российской Федерации есть глава II «Права и свободы человека и гражданина», которая в своей реализации 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 уже дело самого 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 (добавлю, 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 предначертаний.

**Различие** между ними проходит:

а) по **субъекту воздействия** — функции государственного управления осуществляются всей организационной структурой аппарата государственного управления, управленческие функции государственного органа — непосредственно данным, конкретным органом;

б) 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;

в) по средствам реализации — функции государственного управления обеспечиваются всей силой государства, управленческие функции государственных органов — теми полномочиями и организационными возможностями, которые предоставлены данному органу;

г) 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, естественно, 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.

Функции государственного управления и управленческие функции государственных органов (далее, в целях экономии слов — просто функции управления) в силу специфики их параметров подразделяются на виды.

Как известно, государство 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 воздействия можно выделить внутренние и внешние функции управления.

*Внутренние функции* управления олицетворяют управление внутри государственной управляющей системы. Их существование обусловлено многоуровневым и разнокомпонентным построением государства 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 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 государства, а с другой — особенностями целей и содержания деятельности разных управляемых объектов.

Разграничение внутренних и внешних функций управления имеет важный аналитический и практический смысл. Ведь не секрет, что в управлении бывают случаи, когда проведение различных мероприятий по организации управляющей системы, подготовке и доведению управленческих решений, проверке вышестоящими нижестоящих органов и должностных лиц и информированию вторыми первых, кадровым перемещениям и т.п. автоматически выдается за средство усиления управляющих воздействий на общественную систему, управляемые объекты, тогда как на самом деле этого-то и не происходит. И в основном по той причине, что все подобные мероприятия «замкнулись» в самой управляющей системе, «прокрутились» в ней и не вышли, не коснулись вплотную деятельности людей (с соответствующими ресурсами) 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 исполнительной дисциплины, не говоря уже об игнорировании решений вышестоящих органов, другие аналогичные проявления ставят вообще под сомнение способность управляющей системы что-то делать в обществе и как-то влиять на его 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.

---

<sup>1</sup> См.: Фалмер Р.М. Энциклопедия современного управления: Пер. с англ. М., 1992. Т. 1—5.

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, руководство, 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 функций планирования — настолько она признается актуальной и необходимой. Думается, что по характеру и последовательности действий к общим функциям управления целесообразно относить следующие: организация, 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 нечего и планировать, 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 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 сле-

<sup>1</sup>См.: Киллен К. Вопросы управления: Пер. с англ. М., 1981. С. 31—108.

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

цифических 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 специфические 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 государства — 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.

На характер и конфигурацию функциональной структуры государственного управления влияет много **обстоятельств**: уровень самоуправления управляемых объектов, развитость местного само-



управления, форма государственного устройства, форма правления, свойства самого государства — его демократизм, социальная направленность, правовое оформление 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, их клятвы при поступлении на государственную службу и многих других моментов. 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 подход, 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, в принципе, не особо 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.

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. От обратного подход прост: нельзя, чтобы единичное определяло судьбу особенного, а особенное — судьбу общего. Это разрушение системных связей. Соответственно каждый вышестоящий уровень должен брать на себя реализацию лишь тех управленческих функций государственных органов, которые не в состоянии осуществлять нижестоящий. Здесь торг и кумовство неуместны. В основе перераспределения функций (и соответствующих им полномочий) государственных органов и органов местного самоуправления должны находиться интересы людей и свойства управляемых объектов, ибо всем всегда необходимо развитие и благополучие.

Второй аспект связан с *юридическим оформлением управленческих функций* государственных органов и закреплением их в компетенции государственных органов. Казалось бы, не требует особых доказательств тот тезис, что 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. Тогда становится понятным, для чего создан государственный орган и как он реально действует. Но в нормативной практике данное требование не соблюдается: описание целей и управленческих функций подменено описанием задач — определенных ребусов, которые якобы призван решать соответствующий государственный орган. Подобная неопределенность в том, что и как обязан делать государственный орган в сфере управления, и ведет к тому, что при вроде бы усиленной управленческой активности (сотни тысяч людей заняты с утра до вечера) 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 государственно-му органу (и этот имеет право, и тот имеет право). 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.

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 управленческих функций государственных органов, согласованная в одном направлении с целями управления, а в другом — с управленческими потребностями управляемых объектов, способствует повышению действенности государственного управления.

Надо только уходить от абстрактно-идеологических взглядов, которые в большинстве мешают государственному управлению. 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.

В частности, 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, добиваться такого положения, при котором функциональная структура государственного управления в каждый исторический момент соответствует общественным запросам и ожиданиям.

<sup>1</sup> См., например: *Макмиллан Ч.* Японская промышленная система: Пер. с англ. М., 1988.

<sup>2</sup> См.: *Питерс Т., Уотермен Р.* В поисках эффективного управления: Пер. с англ. М., 1986; и др.

### ***Вопросы для размышления и дискуссии***

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?

## **ЛЕКЦИЯ 7. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

7.1. Сущностные черты организационной структуры государственного управления. 7.2. Построение организационной структуры государственного управления. 7.3. Орган, звено, подсистема субъекта государственного управления. 7.4. Организация государственного органа.

### **7.1. СУЩНОСТНЫЕ ЧЕРТЫ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Субъектом государственного управления, как уже отмечалось (1.2), выступает государство в целом. 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.

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, технических и других средств, выделяемых и затрачиваемых обществом на формирование и реализацию государственно-управляющих воздействий и поддержание жизнеспособности самого субъекта управления. В ней концентрируются многие социальные и организационные качества государства. Отсюда 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 и регулированию.

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 теме 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:

- это формальное явление, образованное путем выделения из какого-либо целого его определенной части в целях возложения на нее (часть) адекватных ей функций целого;
- это взаимодействие элементов части как внутри, так и вне ее, в целях реализации возложенных на нее функций целого;

---

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

• это 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 три 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, что 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 именно все способны влиять на многообразие проявлений организации, что нельзя не учитывать при ее анализе и оценке.

Таким образом, *государственный орган* (синонимы: орган государства, орган государственной власти, орган местного самоуправления) представляет собой единичную структуру власти, формально созданную государством для осуществления закрепленных за ней его 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, исполнительную 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

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



основе в управленческие процессы разнообразные государственные органы и компоненты общественной системы. Ведь в условиях демократии организационная структура государственного управления призвана обеспечивать действительность того, что народ (все граждане страны) является носителем суверенитета и единственным источником власти (ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации).

Между тем, в политической практике постоянно игнорируются конституционные положения. 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 (Т. 5) 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.

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<sup>1</sup>. 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 на бумаге или словах.

Поэтому исполнительная власть должна иметь разветвленную и «пронизывающую» вертикаль, обеспечивающую прохожде-

<sup>1</sup> Об этом подробнее см.: Исполнительная власть в Российской Федерации: проблемы развития. М., 1998.

ние, дифференциацию и конкретизацию управленческой информации, особенно директивной (обязывающей) начиная с принятой на самой верхушке власти, по всей иерархии исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, доведение ее до исполнителя и подчинение его поведения соответствующим требованиям (нормам). Вполне резонно в Конституции Российской Федерации 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 даже 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. Не вдаваясь в дискуссию, которая ведется уже более двенадцати лет, скажу лишь о том, что 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 Российской Федерации) и его необходимо развивать в системе демократии и с позиций обеспечения принадлежности власти народу;

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. Но только это подсистема, которая «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, системность общества и системность 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: все ограничено правовыми отношениями, при которых нижестоящий орган обязан соблюдать законный правовой акт вышестоящего. Разделена законодательная и исполнительная власть, из которых каждая имеет свои механизмы формирования и деятельности. Из всего 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, системное общественное 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. На первый взгляд вроде все правильно, если забывать, что 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 Российской Федерации, весьма обширен объем судебной защиты и высок авторитет актов судов. Не замечать широкого влияния органов суда и прокуратуры на государственно-управленческие процессы вряд ли целесообразно.

Как бы не были все органы единой государственной власти, принадлежащей народу, разделены по функциям, полномочиям и профессионализму, 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 различна.

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 имеют свою специфику, без учета которой трудно понять, почему существует такое большое многообразие организационных структур государственного управления.

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, даже вроде бы удачную (в соответствующих условиях), мало что дают. Любое копирование без адаптации к собственным объективным условиям 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 воздей-

ствия 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 требуемой силы 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 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 многое из того, что не просто провозглашено, а закреплено в политических документах и законах, остается благим пожеланием, лозунгом на потребу дня.

Однако у нас 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 последнее создается для реализации первых. Все пока делается наоборот: сначала создается какая-то организационная структура, а затем под нее или для нее начинают придумывать цели и функции. А поскольку придумать часто не удается, то ограничиваются описанием в их статусах полномочий и форм деятельности. В результате оказывается, что структур много, а спросить не с кого.

Многое определяется также **внутренними условиями и факторами**, содержащимися в самом государственном управлении. Это — *человеческий потенциал*, особенно находящийся в государственном аппарате, замещающий политические и административные государственные должности. Слабая подготовка и малая компетентность управленческих кадров обычно ведут из-за необходимости компенсации данных явлений к разбуханию и усложнению организационной структуры государственного управления. Это — *информационное обеспечение государственного управления*, связанное, с одной стороны, с адекватным отражением управленческих потребностей и интересов управляемых объектов, а с другой — с концентрацией и направлением управленческих ресурсов субъектов 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. Это — *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. Наконец, это — *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. Суть названных явлений будет подробно раскрыта в соответствующих темах.

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. Обобщая многочисленные исследования, когда-то было констатировано, что организация — это комплекс взаимосвязанных элементов, к которым от-

носят, «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 определяются мероприятиями, 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 обеспечения 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, то 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.

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 завершеном 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

---

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



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 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 структу-

ры, связанный, как правило, с территориальным управлением, обеспечивающим комплексный подход к управленческим процессам на определенной территории, будучи дополненный программно-целевыми структурами, управляющими решением отдельных проблем, 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 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. Все зависит от желания и умения ими воспользоваться.

### **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.

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 дублирова-

ния, 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>.

При создании (преобразовании) государственного органа необходимо, далее, 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;
- *соподчиненность 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.

<sup>1</sup> Об этом подробнее см.: Мильнер Б.З., Евенко Л.И., Рапопорт В.С. Системный подход к организации управления. М., 1983. С. 54—61.

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

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, обозначают 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, типовые «внутренние» структуры, типовые 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.

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 достигается целостность подсистем и их объединение в организационную струк-

туру. В качестве существенных выделяются следующие взаимосвязи:

- *построения*, через которые происходит 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 взаимообмена 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 межиндивидуальных, 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, общественными процессами. 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 назначению.

Те органы, которые непосредственно связаны с управляемыми объектами, прямо воздействуют на общественные процессы, 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.

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 таким образом:

**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.

**Первая задача** в построении структуры любого государственного органа заключается в четком определении (отграничении) руководящего звена, т.е. той совокупности государственных должностей, которая по правовому статусу органа непосредственно связана с применением властных полномочий, фиксируемых 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, с которым нельзя согласиться, что компетенция государственного органа будто бы распределяется между его структурными подразделениями. Ведь таким образом разрушаются единство воли, логика решений и упорядоченность ответственности. Структурные подразделения не осуществляют компетенцию государственного органа, а в профессиональном отношении обеспечивают деятельность руководящего звена.

**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

<sup>1</sup> См.: Ковалевски С. Научные основы административного управления: Пер. с польск. М., 1979. С. 63—71.

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* признается такое, с руководством которым может справиться один человек. В среднем оно состоит из 7 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 реального 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 «шумами». Сказывается и аспект мотивации, ибо отдаление исполнителя от руководящего звена снижает эффективность его усилий, так как положительная реакция на них обратно пропорциональна расстоянию между исполнителем и руководящим звеном.

Преобладание вертикальных структур в построении подразделений и прямой их выход на руководящее звено ведут к слабому осуществлению 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 структурализации государственных органов.

К третьей решаемой задаче относится 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 по ней и она исполняется. Это ключевое понятие для осознания того, что должно происходить по должности. Исполнение должности измеряется не временем пребывания в своем кабинете и не числом участия в подготовке и реализации управленческих решений и действий, а соотношением своих усилий с компетенцией государственного органа и их 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 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); равномерность стимулов и санкций; возможность самовыражения и повышения квалификации; специализация и автоматическое замещение отсутствующего; обеспеченность информацией и орудиями труда; координация должностных усилий по вертикали и по горизонтали и др.

В построении структуры государственного органа используются те же основания, что и в построении организационной структуры государственного управления с модификацией применительно к особенностям органа: линейное, функциональное, линейно-функциональное, программно-целевое. Добавляется линейно-штабное, при котором 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, в которой бы каждый элемент и каждая взаимосвязь осуществляли то, что необходимо обществу, людям.

### ***Вопросы для размышления и дискуссий***

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

## **ЛЕКЦИЯ 8. ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

8.1. Особенности федеративного устройства государства. 8.2. Государственный суверенитет. 8.3. Национальный компонент в государственном строительстве и организации общества. 8.4. Гражданин государства.

### **8.1. ОСОБЕННОСТИ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВА**

Вопросы данной темы принадлежат к числу самых сложных и дискуссионных в истории и теории российской государственности и соответственно нашего государственного управления. Российская государственность действительно уникальна (неповторима), ибо те процессы миграции и взаимодействия многочисленных народов, которые происходили на данной 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.

Если не пытаться придавать давним явлениям современные очертания, что порой неоправданно делается<sup>1</sup>, то необходимо признать, что впервые проблема федерализма была поднята, обоснована, нормативно определена и организационно реализована «отцами-основателями» США. Как раз разъяснения проекта американской Конституции 1787 г. Гамильтоном, Дж. Джеем и Дж. Мэдисоном и получили наименование «Федералист». С момента своего возник-

---

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

новения эта проблема носила государственно-правовой характер и связывалась с построением и распределением государственной власти, принадлежащей народу. В своем исходе федерализм понимался как комплексное явление и рассматривался в виде сочетания формы демократии, механизма конституционного правления, структуры самоуправляющегося общества, о чем написано достаточно много.

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>1</sup>.

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

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

- 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;

---

<sup>1</sup> Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество?: Пер. с англ. М., 1993. С. 63—64.

- 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 как-то оберегать общество от попыток узурпации власти какой-либо структурой или личностью.

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 практического развития. Пошло 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 про-

<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.

блематике, и он требует специального рассмотрения, чему посвящено большое число научных публикаций. Здесь же идет разговор 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, наверное, по инерции, продолжали считать федеративным государством. Хотя в учредительных документах — Декларации об образовании СССР и Договоре об образовании СССР — речь шла о союзном государстве. И в последующем 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 вроде бы 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, и более того, часто помимо государственных органов РСФСР напрямую союзными органами, так как преобладающая масса управляемых объектов считалась в союзном подчинении. Иными словами, все было соткано из серьезных юридических и организационных противоречий, что постоянно приводило к недоразумениям и напряжениям. Возможность исправить положение, четко и на демократической основе отработать государственно-правовые институты федеративного устройства СССР предоставлялась не один раз, но она так и не была использована.

Поэтому Россия только недавно вступила на путь построения демократического, правового, федеративного государства. И многое на этом пути еще надо постичь, и немало «подводных камней» и «течений» предстоит преодолеть.

На пути становления России как подлинно федеративного государства сделано два важных шага, которые заслуживают осмысления.

---

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



Прежде всего, это подписание в марте 1992 г. **Федеративного договора**. Данный документ носит 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 не было 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. Однако не все поняли учредительную суть Федеративного договора, о чем речь будет идти ниже.

Второй шаг, практически продвинувший то, что было заложено в Федеративном договоре, — принятие посредством всенародного референдума 12 декабря 1993 г. **Конституции Российской Федерации**. В ее тексте сформулированы нормы, которые создают необходимые правовые основы для становления России как федеративного государства в современной интерпретации данного понятия<sup>1</sup>. 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.

Закрепление федерализма на уровне и в рамках Конституции Российской Федерации предполагает дальнейшее его разверты-

---

<sup>1</sup> К основным элементам федерализма, к примеру, относят: 1) договорный подход; 2) плюрализм институтов правления; 3) конституционное правление; 4) самостоятельность как способ урегулирования и разрешения конфликтов; 5) активное участие граждан в общественной деятельности; 6) установление моделей взаимоотношений, присущих открытым обществам, и 7) способность к реформированию в условиях сложно организованного общества. См.: *Остром В. Указ. соч. С. 283.*

вание и конкретизацию в конституциях и уставах субъектов Федерации. Причем проблема заключается не в простом повторении конституционных записей, что и не несет в себе большого смысла, ибо Конституция Российской Федерации 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. Федерация состоится тогда, когда будут урегулированы все нюансы государственно-правового взаимодействия Федерации в целом и ее субъектов, федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации, а также органов государственной власти субъектов Федерации и органов их местного самоуправления<sup>1</sup>.

Между тем, при рассмотрении и разрешении названных проблем часто смешиваются, а то и отождествляются два принципиально разных явления: конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации как определенного территориального социально-экономического и государственно-правового образования и организация государственного управления (структура государственной власти) в каждом из субъектов. Если первый логично предполагает равноправие без относительно специфических признаков (ст. 5 Конституции Российской Федерации), то вторая организация требует учета уникальности каждого субъекта Федерации и должна выстраиваться в соответствии с ней. Ибо управление существует для управляющих объектов, а не для каких-то формальных оснований. Понятно, что именно в управлении может больше всего сказываться национальная специфика субъекта Российской Федерации, в том числе и любой области.

Необходимо создание 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 вызыва-

---

<sup>1</sup> См.: Карпетян Л.М. Федеративное устройство Российской Федерации. М., 2001; Курашвили К.П. Федеральная организация Российского государства. М., 2000.

ет различное толкование такое правовое явление, как суверенитет, и это требует его теоретического анализа.

## 8.2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ

Суверенитет принадлежит к числу сложных социальных образований, сыгравших и играющих в истории весьма противоречивую и многозначную роль. Термин «суверенитет» используют для обозначения каких-то 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.

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 абсолютной, высшей и независимой силой. Определяя государство как правовое управление многими семействами и тем, что им принадлежит, Боден вносит 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 Ф. 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). Народный суверенитет полагал, что источником государ-

ственной 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 считал 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, Османской, 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, разнопорядковы и проявляются независимо друг от друга. В буквальном смысле слова явление суверенитета можно соотносить только и исключительно с государством. Именно государство как властная сила общества 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.

Сложные 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 соответствующем государственном суверенитете. Возможна и радикализация национального сознания, которая требует неременного 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.

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>. Можно добавить: других народов или наций.

Между тем, несмотря на то, что термин «суверенитет» с самого начала присутствовал во всех послеоктябрьских политико-правовых документах, научного представления о его сущности, содержании 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. Из государственного уровня переместился на уровень районов, городов, поселков. О суверенности нередко поговаривают определенные общественные силы, движения, забывая о том, что они все действуют

<sup>1</sup> Палиенко Н.И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение. Ярославль, 1903. С. 586.

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:

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, конечно, неотчуждаем и неделим, он всегда связан с государством и волей людей, объединенных в него. Другое дело — конкретные формы и механизмы реализации государственного суверенитета.

Прежде всего, он 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. Иное и трудно придумать, ибо абсолютизация суверенитета ведет к произволу, тогда как критерий рациональности государственного суверенитета состоит в благе народа.

Государственный суверенитет может, далее, проявляться в формировании и развитии добрососедских, дружественных и союзни-

ческих 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.

Понятно также, что суверенные государства могут наделять определенными суверенными правами свои любые 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 все больше региональных и континентальных сообществ и союзов.

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. Есть общая истина, свидетельствующая о том, что часть никогда и ни при каких условиях не может обладать всеми свойствами целого. Качество всегда содержится в целом, а государственный суверенитет отражает качество государства. Здесь нужна теоретическая ясность и честность, ибо «затемненность» и конъюнктурная расплывчатость вопроса порождают политические иллюзии, необоснованные амбиции и вытекающие из этого организационные действия. Под влиянием региональных, национальных, географических и иных локальных интересов части нередко начинают проводить политику суверенизации, которая при объективном анализе предстает всего-навсего 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 действительно,

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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации 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 становления демократической, федеративной целостности государственности Российской Федерации вряд ли корректными и соотносимыми с правовыми реалиями являются сохраняющиеся записи в конституциях некоторых республик в составе Российской Федерации о том, что они по-прежнему оставляют за собой какой-то свой 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 государ-



ственного 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%, игнорирует право каждого гражданина на сопричастность к единому государственному суверенитету, так как приоритет получает только узкий национальный суверенитет. 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 веке 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 соответствующий 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 СТРОИТЕЛЬСТВЕ 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.

Имеется в виду прежде всего осознание тех посылок, которые являются историческим достоянием, нашим наследием, полученным от предыдущих поколений. Изначально государственность на тер-

---

<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*).

ритории, охватываемой Российской империей, 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 народом, сохранился в его национальной памяти и предполагает уважение со стороны всех. 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 большом государстве при интенсивном межнациональном общении, в том числе и на личностном уровне. Реальность такова, что ни один народ, 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, правда, в разные исторические периоды по-разному. 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: союз-

ная республика, автономная республика, автономная область, автономный округ. В СССР, несмотря на 53 таких образования, более семидесяти народов либо представителей народов (национальных групп и диаспор) в то же время 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 свидетельствуют события конца 80-х и 90-х годов XX века.

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 «титовская» 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 «титовском» 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 гражд-

данства и иностранцев. В самой Российской Федерации образовано 32 национальных субъекта 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. Короче, все сложности, дававшие и дающие о себе знать, сохранились и приобрели новое состояние, поскольку их предстоит развязывать в условиях демократии, частной собственности и рыночной экономики, к тому же в период кризиса, окончание которого пока не просматривается. Не случайно появились идеи о асимметричности субъектов Федерации, большинство из которых не имеют под собой никаких конституционных оснований<sup>1</sup>.

Очевидно, что, продолжая «старую» линию и инерционно следуя сложившейся традиции, новые проблемы и в новых условиях не решить. Необходим интеллектуальный прорыв и поиск нестандартных подходов.

Первое, что представляется целесообразным сделать, — это решить проблемы государственного устройства, 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 ориентациям. Государство как властная сила общества с соответствующим аппаратом, в том числе

---

<sup>1</sup>См.: Асимметрическая федерация: взгляд из центра, республик и областей. М., 1998.

и на уровне субъектов Федерации, должно менее всего вмешиваться в этот выбор и навязывать людям какое-либо национально-коллективное. 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 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 это будет осознано, тем успешнее пойдет укрепление демократической государственности и развертывание 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 жизни людей не пролито столько крови, не принесено столько жертв, сколько из-за национального. Но должных выводов так и не сделано. Государство обязано четко юридически определить соответствующие явления 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 знаменитое 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 (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 перевести их на уровень (в рамки) гражданского общества. В самом деле, ведь истинно национальное воплощается не в том, что какой-либо народ создает своего «отца нации» и обслуживает его материально и духовно, а 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, где он находится и что с ним, что такое национальная, этническая или этнографическая группы, кого и какую часть 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 объедине-

ния 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. Альтернативы 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

Кажется, о гражданине написано столько лирического, политического и научного, что и сказать нового вроде бы нечего. 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 присмотреться не только к международно-правовым и конституционным нормам, но и к реальной жизни, 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.

Часто анализ статуса гражданина ограничивается цитированием конституционных положений о правах и свободах человека и гражданина (ст. 17—64 Конституции Российской Федерации) либо ссылками на них и сравнением их соответствия общепризнанным принципам и нормам международного права. Между тем с точки

зрения государственного устройства 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 взаимосвязи, как правило, не было и нет, а осуществляется главным образом одностороннее служение человека государству. И причиной всего 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 Российской Федерации), 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 Российской Федерации). 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 «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 борьба между уровнями, из-за которой не только ослабляется государственное управление, но, самое главное, утрачивается управляемость общественных процессов — в обществе нарастает неорганизованность, столкновение всех и вся, а расплачивается обычно гражданин. 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.

Нужны 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, и, конечно, двойная мера, применяемая к человеку во власти и за ее пределами. Установленные Конституцией права, свободы и обязанности гражданина не могут не применяться однозначно ко всем 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, как это кое-кем навязывается, а каналом взаимосвязи гражданина и государства. 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.

В-третьих, статус гражданина во многом зависит от того, какие в государстве и обществе складываются *межнациональные отношения* и как они влияют на национальные 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, почему-то об этом забывают.

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, в-четвертых, любые формулы федеративного распределения государственной власти, ее приближения и слияния с народом (людьми) останутся безжизненными, если *каждый человек не осо-*

*знает себя гражданином и не хочет 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 на-вязываемых и принудительных) регуляторов, всегда внутренний импульс (интерес, идеал, ценностная ориентация, убежденность в чем-то и т.д.) будет определяющим в человеческих поступках и действиях.

Становление гражданина — субъекта государства, носителя властных начал — сложный, комплексный процесс. Он состоится только при условии, если каждый самостоятельно (путем большой интеллектуальной и эмоциональной работы над собой) преодолет в себе раба (божьего или царского), свою боязнь ответственности и перестанет перекладывать ее на кого-то другого (вождя, лидера и т.п.), вылезет из своей, порой удобной, «норы» маленького человека.

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.

#### ***Вопросы для размышления и дискуссии:***

1. В чем сущность федеративной организации государства?
2. Что такое государственный суверенитет?
3. Дайте характеристику государственному устройству и национальным процессам.
4. Порассуждайте на тему: «Гражданин как системообразующий фактор системы государственного управления».

## **ЛЕКЦИЯ 9. СТРУКТУРА УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

9.1. Общие черты управленческой деятельности. 9.2. Формы управленческой деятельности. 9.3. Методы управленческой деятельности. 9.4. Стадии управленческой деятельности. 9.5. Понятие управленческой технологии.

### **9.1. ОБЩИЕ ЧЕРТЫ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Органы государственной власти и 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 и т.д. В государственном управлении управленческая деятельность несет на себе его свойства, в частности, связанность с государственной властью, системность, объектную универсальность 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 теме поэтому раскрывается вообще структура управленческой деятельности, 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, исполняемой в госу-

дарственных 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 веке 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. Управленческой деятельности посвящена обширная и разноплановая научная литература, которую надо изучать каждому управленцу<sup>1</sup>. Здесь предлагаются лишь некоторые выводы из нее.

*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.

Управленческая деятельность отличается *интеллектуальным содержанием*, поскольку всегда направлена на выработку, приня-

---

<sup>1</sup>Этой проблеме я посвятил книгу: *Атаманчук Г.В. Управление — фактор развития. Размышления об управленческой деятельности. М., 2002.*

тие и практическую реализацию управленческих решений, призванных изменять в искомом смысле 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 во все 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. и т.п. Это создает в коллективах органов государственной власти и местного самоуправления особый социально-психологический

микроклимат, активно влияющий на сознание, чувства, жизненные ориентации человека и формирующий 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 нормальном государственном органе. Если этого нет, то формируемые 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<sup>1</sup>.

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 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 коллективах государственных органов, где имеются сотни, а то и тысячи государственных должностей.

Управленческая деятельность многогранна по своим проявлениям. Это и люди, и знания, и информация, и технические средства, которые образуют сложное комплексное явление. Можно получить

---

<sup>1</sup> Об этом подробнее см.: Деркач А.А. Акмеология: личностное и профессиональное развитие человека. Кн. 2. Акмеологические основы управленческой деятельности. М., 2000.

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 натуры, она в государственном управлении получает юридическую заданность, четкость и выразимость. Это — деятельность, которую соответствующие государственные органы и должностные лица обязаны осуществлять, причем так и таким образом, как 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<sup>1</sup>

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 знать 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

<sup>1</sup> Этот и последующие вопросы данной темы подробно освещаются в курсе административного права и процесса.



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 мы можем 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. Думается, что вполне можно говорить о двух формах: правовых, посредством которых фиксируются управленческие решения и действия, имеющие юридический смысл (установление и применение 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, инициирующие управленческие решения и составляющие часто их содержание, во

многим, если не в главном, зависят актуальность, рациональность и эффективность государственного управления. Но все еще нередки случаи, когда управленческое решение уже принято, начинается исполняться, а потом обнаруживается, что его основания ложны и виновных не сыскать.

Поскольку управленческое решение представляет собой в большинстве случаев *правовой акт*, существует проблема соотнесения его с компетенцией данного государственного органа, а также действующими материальными и процессуальными правовыми нормами. Причем имеется в виду не формальное соотнесение, чем нередко ограничиваются, а сущностное, содержательное. Роль правового акта в государственном управлении определяется, конечно, 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 которые 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 эффективности 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 альтернативы. 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 элементов: сессии, заседания, совещания, конференции, оперативки и т.д. Все названия трудно перечислить, хотя их можно определенным образом сгруппировать:

- организационные действия;
- организационные мероприятия;
- организационные формы;
- организационные — правовые формы;
- организационные структуры.

Каждая группа отличается своим набором организационных элементов, местом и ролью в управленческой деятельности и в государственном управлении.

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 демонстрируется 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 пустоговорению по принципу «собрались, поговорили, разошлись».

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. На использование организационных форм затрачиваются крупные материальные и финансовые ресурсы, 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», по ним «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. Вывод: 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 по-

воду 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, воздействия 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; ознакомле-

ние 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 научного познания. Это математическое программирование, вероятностно-статистические методы, системный и функциональный анализы; методы теории стратегических игр и статистической теории принятия решений; экономико-статистическое моделирование; методы прогнозирования, социального экспериментирования; графические; 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 реализует его возможности. Но если прогнозировать уровень сложности управленческой деятельности в XXI веке, 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 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

---

<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; и др.

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 ощущается слабость, инертность в деле рационального и эффективного их использования.

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 государственного 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 в себя 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 уже тем более не могут проявляться 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 якобы не может вмешивать-

ся в социальные и политические процессы. В последних должны, мол, действовать свобода и кто и как ею воспользуется, тот и получит соответствующие социальные и политические блага. И не замечается вроде бы, что таким подходом разрушается концепция 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 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 регулировать многие опасные технологии и виды деятельности с точки зрения интересов людей, общества и природы. В современной биосоцио-



техносфере, содержащей в себе множество опасностей, угроз, рисков, без этих методов просто 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**

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 (циклами) управленческой деятельности*. Сами стадии имеют логическую связь и образуют в совокупности известный кругооборот управленческих действий — единичный «виток» управленческого процесса. Выделены различные стадии управленческого процесса. Выделим 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 субъекте 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.

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. Найти (выбрать) оптимальный вариант решения — вот смысл данной стадии.

*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

<sup>1</sup> См.: *Планкетт Л., Хейл Г.* Выработка и принятие управленческих решений: Пер. с англ. М., 1984. С. 63.

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>1</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, разумеется, *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 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 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 в себя: 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 определя-

<sup>1</sup> См.: Мильнер Б.З., Олейник И.С., Рогинко С.А. Японский парадокс. М., 1985. С. 20—21.

ющая 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 каждому моменту нужна правда и только правда, ибо ошибки, рожденные в одном «витке» 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 «витка» «управленческих действий».

Полное и умелое использование возможностей стадий управленческой деятельности способствует лучшей реализации целей и функций государственного управления, а также упорядочению вообще управленческой деятельности.

## 9.5. ПОНЯТИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ТЕХНОЛОГИИ

Развитие управленческой мысли и практики в течение XX века, особенно второй его половины, привело к формированию управленческих технологий. Обычно в обобщающее понятие технологии включают следующие содержательные моменты: социальная технология — это определенный способ достижения поставленных общественных целей; сущность этого способа 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>.

Управленческая технология есть одно из проявлений социальных технологий, отражающее и организующее непосредственно управленческие процессы. Ее суть, кратко говоря, 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>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Толковый словарь по социальным технологиям. 500 терминов. М., 1994. С. 220.

<sup>2</sup> См.: Марков М. Технология и эффективность социального управления: Пер. с болг. М., 1982. С. 48.

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 технологий. Если этим ограничиться, то мало будет пользы от управленческих технологий, разве что употребление модного слова. Становление управленческих технологий есть следствие усиления системности государственного управления, его научного 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, искусства и опыта 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<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> См.: *Иванов В.Н., Патрушев В.И.* Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления. М., 2001.

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>

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 субъекта государственного управления. Нельзя же управлять, если нет исходных данных для этого. Обо всем, что происходит в рыночной экономике и социальной сфере, тоже необходимо иметь своевременную, достоверную и полную информацию.

Технология деятельности в этом направлении включает в себя: 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 моменты, 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 местного самоуправления, сосредото-

---

<sup>1</sup> См.: Социальные технологии государственного управления: Учеб. пособие. М.: Н.Новгород, 1995.

точения основных экономических ресурсов в руках предпринимательских структур, включения множества управляемых объектов в решение соответствующих проблем без таких технологий нельзя сделать ничего серьезного. 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 кончая графическими формами конкретных документов. Все должно быть четко, ясно, последовательно и понятно как для тех, кто принимает решения, 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 организационных форм* управленческой деятельности, ведь их результативность определяется несколькими условиями: административно-правовыми, связанными с компетенцией соответствующего мероприятия (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 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. Причем 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, если они реально состоятся, должны вызвать глубокие преобразования во всем, что относится к данному системному общественному явлению. Помочь в этом может рациональное использование принципов государственного управления.

***Вопросы для размышления и дискуссии***

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? Опишите пример из собственной практики.

## ЛЕКЦИЯ 10. ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

10.1. Понятие принципа государственного управления. 10.2. Основания систематизации принципов государственного управления. 10.3. Виды принципов государственного управления. 10.4. Применение принципов государственного управления.

### 10.1. ПОНЯТИЕ ПРИНЦИПА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

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 скобки с тем, чтобы подчеркнуть их отличие от природы общества, целей, функций и структуры государственного управления, которые существуют объективно и имеют материальную фиксацию. К сожалению, многие авторы, которые ссылаются на первое издание «Курса лекций» и мои более ранние книги, этого не поняли. Они принципами считают либо сами объективные основы государственного управления, либо сугубо субъективное представление о каких-либо элементах или взаимосвязях в системе государственного управления. Тем самым игнорируется *главная мысль*: связанность, взаимообусловленность объективного и субъективного и основной связи между ними — познания. А значит, и диалектики развития познания в результате человеческой практики. Подобный подход выхолащивает суть проблемы, сводит ее к субъективному постулированию чего угодно произвольного.

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 литературе называется

ся 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 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 особо 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 века усиленно исследовала данную проблему и практически в каждой крупной работе по управлению (любому виду) о ней что-то говорилось.

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.

Следовательно, когда речь идет о принципах государственного управления, то представляется, что их понятие должно иметь в качестве своих источников объективные управленческие явления и процессы и 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. имеющих 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 научной, 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. Оно должно «впитать» в себя генетические основы принципов, их логические и правовые формы и их методологическую роль.

*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 научного положения, закрепленного в большинстве своем правом и применяемого в теоретической и практической деятельности людей по управлению.

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 взаимодей-

полнения, 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 существуют 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**

В научной литературе приводится множество не только самых разнообразных, часто не стыкующихся между собой принципов, но и примеров 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 лекций «Общая теория управления» дают следующую систематизацию принципов:

- **общие**, к которым относят принципы системности, объективности, саморегулирования, обратной связи, дополнительности, оптимальности, информационной достаточности, эволюционизма, вероятности, демократизма, гласности, состязательности, 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, регионального 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 конституцировании своего «здания». А в результате даже нет предмета для дискуссии или опровержения. Если все сводится к тому, что так думает исследователь, то каждый может думать по-своему. Вот только вопрос в том, а как в таких случаях быть практике?

Пишущий эти строки когда-то, более 20 лет назад, предложил такую 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)

<sup>1</sup> См.: Общая теория управления. М., 1994. С. 166—187.

<sup>2</sup> См.: Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. М., 2000. С. 120—166.



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 органов при формировании и реализации управленческих функций и поддержании собственной жизнеспособности<sup>1</sup>.

В общем существует много различных систематизаций принципов государственного управления, что свидетельствует о больших трудностях в выделении оснований для такой интеллектуальной работы. Каждый, кто что-то читал о принципах, может припомнить, что в качестве таковых 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, которой обладает автор.

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 построение 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

<sup>1</sup> См.: Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. М., 1980. С. 172—173; и др.

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 государством существует большая разница. Влияет также 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.

Поэтому 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 что-то исходное, типичное для закономерностей, отношений и взаимосвязей различных групп ее элементов (подсистем). Подобные, в известной мере, универсальные 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 переходного характера — неустойчивого и постоянно изменяющегося. В следующем сюжете (10.3) будут предложены лишь подходы к данной проблеме.

**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 це-

ли, функции, структура, процесс. Если природа государственного управления отражается в общесистемных принципах, влияющих на все группы элементов системы государственного управления, то, естественно, что в каждой группе элементов должны действовать какие-то свои, 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 создать весьма 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. И так по каждой группе элементов. Закономерности, отношения и взаимосвязи организации групп элементов государственного управления, открытые и осмысленные наукой, думается, 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.

О содержании групп структурных принципов будет сказано ниже (10.3).

И еще кратко об одном, **третьем основании** систематизации принципов государственного управления. В данном курсе лекций рассматривается только общая (методологическая) часть теории государственного управления и в нем — 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 могут иметь (и реально 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**

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 системного общественного 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 — сложный 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» кругоборот 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 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 обретенную, способную якобы решить все проблемы. В результате мы мало продвинулись по пути осознания и использования огромных возможностей права в государственном управлении.

Прилегающим к вышеназванному принципу и в известной мере дополнительным к нему 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: последнее превращается в завлекательный лозунг политической и экономической элиты во время проведения избирательных кампаний.

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 законом и состоят в его практической реализации; во-вторых, принцип законности обуславливает актуальность своевременного и правильного правового регулирования изменений в содержании, организационной структуре, элементах деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, в-третьих, он требует четкого 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. подр. 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 как бы к простому разделению деятельности в области государственного управления. Между тем он имеет глубинное социологическое значение, состоящее в обеспечении и гарантированности принадлежности власти народу.

Оценивая двухсотлетнее действие системы разделения власти, американские авторы констатировали: «Несмотря на то, что эта система 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 подлинный демократизм.

Следующий принцип, также связанный с демократической, правовой организацией государственной власти и государственного управления, можно обозначить как принцип федерализма государ-

---

<sup>1</sup> Верховенство права: Сборник: Пер. с англ. М., 1992. С. 115.

ственного 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.

Среди общесистемных принципов есть основания выделить наконец принцип публичности государственного управления. Он тоже воспроизводит демократическую, правовую (если таковая имеется) государственность и обеспечивает связь государственного управления с обществом, гражданами. Этот принцип напоминает называемый во многих публикациях принцип гласности и учета общественного мнения. Но он шире последнего по охвату отражаемых явлений, ибо включает в себя: 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 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.



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 в себя 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* в движении по достижению 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—5), можно назвать следующие принципы:

1) *дифференциации и фиксирования* 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 государ-

ственно-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:

1) *единства системы государственной власти*, обеспечивающий целостность, согласованность и действенность государственно-управленческих процессов;

2) *территориально-отраслевой*, обуславливающий зависимость организационных структур от территории, отрасли производства и обслуживания, сферы общественной жизнедеятельности;

3) *многообразия организационных связей*, раскрывающих реальные вертикальные и горизонтальные организационные взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в системе государственного управления;

4) *сочетания коллегиальности и единоначалия*, вызванный спецификой организационного строения и порядка деятельности отдельных органов государственной власти и местного самоуправления;

5) *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:

1) *соответствия элементов* (методов, форм и стадий) управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления их функциям и организации;

2) *конкретизации* управленческой деятельности и личной ответственности за ее результаты;

3) *стимулирования* рациональной и эффективной управленческой деятельности.

#### **10.4. ПРИМЕНЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Как можно сделать вывод из сказанного выше, выявление и описание принципов государственного управления представляет 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 своей природе общественными (социальными). Реально в жизни они действуют преимущественно как тенденция, как объективная предпосылка, возможность, способность, которые для своего действительного воплощения требуют активной, целенаправленной и организованной деятельности. В известной мере принципы — это открытые явления.

Рациональное и действенное применение принципов государственного управления предусматривает поэтому 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, проявлений 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 Российской Федерации 1993 г. 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 только основы, которые нельзя как недооценивать, так и переоценивать. Необходимо дальнейшее законодательное «развертывание» данных принципов государственного управления, а также последующее их использование в конкретных управленческих решениях и действиях.

Главное здесь — понимание диалектичности 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 си-

туациям. 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. Не надо только думать, что достаточно взять тот или иной принцип, «приложить» его к определенной управленческой проблеме — и проблема решена. Без кропотливой аналитической работы — увя! — здесь ничего не получится.

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, так сказать, 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 одновременно 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, мол, законность для кого-то, но не для меня. Подобные негативные явления наблюдаются при применении практически каждого принципа государственного управления. Все еще силен у нас субъективистский произвол, при котором стремление к овладению и удержанию власти превалирует над стремлением достичь надлежащего государственного управления общественными процессами.

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.

И в завершение несколько слов об *эффективности применения принципов государственного управления*. Имея источником объективные закономерности, отношения и взаимосвязи, принципы государственного управления реализуются благодаря и посредством субъективной деятельности, главным образом деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Эта объективно-субъективная зависимость позволяет выявлять и оценивать степень освоения объективных закономерностей, от-

ношений 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. Проблема принципов государственного управления еще раз подтверждает одну и ту же посылку: все находится в руках людей, зависит от их разума и, главное, его организованного приложения к какому-либо делу.

### *Вопросы для размышления и дискуссии*

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

### ЛЕКЦИЯ 11. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

11.1. Сущность правового регулирования. 11.2. Предмет и метод правового регулирования. 11.3. Формы правового регулирования. 11.4. Структура правового регулирования.

#### 11.1. СУЩНОСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

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 разные подходы. Часто 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.

Различение права (*jus*) и закона (*lex*) идет от древних римлян и сопровождается человеческую историю<sup>1</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, установленная и принятая как обязательная; в публичном праве — закон,

<sup>1</sup> Интересные и убедительные суждения на эту тему см.: *Нерсесянц В.С.* Право и закон. М., 1983.



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. Право связано с глубинными потребностями и интересами людей в упорядочении собственной общественной и частной жизнедеятельности, с их всеобщей волей. Оно содержит или должно содержать в себе моменты прав и свобод личности, гуманизма, социальной справедливости, исторической устойчивости и надежности общественных процессов. Значит, 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 компонент сознания, поведения, деятельности и отношений людей*, выражающий их сопричастность друг другу, солидарность, сотрудничество, принадлежность к единому сообществу. Право может быть закреплено в законе и тогда иметь юридическую силу воздействия (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 нашей 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 века 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.). Литература является именно свидетельницей этого пробела в нашем общественном

<sup>1</sup> См.: Бартошек М. Римское право: понятия, термины, определения: Пер. с чешск. М., 1989. С. 163, 178—179.

сознании»<sup>1</sup>. И в наши дни, через столько лет, когда вроде бы поставлена задача формирования демократического, правового государства, положение с пониманием и уважением права не намного изменилось к лучшему.

Можно сказать, что в подобном отношении к праву повинно не только общество в целом, наша 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.

«Где имеется определенный порядок и действуют упорядочивающие силы, там есть право, хотя не всегда оно так называется». И далее о будущем: «Мысль о правовом порядке ... развернется во всем космическом пространстве, выйдет за пределы человеческих дел, распространится на все живое на Земле, на все законы микро- и макромира (курсив мой. — Г.А.)...»<sup>2</sup>. Конечно, суждения о таком универсальном и обширном действии права соблазнительны для правоведов, но нельзя не видеть, что в результате подобного взгляда теряется сама природа права как общественного явления, а само оно распространяется на объективные закономерности, взаимосвязи и процессы, где влияние субъективного весьма ограничено, а если и происходит через созданные им технические и технологические средства, то опять же на основе и с использованием объективного.

В то же время теоретическая сумятица, 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 правового акта) замыкаются сами в себе — нормативный подход, они лишь в правовых идеях,

---

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

<sup>2</sup> См.: Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. М., 1999. С. 409, 406.

ценностях и правовых отношениях рассматриваются и анализируются. Общество, его потребности и интересы в правовом регулировании, с одной стороны, скажем, источников права, состояние правовой урегулированности тех или иных процессов в обществе, последствия права, с другой стороны, остаются как бы за пределами «правового пространства». Потом все недоумевают по поводу реальных ситуаций, при которых вроде есть законы, а их практическая отдача — правопорядок почему-то почти что отсутствует.

Поэтому необходимо исходить из того положения, что правовое регулирование представляет собой *единство социологического, нормативного и практического аспектов*. Оно начинается тогда, когда в целях, содержании, требованиях закона или иного правового нормативного 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, разумеется, 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.

«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. 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 приняты государственной властью 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 (правила) поведения. Всегда нужна 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 **три момента**: большинство норм (правил) поведения, за исключением, может быть, по финансовым, материальным и кадровым вопросам, 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 — известная ситуация: 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 является пустым сотрясением воздуха, если ее реализация не опирается на соответствующие **организационно-государственные структуры** и не обеспечивается их возможностями. Ведь не все нормы и не всеми воспринимаются позитивно, с желанием 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, поведе-

ние и деятельность людей, на их взаимоотношения, способностью норм изменять жизненные процессы.

В итоге можно констатировать, что *правовое регулирование* есть деятельность государства (уполномоченных им органов) по изданию юридических норм (правил) поведения людей, обязательных в исполнении, которое 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

*Правовое регулирование государственного управления* имеет особый *предмет*, поскольку связано главным образом с юридическим определением средств, способов и процедур реализации государственной власти 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 государством (его органами) 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 государства, между его органами по поводу распределения предметов их ведения и государственной власти, необходимой для управления ими (полномочий);* центральным вопросом этих отношений выступает определение правового ста-

туса 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 проблемы («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 в том-то и заключается, что его управляющие воздействия формируются и реализуются не тогда, когда это кому-то хочется, а когда в нем существует потребность у управляемых объектов. Поэтому в государственном управлении все должно быть прописано юридически, в том числе суть свободной деятельности соответствующих органов и ее границы.

Однако за годы, прошедшие после первого издания «Курса лекций», данное значение правового регулирования государственного управления так и не освоено. Многие сделано в правовом регулировании общественных отношений: Налоговый кодекс, Бюджетный кодекс, Трудовой кодекс, Земельный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Гражданский кодекс и т.д.; во многом (материально и процессуально) урегулированы системы организации и функционирования судебных органов.

Что же касается урегулированности исполнительной власти, то в основном обсуждаются концепции реформ, а из-за этого и принятые законы слабо и инертно исполняются. Вообще и в законода-

тельстве, и в функционировании исполнительной власти пока доминирует не управленческое мышление, ориентирующее на созидание в нынешних сложившихся условиях, а такое, которое направлено на реагирование на ситуации и аврал в их решении. Главное в государственном управлении — нацеленность его структур на развитие — пока не просматривается. Таковы и соответствующие результаты жизнедеятельности общества.

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 в себя *месторасположение и природу* (существующего или предполагаемого) *государственного органа 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 отдельных управляемых объектов*. Здесь юридически закрепляются: набор управленческих функций для конкретного государственного органа; адекватные (соответствующие им) полномочия; состав полномочий, включающий в себя формы и методы осуществления управленческих функций; перечень управляемых объектов или отдельных вопросов (ас-



пектов) их функционирования, 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 предмета правового регулирования являются цели, функции, структуры, формы, методы, стадии, процедуры, операции, принципы и многие другие (неодушевленные) 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.

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 момента: субъект (источник) правового регулирования, т.е. орган, уполномоченный на издание соответствующих правовых норм; смысл и содержание самих правовых норм.

---

<sup>1</sup> См.: Сорокин Б.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 Российской Федерации, определяющей предметы ведения Российской Федерации. Такое же регулирование в соответствии со ст. 73 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации ведут органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 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<sup>1</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> См.: Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1998.

**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-правомоч-*

*ный порядок* правового регулирования. Опыт нашего прошлого, как и опыт многих зарубежных стран, однозначно говорит о том, что там, где речь идет о государственной власти, использовании ее регулирующей силы, все должно быть юридически четко, ясно и исчерпывающе прописано. Здесь любые свободные действия необходимо совершать на основе и в рамках законов и по уполномочию государства.

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 уполномочивающие (дозволительные)*;

- **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 (смысловому тексту) самих норм (правил) поведения среди них различают: абсолютно определенные, относительно определенные, ситуационные, альтернативные, факультативные, императивные, диапозитивные; основные (генеральные), детали-

зирующие, вариативные; общие, особенные и рекомендательные; поощрительные<sup>1</sup>.

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

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.

<sup>1</sup> Об этом подробнее см.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. С. 294—303. Т. 2. М., 1982. С. 64—81; Сорокин Б.Д. Указ. соч.; и др.

Тем самым к формам правового регулирования государственного управления предъявляется ряд **требований**, соблюдение которых 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.

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 регулиро-

вание многих своих управленческих явлений, процессов и отношений. К числу таких государств принадлежит и Российская Федерация, в которой все ее 89 субъектов правомочны принимать свои конституции (республики) 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.

Утверждают, что 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 Российской Федерации 1993 года 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 поуважительней относиться к своей Конституции и не стремиться без конца ее переделывать.

Какое бы большое значение мы ни придавали смыслу и тексту Конституции (здесь и спорить-то не о чем), главное все же состоит в ее практической реализуемости, в том, какое влияние она оказывает на состояние и развитие общества. Конституция Российской Федерации проходит только самые первые десятилетия испытаний. Она не завершена, поскольку в ее тексте есть отсылки к 60 конституционным и обыкновенным федеральным законам, многие из которых еще предстоит принять. Ее роль в жизни нашего общества

<sup>1</sup> См.: Шлезингер А.М. (мл.). Циклы американской истории: Пер с англ. М., С. 486.

зависит также от того, как ее положения будут поддержаны и «трансформированы» в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации. Лишь в результате всей этой совокупной конституционной деятельности можно будет сказать, что в Российской Федерации создана *конституционная основа* системной организации государственного управления. Продвижения по этому пути существенны, как и существенны стоящие проблемы.

Вместе с тем в самой Конституции Российской Федерации сформулировано достаточно положений, в соответствии с которыми вполне можно создать демократическое, федеративное, правовое, социальное, светское государство с республиканской формой правления и обеспечить 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 Российской Федерации, относящиеся к организации и функционированию государства, подсистем и отдельных государственных органов, и руководствоваться ими при освещении соответствующих вопросов.

Хотелось бы лишь подчеркнуть *системный характер текста* Конституции Российской Федерации, в котором все статьи и их смысловые нагрузки взаимосвязаны и взаимообусловлены. А то у нас в конъюнктурных целях порой акцентируются отдельные фрагменты, на которых и выстраиваются концепции решения локальных вопросов, что в конечном счете и не дает ожидаемых результатов.

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 и обеспечивается всей сложной и мощной системой средств, находящихся в ведении государства.

Управление — специфическая сфера 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 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 новой России как будто существует понимание данной проблемы. И в самой Конституции 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 Российской Федерации 1993 г. обширные полномочия по правовому регулированию многих государственно-управленческих элементов и их взаимосвязей принадлежат Президенту Российской Федерации как главе государства (см. ст. 83, 85, 87, 88). Его указы по предметам ведения имеют нормативный характер. Хотя они и подзаконны по своей юридической природе, но

часто в условиях отсутствия необходимых законов играют роль первичных, «установительных» правовых нормативных актов. Весьма значимы для государственного управления указы и распоряжения Президента Российской Федерации по формированию системы органов исполнительной власти, назначению их руководителей, а также по кадровым перемещениям в рамках перечня государственных должностей, отнесенных к его ведению.

Важное значение среди форм правового регулирования государственного управления отводится **подзаконным правовым нормативным 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 Российской Федерации 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 и общие субъектов Федерации правовые нормативные акты могут издавать отдельные министерства и приравненные к ним органы исполнительной власти, если они на это уполномочены.

*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., и т.п.).

*Местные нормативные акты*, в том числе органов местного самоуправления принимаются местными органами государствен-

ной власти и управления, органами местного самоуправления в пределах своей компетенции по управленческим процессам на территории юрисдикции. К числу таких актов относятся и уставы городов и районов, уставы местного самоуправления.

*Локальные (внутриорганизационные) нормативные акты* издаются государственными органами и органами местного самоуправления 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**

Как видно из сказанного выше, правовое регулирование государственного управления состоит из множества разнообразных правовых нормативных 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).

В общем структура правового регулирования государственного управления формируется под влиянием двух и как бы встречающихся моментов. В одном направлении это объективно сложившиеся формы (правовые акты) правового регулирования, которые сами конституционно и законодательно закреплены, в другом — 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 систематически 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*.

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 в себя:

а) **законодательное регулирование**, в котором определяются наиболее типичные элементы государственного управления, причем на федеральном уровне, — общие начала, основные принципы, подходы, методологические основы, конкретное же регулирование многих элементов государственного управления перемещено на уровень субъектов Федерации;

б) **нормативное определение** ряда элементов государственного управления посредством органов районного и городского государственного управления и местного самоуправления (дифференциация и конкретизация типичного в направлении к уникальному);

в) **внутриподсистемное нормативное 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 осуществлении 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.

### ***Вопросы для размышления и дискуссии***

1. Что такое правовое регулирование? Какова 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?

## ЛЕКЦИЯ 12. ЗАКОННОСТЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

12.1. Смысл законности в государственном управлении. 12.2. Обеспечение законности в государственном управлении. 12.3. Законность, рациональность и правопорядок. 12.4. Дисциплина в государственном управлении.

### 12.1. СМЫСЛ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Нормативная модель государственного управления, сформулированная в конституциях, законах и иных документах о нем, 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. Если такие законы (или другие правовые нормативные 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.

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 бессильной, 2) *практическую разумность власти*, не 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 правитель-

ства и подданных»<sup>1</sup> (курсив мой. — Г.А.). То есть известно давно, что правовое регулирование любого процесса, отношения, явления, любых их взаимосвязей (кстати, это касается и нравственного регулирования, в том числе и религиозного) теряет всякий смысл, если оно не подкреплено силой — власти, авторитета, традиции, обычая, общественного мнения и т.д. *Закон (в широком смысле) не может существовать без законности — механизма и средств проведения его в жизнь.*

Но в нашей 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 сами по себе, а поведение и деятельность людей, конечно, и чиновников, вершились по своим представлениям. К тому же интеллигенция, называющая себя «прогрессивной», а ныне гуманитарной, постоянно противопоставляет закон и свободу, законность и права человека<sup>2</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 закон — не лучший способ определения поведения и деятельности людей, но если кто-то знает другой способ, то давно пора бы его предложить и испытать на практике. Выбор здесь прост: или мы признаем значение закона в жизни общества и тогда его поддерживаем и обеспечиваем его реализацию, или его отрицаем, ищем ему замену и находим что-то новое. История человеческой цивилизации пока ничего не предложила взамен юридическому закону, 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 перспективные законы (*объективизировать законотворчество*), а в другом — последовательно и настойчиво претворять законы в жизнь

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 599.

<sup>2</sup> См., например: Философия власти. М., 1993.



(*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 в общем-то 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) позитивные

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.

Такое понимание законности предопределяет те свойства, которым она призвана отвечать.

Законность (как реальный факт, а не благое пожелание) 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 и 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

---

<sup>1</sup> Мамардашвили М. Как я понимаю философию. М., 1992. С. 117—118.

будут поддерживать субъектное законодательство, в таких условиях разговоры о законности теряют всякий смысл. 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. Хотя кому-то и не хочется порой поступаться своим частным во имя этого самого всеобщего.

Хотелось бы подчеркнуть значение ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации, 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 нарушения хотя бы одного положения Конституции Российской Федерации.

Но и до сих пор Конституция как учредительный документ, составляющий матрицу как для законодательных, так и для подзаконных нормативных правовых актов, используется слабо. Нередки случаи ее игнорирования или узко конъюнктурного 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 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 по-

ложения ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации, гласящие, что «законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные 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 ниже.

## 12.2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Эта проблема имеет комплексный характер, выводящий на социологический, политический, юридический и иные, вплоть до личностного, уровни жизнедеятельности людей. Еще древние римляне считали, что *prudenter agit qui praecepto 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.

Приоритетное значение среди таких средств принадлежит **строению 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 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.

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 Российской Федерации (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, что 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 Консти-

туцией (ст. 125) и Федеральным конституционным законом о нем обширными полномочиями как раз в области судебного контроля за соблюдением Конституции Российской Федерации 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 предприняты противозаконные управленческие решения и 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. Как сказано в Конституции Российской Федерации (ч. 5 ст. 129): «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.

Конечно, в поддержании законности в государственном управлении особое место занимают **органы исполнительной власти**. Надо преодолевать устоявшийся стереотип о том, что вроде бы 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

---

<sup>1</sup> Об этом подробнее см.: *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие в России (1991—2001 гг.): Очерки теории и практики. М.: Городец-издат, 2001.

власти выступают инициаторами и разработчиками проектов законов, отражающих и обеспечивающих предлагаемую ими политику. Принятые законы есть их законы, и они обеспокоены их реализацией. Хотя могут быть несовпадения, противоречия и конфликты в понимании способов решения тех или иных проблем со стороны органов законодательной и исполнительной власти. Кстати, какое бы то ни было 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. Если бы он действовал надежно и последовательно, то, наверное, нарушений законов в системе исполнительной власти было бы очень мало. Практика, однако, говорит о явном неблагополучии здесь и слабости общего контроля.

Кроме того, имеет место *специализированный внешний контроль* за определенными видами управленческой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Такой контроль возлагается на управомоченные на его ведение государственные органы и их подсистемы, к примеру, 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 способно положительно влиять и на внутренний контроль.

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 научиться 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 законы 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, всем людям придется осознать, что за-



конность есть очень нужная *социальная ценность*, вне утверждения которой очень многое теряется.

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 кем-либо и где-либо будет поддержана.

Более ста лет назад немецкий правовед Р. Иеринг в известном сочинении «Борьба за право» сформулировал ряд мыслей, которые, скорее всего, будут актуальны всегда. Они напрямую относятся к проблеме законности и должны быть усвоены всеми, кто понимает ее смысл. Назовем 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>.

В жизни человека и общества все происходит и возникает 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 государство, общество и гражданин. Нужен системный и активный подход к данной проблеме и, главное, формирование отношений и психо-

---

<sup>1</sup> См.: Иеринг Р. Борьба за право: Пер. с нем. М., 1991. С. 5, 16, 33, 37, 64.

логической установки на неприятие нарушений Конституции и законов, чем бы они не объяснялись и не оправдывались.

### 12.3. ЗАКОННОСТЬ, РАЦИОНАЛЬНОСТЬ И ПРАВОПОРЯДОК

Законность в государственном управлении формируется в сетке 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, между 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 необходимо 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. Поэтому роль закона и законности в утверждении правопорядка следует рассматривать в заранее очерченных пределах, определяемых их действительными возможностями воздействия 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

<sup>1</sup> См.: Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. С. 240.

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. Стереотипным 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 корыстные мотивы, некомпетентность и обыкновенный 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 го-

---

<sup>1</sup> Латинская юридическая фразеология. М., 1979. С. 263.

сударственной власти в целях удовлетворения юридических потребностей и интересов общества в целом. Разумеется, что 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 личностно-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, ее детей и внуков.

Обоснованная трактовка соотношения законности, рациональности и правопорядка дает ключ к анализу многих проблем государственного управления как в историческом «срезе», так и в современном. Низкий правопорядок в государственном управлении, поддерживаемый в течение длительного времени бюрократизмом, правовым нигилизмом, недостаточной подготовкой 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 нашей истории, по крайней мере в XX столетии. Мы никак не можем 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. Нет совпадающего, объединительного подхода общества 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.

Исходя из сказанного, можно вывести несколько проблем, которые должны находиться в поле внимания научной мысли и быть рано или поздно практически разрешены:

а) возвышение роли Конституции Российской Федерации 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 государства и общества удельного веса правонарушений как в системе государственных органов и ор-

ганов 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.

Это — те факторы, которые 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**

О дисциплине в государственном управлении, как и о дисциплине вообще — во всех направлениях поведения, деятельности и об-

<sup>1</sup> Фрейд З. Психонализ. Религия. Культура. М., 1992. С. 260.

щения человека, говорится и пишется почти непрерывно, но само это явление осмыслено явно недостаточно. Ведь реальность весьма далека от того, что проповедуется или иллюзорно представляется.

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 людей 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.

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 лица, его установки, совести, 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 профессиональной подготовки кадров, продуманности морального и материального стимулирования государственной службы, морально-психологического микроклимата в управленческих коллективах. Поэтому в развитии отношений дисциплины в государственном управлении важно сочетание источников и факторов формирования личности 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 иерар-



хии 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 лучше, 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.

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 децентрализации — 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 осуществлении согласованных действий по их достижению. Государство взаимодействует с обществом в рамках исторического времени, и оно просто 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

<sup>1</sup> Фромм Э. Иметь или быть?: Пер. с англ. М., 1986. С. 195.

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. Здесь не может быть самообмана и упования на стихию.

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 непривычная 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 большие (ибо он просчитывался, согласовывался), обязательства по его реализации, воспринимается с трудом. 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 значение 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. Но дела с финансовой дисциплиной обстоят весьма непривлекательно, отчего государство и общество несут огромные потери.

Большое значение в государственном управлении принадлежит и другим видам дисциплины, о которых скажем кратко по причине ограниченности объема текста для раскрытия темы. **Служебная дисциплина** есть добросовестное и ответственное исполнение обязанностей и прав по государственной службе, функций и полномочий по занимаемой государственной должности. Понятно, что в сложном, многозвенном, иерархически организованном аппарате государственного управления только поведение в соответствии с «должным» — юридически установленным и нравственно подержанным — 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 психологические напряжения. **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 царит разнობой 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 сохраняет свою роль **трудовая 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 управленческих кадров, гласность состояния проблемы, подключение общества и средств массовой информации, активность суда, прокуратуры и правоохранительных органов, уровень дисциплины в государственном аппарате и многое другое, что так или иначе связано с государственным управлением общественными процессами. Главное — проникнуться сознанием того, что без законности демократическое, правовое и федеративное государство в нормальном, развитом состоянии не может существовать. Значит, именно в этом направлении необходимо действовать, и действовать решительно.

### ***Вопросы для размышления и дискуссии***

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?

## **ЛЕКЦИЯ 13. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

13.1. Информация как основа государственного управления. 13.2. Информационные качества управленческих решений. 13.3. Организация информации в системе государственного управления. 13.4. Информационная система государственного управления. 13.5. Информация как ресурс развития.

### **13.1. ИНФОРМАЦИЯ КАК ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

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.

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 организации, каналов движения, способов осмысления и оценки, механизмов эффективного использования на практике. Если здесь не будут предприняты упорядочивающие меры, то общество может «утонуть» в информации, остаться только с ее «шумами», которыми и так уже переполнено так называемое информационное поле. Проявляется парадокс: обилие информации создает ин-

формационные иллюзии и лишает людей достоверной и реально нужной им информации.

Разумеется, что *информация* как совокупность каких-либо сведений, данных, фактов, характеристик 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, и это самое важное, 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. Речь идет об управленческой информации.

*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 должна быть ориентирована, по крайней мере, по следующим направлениям: во-первых, по месту и роли государства 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, ко-

которые дифференцируют и конкретизируют 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 возникновению 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. Порой простые управленческие требования так растворяются в массе слов, что их трудно обнаружить и уж, тем более, практически реализовать. Не всегда подобное происходит по злему умыслу, есть причины, это объясняющие, к примеру, политизация управления, но в любом случае ненужные информационные «шумы» усложняют государственное управление. Поэтому рациональность и эффективность последнего напрямую обуславливаются качеством той информации, которая обозначается термином «управленческая информация».

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 сильном вмешательстве государственных органов и должностных лиц (управленческая информация о кризисных состояниях общественных процессов).

О последних источниках надо сказать подробнее, поскольку они предполагают выработку заранее соответствующих информационных алгоритмов управленческих действий. Хотя такие ситуации неповторимы, все равно по каждой из них должны быть продуманы и отрететированы 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, 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, так сказать, 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.

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 очень многогранные познавательный и аналитический процессы, требующие привлечения специалистов и использования современных научных процедур.

**Достаточность** свидетельствует о том, что информация получена по целому ряду системно увязанных вопросов, глубоко и всесторон-

не 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, соответствие их познаниям в области языка. Засоренность информации различными узкоспециальными терминами или иностранными, к тому же редко употребляемыми, словами осложняет постижение и практическое использование информации.

### **13.2. ИНФОРМАЦИОННЫЕ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ**

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 в управлении, 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, определенные действия, которые необходимо соблюдать и осуществлять в целях улучшения состояния какого-либо управляемого процесса, явления, отношения. Поэтому 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 сгусток ин-

формации, заключенный в решении, отражающий определенную управленческую ситуацию, задачу, проблему и содержащий «заряд» (потенциал) управляющих воздействий, призванный перевести их на новый уровень. Здесь вполне проявляется возможная и реальная объективная обусловленность, субъективная обоснованность и социальная эффективность управленческих решений.

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 как раз и 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 письменного выраженного управленческого решения (на одну, скажем, 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, точно и лаконичным языком. 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 и инациональной информации в управление 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 соответствующих обозначениях, дискутируют по поводу их интерпретации. Поэтому неизбежное использование общемировой, континентальной или иной инациональной терминологии в управленческих решениях обуславливает необходимость *обязательного разъяснения, описания, комментирования непереводимых 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 т.п. предложениями, 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 (постановляющая) 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, а то и более страниц, а ре-

зольютивная 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., и т. п. 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 просто видимость какой-то управленческой активности. Возникает иллюзия, что вроде бы что-то сделано, намечено, предпринято, но на самом деле ничего не доведено до конца. За такими решениями обычно прячутся государственные 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, сосредоточенной в решениях и несущей немало информационных «шумов», весьма распространено. Решения даже государственных органов федерального уровня, казалось бы, по актуальным вопросам бывают наполнены лишь поручениями другим органам и должностным лицам разработать мероприятия, принять меры, внести предложения, изучить вопрос, подготовить необходимые документы и т.д. Часто такой стереотип повторяется в государственных органах субъектов Федерации и далее вниз.

Между тем решение всегда, по крайней мере так полагает теория управления, представляется актом, венчающим (завершающим) подготовительную информационную работу и содержащим 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 же другие документы, в которых изложена подготовительная или порученческая информация, должны, надо полагать, и называться таковыми и не относиться к категории управленческих решений.

Проблема информационных качеств управленческих решений не ограничивается принятием информационно насыщенных актов; она имеет «проход» и в этап 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»:

а) *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 по-

тере информации, ее застареванию, снижению ее организующе-регулирующих возможностей. Ведь пока информация еле-еле 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;

б) *понимание, комментирование информации*, выраженной в соответствующем управленческом решении. На первый взгляд все кажется просто: бери решение, читай и исполняй. Но 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 решений 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. Вывод: толкование, комментирование управленческого решения призван вести тот государственный орган, который его разрабатывал и принимал;

в) *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 ин-

формационного, о которых уже кое-что говорилось и которые специально исследуются в теории управленческих решений. Здесь же обращено внимание только на моменты, относящиеся к обеспечению должных информационных качеств управленческих решений.

Особо в данной теме хотелось бы подчеркнуть, что каждое управленческое решение должно исходить и вписываться в действующую нормативную управленческую информацию, 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<sup>1</sup>. 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 условием 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 ИНФОРМАЦИИ В СИСТЕМЕ 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, дру-

<sup>1</sup> Об этом подробнее см.: Барциц М.Н. Правовое пространство России. Вопросы конституционной теории и практики. М., 2000.



гая — 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.

Сейчас признано не только у нас, но и за рубежом, практически во всех развитых государствах, 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. Назовем 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*. Как можно полагать, самым насущным вопросом движения управленческой информации является сжатие ее объема за счет изживания дублирующей, повторной и параллельной. Здесь, конечно, существуют трудности, проистекающие из того, что непросто сказать о том, 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 должен 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.

В принципе, 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 у нас.

Необходимо далее 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 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 *органов единоначальных*. 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 же органе, если подходить к делу не формально, а по существу, 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. На самом деле их подводит несоответствие организации государственного управления и организации движения управленческой информации.

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 порождает реализация в управлении *принципа федерализма и развертывание местного самоуправления*. Ведь при всей самостоятельности государственных органов субъектов Федерации и органов местного самоуправления 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 государ-

ственных служащих и другие моменты, фиксирующие и характеризующие законность управленческих решений и действий. Все должно вершиться в правовых рамках со строгим соблюдением правового статуса государственных органов и действующих должностных инструкций.

Практика подсказывает также актуальность того, чтобы правовые нормы, их изменения и дополнения знали 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 информированы. 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 структурализации 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 ассоциациям специалистов, средствам массовой информации, общественным организациям и общественному мнению. Экспертиза мыслится как явление, которое формируется за пределами субъекта государственного управления и затем вводится в управленческие процессы, начинается здесь «взвешиваться», вписываться в систему целей и соответствующих информационных потоков.

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 государственным служащим целесообразно хорошо знать документоведение.

Формализация работы с управленческой информацией создает 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 ни 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 закономерностей и отношений. Практически все процедуры, правила, операции, ведущие к познанию истины и ее доказательству, применимы в работе с управленческой информацией. К примеру, 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 подобное 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 понимания содержания 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**

В обществе в целом и в государственном управлении в частности всегда существовала и в каждый данный момент существует определенная информационная система, охватывающая как саму ин-

формацию (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, создания сетей и программ ЭВМ, как это полагали многие ученые и практики в 60-х годах XX века, 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 экономике**, 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>2</sup>. Нетрадиционность проблемы состоит в том, что посредством ее решения закладываются предпосылки, основа того будущего общества, которое обозначает

<sup>1</sup> Смолян Г.Л. Человек и компьютер. М., 1981. С. 35.

<sup>2</sup> См.: Кастельс М. Информационная эпоха. Экономика, общество и культура: Пер. с англ. М., 2000. С. 81.

но понятием «информационного». Без соотнесения сути этого (предполагаемого) общества и информационной системы государственного управления нельзя понять и сформулировать концепции 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 и отраслевыми, кустовыми 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. Как сказано в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации», «информатизация — организационной социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов»<sup>1</sup>. В этой связи хотелось бы высказать некоторые теоретические соображения, учет которых может оказаться полезным при проведении соответствующей работы.

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации»: Комментарий. М., 1996. С. 13—14.



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 следует выделить:

а) сведения, отражающие материальные, производственные, социальные, технические и технологические параметры управляемых объектов;

б) данные о нормах, нормативах, стимулах, регулирующих производственную, социально-обслуживающую, духовно-культурную и иную, имеющую потребительский характер деятельность управляемых объектов;

в) 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.);

г) сведения о количественном и качественном составе, уровне подготовки и квалификационном росте персонала государственных органов и органов местного самоуправления (совокупность всех данных, характеризующих человеческий потенциал субъекта государственного управления).

Такие единицы информации должны соответствовать уровню и масштабам управляющих подсистем и их звеньев, закладываться в первую очередь в действующие в их рамках информационные системы. В них 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. Одно — чисто *технико-технологическое*, решаемое кибернетиками и другими специалистами в области электронно-вычислительной техники и информатики. Другое — *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 субъективистски ориентированным содержанием; другая же приспособлена к условиям и требованиям электронно-вычислительной техники, ею 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».

Третье направление определяется *развитием профессиональной и психологической подготовки персонала управления*. Надо обучать государственных служащих обращению с информативной техникой и устройствами, психологически готовить их к работе в условиях машинной 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 сред-

ствами во многом *имеет правовой характер*, основана на правовых нормах и часто служит юридическим основанием для принятия управленческих решений. Сегодня имеется возможность не только давать информацию на обработку машинам и потом пользоваться подготовленными ими материалами, а через информационную систему (подсистемы), точнее, через средства информатики 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>.

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 сложноорганизованной управляемой подсистем, постольку и обслуживающая их информационная система должна быть способной, с одной стороны, брать необходимые данные о функционировании управляемых объектов и доносить их до компетентных органов и, с другой — помогать в выработке рациональных управляющих воздействий, дифференцировать их по всей управляющей подсистеме и доводить до каждого исполнителя. Следовательно, 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*

---

<sup>1</sup> См.: *Бачило И.Л.* Информационное право. Основы практической информатики: Учеб. пособие. М., 2001.

центры, оснащенные современными компьютерами с емкостью одновременного и качественного обслуживания десятков государственных органов.

Одно из оснований можно обозначить как *комплексный подход* в реализации взаимодействия человека и машины 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

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.

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. В общем в таком же смысле обозначены и идеи в Хартии глобального информационного общества, принятой «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; в) содействие всеобщему участию; г) дальнейшее развитие<sup>1</sup>.

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 побольше купить, сделать и поста-

<sup>1</sup> Об этом подробнее см.: *Копылов В.А.* Информационное право. М., 2002. С. 24—34.

вить компьютеров и обеспечивающих их устройств, 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 власть предержащими. Вроде того, что в сельской школе делают класс компьютеров 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 все **жизненные проблемы**, которые необходимо знать и решать в период становления информационного общества.

**Первая.** Информационно-технологическая революция есть продукт, содержание и практическое действие интеллекта людей. Она включает в себя знания, опыт и нравственность, выстраданные человечеством в процессе его развития. Как пишет М. Кастельс (с чем можно полностью согласиться): «Я верю в рациональность, в возможность предоставить слово разуму, не впадая в поклонение этому божеству. Я верю в возможность осмысленного 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>.

Нам необходимо понять, какие знания и опыт нужны для создания информационного общества, какими знаниями и опытом обладаем и какие воспроизводим, в чем особенности национальных знаний и опыта и их отличие от цивилизационных и конкретных

---

<sup>1</sup> Кастельс М. Информационная эпоха. Экономика, общество, культура. С. 28.

стран, как эти, может быть и в чем-то выдающиеся, знания и опыт включены в общественную практику, воплощены в разных 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 никакого зримого 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. Нет, только наш собственный разум, насыщенный знаниями, опытом и нравственностью, может что-то сделать для своей страны.

**Вторая.** Я бы сказал «очищающая» проблема, состоит в соотношении 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, создающих информационное общество. У нас любят употреблять терминологию информационно-технологической революции, но почему-то забывают, что под любыми обозначениями существуют объективные процессы, явления и отношения с определенным уровнем развития. Мы не только неизмеримо отстали (скажем, только по одному показателю ВВП на душу населения по сравнению с ЕС, когда у нас 1 к 3—5), но попали в ситуацию, когда нам не позволяют наверстывать отставание, сполна использовать наши ресурсы, в том числе образовательные и научно-технические. Об этом известно везде, но только не у нас, ибо наша политическая и экономическая элита не хочет разговаривать с народом языком правды.

Приведем слова ученого из США: «Сведенные к сетям первичной идентичности и индивидуального выживания, русский народ и на-

роды 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* (курсив мой — Г.А.)»<sup>1</sup>.

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 подобное объясняется свободой, для которой, как получается на практике, совсем не интересна историческая судьба Родины. А ведь все 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.

**Третья.** 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.

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

---

<sup>1</sup> *Кастельс М.* Указ. соч. С. 490.

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 у нас, однако, практически нет. Мы как маятники бросаемся 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., т.е. со всего того, о чем у нас почти не ведется серьезных и постоянных разговоров, не говоря уже о политике. И все это измерять реальным их соответствием парадигмам информационного общества.

**Четвертая.** Касается непосредственно преобразования *сути, субъектов и отношений власти* (всех видов) под влиянием информационно-технологической реализации. На первое место, хотя и скрытое публично, выдвигается экономическая власть, а внутри ее финансовая (власть международной олигархии), которая требует полного открытия национальных границ и свободно движения капитала. Именно эта власть ставит под сомнение институт государства и пытается свести его к сугубо политическим функциям по отношению к людям труда. И все это, увы, 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 труд (разумеется, что люди труда) заинтересован в государстве, готов его поддерживать, укреплять и защищать. Несмотря на свою силу, удельный вес крупных бизнесменов всегда незначителен, и государственная власть должна уметь сочетать и разрешать возникающие (из соответствующей пропорции) противоречия. Тем более, что реальным источником капитала является труд, а не виртуальные финансовые манипуляции.



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. Компьютеры это мышление не могут дать, 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. Как раз в том, чего нашим управленцам так не хватает. Большинство из них просто не хотят видеть того, что происходит вокруг, как рядом, так и в мире, не понимают, насколько усложняются общественные интересы и как меняются взаимосвязи между их многообразными элементами.

И пятая. Связана с анализом, оценкой и использованием *самой информации как ресурса развития*. Можно, конечно, продолжать утешать себя двумя тенденциями: возрастанием объемов информации и увеличением емкостей компьютерных систем. Но рано или поздно придется понять, 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 приведем 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 бу-

---

<sup>1</sup> См.: Кастельс М. Указ. соч. С. 511.

дет компенсирован мощностями Интернета и это принесет людям какую-то пользу. Опыт пока свидетельствует, что именно негативное быстрее и шире всего использует 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, о чем много пишется. Это лишь часть проблемы. Важно, чтобы органы государственной власти (и 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 опять же с помощью информации 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, благородной, патриотической, жизнетворящей 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*. Подчеркнем: 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 и все плохое отбрасывать. Не надо только игнорировать или недооценивать возможности разума. Между тем непонятно, почему вдруг страна, которая за XIX и XX века дала человечеству огромное количество высоко интеллектуальной и художественной информации, вдруг оказалась беспомощной в современный период, забыла свое достоинство и гордость и поддалась унижительным информационным потокам? Задумайтесь, уважаемые читатели.

### ***Вопросы для размышления и дискуссии***

1. Что такое управленческая информация?
2. В чем заключаются информационные качества управленческих решений?
3. Назовите основные принципы 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?

## **ЛЕКЦИЯ 14. ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

14.1. Персонал государственного управления: структура, содержание и уровни качеств. 14.2. Правовое и организационное обеспечение государственной службы. 14.3. Управленческая культура граждан. 14.4. Педагогические аспекты государственного управления

### **14.1. ПЕРСОНАЛ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: СТРУКТУРА, СОДЕРЖАНИЕ И УРОВНИ КАЧЕСТВ**

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. Почти все участвуют в выборах. Как и все в течение своей трудовой жизни в той или иной мере, по тем или иным аспектам выступают в роли управляемых объектов. В обществе готовится и из общества пополняется персонал государственного управления. И каков человеческий потенциал общества, таков во многом и персонал органов государственной власти и местного самоуправления. Зависимость всегда проявляется, хотя с естественным в ту или иную сторону отклонением.

Возможно, что именно наш человеческий потенциал во всей его сложности и противоречивости является первопричиной множества известных заблуждений и ошибок, прорывов и отставаний, революций и контрреволюций и в итоге исключительно тяжелого состояния страны. Для вразумительного ответа на поставленные самой историей вопросы нет глубоких исследований, аналитических материалов и объективных оценок. Сложилось положение, при котором легковесно критикуют прошлое и на пустом месте возлагают радужные взгляды на будущее. Причем делают это почти все: на всех уровнях и во всех социальных слоях.

Между тем в рамках этого потенциала существует категория людей, которая специально подготовлена и профессионально занята в процессах формирования и реализации государственно-управляющих воздействий. Она отличается от той части государственного аппарата, которая выполняет функции собственно государства — обеспечение его суверенитета и свободы: оборона, безопасность, охрана границ, международные отношения, общественный порядок и т.д., и 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 их точном описании в научной литературе осмыслены явно недостаточно<sup>1</sup>.

В числе **особенностей** приложения знания, энергии и труда людей, принадлежащих к персоналу государственного управления, можно выделить следующие:

а) 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);

б) их труд — *интеллектуальный, психологически насыщенный*, очень ответственный, состоящий в основном в осмыслении и продуцировании сложнейшей управленческой информации и воздействия на людей;

в) во всех их усилиях имплицитно (внутренне присуще) проявляется *государственная власть*, придающая им авторитет и должную гарантию;

г) научные знания, искусство и опыт таких людей не создают непосредственно потребительские ценности и не удовлетворяют ин-

---

<sup>1</sup> Об этом подробнее см.: Уржа О.А. Стратификация и социальное управление. М., 1999.

дивидуально-личностные потребности, но формируют особый *духовно-материальный «продукт»*, обеспечивающий рациональность, гармоничность и эффективность общественных отношений, явлений и процессов;

д) труд, выполняемый персоналом 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 государственного управления в созидании своего будущего и начало активную и последовательную работу по его развитию. Много ограничивается «рывками», кампаниями, тогда как нужна систематичность, планомерность и непрерывность. Мировой опыт свидетельствует, что персонал управления вообще (во всех видах управления) и персонал государственного управления в частности представляет собой *самый ценный и воспроизводимый капитал* общества и государства. Пора научиться его уважать и беречь.

Существуют различные внутренние **классификации** персонала 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 (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 персо-

нала государственного управления, с учетом, разумеется, его специфики и прежде всего 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 к ним в первую очередь предъявляются качества, по которым может и должен развиваться и оцениваться персонал 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; в *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; в *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. Это: в числе *общекультурных* — знание истории страны и основных интеллектуальных ценностей современности; ораторское мастерство, навыки проведения массовых мероприятий; чувство лидерства и ответственности за него; способности масштабно мыслить; *деловых* — 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; *личностных* — 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 продвижения (карьеры). А то порой печально 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 быть исследована наукой.

## **14.2. ПРАВОВОЕ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ<sup>1</sup>**

В общественной мысли систематизированное решение основных вопросов заботы общества о персонале государственного управле-

---

<sup>1</sup> Более подробно мой взгляд по данным вопросам изложен в книге: *Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. М., 2002.*



ния справедливо связывают с таким публичным социально-правовым институтом, как государственная служба. Со времен 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 государственного управления, так и не была создана. Отношения между работником (служащим) государственного органа и самим государственным органом регулировались трудовым законодательством. Служащий принимался и трудился в конкретном государственном органе со всеми вытекающими отсюда последствиями. В настоящее время существует мнение, поддерживаемое многими, о том, чтобы и на будущее сохранить модель отношений трудового найма в государственном аппарате, слегка модифицировав ее под государственную службу; лучше всего путем введения некоторых элементов последней.

Между тем когда говорится о государственной службе, то в виду имеются иные, не частно-, а *публично-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.

*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 государством и обществом, государственным органом и подлежащими его ведению управляемыми объектами.

Схематически в системе нижеследующих элементов: **«государство — система государственных органов — государственный орган — государственная должность — государственный служа-**

щий — гражданин — общество — государство» государственная служба связывает государственную должность (относящуюся к организационной структуре государственного управления — в данном случае), государственного служащего (принадлежащего к персоналу государственного управления) и гражданина (обслуживать которого призвано государство). Именно в таком контексте понимается и развивается государственная служба в большинстве демократических государств.

Везде цели государственной службы рассматриваются как упорядочение и повышение эффективности процессов формирования и реализации государственной власти и государственного управления, а также соединение ответственности за исполнение государственной должности с социально-экономическими гарантиями государственной службы. Важно, чтобы в организационно-правовом смысле была четкость, ясность и определенность в отношениях: между лицом, исполняющим государственную должность, и государством; между лицом, исполняющим государственную должность, и гражданином государства.

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 быть по уровням: *федеральной государственной службой, государственной службой субъектов Российской Федерации, муниципальной службой*. Может делиться, условно говоря, на *гражданскую* (управленческую) *государственную службу*: в органах представительной, исполнительной и судебной власти; *военную государственную службу* в армии и приравненных к ней структурах; *специализированную* (правоохранительную) *государственную службу*: в так называемых административных органах. Но в любом случае — это служба государству Российскому.

Существует вопрос о «*контурах*» (границах) государственной службы. Разумеется, что в государственном аппарате имеются государственные должности, отличающиеся политическим характером.

ром, 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:

а) формирование общественно-политических и государственно-правовых предпосылок, поддерживающих реальную взаимосвязь государственного аппарата с жизнью граждан, его понимание, уважение и авторитет в общественном мнении;

б) 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;

в) 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;

г) 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;

д) 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;

е) организация системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих; анализ актуальности программ обучения и оценка качества выпускников; обеспечение взаимодействия между учебными заведениями и государственными органами.

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. Везде 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 между 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, в нем, по существу, нет достоверных данных, каких-либо моделей и измерителей. Многое оценивается субъективистски: одним аппарат кажется громоздким, раздутым, другим — слабым, недостаточным. Уже столетиями ведется критика государственного аппарата, но мало что делается по его анализу и совершенствованию.

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 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 принадлежит **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 воздействие); 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 повысит 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, политических, социальных, экономических, информационных, праксиологических и других задач. Соединение ее как функционального явления с качественным персоналом государственного управления создает условия рациональности и гуманизации взаимоотношений между государством и обществом. Необходимо только, чтобы она была действительно государственной службой, а не ее имитацией или суррогатом.

#### 14.3. УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА ГРАЖДАН

Численность персонала государственного управления в Российской Федерации колеблется в пределах 1 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 государственного управления посредством участия в референдумах, свободных выборах, инициации своих запросов, 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 государственного управления и остальных граждан весьма существенна, рациональность и эффективность государственного управления во многом определяется *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 установ-

лений, 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, предпринимательство нуждаются в высокой управленческой культуре каждого человека. Необходимо осмысленное отношение к государственному управлению, а не «слепое» подчинение ему под давлением контрольных механизмов. В то же время важен комплексный подход в трактовке самой управленческой культуры граждан. Все ее составные: управленческие знания, понимание, умение; практическое управленческое поведение; отношение к управленческим институтам — имеют значение и должны учитываться в развитии и оценке ее уровня.

Имеется несколько проявлений управленческой культуры граждан, требующих их знания и введения 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**. Без них молодые люди будут часто попадать в сложные ситуации, приносящие им неприятности. Здесь актуально развертывание ученического и студенческого самоуправления, что позволило бы сочетать развитие знаний и практических навыков в области управления. Есть смысл вопросы управления шире изучать 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 уважительный 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. Надо, чтобы во всем была система, последовательность и логичность.

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 60% государственной собственности и почти 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 злым умыслам, возможно, многое объясняется и слабой управленческой подготовкой: незнанием, с одной стороны, регулирующего законодательства, а с другой — самих экономических и социальных процессов.

С развитием управленческой культуры граждан связана, далее, их информированность о 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 абсолютно уменьшилось число носителей информации. Изменился сам подход к ее пониманию. Если государ-

ственные органы, следуя принципам демократии, как-то 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 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, мол, всегда мудры, актуальны и т.д., только вот непонятно, отчего результаты столь плачевны. Отсюда, наверное, и идет отторжение управления, пассивность и безразличие в его восприятии, нежелание людей не только участвовать, но даже и слышать об управлении. Фиксируется парадокс: *«свободная» информация еще больше разъединила власть и народ*, чем это имело место в условиях прошлого авторитаризма. Не случайно часто имеет место по существу бойкот выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, когда на выборы приходит очень малое число избирателей.

В общем положение с информированностью граждан по вопросам управления таково, что 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. Как ни ищи, но нельзя найти оснований для надежд на изменение поведения и ориентации основных источников и носителей информации. Слишком силен и упорен стереотип, фиксируемый в нашем общественном сознании послед-

---

<sup>1</sup> См.: Связи с общественностью в политике и государственном управлении. М., 2001.

ние два века. Хотя, разумеется, перемена нужна, ибо нельзя добиться рационального государственного управления без подключения к нему большинства граждан страны.

Управленческая культура, т.е. уровень компетентности и информированности, предполагает также и 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 всегда, ибо зависимость между состоянием государственного управления и уровнем развития общества никогда не прерывается. И решение каждого частного вопроса определяется как раз тем, в каком состоянии находится государственное управление в момент его постановки перед органом или должностным лицом.

После проведенных в 90-х годах XX века 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 отчетливо подвела общество к тому, что оно *не может освоить открывающиеся*

*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 (бесструктурной, инициативной общественной самодеятельности) и, конечно, в обеспечении рациональности и эффективности государственного управления. Усилиями отдельных лидеров или энтузиастов тут мало что можно сделать. 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.

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

мых 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 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 в позитивном восприятии управляющих воздействий и подчинений. Конечно, желательнее 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 той или иной, разумеется, мере) в государственное управление ставит вопрос о его педагогических возможностях как социального явления, реализуемых посредством его социально-психологического воздействия на отдельных людей, их коллективы, группы, общности. Иными словами, имеется в виду формирующая педагого-психологическая роль государственного управления в обществе. Недооценивать ее нельзя, ибо все в жизни важно и взаимосвязано.

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 — сущему, а внутри себя — полный нигилизм, отрицание всего и социальная распушенность.

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 актуальную модели совместной деятельности людей, совмещают их и приближают к идеальной.

Здесь важно поведение всех участников управленческих процессов, но особенно — персонала государственных органов. Нет ничего хуже иллюзорности, призрачности, мнимости, видимости управления. 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 том должностном лице или государственном органе, к которому он обратился, и в целом обо всей государственной системе. К сожалению, уважительный психологический контакт между властью и людьми так и не установлен<sup>2</sup>.

Педагогическая воспитательная 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

<sup>1</sup> См.: Психологические аспекты управления. М., 1984. С. 17—18.

<sup>2</sup> См.: Миронов М.А. Власть и народ: обратная связь. М., 1999.

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.

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 сотрудников, 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 между должностными лицами 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 выступает совпадение престижа должности с личным авторитетом того, кто ее занимает<sup>1</sup>.

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, проти-

---

<sup>1</sup> См.: Деркач А.А., Перелагина Е.Б. Имидж как феномен интерсубъектного взаимодействия: содержание и пути развития. М., 2003.

воречивости точек зрения такие взаимосвязи всегда позитивны, ибо проясняют истину. Эмоциональные взаимосвязи могут играть двойную 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 напряжениям, в том числе и по служебным сопряжениям. Волевые взаимосвязи по-разному влияют на выполнение служебных обязанностей, социально-психологический микроклимат и другие параметры состояния управленческого коллектива, и не стоит забывать, что это 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>.

В гармонизации формальных и неформальных взаимосвязей определяющие функции принадлежат руководителям. Именно они в возглавляемых коллективах проводят разнообразную работу, имеющую педагого-психологическое 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. Понятно, что 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, нравственных достоинствах, 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, «взра-

<sup>1</sup> См.: Деркач А.А. Акмеология: личностное и профессиональное развитие человека. Кн. 2. Акмеологические основы управленческой деятельности. М., 2000.



щивать» 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, собственное уничижение, возвеличивание и восхваление руководителей, стремление непременно сделать им приятное и тому подобные методы развращают руководителей.

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 на себе равноценное с другими обращение руководителя. Управленческое общение и поведение в рамках иерархического управленческого коллектива — дело очень тонкое, сложное, деликатное. Много в нем зависит от такта, культуры каждого участника. В этом аспекте есть над чем работать.

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 педагогического, социально-психологического влияния, о котором нельзя забывать.

В общем в государственном управлении, несмотря на его «плотную» институционализацию, *все зависит от человека*, им инициируется, осуществляется и по нему выверяется. Человек придает государственному управлению творческое, развивающееся, динамичное начало. Главное — владеть им и умело использовать в управленческих процессах.

### ***Вопросы для размышления и дискуссии***

1. Какие особые требования предъявляются к персоналу государственного управления и почему?
2. Что такое государственная служба? В чем ее смысл и основные проблемы? Раскройте содержание законов о госслужбе.
3. Дайте определение управленческой культуры граждан и опишите ее составляющие элементы.
4. В каких направлениях и как проявляются педагогические аспекты государственного управления?
5. Как наладить рациональные взаимоотношения в управленческом коллективе?

## ЛЕКЦИЯ 15. ДЕМОКРАТИЯ И БЮРОКРАТИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

15.1. Понятие политического режима. Власть и народ. 15.2. Формы демократии в государственном управлении. 15.3. Бюрократизм: сущность и формы проявления. 15.4. Демократизация политического режима.

### 15.1. ПОНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА. ВЛАСТЬ И НАРОД

В теме 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 административные и уголовные принуждения (на подсистему страха).

*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 рациональности и эффективности, то политический режим фиксирует политическую сторону государственного управления — реальную принадлежность власти определенным субъектам политических действий, способы владения

и удержания ее и соответственно механизмы ее воздействия на людей<sup>1</sup>.

В политическом режиме скрыты многие секреты властеотношений, которые к тому же 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 его 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 — увы! — 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 разграничить в их мышлении и поведении жажду власти, 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.

Хочется сказать, что проблема сущности политического режима и его роли в осуществлении целей и функций государства остается

---

<sup>1</sup> Об этом подробнее см.: Политико-административное управление: Учебник. М., 2004.

актуальной и в наши дни. Политический режим — это *канал двуправленной связи* государства и общества, власти и людей. В одном направлении государство должно 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). И не от выборов до выборов или в дни референдумов, а постоянно, в мелких буднях житейской суеты. Власть для того и власть, чтобы помогать людям решать их проблемы.

*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, самодеятельности и творчества всех классов и социальных слоев, народов и национальных 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» (курсив мой. — Г.А.)<sup>1</sup>. Жаль, что так называемые марксисты, особенно ортодоксальные (в российском варианте), не только забыли, но и полностью извратили эту логически четкую и социологически обоснованную мысль.

В демократическом государстве мало говорить о разделении власти или федеративном устройстве, да 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 веке, у нас в поле зрения стояла личность, причем с харизматическими свойствами, которые в своем большинстве 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 почти все лидеры государства (большие и малые) после ухода из власти непременно обвинялись в ее узурпации, диктаторских замашках, забвении обещаний, использовании силы при решении тех или иных вопросов и во многом другом — неприглядном, 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 и жестко силовых. Стоило бы сначала во всем внимательно разобраться, отделить зерна от плевел, доброе от злого, а потом уже судить. Иначе за всем этим следует 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. Тоже произошло и в 1991 г., и

---

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 253.

актуальной и в наши дни. Политический режим — это *канал двуправленной связи* государства и общества, власти и людей. В одном направлении государство должно 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). И не от выборов до выборов или в дни референдумов, а постоянно, в мелких буднях житейской суеты. Власть для того и власть, чтобы помогать людям решать их проблемы.

*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 национальных 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» (курсив мой. — Г.А.)<sup>1</sup>. Жаль, что так называемые марксисты, особенно ортодоксальные (в российском варианте), не только забыли, но и полностью извратили эту логически четкую и социологически обоснованную мысль.

В демократическом государстве мало говорить о разделении власти или федеративном устройстве, да 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 веке, у нас в поле зрения стояла личность, причем с харизматическими свойствами, которые в своем большинстве 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 почти все лидеры государства (большие и малые) после ухода из власти непременно обвинялись в ее узурпации, диктаторских замашках, забвении обещаний, использовании силы при решении тех или иных вопросов и во многом другом — неприглядном, 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 и жестко силовых. Стоило бы сначала во всем внимательно разобраться, отделить зерна от плевел, доброе от злого, а потом уже судить. Иначе за всем этим следует 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. Тоже произошло и в 1991 г., и

---

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 253.



в скором времени опять пришлось заниматься тем самым. Постоянно игнорируется институализация политического режима, посредством которого ограничивался бы его субъективизм.

Власть не тогда власть, когда она хочет, а когда она может и добивается своего. Нужны поэтому конституционно и законодательно закрепленные и организационно обеспеченные *технологии демократического политического режима*, особенно в тех направлениях деятельности государства, которые связаны с применением его властной силы. Если такие процедуры и операции, формы и методы соблюдены, то государство, его руководители вправе использовать в интересах защиты общества, гарантированности его исторического будущего любые законные средства. В противном случае демократия превращается в пустое слово, которое каждый демагог употребляет в своих корыстных интересах. 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 как раз из-за нерешительности, трусости и безразличия власти. *Демократия есть организация и поддержание условий*, при которых люди могут спокойно, безопасно и свободно (кстати, по отношению друг к другу) заниматься созидательным трудом и обустройством своей частной и общественной жизни.

*Особенностью политического режима* является то, что он абстрактные, и на словах обычно звонкие и правильные, положения переводит в конкретику, в технологии решения тех или иных проблем, ведет к прямому соприкосновению власти и человека, его судьбы. Здесь преодолевается много передаточных звеньев (государственных органов и должностей), каждое из которых в общий процесс

властеотношений привносит что-то свое субъективное, ведь порой приходится реагировать на непредвиденные обстоятельства и факторы, что нельзя не учитывать. Осуществление демократии — слишком серьезное дело, чтобы к нему относиться легкомысленно.

Поэтому 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 независимость 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 мы весьма мало преуспели в реализации тех демократических принципов, под которыми начинались преобразовательные процессы 1990-х годов. До политического режима, адекватного требованиям демократического правового федеративного государства, сравнимого по параметрам с западным, все еще далеко.

Политический режим, гарантирующий демократию, должен составлять диалектическое единство развитых, апробированных и прочных государственно-правовых институтов и высокопрофессиональных и нравственно чистых политиков. В этом — надежда.

## **15.2. ФОРМЫ ДЕМОКРАТИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

Приходится констатировать, что российскому сознанию навязывается весьма ограниченное и превратное понимание демократии, сводящее ее, по существу, к референдумам по поводу кого-то или чего-то и избирательным кампаниям с участием незначительной части взрослого населения, а также к свободе средств массовой информации писать и говорить, что и как им хочется. Поэтому-то и демократизм государственного управления часто исчерпывается получением доверия или избранием. А там, мол, каждый сам знает, как ему править.

На самом деле все гораздо сложнее, глубже и многограннее. Уже не говоря о том, что 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., и т.п.

Здесь же речь идет о демократии в государственном управлении, которое, следуя духу и букве Конституции Российской Федерации, должно, наверное, формироваться и реализовываться в иных формах и процедурах, чем в прошлые времена. Выбор в данном аспекте узок: или государственное управление России будет подлинно демократическим и страна начнет 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 же без конца повторять одни и те же (однотипные по содержанию и причинам) ошибки и ходить по бесконечному кругу заблуждений.

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: общи собрания граждан, конференции и съезды их представителей (в рамках местного и территориального общественного самоуправления). Непосредственной формой участия граждан в государственном управле-

нии являются их обращения-предложения по вопросам государственной жизни.

Не следует придерживаться мнений о том, что народ все знает, понимает, видит, умеет и пр., навязываемых как раз теми, кто меньше всего в них 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. Думается, что *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. Поэтому 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? На началах демократии он делает только первые шаги. Все 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. В конце концов, 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 и учить людей посредством их демократии. С точки зрения логики истории и теории нельзя предложить ничего иного.

Однако чем больше мы идем по пути реализации Конституции Российской Федерации 1993 г., принятой всенародным голосованием (референдумом), тем реже власть предрержащие обращаются

к гражданам страны за советом по актуальным вопросам жизнедеятельности. Общая социально-экономическая и политическая ситуация, которая создана в результате преобразований, стала такой, что многие руководители просто боятся выносить вопросы на суд людей. Разочарование и отчуждение людей от властных структур чувствуется и во время выборов: на избирательные участки приходит все меньше избирателей и все больше их голосуют против всех. Это — очень опасные тенденции, над источником и последствиями которых стоило бы серьезно поразмышлять.

Важная роль в обеспечении демократизма государственного управления принадлежит **представительной форме демократии**. Это — специфическая связь общества и государства через свободно выбираемых гражданами лиц, уполномоченных выражать их интересы и волю и закреплять посредством законов и других нормативных правовых актов. Признание Конституцией Российской Федерации 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 многими комментариями, положения статьи Конституции о том, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны, а представительные органы законодательствуют. Необходим постоянный анализ того, что и как вследствие разделения государственной власти и самостоятельности соответствующих органов влияет на рациональность и эффективность государственного управления общественными процессами, и 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 ее овладеть законодательной властью и использовать в определенных целях и направлениях. Значит, прежде всего, само общество должно быть в известной мере консолидировано, достичь чего не так-то просто. Существование множества партий, движений, политических деятелей свидетельствует лишь об имитации политики, ибо никак не может быть, условно говоря, тысячи

взглядов, концепций и программ в вопросах развития общества. Кстати, исконная «раскольность» российского сознания проявляется и здесь.

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, 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 более-менее адекватно волеизъявление избирателей и фактический состав депутатов того или иного представительного органа. 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, наконец, не только и не столько система сдержек и противовесов между представительной законодательной и исполнительной властью (их конкретными органами), сколько *координация* и *взаимодействие*. Власть (любая!) существует не для власти или самолюбования тех, кто ею в данный момент обладает, а для реального управления общественными процессами. И главное в ней — это умение использовать власть 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 замысловатые узлы и помогать в их преодолении. Как и 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. За прошедшие годы здесь вроде бы преуспели. Но от обилия законов мало что меняется в обществе 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 первых руководителей соответствующих органов, а только с этого начинается. 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, дублированию и нестыковкам. Намеченные в этом направлении реформы внесли кое-какие изменения, но пока не обдумываются пути повышения активности государственного управления.

Многое зависит соответственно от использования **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. Жаль, что это медленно осознается и диктат субъективизма «сильной» личности в самых разных органах исполнительной власти продолжается.

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 демократизма в некие «закрытые» (с наложенным табу) органы, в усилении судебного контроля за законностью и обеспечением прав и свобод человека в управленческих процессах и по иным аспектам.

Главное, что необходимо, это 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. Надо его осваивать по всем направлениям и аспектам.

### 15.3. БЮРОКРАТИЗМ: СУЩНОСТЬ И ФОРМЫ ПРОЯВЛЕНИЯ

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 дел, она не имеет возможности их контролировать. В результате — единственной действительной властью страны является канцелярия»<sup>3</sup>.

Буквально через несколько лет после Октябрьской революции ее инициатор и 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. мы «мягко» обозначили периодом авторитарного бюрократизма. Не прошло и нескольких лет демократической России, как вновь все

<sup>1</sup> См.: 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.

<sup>3</sup> Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 398.

ощущают и говорят о том, что сегодняшний государственный аппарат погружен в бюрократизм.

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 оценивалась, оно исследовано весьма слабо.

Можно выделить три подхода к характеристике бюрократизма. Наиболее распространенный подход состоит в том, что бюрократизм описывается по следующим аспектам:

- деформации сознания, наступающей под влиянием работы в аппарате управления, ведущей к тому, что у соответствующей категории лиц возникает особое функциональное сознание, «корпоративная» этика и психология;
- низведению бюрократических проявлений до низового исполнительского уровня, где, мол, маленькие чиновники творят свой произвол над зависимыми или обращающимися к ним людьми (простыми гражданами);
- господству канцелярии, торжеству формалистики, заседательству и бумаготворчеству, превалированию буквы инструкции, приказа над сущностью дела.

Все фиксируемые здесь черты отражают, разумеется, бюрократизм, схватывают его внешние, видимые очертания, но вряд ли можно считать достаточной социально-психологическую характеристику бюрократизма. Точнее, наверное, будет сказать, что бюрократизм представляет собой определенный *социальный (общественный) институт*, который создается, поддерживается и воспроизводится какой-то 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.

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 со-

временной культуры, — рациональное жизненное поведение на основе *идеи профессионального призвания*<sup>1</sup>, и исходя из него признал бюрократию самым чистым типом легального господства. Следуя такой трактовке, в одной из новейших американских публикаций по менеджменту бюрократия определяется как тип организации, для которой характерно 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 пишется 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 выражения:

- бюрократия есть «*государственный формализм*» гражданского общества;
- бюрократия составляет, следовательно, особое, *замкнутое общество* в государстве;
- бюрократия есть мнимое государство наряду с реальным государством, она есть спиритуализм государства<sup>3</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.

<sup>1</sup> Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем. М., 1990. С. 205.

<sup>2</sup> См.: Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. М., 1992. С. 682.

<sup>3</sup> См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 270—272.

В управлении, в общем-то, действует принцип семи взаимодействующих единиц, подлежащих управляющим воздействиям с одной «точки» (руководителя). Поэтому уже три взаимодействующих звена (7 x 3) требуют координирующего звена в виде дополнительного руководителя и его заместителя (на случай отсутствия руководителя по разным причинам) и тем самым превращения в структуру 18 работающих и 5 управленцев (может быть, и с дополнительными функциями). Три таких структуры, в свою очередь, нуждаются в управляющем звене, причем не только в числе одного руководителя и его зама, 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 государство.

Этим — объективным — основанием определяется необходимость (потребность) упорядочения, организованности, структурирования, регулирования, контроля, ответственности и других моментов, возникающих из действия власти. Их можно, конечно, обозначать (по М. Веберу) понятием «бюрократия». Но даже он чаще пользовался понятиями «рациональное», «рационализация», четче отражающими его же собственные размышления. Суть бюрократии в другом.

*Бюрократия* (бюрократизм как производное явление) представляет собой такую форму осуществления власти (прежде всего государственной), при которой имеет место подмена общей воли организации (общества, граждан) волей группы лиц. Причем не легитимное опосредование общего в частном, которое происходит путем выборов, официального поручительства, управомочивания 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 и государственных служащих. Но главная причина носит субъективный характер и обусловлена благоприятными возможностями власти в реализации некоторых запросов людей.

В нашем 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. Вот эта-то 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*, порой, но редко, и духовные, а иногда и интимные. Власть способна мгновенно решать личностные проблемы, на которые в иной ситуации человек тратит десятилетия упорнейшего труда. И пора, видимо, перестать наивно трактовать нацеленность на власть как озабоченность благосостоянием общества.

Реалии истории и современности убедительно показывают, что при бюрократизме идет подмена не 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, неплохо описанное в научной и художественной литературе. 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. Власти в таких случаях делают вид, что они действуют от имени и по поручению всех и что они ни говорят и ни вершат, то все якобы во благо всех, по их представлению и желанию, для их пользы и

развития, хотя последние, т.е. все (общее), имеют по соответствующим вопросам иное, часто прямо противоположное мнение. Остальное же, о чем много пишут, — канцелярщина, волокита, формализм, чиновничество, многоначалие, многописание и т.д., и т.п. — есть не что иное, как атрибутика бюрократизма, его оформление, сокрытие за «внешним» сути «внутреннего» — использование власти ради личной корысти.

Нельзя не видеть и того, что бюрократизм подпитывается и самим обществом, особенно его бизнес структурами. В 2003 г. появились цифры о взятках в государственном аппарате за год — 18 млрд долл. по официальным оценкам и 36 млрд долл. по неофициальным. Но все почему-то акцентируют внимание на том, что берут, игнорируя то, что дают. И дают, наверное, чаще 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. И, логично, что всякая услуга должна оплачиваться, причем как официально, так и, само собой разумеется, 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 находился 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 «вольнлюбивые» 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 только тем же самым 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 здесь ограничено весьма 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» рождено греческими полисами, то есть достаточно давно. Длительное время существует понятие «бюрократия», которое характеризует своеобразную форму осуществления власти, создавшую и соответствующий стиль. Между этими, в какой-то мере антиподными, 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 как-то 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. Поэтому, думается, не надо создавать иллюзии насчет того, что стоит немного «поднатужиться», попринимать необходимые законы, погромче покричать о демократии и т.п., и в России установится демократический политический режим без каких-либо рецидивов бюрократии. Здесь простых ре-

шений 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 перепада между объемом и структурой потребностей и реальными возможностями их удовлетворения*. В результате, независимо от желания и воли 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. И здесь нет ничего зазорного, требующего критики. Надо понимать условия, в которых функционирует власть, что, разумеется, не отменяет необходимости поиска в любой ситуации оптимальных решений и действий.

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» любого субъекта Федерации, 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 десятилетних напряженнейших усилий всей страны. А пока что не только усилий, но и осознания актуальности такой проблемы нет<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы. М., 2002.



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 будет обуздать и придать им терпимые рамки. Долго еще придется считаться с неупорядоченным, инертным и конфликтным гражданским обществом, мало способным к тому, чтобы амортизировать властотношения и усиливать в них демократические проявления.

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 чуть ли не по любому вопросу общественной жизнедеятельности («Медлительность, сбивчивость исторического хода нас бесит и душит, 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 вопросу о власти и управлении. 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 этому «само», отработаны ли формы и методы самоуправления, какова социальная эффективность подобных нововведений, как все это осуществляется на практике.

Можно назвать и другие обстоятельства, мешающие и тормозящие процессы демократизации общества, государства и человека.

---

<sup>1</sup> Герцен А.И. Собрание сочинений. М., 1954—1965. Т. 20. С. 249.

Но это вовсе не свидетельствует о ненужности или невозможности данных процессов. Сказанным хотелось подчеркнуть новизну поставленных задач и выделить реальные трудности, стоящие 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. Хотя, исходя из мирового опыта, в целом, очевиден путь к демократическому политическому режиму, пройти его придется через «тернии». Главное — создать условия для постепенного осознания и освоения человеком новых условий жизнедеятельности, действительно пригодных для его благополучия и нравственного развития.

Пора усвоить, что 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.

Следовательно, *демократизация политического режима есть комплексный и исторически длительный процесс*, направляемый субъективно — путем использования и развития всех форм и механизмов демократии и выверяемый объективно — через реальные и конкретные проявления демократии в жизнедеятельности государства, его 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.

***Вопросы для размышления и дискуссии***

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?