#

#  Государственное управление: основы теории и организации. В 2-х тт. Учебник

# АННОТАЦИЯ

 ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ.

Козбаненко В. А.

Учебник впервые дает всестороннее и обстоятельное изложение совместных представлений о науке, искусстве и практике государственного управления на основе комплексного междисциплинарного подхода. Подробно освещаются закономерности и факторы социальной обусловленности, обоснованности и эффективности государственно-управленческих явлений в жизнедеятельности современного российского общества.

Авторы учебника - ученые и преподаватели ведущих вузов страны (МГУ им. М.В. Ломоносова, Государственного Университета управления, Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации), ответственные работники высших органов государственной власти (Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации , Конституционного Суда Российской Федерации), профессионально специализирующиеся по данной проблематике.

Учебник рассчитан прежде всего на студентов высших заведений, обучающихся по специальности "Государственное и муниципальное управление", а также на слушателей, проходящих обучение по программам дополнительного профессионального образования, повышения квалификации и переподготовки государственных служащих, их самообразования. Он будет полезен аспирантам и докторам, преподавателям и научным работникам, дейтсвующим специалистам органов государственной власти и управления.

М.: "Статус", 2002. - 366 с.

# РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

## Глава 1. Государственное управление как социальное явление

*Нет богатств без основы, ресурсов*

*без богатств и управления,*

*если нечем управлять.*

*Все связано, все соотносится,*

*все взаимозависимо: люаи и вещи*

*кругообразно вступают в разные*

*сочетания и ничто ни для чего*

*не является безразличным. Ш.-Э. Пасселье*

### § 1. Общее понятие и диалектика управления

*Искусство научного управления — это*

*эволюция, а не изобретение.*

*Ф. Тейлор*

Управление - субъект управления - объект управления - виды управления - самоуправление - признаки управления -взаимодействие - отношения управления - система - системность - социальная система - субъективный фактор - адаптивность - структурность - самоорганизация - предмет управленческого труда - качество управления - культура управления -принципы управления - законы управления.

Стремление понять любое современное социальное явление, тем более такое масштабное, сложное и социально значимое, как государственное управление, обязывает обратиться к его природе и сущности, в частности, к истокам и эволюции и управления, и государства. Такова теоретико-методологическая логика научного познания. Сущность и явление, хаос и порядок, объективное и субъективное, устойчивость и подвижность, часть и целое, дисциплина и инициатива, организация и самоорганизация, авторитет власти и власть авторитета и другие парные категории выступают как грани познания предмета, как движение мысли от явления к сущности, в частности в анализе и понимании систем управления различной масштабности и процессов управления ими.

Сложность государственного управления как социального явления объективно диктует необходимость междисциплинарного подхода к его восприятию и описанию с помощью ряда научных и учебных дисциплин. Проиллюстрируем эту необходимость категориальным рядом ключевых научных понятий, «причастных» к категории и практике управления вообще, государственного управления в частности. В этом ряду: система - культура - ценности - личность -государство - политика - управление - власть - право - труд - развитие. Логическая связь этих общенаучных категорий очевидна. Управление возникает из потребностей социальной общности, обеспечивает ее функционирование и развитие до системного состояния. Каждая система управления любого масштаба — это всегда социо-культурное поле: накопленный человечеством опыт, знания, система ценностей, норм и правил поведения, традиций и т.д. Другой вопрос, как этот опыт воспроизводится в процессе управления в конкретных системах и является ли он практически объектом управленческого внимания и труда? Каждая личность, включенная в микро- и макросистемы, является носителем социо-культурного потенциала и по-своему проявляет его во взаимодействии. Очевидны и сложны взаимоотношения личности и государства. Органично взаимозависимы категории: управление, политика, власть, право. Управленческий труд - не самоцель. Его важнейшая социальная миссия - обеспечивать не только нормальное функционирование микро- и макросистем, но и прогрессирующее их развитие. В условиях конкурентного взаимодействия и противостояния отдельных фирм и государств качество управленческого труда приобретает поистине историческое, политическое и стратегическое значение.

Социальная философия, принятая нами в качестве теоретико-методологической основы анализа государственного управления, выполняет две важные функции: мировоззренческую и методологическую. Первая формирует совокупность наиболее общих взглядов и представлений о сущности окружающего нас социального мира и месте человека в нем, вторая дает систему наиболее общих принципов подхода к теоретическому исследованию социальной действительности. В центре внимания той и другой, со времен знаменитого античного афоризма, - Человек как мера всех вещей. Великие мыслители последующего времени рассматривали в своих концепциях человека как чувствующий, мыслящий и творящий субъект. Невнимание руководителей разных уровней управления к этому субъекту - труженику, гражданину, потребителю правомерно рассматривать как явный признак кризиса управленческого труда из-за его непрофессиональности.

Управление имеет место во всех системах материального мира: в технических, биологических и социальных. Схожесть процессов управления в этих системах выявила и показала кибернетика - наука об общих закономерностях получения, хранения, передачи и переработки информации, которая разрабатывает общие принципы создания систем управления. Проблемы управления изучаются также целым рядом прикладных наук, таких как: философия управления, социология управления, организационное поведение, психология управления, история управления, экономика управления, право и управление, этика и культура управления и др.

Все многообразие подходов к определению понятия «управление» обусловлено многогранностью и сложностью этого уникального явления, которое очень трудно на современном этапе развития науки управления выразить единичным определением. Поэтому разные авторы видят это явление по-разному и формулируют определения социального управления по-своему, расставляя акценты на тех или иных его аспектах - это настраивание людей на труд; это особый вид деятельности, превращающий неорганизованную толпу в эффективную целенаправленную и производительную группу; балансирование в пространстве антиномий; сложное субъектно-объектное отношение; деятельность по созданию лучшего варианта будущего; властная форма закрепления социальных отношений людей; достижение целей с помощью знания, полученного из анализа, и др. Наиболее распространенное определение управления - целенаправленное воздействие субъекта управления на объект с целью перевода его в качественно новое состояние.

В литературе по управлению распространено устойчивое суждение о приоритете целого (системы управления различной масштабности) над частью. И, обычно, на этом движение мысли останавливается. Но диалектика не допускает такой однолинейности в анализе социальных явлений. Ведь управление существует и проявляется во взаимодействии субъекта и объекта управления и потому состояние и свойства системы зависят от свойств ее элементов, от характера их взаимодействия как по вертикали, так и по горизонтали. Очевидно, что такое уточнение должно быть отражено и в определении управления.

Управление - это процесс создания целенаправленного взаимодействия субъекта и объекта управления ради достижения социально значимых результатов. В таком определении (в отличие от названных выше) есть принципиально важные отличия. Во-первых, «воздействие» субъекта управления на объект из одностороннего явления превращается в их *«взаимодействие»,* что, бесспорно, более соответствует диалектике социальных систем. Во-вторых, введение в определение управления категории *«достижения социально значимых результатов»* ориентирует практику управления на четкое понимание социальной миссии каждой системы управления (от трудовой организации до общества в целом), повышает возможности для объективной оценки качества труда всех занятых этим видом деятельности на всех этажах системы управления. Как видно, все названные (но далеко не все перечисленные) определения отражают значимые в процессе управления факторы, грани, характеристики этого вида деятельности.

Как объективная реальность управление есть явление универсальное, поскольку имеет место во всех обществах, странах, во всех сферах общественной жизнедеятельности людей и во все времена человеческой цивилизации. Управление много «старше» государства. Обособлявшаяся семья в рамках своего рода и племени и вместе с ними уже имела прообразы современных функций управления, реализуемых государством и другими субъектами управления: заботилась о достатке продовольственных запасов, о воспроизводстве и сохранении потомства, о безопасности своего существования и т.д. Управление возникает там и тогда, когда появляется социальная потребность в нем. Поэтому генезис управления в социальных общностях можно понимать как исторически вычлененный из групповой совместной деятельности вид труда.

Всякое групповое взаимодействие ради достижения желаемого результата объективно предполагает определенное разделение усилий в группе, распределение ролей, координацию и регулирование индивидуальных действий. Чем масштабнее общность взаимодействующих, тем больше социальная потребность в управлении, тем большую социальную значимость приобретают личностные качества человека, выполняющего эту организующую деятельность. О социальной природе управления весьма образно высказался К. Маркс: «Скрипач сам управляет собою, оркестр нуждается в дирижере».

Государство в качестве дирижера, управляющего обществом, появилось значительно позже семьи и имеет свои определенные исторические рамки. Например, первобытнообщинный строй не знал государства. Современная идея гражданского общества, активно обсуждаемая и в нашей стране, - это новое социальное явление и историческая тенденция постепенного ограничения административного вмешательства государства в различные сферы жизнедеятельности людей. Соответственно усиливается потребность в налаживании механизмов самоуправления в низовых структурах общества.

Основными носителями социально-управленческих явлений выступают люди - субъекты и объекты управления, взаимодействующие в конкретных общностях различной масштабности. **Субъект управления** - это органическая структурно-функциональная составляющая социальной системы управления, это индивид или группа людей (коллегиальный орган управления), наделенный властными полномочиями принимать управленческие решения, оказывать волевое, интеллектуальное и нравственное влияние на других. Он выполняет ряд базовых социальных ролей, в том числе генератора идей и целевых установок, разработчика концепции управления и организатора процесса ее материализации и др. Социальный статус субъекта управления в иерархической структуре и в системе управления в целом определяется масштабностью (границами) и значимостью объекта управления. В отличие от субъекта управления **объект управления** - это та часть системы, которая материализует цели управления, исполняет управленческие решения, обеспечивает в итоге реализацию социальной миссии конкретной системы управления!

Субъект и объект управления взаимодополняют друг друга как субъекты умственного и физического, управленческого и исполнительского труда. В единстве этих противоположностей заложено диалектическое начало системы управления, поскольку субъект и объект управления - это теоретически расчлененная целостность, называемая социальной системой управления. Социальная природа управления, противоречивость элементов, отношений и процессов в системе управления, многогранность проблем теории и практики управления подсказывает, что все это плодотворно рассматривать с позиции социальной философии, позволяющей и обязывающей анализировать это социальное явление как глобальное с позиции всеобщего, особенного и единичного. Эти философские категории характеризуют процесс познания мира, получивший название «восхождение от абстрактного к конкретному». Абстракция противопоставляется конкретному, единичному и рассматривается как синоним «мысленного», «понятийного». Таково управление как абстрактно-всеобщее явление, имеющее место во всех обществах и во все времена. Особенное указывает на конкретную целостность и представляет собою единство и всеобщего, его отдельных свойств и признаков, и единичного. Особенное - это всеобщее, реализованное в единичном. Конкретное, единичное - определенный предмет (объект) во всем многообразии его связей и отношений, непосредственно данное и чувственно воспринимаемое целое (например, элементарная система управления - взаимодействие руководителя и исполнителя конкретной организации). Как видно, эти категории выражают объективные связи предметов, объектов, процессов и явлений, в том числе в системе и процессе управления.

Масштабность систем, их функциональное предназначение и другие факторы предопределяют виды управления, их иерархическую сопряженность. Например, общество как большая и сложная система включает социальное управление, в том числе и государственное управление, отраслевое, региональное, поселенческое (окружное, муниципальное); по сферам жизнедеятельности: управление экономикой, здравоохранением, просвещением, культурой и др.; по степени открытости систем: корпоративное, управление трудовыми организациями и др. Разновидность управления - самоуправление, - есть не что иное, как способность элементов системы делать жизнедеятельность этой системы предметом своего сознания и воли.

При всем разнообразии видов управления можно отметить нечто общее - сущностные признаки управления. Взаимодействие объективных и субъективных организующих факторов образует ту или иную систему различной масштабности. Так, общество как система для своего существования образует систему управления обществом - государство и соответствующий аппарат. Аналогичное происходит с трудовыми организациями. Отсюда один из первых сущностных признаков управления - *наличие в социальной системе механизмов самоуправления и самоорганизации.*

Иеходный сущностный признак управления - *целеполагание.* Это всегда опережение реальности, выход за ее рамки в желаемое будущее. Степень достижения намеченных результатов зависит от многих факторов: от реалистичности цели, обеспеченности ресурсами, восприятия целей исполнителями и др. Организующий потенциал цели тем выше, чем большего круга людей интересы и потребности она аккумулирует. Существенно и то, какими средствами обеспечивается движение к цели: «мускулами» или «извилинами», личным примером, опытом людей.

Еще один признак - органическая связь, *взаимозависимость субъекта и объекта управления,* наличие в организации социальной базы управления, тех исполнителей, которые материализуют цели, концепцию, принципы, стратегию управления. Этот признак свидетельствует о зависимости результатов и субъекта управления от качества труда и направленности организационного поведения сотрудников и потому обязывает быть внимательным к отношениям - предмету управленческого труда - между личностью и системой управления, к тому, насколько отлажены механизмы реализации взаимных ожиданий личности и организации (системы).

Чтобы организационное поведение индивидов больше соответствовало ожиданиям системы, она конструирует и воспроизводит *нормы, правила, культурные образцы поведения,* которые также рассматриваются как сущностные признаки управления. Их воспроизводство предполагает последовательную со всеми сотрудниками разъяснительную, просветительную и воспитательную работу, ориентированную на создание благоприятного социокультурного климата в организации.

Важным сущностным признаком управления является *власть.* Различают основания власти личностные и организационные (формальные). Социальная сущность управления проявляется в целях и методах реализации властных правомочий. Отсюда же и различия в стилях управления. В зависимости от того, какое основание власти преобладает в повседневном общении руководителя с сотрудниками, проявляется его авторитетность, степень доверия и готовности исполнителей к взаимосодействию с руководителем.

Многовековая практика управления отобрала и сформулировала еще один сущностный признак — *наличие иерархии в системе управления,* отношений субординации, власти и подчинения, свободы и зависимости, сопряженности уровней управления и, соответственно, управляемости системы и множества других проблем, вытекающих из характера взаимодействия и взаимоотношений между субъектом и объектом управления. Говоря же точнее, - отношений, вытекающих из взглядов, позиции, взаимосвязи субъекта управления и объекта. Анализ тенденций управления показывает ускорение в мировой практике перехода от «ковбойского менеджмента", от "господства" и «командного воздействия» к социальному партнерству и взаимодействию управляющей и управляемой сторон системы. Все больше предпочтение отдается принципу «власть вместе с...», а не «власть над...».

Сущностный признак управления - *право и обязанность руководителя принимать управленческие решения,* брать на себя личную ответственность за качество и негативные последствия принятых решений. Социально значимым результатом реализации этого признака ожидаются обеспечение порядка в системе управления и ее прогрессирующее развитие.

*Результаты, последствия управления -* еще один сущностный признак этого специфического вида труда. В качестве и результатах управления проявляются в итоге сущность и социальная значимость профессии менеджера, профессионализм работников аппарата (субъектов) управления, понимание ими своей социальной ответственности. Качество жизни людей напрямую зависит от качества управления, и поэтому им далеко не безразлично КТО и КАК управляет ими.

Рассматривая общую характеристику природы и диалектики управления, следует сказать о двух исторических этапах практики управления: о донаучном, эмпирическом, непрофессиональном, наиболее длительном, и научном, когда практика управления стала непосредственно предметом систематического научного изучения (с позиций исторического, социологического, экономического, политического, юридического; психологического и других областей знания), а его результаты - предметом обучения, профессиональной подготовки управленческих кадров.

Управление как процесс включает ряд всеобщих функций: планирование, организацию, мотивацию и контроль, которые реализуются этим видом деятельности. О названных функциях управления имеется обширная научная и учебная литература.

Анализируя и обобщая различные определения, виды и признаки управления, можно заключить, что *управление* понимается как *имманентное свойство, атрибут социальных систем* разной масштабности, как *деятельностный процесс* достижения определенных результатов и как *теоретическая* (идеальная) *модель,* парадигма этого явления в абстрактной форме. Эти три значения термина «управление» и рассматриваются в первом и втором параграфах данной главы.

Дальнейшее рассмотрение управления как социального явления требует определиться в двух смежных понятиях: «социальное» и «система». Философы, социологи, социальные психологи давно ищут ту элементарную единицу (подобно «товару» в политэкономии), с анализа которой можно было бы исследовать ту или иную социальную систему в целом. Исторически в качестве такой единицы назывались индивид, семья, родовая община, но все эти попытки не давали ответа на вопрос о сущностных признаках социального. Конструктивным прорывом стало суждение *К. Маркса* о социальном. Общество, по его мнению, это не совокупность индивидов, оно «выражает сумму тех связей

и отношений, в которых эти индивиды находятся друг к другу». По мнению другого социального философа, *П. Сорокина,* индивид или сотня индивидов не составляют социального явления, потому что индивид «представляет собой лишь физический, биологический или психологический феномен». Социальное же он усматривал в «значимом человеческом взаимодействии» и провозгласил его в качестве «родового социального явления».

Значительное приближение к пониманию управления как социального явления сделал *М. Вебер,* который ввел в научный оборот понятие «действие социальное». Социальным, по Веберу, действие становится лишь тогда, когда, во-первых, оно совершается сознательно, рационально осмысленно, во-вторых, когда оно ориентировано на поведение и реакцию других людей, на взаимодействие ^которыми он рассчитывает. Такую ориентацию он определяет понятием «ожидание». Управление социальными системами любой масштабности предполагает и осмысленность деятельности субъекта управления, и сознательность исполнителей, и взаимные ожидания субъекта и объекта управления друг к другу, и многое другое. В полном смысле «социальное» включает взаимодействие людей по горизонтали (в равных социальных статусах) и по вертикали (руководитель - исполнитель, начальник -подчиненный, лидер - последователь). И всегда это взаимодействие двух «Я», двух социо-культурных и психологических потенциалов. Это всегда разнообразие доминирующих мотивов, потребностей, интересов каждой из сторон. Потому-то далеко не всегда из двух «Я» получается «МЫ», ориентированное не просто на взаимодействие, а на взаимосодействие. Ведь взаимодействие может быть и деструктивным, т.е. стать противодействием. И в том и другом случаях состояние элементарной единицы социального будет различным, будет по-разному предопределять характер и результативность взаимодействия микросистемы в рамках большей системы (см. рис. 1).

Рис. 1. Элементарная социальная система управления

Исследовательская и практическая проблема в том, чтобы научиться в процессе управления анализировать и соизмерять разность и взаимодействие потенциалов субъекта и объекта управления, а также сторон взаимодействия «по горизонтали». Неумение субъекта управления преодолевать отчужденность исполнителей от системы, ее целей правомерно рассматривается как один из симптомов кризиса управленческого труда.

Эта модель воспроизводит элементарную единицу анализа взаимодействия субъекта и объекта управления. Между ними существует статусная и функциональная связь, взаимозависимость. Каждый из субъектов взаимодействия является носителем базисных социальных ролей личности -труженика, потребителя, собственника, гражданина и семьянина - и исполняет их с разной степенью осмысленности и подготовленности, в силу чего взаимные ожидания реализуются не всегда адекватно. Объективно между ними складываются отношения управления - отношения, возникающие по поводу распределения и использования власти, по поводу информации, дисциплины, инициативы, ответственности, а также распределения различных благ и ресурсов (заштриховано на рис. 1). Эта элементарная социальная система управления может быть определена как *единство взаимозависимых элементов.* По мере развития такой микросистемы расширяется ее исследовательское поле, которое уже может быть определено как единство взаимозависимых малых или/и социальных групп. По мнению американского психолога *Ст. Кови,* автора популярной книги «7 навыков высокоэффективных людей» (1998), взаимозависимость - ценность более высокая, чем независимость. Обратим внимание, что именно взаимозависимость придает совокупности элементов, частей ту или иную степень единства, целостности и устойчивости, а в итоге - организованности и эффективности. На практике очень важно, как осознают себя и эту взаимозависимость стороны взаимодействия на межличностном и межгрупповом уровнях. Ведь симптомы кризиса управления и социальной системы управления в целом проявляются в нарастающем и неуправляемом противоречии между объектом и субъектом управленческих отношений.

В рамках этой модели складываются и проявляются формальные и неформальные отношения, положительные и отрицательные санкции, оценки, суждения, которыми обмениваются стороны в процессе взаимодействия и т.д. В итоге формируется и проявляется межличностное и/или межгрупповое социо-культурное поле, включающее четыре группы явлений, которые в совокупности образуют реальную социальную ткань человеческих отношений в данной микросистеме. Во-первых, здесь сплетается сеть идей, взглядов, представлений, концепций, принципов, верований, дефиниций, в совокупности формирующих уже малогрупповое, «социальное сознание», «состояние умов», интеллектуальный потенциал социальной микроединицы. Во-вторых, сплетение норм, правил, предписаний, ценностей, ожиданий, которые образуют «социальные инструкции» для поведения, действия и руководителя, и исполнителя. Сеть интересов, жизненных шансов и перспектив, возможностей, падения или подъемы статусов, доступ к ресурсам образуют третий срез человеческих отношений организационного поля, называемый «социальной иерархией». И еще один срез - сеть взаимосвязанных действий: сотрудничества или соперничества, отчужденности, дружественных и враждебных, формирующих и разъединяющих группу, расширяющих или сужающих круг межличностных связей и т.д. Этот срез называется «социальная организация», он характеризует уровень согласованности, упорядоченности, организованности микросистемы, единства действий.

Краткая характеристика срезов (сетей) поля отношений управления требует при их анализе обратить внимание на два важных момента. Первый - в каждом из срезов анализа происходят постоянные изменения, процессы, которые не изолированы друг от друга, а взаимосвязаны причинно-следственной зависимостью. Второй - необходимость тщательного анализа процессов, происходящих в микроструктурах системы управления и их влияния на систему в целом и, наоборот, влияния макрособытий на изменения в микроструктурах. Исходя из этих посылок, можно изучать конкретную систему и процесс управления как сложную сеть человеческих (межличностных и межгрупповых) отношений в движении, в динамике, что больше соответствует природе социальных систем управления, включающих и психологические, поведенческие факторы.

Анализ литературы по управлению показывает, насколько многогранно это социальное явление, как велико разнообразие его характеристик и определений. Именно поэтому нельзя упустить принципиальное положение — реальными причинными силами социальных явлений всегда выступают люди, и только они, их поступки, что невозможно без участия всей совокупности психических факторов отдельного человека или группы людей. Уместно в связи с этим напомнить весьма плодотворную идею М. Ве-бера о необходимости искать важные детерминанты макроисторических процессов в микросфере человеческих мотиваций, ценностей и отношений, т.е. в психологической сфере, ориентируясь на «типичные мотивы» и «типичные образцы социального действия». Разделяя данный тезис, считаем возможным представить взаимозависимость процессов в микро- и макросистемах следующей структурно-логической схемой (см. рис. 2). Из нее видны связи (сообщающиеся сосуды) микросистемы - Я с малыми и более широкими социальными группами, социальными факторами и явлениями, связи вертикальные (по иерархии) и горизонтальные, связи единичного (индивида), особенного (малые группы) и общего (трудовая организация). Следующий шаг видения, анализа и оценки может иметь другую масштабность. Тогда в качестве единичного будет трудовая организация, особенного - поселенческая или региональная общность, а всеобщего - макросистема, общество в целом. Границы между микро- и макросистемами условны и прозрачны.

Конечно, схема на рис. 2, как и любая другая схема, не может исчерпывающе раскрыть то или иное содержание, в конкретном случае – механизмы взаимовлияния общего и единичного. Однако она помогает понять логику суждений и системно представить предмет анализа. Обратим внимание на объективную реальность - «матрешечную» совмещенность макро-и микросистем, на Я в этой совмещенности как главный субъект всех систем и социальных явлений, на психологические и социологические составляющие, потому что они основные естественные детерминаторы существования и поведения отдельного человека, и общности людей различной масштабности. Сплошные и встречные пунктирные линии - те самые прямые и обратные каналы «проникновения» множества факторов, предопределяющих состояние отдельных микросистем и макросистем в целом.

Любая система по природе своей диалектически противоречива. Как видно на схеме,>в системе имеет место управление и соответственно ожидается от включенного в нее человека самоуправление. Есть управленческие действия «сверху - вниз» (приказы, решения, призывы и т.д.) и необходимо «эхо» - обратная связь, сообщения о том, как это воспринято и выполняется. Очевидна необходимость поддерживать дисциплину и порядок в системе и столь же очевидна необходимость создавать условия для проявления инициативы, самореализации личности. Иными словами, любая социальная система - это сплошное единство противоположностей и взаимозависимостей. Поэтому диалектичность жизнедеятельности системы управления требует от субъекта управления умения диалектически мыслить и действовать. В связи с этим в теории и практике управления все больший интерес проявляется к «синергитическому эффекту», т.е. к созданию условий, когда результаты совместных действий выше простой суммы индивидуальных усилий, когда 1 + 1 = более 2.

Неоднократное использование термина «система» требует определенного комментария, поскольку он стал признанной общенаучной категорией Система - это упорядоченное множество элементов, взаимосвязанных между собой и образующих некоторое целостное единство. Различают три вида систем управления: машинные, человеко-машинные, социальные (системы «человек - человек»). От людей, занятых управленческим трудом, требуется обладание навыками, культурой системного видения и мышления. Адекватное представление о системе предполагает:

- видение элементов, компонентов системы;

- связи элементов системы;

- взаимодействие элементов системы между собой и системы с внешней средой;

- появление в результате взаимодействия новых явлений и процессов;

- состояние и свойства системы в результате действий элементов и среды;

— относительная обособленность системы от среды.

**Системность** - объективное свойство всех сложных объектов, с которыми приходится иметь дело в процессе управления. Особый интерес представляет понятие **«социальная система».** Она определяется как структурный элемент социальной реальности, определенное целостное образование, основными элементами которого являются люди, их связи и взаимодействие. Это - объединение людей, совместно реализующих некоторую программу или цель и действующих на основе определенных норм, процедур и правил. В отличие от общего понятия «система» социальная система имеет ряд дополнительных значимых признаков: иерархия статусов элементов, наличие в системе механизмов самоуправления, самосознание объектов и субъектов управления, система ценностей, формальные и неформальные отношения и др.

В социальной практике конкретных управленческих ситуаций важной составляющей управленческого труда является так называемый **субъективный фактор.** Приобретая реальность, субъективный фактор существенно влияет на качество и результаты управления.

Важным свойством социальных систем является их **целостность** В этом качестве система выступает как элемент социальной реальности. В то же время она сама внутренне представлена элементами, связи и взаимодействия между которыми упорядочены, формализованы. Целостность характеризуется не только пространственными признаками, но главным образом *силой сцепления, связей* между элементами системы, между субъектом и объектом управления прежде всего. Целостность системы сохраняется до тех пор, пока энергия связей элементов внутри системы превышает энергию связей этих же элементов с элементами других систем, например, текучесть кадров в трудовых организациях, эмиграция в другие страны и т.п. Разрушающе действует на состояние системы отчужденность элемента от системы, ее руководителей.

Другое важное свойство систем - их адаптивность. Приобретая относительную автономность, каждая система в то же время остается зависимой от окружающей среды, ее динамики. Поэтому в процессе управления, в соответствии с законом выживания, необходимо обеспечивать внешнюю адаптацию систем, а с другой стороны - внутреннюю интеграцию всех элементов, адекватную требованиям внешней среды. В такой философии существования проявляются уникальность и самостоятельность микро- и макросистем, их способность формулировать и реализовывать стратегию эффективного управления и выживания.

Поведение системы в целом обусловливается не столько свойствами ее элементов, сколько свойствами структуры, т.е. тем, как расположены и как взаимодействуют элементы системы (статусные и функционально-ролевые аспекты). В **структурности** как свойстве системы особое значение имеет взаимодействие элементов «по вертикали». В условиях, например, Российской Федерации, при ее огромных территориях, разных уровнях развития регионов и разнообразии климатических характеристик, множестве субъектов федерации весьма острой остается проблема целевой (правовой, информационной, социально-психологической и т.д.) сопряженности всех уровней управления. Степень совершенства иерархической вертикали - одна из ключевых проблем организации в аппарате управления всех уровней.

Способность систем к самоуправлению, **самоорганизации** - еще одно их значимое свойство. Общее состояние систем зависит напрямую от качества управления, способности к самоорганизации. Каждое свойство проявляется в диалектическом единстве противоположностей: от хаоса к порядку, между частью и целым, верхами и низами, сочетанием управления с самоорганизацией элементов системы. Такое единство взаимодействующих противоположностей имеет место в социальных системах различных масштабов. Профессионализм и искусство управления проявляются в умении выбирать оптимальные управленческие действия (цели, время, ситуацию, решение, формы, методы, стиль, культуру) между названными полярностями и с учетом типа и состояния конкретной системы управления.

Возникновение каждой социальной системы происходит под влиянием объективных и субъективных организующих факторов. В структуре первых: значимые потребности общества, отраслей народного хозяйства, поселения, конкретной организации или отдельного человека; законы, указы, уставы и другие нормативные документы; уровень развития производительных сил (от водяной мельницы до автоматизированной системы управления); пространство и время как объективно действующие факторы; социальные роли как модели ожидаемого поведения; принципы управления, традиции и другие культурные универсалии. В числе вторых: цели, организующий их потенциал; полезность совместной деятельности (общность интересов); доверие между людьми, между руководителем и исполнителями особенно; личность руководителя, его организаторские способности и лидерские задатки; инициативность и предприимчивость индивида или группы людей; собственно организационно-управленческая деятельность, ее совершенность. Совокупность этих - объективных и субъективных -системообразующих факторов воспроизводит устойчивую сеть функциональных связей, взаимозависимостей, обмена, порядка и развития, т.е. воссоздает систему, удерживает ее в состоянии равновесия (гомеостазиса). По мысли *А. Богданова* — автора книги «Всеобщая организационная наука тектология», общество как система демонстрирует «подвижное равновесие», разумеется, когда хорошо управляется.

Для нормального функционирования социальной системы необходимо, чтобы она, по мнению автора структурно-функциональной теории *Т. Парсонса,,* удовлетворительно «решала» четыре фундаментальных задачи: поддерживала ценностные образцы системы, обеспечивала внутреннюю интеграцию, добивалась целей системы и обеспечивала эластичную адаптацию системы к динамичным изменениям среды. Очевидно, что процесс решения каждой из четырех задач должен управляться, и только тогда состоится «самоорганизация системы», по выражению одного из основоположников кибернетики *У. Эшби,* повысятся возможности не только нормально функционировать и выживать, но и развиваться. Этот вывод правомерен для анализа и совершенствования не только больших, но и малых систем управления.

Определившись с «системой» и элементарной единицей социального в системе управления различной масштабности, рассмотрим принципиальный, значимый для жизнедеятельности системы характер внутрисистемного взаимодействия субъекта и объекта управления, управляющих и управляемых социальных групп. История управленческой мысли и практики управления дает немало поучительных примеров для восприятия и понимания современных реалий. Одна из древнейших проблем - проблема свободы и зависимости в отношениях между субъектом и объектом управления, централизации и децентрализации власти и правомочий в системе управления. Литературные источники указывают, что еще 1600 лет до н.э. в Древнем Египте активно обсуждались проблемы централизации в организации управления. А еще на тысячу лет раньше, т.е. 2600 лет до н.э. обсуждалась другая полярность отношений управления - децентрализация в организации управления. История показывает, что одной из причин распада больших и сложных систем управления (политических, экономических) является ненайденная мера оптимальности взаимодействия между центром и периферией.

Другой значимый для анализа проблем управления аспект, смежный с предыдущим, - органическое единство субъекта и объекта, управляющей и управляемой подсистем в конкретной системе управления. «Организатор, -писал А. Богданов, - не может вполне отделить себя как самостоятельное «Я» от исполнителей: он им соотносителен, без них он немыслим, как и они без него; логической невозможностью является организатор без исполнителей и исполнители без организатора». Несколько позже итальянский политолог и социолог *Г. Моска* в своей книге «Правящий класс» применительно к государственному управлению развивал идею необходимости и вечности разделения всякого общества независимо от форм государственного устройства на два класса: «политический класс», т.е. правящую элиту, и неорганизованное большинство - управляемый класс. «Первый, - писал Г. Моска, -всегда менее многочисленный, выполняет политические функции, монополизирует власть и наслаждается преимуществами, источник которых -власть, в то время как другой, более многочисленный класс, контролируем первым. Класс управляемых доставляет правящему классу материальное обеспечение, необходимое для функционирования политического организма». Однако автор этой концепции оставил без ответа очень острые и на сегодня вопросы: какие социальные ценности создаются трудом управляющих, может ли быть вечным разделение любой системы управления на «тружеников» и только «потребителей», что может быть большей социальной ценностью: беспросветное господство одних над другими или сотрудничество, - социальное партнерство, стремление управляющего и управляемого классов к взаимосодействию?

Актуальность подобных вопросов понимал *А. Смит,* поставив их в работе «Исследования о природе и причинах богатства народа». «Великие нации, - писал он, - никогда не беднеют из-за расточительства и неблагоразумия частных лиц, но они нередко беднеют из-за расточительства и неблагоразумия государственной власти». Речь по существу идет о взаимодействии государства и общества, об анализе социальной ценности труда тех «самых уважаемых сословий общества», которые «подобно труду домашних слуг, не производят никакой стоимости», а «содержатся за счет продукта труда других людей. И когда поэтому число их увеличивается сверх необходимого, они могут потребить за год столь значительную часть этого продукта, что не останется достаточно для содержания производительных работников, чтобы воспроизвести его в следующем году». В такой ситуации трудно представить" государство в собирательном образе «труженика», скорее уместно, по логике Смита, эту социальную группу, называемую госаппаратом, отнести к «потребителям». К вечным потребителям, и только? Это положение требует ответа как минимум на два вопроса.

Первый - как складывается взаимодействие между государством и тружениками, теми, кто действительно занят производительным трудом, созданием материальных или духовных ценностей? Общество как система, как социальная, экономическая и политическая целостность не имеет исторической перспективы, если «государственные люди» не хотят или не могут овладеть высшим, диалектическим мышлением. В зависимости от того, помогают ли правительство и государство в целом труженику совершать нужную людям и обществу полезную работу или не «видят» диалектики части и целого, государство, по мысли *Ф. Энгельса,* может либо способствовать развитию взаимодействия государства и труженика и, таким образом, развитию общества, либо тормозить этот процесс. Актуализация .идеи гражданского общества повышает интерес ученых и политиков многих развитых стран к выработке стратегии оптимизации взаимодействия государства и общества, позволяющей, по выражению Маркса, произвести «обратное поглощение государственной власти обществом, когда на место сил, подчиняющих и порабощающих общество, становятся его собственные живые силы». Речь, конечно, о созидательных силах человека - труженика, гражданина, собственника, обладающего определенным уровнем экономических и политических знаний и способного к самоуправлению и управлению делами системы.

Второй принципиальный вопрос из размышлений А. Смита - о роли и месте человека в системе управления, об отношении «государственных мужей» к тем, кто действительно своим трудом содержит «государственную машину». Тот или иной стиль управления в конкретной организации или стране в целом - это обязательно проявление сугубо индивидуальных свойств: психологических, мировоззренческих, нравственных, профессиональных и ряда других. Каждый человек - это система, целостность, полностью или частично включенная в другую (другие) большие системы, где реализуя себя, он оказывает соответствующее влияние на них. Жизнь убеждает, что далеко не всегда влияние индивидов конструктивно и благотворно, в том числе тех, кто призван «держать бразды правления». Это явление наблюдали уже мыслители античности. В частности, *Платон,* много и плодотворно работавший над проблемами государственного управления, очень заботился о необходимости разработки таких законов, которые могли бы застраховать общество от ошибок, произвола и слабостей правителей разного уровня. Этой проблеме - личности правителей и политической культуре народа -посвящено множество исторической, научной, художественной и мемуарной литературы. Отставание же с развитием политической культуры населения и неразвитость механизмов отбора и выбора самых достойных - первейшее условие узурпирования власти, злоупотреблений властью, манипулирования общественным сознанием, что приводит к унижению человеческого достоинства граждан и тружеников. Народ, его правители, недооценивающие культурный фактор развития, обрекают себя на роль догоняющих или обреченных в мировом процессе.

Формирование общего представления об управлении включает знание о нем как разновидности общественно-необходимого труда. Напомним, что потребность в управлении возникает не «в воздухе», а в реальной совокупности взаимодействующих людей, в конкретной трудовой организации, в системе. Любая система для функционирования и выживания самоорганизуется, самоуправляется. В рамках системы управленческий труд органически сочетается с трудом других социальных, профессионально-квалификационных, демографических и других групп. Система как целостность не может функционировать без труда управленцев, равно как и без труда различных групп исполнителей. Их органическая взаимосвязь имеет диалектический характер. В частности, алгоритм труда руководителя (управленца) в основном совпадает с алгоритмом труда токаря, ткачихи, швеи и т.д. и может быть представлен следующим образом: субъект труда -> цели труда -> предмет труда -> средства труда -> методы труда -» рабочие операции *->* результаты труда -> критерии оценки результатов труда. Процесс труда так же важен, как и желаемый результат, поскольку процесс труда «угасает» в продукте трУда. И здесь уже начинает появляться особенное, специфическое в труде руководителя, токаря и др. Различие предопределяется прежде всего разными предметами труда, которые по закону соответствия обусловливают выбор средств и методов работы в связи с тем или иным предметом. Соответственно будет различаться продукт труда и руководителя, и токаря, и др. Возникает необходимость определить, что является предметом управленческого труда.

Попытки разобраться в специфике и продуктивности управленческого труда вне четких представлений о предмете этого вида труда оказываются неперспективными, методологически тупиковыми. У предмета и продукта труда - одна природа, их классификационные признаки органически взаимосвязаны. У токаря, работающего с металлической заготовкой, не может в качестве продукта быть пряжа как у прядильщицы или тканевое полотно как у ткачихи и наоборот. Поскольку «социальное» - это взаимодействие двух человек в микросистемах управления и взаимодействие социальных групп в макросистемах, объектом труда руководителя остается человек (экономический, социальный и психологический), его взаимодействие с организацией (системой управления) в целом. **Предметом** же **управленческого труда** выступают *сознание, поведение и деятельность человека,* его социальные свойства как элемента системы управления. Работа руководителя с исполнителем - это всегда не только приказание и требование его выполнения, но еще и объяснение целей управления, смысла принятых решений, культивирование социально значимых ценностей и норм организационного поведения, это привнесение в сознание образа будущего (например, «организационная культура») и ряд других управленческих процедур. По образному представлению *Б. Пастернака,* это есть «управление теченьем мыслей». Целенаправленная, профессионально грамотная работа руководителя с этим предметом способствует развитию личности исполнителя, формирует личностную установку сотрудника на цели организации, повышает осознание им сопричастности и нужности данной организации – в итоге мотивирует его трудовую и социальную активность. Результатом (продуктом) труда руководителя, таким образом, становится *приращение интеллектуального, нравственного и организационного потенциала конкретной системы управления.*

В системе управления любой масштабности руководитель объективно оказывается приемно-передающим информационным центром. Многообразная информация, поступающая к нему по различным каналам, анализируется, оценивается, преобразуется (из ориентирующей в директивную, из входящей в организационно-нормативную, стимулирующую и т.д.), адресуется исполнителям, материализуется в различных формах: в приказах и распоряжениях, в решениях по конкретным проблемам и ситуациям, в стратегических идеях и принципах управления и т.д. Иными словами, *информация* -также предмет управленческого труда. Значение этого предмета в практике управления трудно переоценить, поскольку информация выполняет важнейшую социальную функцию - ориентирует поведение людей, существенно предопределяет их организационное поведение. В современном мире постоянно возрастает устойчивая потребность людей в информации по широкому кругу вопросов. Проблема в том, что нередко руководители недооценивают социально-управленческую значимость информации как организующего инструмента управления.

Сложен и многогранен еще один предмет управленческого труда - *отношения,* которые объективно складываются в любой социальной системе. Это прежде всего отношения, возникающие между людьми как субъектами труда в силу группового или общественного разделения труда (функциональные, служебные, формальные), межгрупповые или межличностные (менее формализованные) взаимоотношения на основе разделяемых или неразделяемых норм и ценностей в зависимости от восприятия и понимания друг друга. Умение руководителя понимать диалектику объективного и субъективного начал в жизнедеятельности системы управления, при анализе проблемных ситуаций и принятии решений по ним - свидетельство культуры мышления и профессионализма. В противном случае возникает опасность проявления субъективизма и соответственно - негативных последствий для людей конкретной организации или общества в целом.

В современной России все актуальнее становятся проблемы отношений собственности: между работодателями и наемной рабочей силой, между учредителями, владельцами контрольных пакетов и акционерами и т.д. В связи с этим особое значение приобретает мировоззренческая и нравственная позиция руководителя: его отношение к подчиненному как средству достижения целей, как к рабочей силе (человеку экономическому) или как к цели (к человеку социальному и психологическому, испытывающему потребность в уважении и самореализации). Вопрос о характере отношений между субъектом и объектом управления - коренной вопрос социологии и политики управления, поскольку этим предопределяется наличие или отсутствие у руководителя любого ранга социальной опоры, базы, которая может реализовать цели управления. Практика показывает, что некоторые руководители не придают должного значения одной из важных управленческих аксиом, другие же просто не знают, к чему она их обязывает. Суть же ее в том, что цели управления, намерения руководителей реализуются усилиями подчиненных, усилиями непосредственных исполнителей. Эту аксиоматическую управленческую мысль знали и ценили деловые люди нашей страны, опубликовавшие в 1912 г., приведенные в книге И.Д. Ладо-нова «Практический менеджмент» (1992, 1995), «Принципы ведения дел в России». Один из принципов гласил: «Люби и уважай человека. Любовь и уважение к человеку труда со стороны предпринимателя порождает ответную любовь и уважение. В таких условиях возникает гармония интересов, что создает атмосферу для развития у людей самых разнообразных способностей, побуждает их проявлять себя во всем блеске».

По мере увеличения масштабности системы управления (от трудовой организации до общества в целом) актуализируется проблема сопряженности уровней управления: проявление исполнительской дисциплины низовыми структурами в ответ на решения «верхов», налаживание «верхами» устойчивой информационной обратной связи, адекватное толкование «низами» управленческой стратегии верхних уровней и отношение «верхов» к местным инициативам. Нередки случаи, когда негативные межличностные отношения руководителей смежных уровней переносятся на систему управления в целом. Анализ целевой сопряженности уровней управления и мер по совершенствованию «вертикального управления», механизмов взаимодействия микро- и макросистем, бесспорно, позволяет повысить степень организованности и продуктивности конкретной системы управления, ее управляемость и устойчивость.

Взаимодействие людей в системе управления всегда опосредовано общением. Поэтому повышение лично руководителем культуры общения, внимание к технике и методике общения сотрудников - это работа с предметом, результатом которой будет повышение организационной культуры, оздоровление морально-психологического климата.

Также сложен и многогранен еще один предмет управленческого труда *-условия жизнедеятельности людей* ( условия труда, быта, отдыха, развития, правовая и экологическая защищенность, уверенность в будущем и др.). Все эти параметры отражают жизненно значимые для каждого человека потребности и потому не могут быть вне процесса и содержания управленческого труда. Прогрессирующее улучшение условий жизнедеятельности людей - наиважнейший продукт управленческого труда и один из критериев оценки качества управления в любой системе: в трудовой организации, в муниципальном округе, городе или стране в целом. Работа с этим предметом обязывает руководителей всех уровней постоянно учитывать закон возвышения потребностей. Понятно, что отношение граждан, избирателей, сотрудников к органам власти и управления, к их руководителям напрямую зависит от их ориентированности на этот предмет управленческого труда и умения, в конечном счете, добиваться заметного улучшения условий жизнедеятельности людей. А это напрямую связано с качеством управления.

*Качество управления* - актуальная, социально значимая проблема. В самом деле, каждому гражданину, труженику и налогоплательщику, собственнику и семьянину, потребителю далеко не безразлично, КТО и КАК, в ЧЬИХ ИНТЕРЕСАХ управляет конкретным предприятием, акционерным обществом, регионом или страной в целом. История разных государств и обществ свидетельствует, что ответы на эти вопросы были преимущественно в пользу тех, кто властвует, распределяет, подписывает, а не тех, кто действительно создает материальные или духовные ценности, кто содержит управленцев и обслуживающий их аппарат. В современной реальности ценность качества управления признается наиважнейшей в системе ценностей общества, поскольку именно **качество управления** - первопричина и гарантия сохранения и преумножения значимых для людей ценностей, таких как безопасность жизни, сохранение здоровья, стабильность общества, уверенность в будущем и др. Поэтому в науке, политике, в реальной жизни людей все больше обостряется вопрос: какие социально значимые ценности создаются трудом управленцев, как качество управления влияет на качество жизни людей? Следовательно, *качество жизни* - наиважнейший предмет и продукт управленческого труда, оно определяется по многим параметрам существования человека в природной и социальной среде.

Методы статистики, социологии и психологии позволяют получать достаточно широкую информацию, чтобы обеспечивать объективные условия и качество жизни людей, характеристики их реального и прогнозируемого поведения, что, естественно, крайне необходимо для субъектов власти всех уровней управления. Структура социальных индикаторов представлена многими показателями. Например, социо-культурные установки и взгляды включают такие показатели, как:

- основные мировоззренческие ценности людей;

- отношение к формирующейся социальной системе;

- отношение к частной собственности (в том числе на землю);

- отношение к плановой и рыночной экономике;

- представление о социальной справедливости;

- взгляды на социально-экономическую дифференциацию, на богатство и бедность;

- представление о социальных функциях, критериях и необходимых размерах помощи «слабым» группам (престарелым, инвалидам, безработным, одиноким матерям, многодетным семьям и др.);

- религиозность: распространение, глубина, динамика;

- особенности нравственного сознания;

- национальное самосознание и национальная нетерпимость;

- удовлетворенность разными аспектами жизни, уверенность в завтрашнем дне;

- наиболее беспокоящие проблемы (общества, города, семьи);

- оценка своего материального благосостояния, доходов и потребления;

- оценка достигнутого за время реформ, их результатов для себя и для общества;

- готовность к дальнейшему перенесению трудностей, связанных с продолжением реформ;

- степень усталости, социального напряжения, готовность к политическому протесту;

- готовность (стремление) к эмиграции из страны.

Показатели восприятия и оценки условий жизнедеятельности людьми в связи с их политическими взглядами, оценками экономической ситуации, прогнозами социальных перемен, ценностными и иными установками, поведением весьма многогранны. Такой широкий набор параметров качества жизни людей, их отношения к условиям своей жизнедеятельности дает основания и для характеристики качества управления.

Анализ процесса и качества управления необходимо осуществлять применительно к конкретной социальной системе. Руководители и аппарат управления - лишь часть этой системы. Качество управления материализуется, в итоге, совокупной деятельностью субъектов и объектов управления и в совокупном продукте. Чем полнее данная система реализует свою социальную миссию, т.е. удовлетворяет потребности среды и своих сотрудников, тем больше оснований расценивать культуру управления как высокую и эффективную. Уместно напомнить мудрые слова *Гете:* «Цифры не управляют миром, но они показывают, как управляется мир». Динамизм развития отдельных стран и застойность других - это следствие и свидетельство качества управления. Совокупность базовых факторов, предопределяющих как качество управления, так и негативное влияние на него, представлены в табл. 1.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Матрица управленческого труда** |  |  |  |
| **Субъект управленческого труда** | **Цели управления** | **Предмет управленческого труда** | ***Таблица 1* Средства управленческого** |
| **Представитель разновидности умственного труда****Обладатель властных правомочий** **Генератор идей и целевых установок** **Социо-культурный потенциал субъекта управления** **Мировоззрение** **Профессионализм** **Психологический потенциал** **Организаторские способности** **Обладание лидерскими качествами** Степень **соответствия психограммы требованиям профессиональной деятельности** **Самосознание субъекта управления (Я - концепция)** **Коррекция ролевого поведения** **Симптомы противопоказаний к руководящей деятельности: «размытые личные ценности» субъекта управления и др.** **Следование закону необходимого разнообразия и быстродействия** | **Стратегические, тактические, оперативные Человек как мера всех вещей Промежуточные и конечные Личные, коллективные, групповые, общественные Системные, сегментные (по сферам жизнедеятельности) Организующий потенциал целей Предвидение условий и необходимого на пути к цели Целевая ориентированность сотрудников системы Целевые программы, управление по целям, по результатам Субъективизм в управлении, в целеполагании: «смутные личные цели» руководителя Следование закону возвышения потребностей и целей** | **Информация Сознание, психика сотрудников Поведение Отношения, взаимодействие в системе управления и с внешней средой Условия жизнедеятельности сотрудников системы управления Предметы и продукты (результаты, ценности), создаваемые трудом управленцев Качество управленческого труда и качество жизни людей Следование закону соответствия** | **Власть Нормативные акты Человек в организации (цель и средство) Организация Аппарат управления Целевое (информационное, правовое, социальное и т.д.) сопряжение уровней управления Ненасильственные средства влияния Слово, речь Средства массовой информации Информационно-аналитическая и организационная техника Традиции, нравственные нормы Специальные Следование закону соответствия** |
| **Методы управленческого труда** | **Рабочие операции в процессе управления** | **Результаты управленческого труда (продукты труда)** | **Критерии оценки качества управленческого труда** |
| Административные Правовые Организационные Экономические Социально-психологические Педагогические Прямого и косвенного воздействия Следование закону соответствия | Прием информации Анализ, распределение и воспроизводство информации Выработка управленческой информации Планирование Процедуры принятия решений Выбор альтернатив Организация исполнения решений Осознание цены ошибок управленческих решений Диагностика признаков кризиса управленческого и исполнительского труда Мотивация Мониторинг состояния системы управления и внешней среды Контроль за выполнением решений Обратная связь, прием и анализ информации Коррекция решений и действий Следование закону необходимого разнообразия и быстродействия | Результаты совокупного труда всех сотрудников организации Результаты собственно управленческого труда: - концепция, принципы управления - качество управленческих решений - целевая (информационная, правовая, социально-психологическая и т.д.) сопряженность уровней управления - информированность персонала - сознательность, инициативность сотрудников организации - организованность коллектива, способность к самоуправлению - удовлетворенность сотрудников условиями, возможностями удовлетворения основных потребностей - удовлетворение запросов партнеров и потребителей - эффективность системы - повышение упорядоченности (организованности) системы Воспроизводство социокультурного генотипа | Уетойчивость, выживаемость системы управления (адаптивность) Степень соответствия полученных результатов целям управления Знание и реализация законов управления Факторы развития системы (экстенсивные - интенсивные) Динамичность системы Продуктивность системы Эффективность системы Гармоничность отношений в системе и системы с внешней средой Качество жизни людей конкретной системы управления Возможности для развития и самореализации личности Удовлетворенность людей условиями жизнедеятельности в конкретной системе управления |

*Примечание.* Диалектика управления проявляется в том, что кризис управленческого труда потенциально заключен в составляющих этих блоков, и наоборот, повышение эффективности - в этих же блоках, в совершенствовании их содержания.

Качество управления предполагает два уровня его анализа и оценки -объективный и субъективный. Субъективно-чувственный образ качества управления, складывающийся в массовом обыденном сознании тружеников, потребителей и налогоплательщиков, людей пожилых и среднего возраста, живущих в крупных городах и малых поселениях, получает ту или иную оценку в народном фольклоре, на собраниях и митингах, в самодельных плакатах и рисунках. В таких формах оценки качества управления трудно найти объективные критерии, так как здесь преобладают эмоции, настроение. Но нельзя их игнорировать, поскольку в этом проявляются симптомы неблагополучия в системе управления. Требуется более объективный инструментарий анализа и оценки, для чего нужна более совершенная методология. Для этого разрабатываются социальные индикаторы, позволяющие количественно замерять социо-культурные установки, взгляды и оценки людей на жизненные реалии в сравнении с принятыми в мире нормами и стандартами.

Количественные методы исследования наряду с другими, в том числе психологическими и социологическими, позволяют в совокупности выразить признаки не только качественного управления, но и признаки кризиса управленческого труда. Последнее представляется особо социально значимым, поскольку выявление таковых позволяет скорректировать практику управления и предотвратить или свести к минимуму негативные социальные, экономические и другие последствия.

Привлечение внимания к проблеме качества управления включает еще один социально значимый вопрос - органическую связь этой проблемы с культурой. К сожалению, не многие страны богаты национальными традициями по воспроизводству в массовом сознании представлений о **культуре управления,** главным смыслом и мерилом которой был бы Человек с его базисными потребностями и ролями, а теория и практика управления способствовали бы созданию благоприятных условий для их удовлетворения и реализации. При этом очевидно, что формирование управленческой культуры в рамках конкретных систем, а тем более в масштабах всего общества -задача многосторонняя, архисложная и продолжительная, даже если ее решением заниматься последовательно и на всех управленческих уровнях.

Качество и культура управления возможны как следствие профессионализма, включающего и знание принципов и законов управления. В них аккумулирован социальный опыт многих поколений, к познанию и формированию принципов и законов стремятся исследователи всех научных направлений. Будучи познанными и сформулированными, они приобретают огромное прикладное значение, поскольку умение учитывать их и руководствоваться их требованиями способствует повышению эффективности индивидуальной или групповой деятельности. И наоборот. Напомним, что термин «принцип» понимается в нескольких смыслах: как основное исходное положение какой-либо теории, учения, науки, мировоззрения; как основа устройства или действия какого-то прибора или машины; как внутреннее убеждение человека, определяющее его отношение к действительности, его нормы поведения и деятельности. Отсюда **принципы** социального **управления** - это исходные основополагающие требования, которыми руководствуются субъекты управления на практике. В совокупности принципы управления выполняют в системе управления наиважнейшую антиэнтропийную функцию, конечно, при условии, что управленец действует в соответствии с ними.

История управленческой мысли, научного изучения практики управления отмечена этапами, принципами и концепциями, именами известных исследователей и теперь широко представлена в многочисленных изданиях. Начало систематическое исследования управления связывается с именем *Ф. Тейлора.* Следует уточнить, что он сформулировал принципы управления интенсификацией труда рабочих с помощью научных методов, таких как:

— научный подход к выполнению каждого элемента работы;

— системный подход к подбору, обучению и тренировке рабочего;

— кооперация менеджеров с рабочими;

— разделение ответственности за результаты между менеджерами и рабочими.

Предметом другого исследователя - *А. Файоля* был уже не труд отдельного рабочего, а содержание управления организацией. Соответственно в 14 принципах управления, сформулированных им, отражены значимые и сегодня основополагающие ориентиры на эффективное управление.

Автор «Двенадцати принципов управления» *X. Эмерсон* считал их простыми и понятными поскольку, по его мнению, они отражают естественно-природные основы рациональной организации коллективной деятельности («дух улья», «управленческая структура пчелиного улья»).

Над рациональным управлением размышляли и российские деловые люди, опубликовавшие в начале XX в. «Принципы ведения дел в России». Четко и коротко сформулированные, они хорошо усваиваются и воспринимаются вполне актуальными: уважай власть, будь честен и правдив, уважай право частной собственности, люби и уважай человека, будь верен слову, живи по средствам, будь целеустремленным. В комментариях к этим принципам говорится о ценностях, значимых для эффективного управления не только сегодня, но вполне пригодных и завтра (например, о власти как необходимом условии эффективного ведения дел), о здоровой прибыли и гармоничных отношениях в делах, о свободном предпринимательстве как основе благополучия государства, о гармонии интересов, о роли доверия в деловых отношениях, о моральных ценностях, которые не может затмить никакая цель.

Наряду с общими принципами управления широко распространена практика разработки принципов, определяющих философию управления конкретными предприятиями, фирмами или корпорациями. Известная компания США — АЙ-БИ-ЭМ исповедует в управлении 400 тысячами работающих всего пять принципов. Первый принцип внутренней политики - ориентация на человека как основа менеджмента (человек - главная ценность компании, а потому необходимо раскрепощение его энергии, предоставление возможности для инициативы и самостоятельной предприимчивости). Принцип внешней политики - беззаветное служение покупателю как основа маркетинга (компания существует для покупателя и благодаря ему). Третий принцип ориентирует менеджеров и сотрудников на создание и поддержание собственной фирменной микрокультуры. Четвертый провозглашает психологическую установку на постоянное обновление всего, кроме сотрудников, клиентов и принципов. Пятый выражает стремление к совершенству.

В последние годы получила широкое распространение практика разработки «сборных» принципов управления по итогам обследования лучших из лучших компаний. Отбор ведется по строгим параметрам: первый тур по рекомендации экспертов, второй — по важнейшим экономическим показателям роста производства и прибыли при возрасте предприятия не менее 20 лет, третий - отбор по признакам обновления товаров и услуг, а также быстроты реагирования на изменение спроса. После трех туров отбора остаются компании, на основе анализа управления которыми формулируются главные принципы, реализация которых делает предприятия лучшими. Например, один из них -лицом к Потребителю! Он - царь и бог! Другой - производительность - от Человека. Далее: пристрастие к действию, самостоятельность и предприимчивость, активное вмешательство руководителей в дела персонала, приверженность своему неповторимому делу, простая форма и скромный штат управления, свобода действий и жесткость контроля одновременно.

Интересна история возникновения ситуационных принципов управления. Яркий пример - опыт известного менеджера *Л. Якокка,* сформулировавшего принцип «равенства жертв». «В войне за спасение фирмы «Крайслер», - пишет он в книге «Карьера менеджера», - я начал с сокращения своего собственного жалования до символического одного доллара в год... я сделал это потому, что мне следовало разделить судьбу всех работающих в компании... я хотел, чтобы работники фирмы подумали: «мы можем пойти за человеком, который подает такой пример...» это было наивысшее проявление духа сотрудничества и демократии...»

Приведенные примеры указывают на связь принципов управления с мировоззрением, профессионализмом и нравственными качествами субъекта управления, с его концепцией управленческой деятельности, с умением видеть и понимать современные тенденции управления. Одна из них - возрастание социально-психологических факторов в повышении эффективности управления, что нашло свое выражение в обобщенных принципах управления конца XX в. и начала XXI в. В их числе: лояльность к работающим; ответственность как обязательное условие успешного менеджмента; коммуникации, пронизывающие организацию снизу вверх, сверху вниз, по горизонтали; атмосфера в организации, способствующая раскрытию способностей работающих; обязательное установление долевого участия каждого работающего в общих результатах; своевременная реакция на изменения в окружающей среде; методы работы с людьми, обеспечивающие их удовлетворенность работой; непосредственное участие в работе групп на всех этапах как условие согласованной работы; умение слушать всех: покупателей, поставщиков, исполнителей, руководителей и др.; этика делового взаимодействия; честность и доверие к людям: опора на фундаментальные основы менеджмента; видение организации, т.е. четкое представление о том, какой она должна быть; качество личной работы менеджера и ее постоянное совершенствование.

Обобщая изложенное о роли принципов, их многообразии, можно сказать, что все они. в совокупности выполняют нормативно-ориентирующую функцию, свидетельствуют об уровне культуры управления. Принципы управления - это грани, призмы управленческой парадигмы, важный компонент философии управления. В принципах велика доля субъективных факторов: они вырабатываются одними людьми, другие могут не знать их или знать «понаслышке», знать, но по разным причинам не проводить их в жизнь в процессе управления. Подобное же происходит и по отношению к законам управления. Разница же - в тяжести последствий за игнорирование, незнание или нарушение законов управления. В силу этого необходимо назвать хотя бы основные из них.

Законы социального управления выражают реальные отношения в системах управления различной масштабности и носят объективный характер. В общественной жизни действие законов проявляется в виде тенденций как следствие исключительно деятельности людей. Поэтому **законы** социального **управления** - это объективные, повторяющиеся, существенные причинно-следственные связи, взаимозависимости субъекта и объекта управления в конкретной системе управления в процессе ее функционирования. Объективная природа законов социального управления проявляется как связь, совпадение или противоречие интересов сторон взаимодействия. Познание законов управления создает возможность управлять социальными процессами, оптимизировать их результаты.

Многообразие объекта управления по различным признакам диктует *закон необходимого разнообразия и быстродействия.* Неразвитость субъекта управления, ограниченность его способностей и возможностей действенно влиять на объект управления и продуктивно взаимодействовать с ним зако- номерно снижает управляемость и результативность конкретной системы управления. Закон обязывает либо принимать организационные выводы, ли- бо форсированно повышать управленческую квалификацию, либо принять мужественное решение - подать в отставку.

*Закон гармонизации интересов субъекта и объекта управления* отражает их объективную взаимозависимость и потому необходимость взаимосодействовать друг другу в реализации целей системы и своих интересов. Игнорирование или недопонимание этого закона непременно создает организационную и социально-психологическую разобщенность, а в итоге - отчужденность, социальную напряженность между объектом и субъектом управления.

*Закон соответствия* требует выбора адекватных средств и методов влияния на объект управления с учетом его особенностей, состояния и других характеристик. Проявление различных нарушений этого закона свидетельствует о низком профессионализме или полном несоответствии статусу управленца.

*Закон возвышения потребностей и целей* обязывает руководителей всех уровней управления понимать естественное желание и право человека жить лучше, стремиться к развитию и реализации целей, в том числе в рамках конкретной системы управления и с ее помощью, обеспечивая, тем самым, повышение социальной активности, интеллектуального и организационного потенциала.

*Закон слабого звена* в системе управления, в процессе управления как системе, в отношениях с потребителями, поставщиками и местными органами власти обязывает к профилактическим действиям по предотвращению разрыва сложной цепи технологических, функциональных и других связей.

*Закон выживания* — один из особо важных в нынешних российских условиях - диктует необходимость решения двух значимых управленческих задач: обеспечение внешней адаптации и внутренней интеграции. Понятна их взаимосвязь и взаимозависимость для обеспечения не только выживания, но и для развития системы. Каждая из задач предполагает разные средства и методы их решения.

Объективно принципы и законы - важнейшие составляющие научных знаний об управлении, а умение руководствоваться ими в практической деятельности - свидетельство высокого профессионализма субъекта управления.

Управление, понимаемое в целом (с позиции социальной философии) как социо-культурный процесс, предполагает отбор и наследование конструктивного мирового опыта - исторического и современного - полезного для повышения социальной эффективности системы управления любой масштабности. В современных условиях это фактор стратегического значения и потому проблема качества управления должна стать делом государственной и общенародной заботы.

Итак, краткое «введение в управление», изложенное в данном параграфе, дает возможность констатировать, что управление - это объективная социальная реальность, универсальное явление, предметная деятельность (разновидность общественно необходимого труда), научная и учебная дисциплина, социально значимая профессия и искусство. Искусство создавать из тонкой и сложной «материи» социально-психологических отношений уртойчивую и успешно функционирующую социальную систему управления различной масштабности.

### Литература

*Виханский ОС, Наумов А.И.* Менеджмент. - М, 1995. *Гончаров ВВ.* Важнейшие понятия и концепции в современном управлении. -М., 1998.

*Дункан Д.* Основополагающие идеи в менеджменте. - М, 1996. *Дятченко Л.Я.* Социальные технологии в управлении общественными процессами. - Белгород, 1993.

*Ивенскш Л.М.* Культура управления: сущность, генезис, метауправление. -Чебоксары, 1992.

*Лапин Н.И.* Пути России: социокультурные трансформации. - М., 2000. *Мысин Н.В.* Теория социального управления. - СПб., 1998. *Поляков ВТ.* Человек в мире управления. - Новосибирск, 1992. *Пригожий А.И.* Современная социология организаций. - М., 1995. Социальный менеджмент: Учебник / Под ред. С.Д. Ильенковой. - Новосибирск, 1998.

Социальное управление: Словарь. - М., 1994. Философия власти / Под ред. В.В. Ильина. - М., 1999.

Человек и общество / Под ред. Л.Н. Боголюбова, А.Ю. Лазебниковой. В2т.-М, 1997.

*Яцкевич С.А.* Диалектика управления: роль научных знаний в управлении общественными процессами. —Минск, 1989.

### § 2. Современная управленческая парадигма

*Находясь в рамках одной парадигмы,*

*трудно себе представить какую-либо*

*другую парадигму.*

*А. Смит*

Принцип единства сознания и деятельности - парадигма -принцип опережающего отражения действительности - цикл парадигм - «сдвиг» парадигмы - типы социального управления: системоцентрический, персоноцентрический - ценности - мировоззрение - процесс формирования парадигмы - парадигма управления - современные тенденции развития управления

Многогранность управления как социального явления нуждается в организации, обеспечении и постоянном совершенствовании. А для этого оно должно быть глубоко познано, системно-образно представлено в сознании всех участников, вовлеченных в управленческие отношения, и в итоге продуктивно материализовано в практике. В основе такого «долженствования» лежит объективный принцип единства сознания и деятельности, согласно которому сознание, психика не могут существовать и развиваться вне деятельности, а с другой стороны - зависимость деятельности, поведения людей от внутренних психических регуляторов: процессов, образов, состояний, мотивов и других личностных свойств индивида. Чем выше уровень управления, тем жестче требования к объему и качеству профессионально-управленческих знаний тех, кто занят этим видом труда. Очевидна и другая зависимость - результатов деятельности от уровня и качества знаний: обыденного индивидуального, группового обобщенного или социально-обобщенного, теоретического, профессионального. В поисках эффективной модели организации и совершенствования управления для разных его уровней и видов эти различия в качестве знаний приобретают особую значимость.

Правомерно говорить о разнообразных составляющих управленческой парадигмы и, соответственно, системы научно обоснованных взглядов, которыми руководствуются в практике управления. Системное представление о социальных организациях (общество,' государство, трудовые коллективы и др.) как объектах управления предполагает четкое видение многих взаимосвязанных составляющих: экономическую, политическую, идеологическую, технологическую, социально-демографическую, организационно-управленческую, научно-техническую, культурно-образовательную, экологическую и др. Полнота, глубина, целостность и в итоге адекватность видения объекта управления и его будущего - важные предпосылки эффективного управления.

Поиски новой управленческой парадигмы ведутся во многих странах мира. В связи с этим, все больше внимания уделяется изучению практики и теории управления, особенно в преуспевающих странах. В последние годы под влиянием известных трудностей «постсоветского» перестроечного процесса эта проблема стала как никогда актуальна и для современной России. Ведется поиск тех исходных постулатов, осознание и реализация которых обеспечивает прогресс не только функционирования, но и развития систем управления различной масштабности. Возникает необходимость определить содержание современной управленческой парадигмы. Но прежде надо понять, чем вызван интерес к ней и каков механизм ее пересмотра и влияния на результативность управления.

В классической философии **парадигма** (от греч. *paradeigma* - пример, образец) - это исходная концептуальная схема, модель постановки проблем и их решения, методов исследования, господствующих в течение определенного исторического периода. Для анализа и совершенствования практики управления особо значимы «исходная концептуальная схема, модель...», которые базируются на важнейшем **принципе опережающего отражения действительности,** т.е. на способности человека представлять будущие события, действия, результаты еще до того, как они будут реально восприняты или осуществлены. Опора на этот принцип представляется исходной позицией в управлении, которое начинается с процесса целеполагания через такие формы опережающего отражения действительности, как организационное проектирование, сценирование, предвидение последствий принимаемых решений и др. Уместно заметить содержательную близость этого принципа с принципом единства сознания и деятельности. Расстыковка по разным причинам сознания и деятельности, неадекватность видения объекта управления, конкретной ситуации чреваты негативными последствиями во всех сферах и видах труда, но особенно недопустимы в управлении. Однако полная расстыковка сознания и деятельности - явление паталогинеское. Поэтому правильнее будет говорить о степени видения, осознания объекта, конкретной ситуации, об осознании себя в этой ситуации, о зависимости результатов деятельности от степени информированности и многом другом. Осознание должно опережать деятельность и этим предопределяется ее эффективность.

Другое толкование парадигмы - это система основных научных достижений - теорий, методов, сообразно которым организуется деятельность, это теоретическое описание или модель постановки проблемы, принятая в качестве образца решения задач. Например, в последние годы за рубежом и в России популярной стала программа «организационной культуры». Одни руководители" сами пытаются разработать содержание модели будущего желаемого состояния своей организации, другие приглашают консультантов-разработчиков. И в том и другом случае это - опережающее отражение действительности, разработка модели будущего, которая станет объектом управляющего воздействия, процессом материализации модели. Итоговый результат будет зависеть от нахождения путей достижения целей, привнесения содержания, ценностей, норм поведения модели «организационная культура» в групповое сознание и только после этого возможны реальные изменения в организационном поведении людей и качественных характеристиках системы управления в целом. Практическое значение теоретического описания управленческой модели, заключенной в парадигме, подчеркнем напоминанием известной мысли: «идея, овладевшая массами, становится материальной силой».

Понятие «парадигма» использовалось в античной и последующей философии для характеристики взаимоотношений духовного и реального мира. В частности, Платон усматривал в идеях реально существующие прообразы вещей, их идеальные образцы. Такими прообразами действительности в недавнем советском прошлом России были «образ социализма», «образ перестройки», размытые представления о которых породили в обществе и общественном сознании неуправляемые негативные процессы. Начало войн в Афганистане, в Чечне, доведение страны с редкостными ресурсами до глубокой долговой зависимости от зарубежных стран и ряд других примеров свидетельствуют о серьезном непонимании значения опережающего формирования парадигмы, концепции, стратегии управления.

Научный термин «парадигма» в наше время наиболее часто используется в значении «теория», «концепция», «доктрина», «модель», «представление», «система взглядов». В более общем виде «парадигма» это то, как мы «видим» других людей, события, ситуации, будущее, когда говорим об управлении - не в смысле зрения, его психофизиологических возможностей, а в смысле умственного восприятия, понимания, толкования. Простейший способ определить «парадигму», па мнению американского исследователя *С. Кови, -* представить ее в виде карты местности, ее образ, ее модель. С позиций принципа единства сознания и деятельности наиважнейшее требование - точность карты, правильность того, как она отражает существующие реальности. Философия обязывает четко различать «объективную реальность» и «субъективную реальность».

Американский историк *Т. Кун* рассматривал в книге «Структура научных революций» этапы жизненного **цикла** разных **парадигм:** этап *предпара-дигмалънып,* этап *господства парадигмы* («нормальная наука») и этап *кризиса, перехода* от одной *парадигмы* к другой. В связи с этим он ввел в научный оборот термин **«сдвиг» парадигмы.** Обратим внимание на «сдвиг», поскольку это важно для поиска современной управленческой парадигмы и рационализации практики управления. Долгое-долгое время планета Земля представлялась центром Вселенной, пока *Н. Коперник* не провозгласил центром Солнце. Традиционной, веками устоявшейся формой правления была (существует в отдельных странах и сегодня) монархия, пока не возникла новая парадигма — народное правление, осуществляемое народом и для народа. Новая парадигма воплотилась в конституционной демократии, что значительно расширило возможности свободы и независимости людей, в том числе, их участия в процессе управления и на государственном уровне.

Так сдвиги парадигм быстро или медленно меняют наши представления об окружающем мире, меняют или корректируют наши установки и поведение, взаимоотношения между людьми в процессе управления. Одна из иллюстраций - изменение представлений о человеке как труженике: по теории *Ф. Тейлора* - это человек экономический, по. итогам экспериментов *Э. Мэйо* -человек социальный, у *Ф. Герцберга* - это человек психологический (самореализующийся). Эти парадигмы менялись последовательно с интервалом примерно в 20-30 лет, каждый раз обновляя и обогащая грани видения и понимания человека в конкретной системе управления как многогранное и в то же время целостное явление. Каждая парадигма актуализировала какие-то признаки: динамику основных потребностей работника (деньги, общественное признание, индивидуальное развитие), меры воздействия на человека (угрозы и обещания, использование общественного мнения, возбуждение интереса, мотивация). Каждая парадигма получила свое научное обеспечение: научная организация труда (НОТ) - в теории Тейлора, социометрия у Мэйо, игротехника (деловые игры, ролевые тренинги, анализ ситуаций) - в концепции Герцберга. Процесс смены этих парадигм, их содержание - важные составляющие в формировании профессиональных знаний у руководителей, в сближении их сознания и деятельности. На необходимость этого единения указывал еще Аристотель, размышляя о труде как единстве понимания и исполнения. Действительно, нематериализованная мысль не приносит никакой пользы, в то время как осмысленное действие, обогащенное социальным опытом и теорией, обеспечивает высокую эффективность.

В связи с этим выводом необходимо привлечь внимание к структуре психологической составляющей управленческой парадигмы на примере «самообучающихся» субъектов управления. Они отличаются от других тем, что быстро осознают проблемы, критически относятся к собственным ошибкам, стремятся овладеть передовыми технологиями и методами, обновляют свои взгляды, цели, стратегию управления, корректируют свое поведение в соответствии с ситуацией, умеют представить сценарий будущих обстоятельств, обладают способностью почувствовать, понять необходимость тех или иных изменений, выбрать наилучшие средства и методы их реализации. В психологической составляющей еще .один важный компонент - способность организовать реализацию новой управленческой парадигмы, что означает проявлять необходимую управляющую волю.

Следует отметить влияние на содержание парадигмы управления совокупности социокультурных факторов той или иной страны или региона. Известно, что алгоритм управленческого труда един, универсален. В то же время заметно различие между японской, американской и европейской концепциями управления. Например, в японской преобладает коллективная ответственность, а в американской - индивидуальная, пожизненный найм - в Японии, контрактное на срок соглашение - в США, принцип управления «снизу -вверх» - на японских фирмах и «сверху - вниз» - на американских, есть и другие различия по иным признакам В этих различиях проявляются особенности национальных культур.

Управленческая парадигма, как и политическая, научно-техническая или иная, не может, не должна игнорировать присущие конкретному обществу характеристики, иначе будет обречена и скомпрометирована вместе с ее авторами. Тому немало исторических примеров. Россия в силу своего евро-азиатского географического положения издревле испытывала влияние и европейской, и азиатской культур, в том числе в вопросах государственного устройства и характера взаимоотношений «личность - система управления». Отсюда возникло два типа социального мышления и управления. Первый - *системоцентри-ческий* (примат системы над человеком, когда у системы только права, а у человека только обязанности, когда человек для системы средство, а не цель). Второй - *персоноцентрический* (предполагает такой характер взаимоотношений между системой и личностью, когда человек - высшая ценность и цель для системы, когда система служит человеку, создает максимум благоприятных условий для его существования и развития). В многовековой борьбе этих двух концепций по-разному решались политические, социально-правовые, экономические, нравственные и другие проблемы управления

Многие ученые, политики, видные государственные деятели размышляли о проблемах и гарантиях оптимизации взаимодействия системы и личности, субъекта и объекта управления. Примечательны, например, суждения и оценки историка *В О Ключевского* о реформаторской деятельности Петра I, в частности, по рационализации государственного управления. Противоречивость намерений императора историк увидел в том, что тот пытался реорганизовать систему, сохраняя унизительным положение главного субъекта прогресса - труженика, поскольку «хотел, чтобы раб, оставаясь рабом, действовал сознательно и свободно» Примерно по такому же сценарию, с точки зрения осмысленности начинаемых действий, создавались Петром I отраслевые коллегии по шведскому образцу, а получилось так, что бюрократическая организация аппарата управления привела к тому, что «государство, загораживаемое канцелярией, отдалялось от народа, как что-то особое, ему чуждое».

Само государство, по выражению Ключевского, «превратилось в какой-то заговор против народа». Петровская политика реформации государственного управления соответствовала глубинным системоцентрическим установкам национального сознания, не затрагивая основ социо-культурного генотипа.

В связи с этой зарисовкой модернизации госуправления нельзя не сказать о роли аппарата управления в функционировании и эффективности систем любой масштабности. Большое внимание исследованию природы и функций аппарата уделял *М Вебер.* По его определению, «аппарат - средство осуществления власти ... машина управления» и уже поэтому должен быть объектом особого интереса и управляющих, и управляемых, и исследователей различных наук, изучающих такое комплексное социальное явление, как управление. Сам М. Вебер, наблюдая короткое время (умер в 1920 г.) начало исторического эксперимента по строительству социалистического общества, прозорливо заметил, что будущее общество будет диктатурой не рабочего класса, как декларировалось руководителями высших органов государственной власти, а диктатурой чиновничества Последующее время показывает усиление признаков бюрократизации аппарата, углубления «административного склероза» в процессе управления, главным образом «снизу - вверх». Социальная опасность этой тенденции в том, что она существенно осложняет механизм управления такой сложной кибернетической системой, как общество, поскольку нарушает принцип «обратной связи».

Приведем еще один пример из отечественной истории о «сдвиге парадигмы». Во время своего царствования Екатерина II попыталась исправить некоторые, по ее мнению, недоработки петровских реформ. Исходя из культурной «невозделанности» тогдашней России, она полагала, что «усовершенствовать управление на научной основе» будет благом для страны и народа! Попытка изменить российский культурный стереотип мышления (парадигму взглядов, представлений) основывалась на новейших достижениях европейской государственно-правовой мысли и практики, строилась на провозглашении законности основой всего общественного устройства, на постановке вопроса об обязанностях власти перед народом, о том, что государство существует для народа, а не наоборот. Это было публичное обращение к гражданам сотрудничать в деле совершенствования общественных отношений. Однако эти ключевые идеи не восприняли ни «цвет нации» - дворянство, ни депутаты Комиссии по выработке нового законодательства, ни другие сословия -купцы, казаки, духовенство. Народ и его власть имущие представители не обрели еще собственного социального «Я» и потому системоцентрический генотип остается живучим в российской реальности. Персоноцентрическая идея, провозглашенная даже императорствующей особой, оказалась исторически невостребованной. Прошедшие с тех пор годы показали, что преуспели те страны и народы, где персоноцентрическая идея материализовалась в идеологии, политике, праве и практике управления, воспроизводилась в национальной культуре.

Более свежий, но уже ставший историческим, пример - обещание, что «нынешнее поколение советских людей будет жить при коммунизме». Нереа-лизованность названных парадигм - образов будущего на практике дает повод и обязывает обратить внимание на важнейший компонент управленческой парадигмы - восприятие субъектами управления действительности, исторической ситуации, с другой стороны - готовность (неготовность) объекта управления к восприятию новой парадигмы, концепции управления, принятых решений. Сила системы управления зависит от наличия или отсутствия общности восприятия целей, средств и методов управления, что приводит к разной степени взаимопонимания управляющей и управляемой сторон системы, к разной степени доверия (недоверия) друг к другу, а в итоге - к готовности (неготовности) к взаимосодействию. Управленческая классика учит: если люди, в первую очередь руководители, подрывают основы доверия, система рано или поздно оказывается в большой опасности. Характерный пример. Женевский международный экспертный центр назвал самые конкурентоспособные страны мира 1998 г. Всего 59 стран. На первом месте - Сингапур, на втором - США, на последнем - Россия, в том числе по причине крайне низкого уровня доверия населения к правительству.

Исторические зарисовки отечественной практики управления целесообразно дополнить зарубежными, чтобы увидеть нечто всеобщее, особенное и единичное в понимании природы и содержания парадигмы управления. В частности, У. *Дж Дункан* в книге «Основополагающие идеи в менеджменте» приводит пример публикации в солидном американском журнале статьи под 'названием «Чему менеджеры могут научиться у менеджера Рейгана?». Автор статьи утверждал, что стиль президента прост: «Окружите себя лучшими людьми, которых вы только можете отыскать, делегируйте власть и не вмешивайтесь до тех пор, пока проводится та политика, которую вы выбрали». Подобная философия, как утверждает Дункан, неплохо служила президенту Рейгану во время его пребывания у власти. Однако спустя почти год после публикации высокопоставленные чиновники Рейгана были вызваны на слушания в Конгрессе, а самому президенту пришлось переживать один из самых крупных кризисов его администрации, выслушать критические оценки его концепции управления в выражениях «банкротство», «бесконтрольность», «оторванность от реальности». Стиль работы президента - не мешать своим советникам и помощникам заниматься своими делами - оказался непригодным во время второго срока пребывания на посту президента. Трагедия, по мнению Дункана, заключалась в том, что президент, как и многие другие менеджеры, не сумел приспособить стиль своего управления к изменившимся обстоятельствам. Представляется уместным и интересным воспроизвести

парадигму другого американского президента - Д. Буша, озвученную им в инаугурационной речи: «Я следую в жизни святому завету: в решающих делах - сплочение, в важных делах - разнообразие, во всяких делах - великодушие». Как видим, два президента одной страны заметно по-своему исповедуют философские категории всеобщего, особенного и единичного в реализации социальных функций президента как проектировщика, генератора и рулевого всей государственной машины управления сверху донизу и наоборот.

По-своему привлекателен «сдвиг парадигмы» управления в компании «Скандинавские воздушные линии» (САС). Несколько лет, до прихода нового руководителя, это была ничем не примечательная убыточная авиакомпания средней величины смешанной государственно-частной собственности. Новый президента-компании осуществил реальное делегирование полномочий и ответственности рядовым служащим: пилотам, стюардессам, кассирам и контролерам, которые раньше традиционно считались простыми исполнителями распоряжений начальства. По «исходной концептуальной» посылке нового президента, именно эти работники должны были стать ключевыми фигурами в САС, так как они ближе всех к клиентам и именно от них зависит успех и престиж компании. Управленческому персоналу пришлось отвыкать от привычных стереотипов приказного администрирования и перестраивать свою работу по типу обслуживания ключевых работников информационными, интеллектуальными и консультационными услугами. Система административной власти и подчинения уступила место власти информации: каждый служащий САС регулярно получает подборку из прессы всего мира с отзывами о деятельности компании, отчеты о ее хозяйственном положении, обращения президента компании, в которых разъясняется социальная миссия и стратегия компании, ее ближайшие задачи и видение президентом будущего компании. Раскрепощение личной инициативы сотрудников САС принесло ей феноменальный успех. Уже через год компания стала прибыльной, а в последующие годы стала интенсивно развиваться и неуклонно повышать свой рейтинг в мировом табеле наилучших авиакомпаний.

И еще один пример из зарубежного литературного источника. Он характерен типичностью ситуации. Автор этой ситуационной зарисовки ехал в нью-йоркском метро. Пассажиры спокойно сидели на своих местах: кто читал газету, кто о чем-то думал, кто, прикрыв глаза, отдыхал. Все было тихо и спокойно. Вдруг в вагон вошел мужчина с детьми, опустился на сиденье рядом с автором зарисовки и прикрыл глаза, явно не обращая внимания на то, что происходит вокруг. Дети в это время громко орали, носились взад-вперед по вагону, чем-то кидались, хватались за газеты пассажиров, словом, так безобразничали, что атмосфера в вагоне немедленно поменялась, вызвала раздражение пассажиров особенно тем, что отец ничего не предпринимал, чтобы их успокоить. И когда автор попросил отца призвать детей к порядку «человек посмотрел... так, как будто только что очнулся от сна и не понимает, что происходит» и тихо сказал, что они только что из больницы, где умерла их мать. В одно мгновение, пишет автор, все совершенно переменилось: «Моя парадигма сдвинулась. Внезапно я увидел все иначе, и, увидев все иначе, я стал думать иначе, стал чувствовать иначе, вести себя иначе. Раздражения как не было... Вырвались на свободу слойа симпатии и сострадания...». Подчеркнутые нами слова - это психологические составляющие движения от восприятия к действию, это одна из сторон принципа психологии и управления - принципа единства сознания и деятельности, рассмотренного ранее. Эта ситуация общения характерна своей типичной ошибкой - формированием негативной психологической установки от первого впечатления при недостатке информации. Напомним, что специфика управленческого труда в том, что он включает большое разнообразие новых ситуаций общения и возможностей повторения этой типичной ошибки, существенно снижающей результативность делового общения.

Изложенные выше эпизоды отечественной и зарубежной практики управления, исторической и современной, на высшем государственном уровне и массовых системах управления - трудовых организациях, дают некоторое представление о том, насколько многогранно проявление понятия «парадигма», насколько важно понимать и учитывать ее в практике управления. Поиски новых теорий, концепций, парадигм управления взамен морально устаревших требуют, как минимум, более объемного видения и понимания смежных, близких и идентичных понятий.. Воспользуемся результатами исследования С. Кови.

Кови утверждает, что парадигмы - внутри каждого из нас. Они формируются под воздействием множества факторов окружающей нас социальной среды, образуя собственную, индивидуальную систему взглядов, карт, моделей. Одно и то же явление, факт, ситуацию люди видят по-разному, сквозь призму собственного уникального жизненного опыта. В этом - истоки разночтений, оценок, позиций, социально-психологической напряженности вплоть до серьезных конфликтов. Эта логика срабатывает на всех уровнях управления, в процессе межличностного или межгруппового взаимодействия. Понимание своих основных парадигм способствует лучшему пониманию и восприятию парадигм других людей, а в совокупности - выработке более полного видения сторонами реальности: объективных и субъективных факторов, интересов и позиций. Следующее суждение, по логике Кови, сводится к утверждению, что наши парадигмы, верные они или неверные, являются источниками наших установок и поведения, а в итоге - характера наших взаимоотношений с другими людьми. А от этого, как показано выше, зависят жизнеспособность и эффективность каждой социальной системы управления.

Для анализа и совершенствования практики управления большое значение имеет насыщенность парадигмы ценностями, значимыми для конкретной социальной системы, на развитие и воспроизводство которых сориентирован процесс управления. Эта проблема имеет место в системах разной масштабности. К примеру, *П Штомша* в книге «Социология социальных изменений» называет некоторые ценности современности: демократию, рынок, права человека, образование, разумное администрирование, самодисциплину, трудовую этику и т.д., которые можно отнести к общечеловеческим, всеобщим, рассматривать их как продукт конвергенции глобальных идей и социального опыта.

В зависимости от исторических и многих других факторов структура ценностей различается в рамках отдельных стран. Например, традиционными ценностями американской культуры считаются свобода, независимость, уверенность в себе, личный успех, равноправие, индивидуализм, конкуренция и др. На первых местах в японской системе ценностей - принадлежность, групповая гармония, коллективизм, старшинство, групповой консенсус, сотрудничество. Структуру ценностей в арабской культуре возглавляют безопасность семьи, гармония в семье, следование родительским наставлениям, возраст, авторитет и др.

Еще дифференцированнее разнообразие ценностей на уровне отдельных фирм, организаций, корпораций, интегрированных в понятиях «организационная культура», «корпоративная культура». Известная межконтинентальная корпорация АЙ-БИ-ЭМ исповедует в практике управления принцип «три кита»: достоинство личности, высочайшее качество и отличный сервис. Эти три понятия выражают систему ценностей корпорации, возведены в принцип управления, руководители всех уровней обучают сотрудников пониманию взаимовыгодности для фирмы и работников соблюдения этих принципов. В жизнедеятельности корпорации, естественно, меняется многое, кроме этих принципов. Жесткий контроль за их соблюдением в процессе управления, систематическое привнесение этой системы ценностей в сознание сотрудников («управление теченьем мыслей») повышают коэффициент целевой ориентации всех работников, поддерживают синергитический эффект этой организации.

Как видим, структура ценностей глобального, национального и конкретно-организационного уровней взаимосвязана, несет в себе отпечатки всеобщего, особенного и конкретного. Это значит, что парадигма предполагает широкий мировоззренческий диапазон видения реальности. Мировоззрение определяется как система взглядов на объективный мир и место в нем человека, как ценностное отношение к человеку и миру в целом. Рассматривается три основных типа мировоззрения - житейское (обыденное), философское (научное) и религиозное. Различают миропонимание (понятийный, интеллектуальный аспект мировоззрения) и более широкую интеграцию естественнонаучных, социально-исторических, технических и других знаний, что и составляет гносеологическую структуру мировоззрения. Оно имеет огромное практическое значение, поскольку формирует ценностные ориентации человека, обусловливает его идеалы, принципы и жизненные цели, влияет на его быт, вкусы и интересы.

Мировоззрение формируется двумя каналами; в результате обобщения человеком знаний ряда наук в процессе систематических занятий и стихийно, под влиянием непосредственных условий жизни, в результате обмена опытом с другими людьми, на основе традиционных представлений о мире. Поэтому всякое сужение диапазона видения, ограниченное восприятие действительности влечет за собою искажение реальности в парадигме и соответственно, -потенциальные ошибки в практике управления. Мировоззренческая ограниченность отдельного руководителя опасна проявлениями субъективизма как в восприятии и оценке людей, факторов, ситуаций, так и в принятии решений по принципиальным, социально значимым вопросам. Уместно напомнить о *3. Фрейде,* который характеризовал психологическую зрелость человека в связи с принципом реальности - способностью адекватно отражать действительность и контролировать свое поведение, действия с учетом объективных реалий, в том числе своих слабостей. История самых разных стран богата примерами негативных и даже драматических последствий от избытка субъективизма в практике управления.

Формирование парадигмы напрямую связано с принципами и законами управления. В последних, как известно, аккумулирован социальный опыт (положительный и негативный) многих поколений, и поэтому в различных управленческих ситуациях они выполняют роль маяков в информационном тумане при выборе позиции, оценке ситуации и принятии решения. **Процесс формирования парадигмы** - это движение мысли, образ объекта или действия на основе прежде всего индивидуального обобщенного опыта, затем учет и использование группового знандя и опыта и далее - экспертиза модели (проекта) парадигмы с принципами и законами управления и ее коррекция при необходимости. Социальная проблема заключается в том, какой системой ценностей руководствуется управленец при исполнении должностных обязанностей, на какие принципы и законы управления ориентируется и знает ли их. Необходимо подчеркнуть, что это не просто риторический вопрос( а серьезный профессионально-квалификационный, нравственный и социальный проблемный вопрос, диктуемый принципом единства сознания и деятельности, незнание или игнорирование которого влечет негативные социальные последствия в практике управления.

Любая система управления имеет иерархическую составляющую и потому несколько уровней управления. Соответственно складываются общая и частные управленческие парадигмы. Их содержание соотносится как общее (на уровне общества), особенное (отраслевой и региональный уровни) и конкретное (на уровне отдельных трудовых организаций). Очевидны их взаимосвязь и взаимозависимость. Эта объективная очевидность обязывает все управленческие структуры заботиться о сопряженности содержания парадигм общественного, среднего и единичного уровней управления, о снятии несогласованностей между ними. Чем шире объект парадигмального отражения, тем значительнее должен быть представлен интеллектуальный компонент парадигмы, тем выше требования к философской культуре мышления и процедурам принятия решений, тем более на государственном уровне.

Сказанное позволяет сделать вывод, что **парадигма управления** — это прежде всего психическое образование, продукт видения и мышления, совокупность представлений об объекте, процессах, явлениях в системе управления и во вне, это образ желаемого будущего, набор системообразующих идей и социальных ценностей, это сценарий возможных событий, обстоятельств и последствий, это и свидетельство степени профессионализма субъекта управления. И все это идеальное, субъективное (но не субъективистское), проективное соответствует умственному характеру труда руководителей всех уровней управления, является его продуктом. Управленческая парадигма включает, таким образом, познавательный, аналитический, ценностный, творческий и организационно-волевой компоненты.

Управление как социальное явление и разновидность общественно-необходимого труда - вполне познаваемые объекты. Это значит, что эффективное управление немыслимо без научного знания о нем, накопленного отечественной и зарубежной наукой, без комплексной государственной программы совершенствования всех компонентов процесса управления на всех уровнях.

Мировая и отечественная теория и практика управления показывают, что системы управления разных масштабов разваливаются изнутри. А происходит подобное, по мнению *П Сорокина,* «по причине совокупного действия трех обстоятельств: недостатка творческой мощи у меньшинства (властвующей элиты), ответного ослабления подражательного инстинкта у части большинства (которое отказывается копировать преуспевающую элиту) и вытекающего отсюда ослабления и утраты социального единства в обществе как целом». Обратим особое внимание на третье, итоговое обстоятельство. Любое социальное целое, в котором декларируется в идеологии и реализуется в практике управления «господство», «подавление» одной социальной группой других, признается право одних «доить» других, заведомо обрекает себя на «развал изнутри». На этот же вывод ориентируют теория систем и диалектика. Значит современная парадигма управления должна ориентировать практику управления на гармонизацию взаимосодействия частей и целого.

Наша страна - уже не закрытая система и потому интегрирована в мировые экономические, научно-технические, политические, экологические и другие процессы. Будущее страны напрямую связано и зависит от способности и желания субъектов управления изучать прогрессивные тенденции мирового развития, учитывать их в формировании национальной управленческой парадигмы и совершенствовать практику управления на ее основе.

В последние десятилетия устойчиво проявляют себя новые прогрессивные тенденции мирового развития. Это - возрастание приоритетов общечеловеческих ценностей и идеалов: интеграция государств, народов, их экономик и культур, сотрудничество во имя прогресса всего человечества; приро-досбережение, переход к безотходным технологиям, забота об экологическом благополучии на планете Земля, ускоренное развитие потребительского сектора экономики; индивидуализация производства; интеллектуализация жизнедеятельности людей за счет создания транснациональных информационных систем и др. В итоге - переход к новому, человеческому измерению условий жизни людей, к гуманизации экономики, политики и образования. Российская действительность последних лет показывает, как болезненно и медленно мировые тенденции входят в жизнедеятельность нашей страны.

Устойчивые тенденции мирового развития оказывают определенное влияние и на практику управления, предопределяя постепенно необходимость новой управленческой парадигмы. Такая необходимость особенно очевидна для России, уходящей от жестко централизованной системы управления. В связи с этим назовем некоторые современные тенденции развития управления. В их числе: усиление социальной ориентации систем управления на труженика, потребителя, собственника; смещение в процессе взаимодействия субъекта и объекта управления с отношений господства и подчинения к диалогу, согласию и сотрудничеству между ними; усиление внимания к технологии управленческого труда как основе его совершенствования и оптимизации; профессионализация управленческого труда; переход от непосредственного воздействия на человека к формированию микросреды, в которой люди реализуют себя как личности (формирование организационной культуры); усиление осознанности социальной значимости и полезности управленческого труда, расширение на практике «сервисного управления» — интеллектуального обслуживания аппаратом управления коллективного труда, жизнедеятельности трудовых организаций; интернационализация теории и передовой практики управления.

Современная управленческая парадигма не может игнорировать как тенденции мирового развития, так и мировой практики управления. Она интегрирует их в четкие ценностные ориентиры, в мировоззренческие позиции и установки на цели и содержание процесса управления с учетом состояния системы управления.

Судьба любой социальной системы (от трудовой организации до общества в целом) в значительной степени зависит от того, как люди видят эту систему, как представляют ее будущее, насколько они информированы как субъекты социальной деятельности и как осознают себя, свою роль в этой системе. Иными словами, достигнутый обществом и конкретным субъектом управления уровень знания, мировоззрения, на основе которого формируется управленческая парадигма, существенно влияет на направленность социальных преобразований, на эффективность управления ими.

### Литература

*Авдеев Р Ф.* Философия информационной цивилизации. - М., 1994.

*Дункан Д.* Основополагающие идеи в менеджменте. - М., 1996.

*Карлоф Б.* Деловая стратегия. - М., 1991.

*Кови Ст.* 7 навыков высокоэффективных людей. - М., 1998.

*Крапивенский С.Э.* Социальная философия: Учебное пособие - Волгоград, 1994.

*Оболонский А.В.* Драма российской политической истории: система против личности. - М., 1994.

Словарь практического психолога. -Минск, 1998.

Управление организацией: Энциклопедический словарь / Под ред.

А.Г. Поршнева, А.Я. Кибанова, В.Н. Гунина. - М., 2001.

*Штомпка П.* Социология социальных изменений. - М., 1996.

Энциклопедический социологический словарь. - М., 1995.

### § 3. Природа и сущность государственного управления

*Господствовать легко,*

*управлять трудно.*

*И.В. Гете*

Природа государственного управления - система государственного управления - процесс государственного управления -сущность государственного управления - окружающая социальная среда - ресурсы - выполнение решений - контроль - политическое управление - институциональный уровень - административный уровень - технологический уровень - бизнес-управление - государственное управление - государственное управление в современной России

Государственное управление - социальный феномен политически организованной цивилизации. В новейшее время, на протяжении всего XX столетия, оно неразрывно связано с эволюцией индустриального общества, является продуктом развития рыночной экономики, требующей соответствующего регулирования со стороны государства. Именно на пороге XIX-XX вв. произошло количественное увеличение задач государственного управления в условиях политической социализации, обозначилось качественное усложнение этих задач, проявилось технократическое превосходство бюрократической организации над другими формами управления. Переосмысление парадигмы государственного управления на рубеже третьего тысячелетия вызвано глобальными социальными реформами, произошедшими повсеместно в самых разных государствах мира. Процессы модернизации привели к переходу общественного мирового развития в постиндустриальную фазу, где в информационно открытом обществе роль государственного управления, затрагивающего все сферы общества, приобретает принципиально обновленное понимание - его социальной обусловленности, масштабности и эффективности.

Термин «государственное управление» характеризует как научную дисциплину, так и область практической деятельности, связанную с проблемами государственной организации и регулирования общественной жизни. Это воздействие государства можно разделить на два уровня: политическое управление (что делать и почему) и «собственно» государственное управление (как делать и при помощи чего).

Отправной точкой для распознания природы государственного управления служит понимание его необходимости, общественной обусловленности и целевой направленности

*Необходимость* государственного управления вытекает из потребности обеспечить реализацию политики государства, направленной на эффективное использование природных, трудовых, материальных и информационных ресурсов, справедливое перераспределение доходов и гарантирование основных социальных прав, поддержание общественного порядка. Например, необходимы государственные программы для обеспечения минимального уровня жизни нуждающимся или для получения необходимого уровня образования и профессиональной подготовки. Кроме того, известно, что в экономике существуют сферы, где рынок оказывается несостоятельным (естественные монополии, общественные товары, неполные рынки, информационная асимметрия, безработица, инфляция) и где без государственного вмешательства не обойтись. Границы государственного управления в развитых странах определяются на основе принципа *субсидиарности* (от лат. *subsidia-rius* - вспомогательный), согласно которому вышестоящая организационная единица предоставляет нижестоящей простор для действий и берет на себя только те компетенции, которые нижестоящая не в состоянии осуществлять. Поэтому изучение государственного управления предполагает поиск и оценку возможностей тех общественных институтов, которые могут взять на себя функции государственного регулирования. С другой стороны, эта оценка включает понимание специфики именно государственного управления, его целевую направленность на производство общественных благ, непосредственную связь с политикой.

*Общественная обусловленность* государственного управления вытекает из его практики как сложной организационной системы, функционирование которой направлено на удовлетворение потребностей граждан. Вместе с каждодневными жизненными потребностями на государственное управление влияют также политические цели, что служит упорядочиванию развития в интересах всего общества. Тем самым государственное управление является актом государственного вмешательства. Оно вторгается в ткань общества и само определяется общественными отношениями, как материальными, так и культурными. Это предполагает, что его цели и содержание зависят, с одной стороны, от состояния и структуры управляемых государством общественных процессов, с другой - от места и роли государства в обществе, а также от взаимоотношений и характера деятельности отдельных государственных органов.

*Целевая направленность* государственного управления означает постановку рациональных (т е. соответствующих имеющимся ресурсам) целей и задач, определяемых необходимостью получения максимально возможных результатов при минимальном использовании средств налогоплательщиков исходя из ориентации, данных публичной властью. Четкость выражения целей с учетом приоритетов и требуемых результатов предполагает заинтересованность государственных структур в сохранении стабильности, в соответствии принимаемых решений действующему законодательству, росте компетенции аппарата своих административных учреждений, а также решении других задач, направленных на повышение эффективности управления, реализацию принципа социальной справедливости, рациональное расходование ресурсов.

Таким образом, природа государственного управления вытекает из его особой социальной функции, направленной на упорядочение процессов развития в интересах всего общества путем согласовывания разнообразных требований, нужд и форм деятельности, где государственный аппарат выступает действенным механизмом воплощения публичной власти и обеспечивает осуществление государственной политики через систему административных учреждений.

С научных позиций рациональное объяснение социальной природы и содержательной сущности государственного управления предполагает его всестороннее рассмотрение и как системы, и как процесса.

**Система государственного управления** образуется подсистемами целей и принципов осуществления властно-управленческого воздействия на общественную жизнедеятельность, выражаемого обычно в правовых формах, и включает организационные структуры государственного аппарата (государственные органы), систему государственной бюрократии (персонал государственной службы), совокупность реализуемых функций и используемый при этом комплекс методов, средств и ресурсов, а также прямые и обратные взаимосвязи между субъектами и объектами управления, необходимые при этом информационные потоки, документооборот и т.п.

**Процесс государственного управления** представляет собой сознательную и целенаправленную деятельность, связанную с реализацией государственно-властных полномочий субъектами публичной власти, регламентированную юридическими нормами, вследствие чего происходит последовательная смена общественных состояний, событий и явлений. Тем самым выполняется известная совокупность действий, приводящих к определенной динамике управленческих результатов. Процесс государственного управления направлен на исполнение и проведение в жизнь принятых законов и политики, провозглашаемой высшей публичной властью, и связан прежде всего с формированием и осуществлением необходимых государственных программ. Например, министерство финансов выделяет деньги на трансферты регионам или на конкретные государственные программы согласно утвержденному парламентом бюджету. Или правительство провозгласило политику приватизации и чиновники министерства государственного имущества и его территориальные органы проводят аукционы по продаже государственной собственности.

Такой подход к управлению означает, во-первых, необходимость и пра-вообеспеченность намечаемых действий; во-вторых, согласованность масштабов предполагаемых мер с объемами реальных ресурсов; в-третьих, выбор мер воздействия, адекватных конкретной ситуации; в-четвертых, объективный контроль выполнения намеченных действий исключительно с точки зрения достижения предполагаемых результатов. Отсюда **сущность государственного управления** раскрывается через его окружающую среду, ресурсы, выполнение решений и контроль.

Изучение социальной среды, в которой происходит осуществление государственного управления, на которую оно влияет и которая также оказывает на него обратное воздействие, означает поиск ответов на вопросы о том, каковы основные характеристики гражданского общества и способы влияния последнего на властноуправленческую деятельность государства. Фактически это проблема соотношения публичной власти, государственной администрации (бюрократии), гражданского общества и взаимодействия политических институтов в процессах формирования и реализации государственного управления.

Гражданское общество - не что иное, как свободная и относительно независимая от государства общественная жизнь, включающая не только экономическую сферу, но и источники культурной и самодеятельной инициативы людей. Демократизация является классическим шагом по пути к автономии гражданского общества относительно государственного аппарата. Различные течения общественной мысли доказывают, что не может быть демократии, если гражданское общество неавтономно по отношению к государственному аппарату. Однако это хотя и необходимое, но само по себе еще не достаточное условие демократии. При этом полная автономия гражданского общества относительно государства практически невозможна, по крайней мере как на данном этапе, так и в обозримом будущем социальной эволюции. Более того, гражданское общество в современном понимании - это не набор институтов, находящихся за пределами государства, а форма их соединения в ' единый способ гражданской жизни, и прежде всего связи между обществен-ностью и практиками хозяйствования. В современных условиях устанавливаются качественно новое переплетение и взаимообусловливание структурных и функциональных характеристик гражданского общества, создается новая конфигурация его отношений с государством, не укладывающаяся в ложе старых представлений о совокупности независимых от государства со-циальных субъектов и каналов коммуникации. Власть исходит не только от государства и основана не только на принуждении. Она имеет множество корней, когда переплетаются государственные и негосударственные институты, и действует не только сверху - вниз, но и снизу - вверх.

**Окружающая социальная среда** состоит из экономических, политических, правовых и культурных условий деятельности субъектов государственного управления и должна обеспечить политико-правовые рамки самой возможности, а также допустимых форм и методов, направлений и объектов государственного управления. Эти элементы включают конституцию н законы, определяющие государственное устройство, распределение полномочий между уровнями и ветвями власти, социальные права граждан и социальные обязательства государства, бюджетный процесс и налоговую систему, отношения собственности и т.п.

Выявление и изучение потребностей общества в значительной степени осуществляется через сеть групп общих интересов. Эта сеть является одним из важнейших социальных институтов, оказывающих влияние на систему и процесс государственного управления. С ее помощью происходит постоянное и оперативное взаимодействие в процессе подготовки государственными органами конкретных решений с теми, чьи интересы эти решения затрагивают и кто располагает наиболее ценной информацией, имеющей отношение к данным решениям. Кроме того, окружающая социальная среда включает публичные обсуждения с помощью средств массовой информации. Роль СМИ в значительной степени определяется тем, что называют «формированием повестки дня». Другими словами, именно от СМИ зависит, какие проблемы попадают в фокус общественного внимания и являются предметом широких обсуждений. Среди чиновников популярна поговорка: «Всякая проблема становится событием, когда о ней заговорили СМИ». Важнейший элемент окружающей социальной среды - правовое оформление организационных структур, механизмов и процедур принятия решений и согласования интересов субъектов политики. Здесь важны и такие элементы, как информационно-аналитическое и прогнозно-оценочное обеспечение принятия соответствующих решений.

На основе этого можно формировать цели, общесоциальные параметры и пропорции государственного управления, устанавливать оценки, критерии и ограничения использования государственных ресурсов для достижения выбранных целей. При недостаточности или игнорирования этих оснований государственное управление неизбежно превратится в набор чисто политических акций. В пределах окружающей социальной среды не появляются ни ресурсы, ни конкретные управленческие решения, ни какие-либо конкретно-объектные действия. Ее задача - обосновать логику данных действий и придать им законную силу, что и происходит в сфере законодательной власти.

**Ресурсы** государственного управления включают финансовые, имущественные, природные и иные ресурсы государства, которые можно выделить на целевое решение соответствующих задач, а также средства частных лиц, внешние и внутренние займы, другие негосударственные ресурсы, которые на законном основании могут быть направлены на эти цели. Определенная часть государственных финансовых ресурсов обособляется в виде различных фондов, программ. Качество распоряжения ресурсами предстает наиболее надежным показателем учета общенациональных интересов в процессе государственного управления. В свою очередь параметрами этого показателя являются соразмерность объявленных мер и имеющихся ресурсов, социально-приоритетное, целевое и подконтрольное их использование в процессе взаимоотношений представительных и исполнительных структур на общегосударственном, региональном и местном уровнях государственной власти.

**Выполнение решений** включает множество конкретных действий, механизмов и процедур, санкционированных окружающей социальной средой и обеспеченных в той или иной степени ресурсами. Сюда входят: процессы принятия и реализации решений, связанных прежде всего с формированием и осуществлением государственных программ; технологии государственного управления, связанные с методами управления в кризисных ситуациях, информационно-коммуникативными процессами; организационно-экономическая поддержка традиций и культуры; предоставление налоговых льгот; выдача государственных заказов или осуществление государственных закупок и т.д. Сюда же относятся программы, проекты содействия, кредиты и займы, осуществляемые и предоставляемые международными организациями и отдельными государствами как следствие межправительственных соглашений. Это - преимущественная сфера действий исполнительных органов государственной власти.

**Контроль** включает правообеспеченные меры всестороннего и постоянного отслеживания и корректировки хода реализации различных мероприятий государственного управления, таких, например, как государственная целевая программа или ситуативное решение. Эти меры включают контроль и за принятием решений, и за их выполнением (по объемным показателям, по своевременности выделения и доведения до конечных получателей выделенных ресурсов, по результативности их использования и т.д.). В этой сфере происходит достаточно сложное взаимодействие законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти.

Представление о сущности государственного управления позволяет понять характер взаимодействия его основных элементов, раскрывающий смысл и назначение государственной управленческой деятельности. Тем самым проще выделить ее *специфику и признаки.*

Специфика государственного управления проявляется прежде всего по отношению к двум смежным областям управления: политическому управлению и управлению в сфере бизнеса.

Рассмотрим прежде всего соотношение государственного и **политического управления.** Существует два полярных подхода в оценке роли политики в государственном управлении. Один состоит в том, что политику следует изгонять отовсюду из государственного аппарата, а потому ее роль нужно минимизировать. Второй подход заключается в рассмотрении государственного управления лишь как механизма воплощения политического курса, (Сформулированного высшими органами власти. Первый подход превозносит свободный рынок и экономические методы регулирования, второй способствует созданию централизованной системы и усилению административного воздействия. Но истина, вероятно, как это часто бывает, лежит посередине. Можно показать тесную взаимосвязь и вместе с тем отличия государственного управления и политического управления. Последнее отличается нацеленностью на сохранение и укрепление властных возможностей правящего режима и его отдельных структур и руководствуется скорее политическими приоритетами и ценностями, стремлением укрепить позиции в межгрупповой борьбе за политические позиции, чем рациональным подходом к принимаемым государственным решениям. В политическом управлении цели редко бывают четкими: они основаны на компромиссах и могут быстро меняться. Среди используемых средств характерны переговоры, создание коалиций, компромиссы, увещевания - вплоть до не очень чистоплотных сделок.

Политика в значительной степени эмоциональна, в том смысле, что она чувствительна к общественному мнению, настроениям широких масс людей, их сиюминутным устремлениям, подвержена влиянию текущих событий, зависит от предпочтений тех или иных лидеров, социальных интересов и т.п. Управление - более рациональный процесс, т.е. функционально организованный и целенаправленно решающий определенные задачи. В государственном управлении основную роль играют *позитивные* знания, направленные на анализ последствий государственной деятельности. В политическом управлении главную роль играют *нормативные* знания, направленные на выяснение целесообразности государственных действий и их оценочные характеристики. Позитивные знания включают не только анализ последствий конкретной государственной политики, но и описание деятельности государственных органов и их аппарата, который практически осуществляет эти программы. Нормативные знания связаны с оценкой методов управления, государственных институтов, способов разрешения конфликтов, т.е. они *конвен-циалъны,* зависят от мнений людей.

Вместе с тем государственное управление имеет много общего с политикой и политическим управлением. Это общее вытекает не только из особенностей государства как политического института, но и из властного характера его организационной деятельности. Обычно выделяют три структурных уровня внутри организационной единицы государственного управления: институциональный, административный и технологический.

Институциональный уровень иерархии определяет цели организации и переводит меняющиеся требования окружающей среды в конкретные шаги организационного процесса. Этот уровень является пограничным между государственным управлением и политическим управлением. Значимость институционального уровня государственных учреждений заключается в его способности совместить требования политики и задачи обслуживания населения. Здесь недостаточно понимания общего характера существующей политической системы и утверждений, что все государственные организации подотчетны одному президенту, одному парламенту и т.д., на уровне региона (штата, области) подотчетны одному губернатору, одному законодательному органу и т.д., а на уровне города - одному мэру, городскому совету и т.д. Руководители, как политические назначенцы, так и карьерные чиновники, испытывают на себе воздействие разнообразных сил, существующих снаружи и внутри организации, которые нередко противоречат ее основным целям. Как правило, деятельность государственных организаций задевает интересы многих лиц. Это могут быть выборные и административные деятели из других местных органов власти, с других уровней правительства или из заинтересованных групп. Эффективным государственное учреждение становится лишь при умении отвечать конкретным запросам определенных лиц, групп или организаций в непосредственно окружающей его среде, т.е. каждая государственная организация обладает своим собственным пространством политических задач. Таким образом, институциональный уровень - это высший уровень государственной организации. На этом уровне определяются задачи и общая политика организации и тем самым он представляет основной канал влияния существующей политической системы на деятельность конкретных государственных учреждений.

Административный (средний) уровень организации - сфера функционального управления (администрирования), где направление деятельности подвергается анализу и раскладывается на различные организационно-управленческие компоненты. В систематическом виде различные компоненты администрирования были представлены американскими специалистами в области менеджмента *Гупиком* и *Урвиком* в «Записках о науке управления» (1937). Их система получила название POSDCORB. Это начальные буквы управленческих действий, применимых к построению любой администрации: *Планирование (planning)* - представление об общих целях управления и среднесрочное планирование в рамках администрации; *организация (organizing) -*организация нижестоящих подразделений в администрации; *управление персоналом (staffing)* - отбор и подготовка кадров для учреждения, нормативное регулирование и мотивация их деятельности; *руководство (directing)* - процедура принятия согласованных решений на разных уровнях администрации; к*оординация (coordinating) -* согласование взаимоотношений внутри административных единиц и между административными единицами одного уровня; *информирование (reporting)* - предоставление необходимой информации подчиненным и вышестоящим уровням управления; *бюджетирование (budgeting) -* финансирование и оценка стоимости управленческих решений. .Таким образом, администраторы, действующие на этом уровне, с одной сто-роны, должны точно реагировать на требования институционального уровня и, если необходимо, пересматривать свои полномочия и, с другой стороны, понимать конкретные требования эффективной государственной службы

Эти требования непосредственно формируются на третьем, низшем или технологическом уровне государственного учреждения. На технологическом уровне государственной организации происходит непосредственное удовлетворение социальных потребностей в услугах государственного управления, превращаемых в конкретные продукты (результаты), которыми пользуется общество в целом и отдельные граждане или их организации. На технологическом уровне большая часть деятельности тщательно спланирована и бюрократизирована

Таким образом, государственная администрация, по крайней мере теоретически, находится вне сферы политики, тогда как государственное управление на институциональном уровне - политично и основано на учете разнообразия конфликтующих идей, интересов и целей. Профессионально ориентированная область государственного управления сосредоточена на административном уровне и является как бы посредником между сильно политизированным институциональным уровнем и аполитичным, бюрократизированным технологическим уровнем.

Отличия государственного управления от менеджмента в сфере бизнеса, т.е от бизнес-управления, можно выявить по шести основаниям: окружению, целям, ресурсам, мотивам, ответственности, процедуре назначения руководителей.

*Различие в окружении.* Большое влияние на цели и результат деятельности государственных организаций оказывают системы политического (через политические партии и политических лидеров) и функционального (через лоббистскую деятельность групп интересов) представительства Кроме того, для государственного управления характерен особый стиль отношений с общественностью и средствами массовой информации, определяемый обоснованным стремлением общественности знать через СМИ все, что происходит в государственных учреждениях.

*Различия по целям.* Для управления в сфере бизнеса главной, а иногда и единственной целью является прибыль Для государственного управления цели многообразны и, если их источником является политика, носят обобщенный характер, их трудно определить количественно, стабильность, законность, порядок, обеспечение обороны, уменьшение социального неравенства, борьба с бедностью и т.д. Если же речь идет об экономических целях, то государство призвано участвовать в решении тех задач, которые нельзя решить на основе использования «невидимой руки рынка». Например, к таким задачам можно отнести регулирование деятельности предприятий или предоставление услуг в условиях естественной монополии (энергетика, коммунальные и почтовые услуги), а также контроль за поставщиками, имеющими существенные информационные преимущества перед потребителями (здравоохранение, образование). В государственных организациях цели — внешние задания, которые имеют свои внешние детерминанты, причем нередко основанные на ценностных представлениях в обществе. Особое значение такие представления имеют при определении масштабов перераспределения доходов, когда доминирующие в обществе представления о справедливости являются важнейшими факторами принятия первоначально политических, а затем и административных решений. В коммерческих организациях цели возникают изнутри, складываясь из индивидуальных целей и превращаясь в групповые, в цели организации Процесс идет обратным путем, снизу вверх.

*Различия по -ресурсам* В отличие от добровольно-договорного характера взаимоотношений между партнерами в сфере бизнеса государственные органы обладают правом принуждения в рамках и на основе закона Ресурсы данных органов могут формироваться за счет законного изъятия части доходов граждан и организаций посредством налогообложения. Поэтому государство и его органы могут осуществлять принудительное перераспределение ресурсов, основываясь на политически оправданном компромиссе между экономической эффективностью и социальной справедливостью. Принудительная мобилизация средств под эгидой государства позволяет финансировать за счет бюджета производство таких благ, потребление которых общество желало бы сделать обязательным для своих членов (услуги культуры, здравоохранения, образования).

*Различия в побудительных мотивах.* В государственном управлении основным финансовым источником выступает государственный бюджет, который распределяется представительными, т.е политическими, органами. Отсюда возможна ситуация, когда главный побудительный мотив состоит в том, чтобы удовлетворить не клиента, а тех, кто обеспечивает (распределяет и перераспределяет) финансовые ресурсы. В частном секторе финансовые источники вытекают не из распределения, а из предпринимательской деятельности. Поэтому существует прямая связь между коммерческим успехом и качеством предоставляемой клиенту услуги Предоставление услуг государственным учреждением, характер этих услуг, способ их предоставления не находятся в зависимости от диктата рынка, а определяются на основе политической оценки социальных и экономических приоритетов.

*Различия в ответственности.* В бизнес-управлении обычно существует вполне определенная ответственность за последствия принимаемых менеджерами решений и действий Их непродуманные решения и неэффективные действия могут привести к разорению владельцев фирмы и ее банкротству В государственном управлении ответственность размыта между многими организациями вплоть до президента и парламента, и неэффективность правительственных действий может, например, вести к увеличению дефицита бюджета и государственного долга, что отнюдь не означает банкротства государства и чиновника (должностного лица). Государственным органам не грозит разорение. Часто они являются монополистами в предоставлении многих услуг, которые более никем не обеспечиваются (например, ОВИР -служба виз и регистрации).

*Различия в процедуре назначения (выборов) ответственных руководителей.* В демократических странах руководители государственных органов выбираются либо назначаются кем-то, кто выбирается. Законность лица, занимающего государственный пост, непосредственно или опосредованно является результатом всенародного выборного процесса. Напротив, те, кто ответствен за управление «Газпромом», выбраны только акционерами компании. Разница в процедуре, благодаря которой выбираются те, кто управляет государственными и частными институтами, может иметь серьезные последствия для функционирования этих институтов.

Существует стандартный способ выделения основных признаков государственного управления на основе задач, клиентуры и территории.

*Задачи* государственного управления включают удовлетворение конкретных потребностей населения государственными организациями (обслуживание), налаживание взаимоотношений в различных областях жизни, например, принятие правил торговли или приема в вузы (регулирование), поддержание благосостояния населения (социальная помощь), установление стандартов и минимальных ограничений в определенных областях (лицензирование), сбор сведений для подготовки управленческих решений и контроля за исполнением принятых государственных программ (сбор информации), административная интерпретация подготавливаемых решений и законов (экспертиза).

Учет *клиентуры* означает, что служащие госаппарата обычно имеют дело со специализированными предпочтениями населения и с особым клиентом (гражданином), с группами клиентов (гражданами - физическими лицами и их организациями - юридическими лицами) работают соответствующие единицы управления. Создаются организационные единицы, занимающиеся делами инвалидов и ветеранов, иммигрантов, молодежи, женщин, безработных и т.д.

*Территориальная организация* государственного управления включает центральные и региональные органы управления и взаимосвязи между ними. В федеративных государствах существенную роль имеют взаимоотношения между федеральными государственными органами и органами власти субъектов федерации (например, республики, края, области - в России). Такого рода взаимоотношения выделяются по территориальному признаку и составляют содержание регионального управления. Кроме того, важное значение имеет муниципальный уровень управления, распространяющийся в пределах местных самоуправленческих сообществ.

Переходя к определению государственного управления, отметим, что оно имеет свою специфику и признаки, выделяющие его среди других видов управленческой деятельности. Вместе с тем налицо его тесные связи с существующей системой политической власти. Государственное управление выступает как механизм, способ, с помощью которого государство на практике проводит политику по улаживанию разного рода противоречий (индивидуальных, групповых, национальных, территориальных, классовых и т.п.) и удовлетворению материальных, социальных, культурных потребностей разных групп населения. Это достигается с помощью конкретных действий политического, правового, организационного, финансового и т.п. характера, что включает различные этапы административной подготовки и реализации необходимых управленческих решений и социальных программ, посредством которых происходит координация и осуществление политики государства. В этом смысле государственное управление представляет конкретно-содержательную часть государственной политики. С другой стороны, государственное управление наряду с отличиями имеет общие черты с менеджментом в частных организациях, в основном касающиеся управленческих технологий и учета интересов клиента. Отсюда вытекает, что от успешного соединения рационального анализа с принятием политических решений в процессе государственного управления зависит уровень использования административных " возможностей, а также финансовых, информационных, людских и, наконец, властных ресурсов государства.

Таким образом, можно дать следующее определение: **государственное управление** - это деятельность по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий государства в целях выполнения его организационно-регулирующих и служебных функций как в обществе в целом, так и в отдельных его частях.

**Это означает, что государственные органы**

во-первых, обладают определенными государственно-властными полномочиями и тем самым возможностями оказывать влияние на развитие дел в обществе и, следовательно, несут ответственность за их состояние;

во-вторых, обладают правомочиями и возможностями выступать в пределах своей компетенции от имени государственного интереса;

в-третьих, функционируют в условиях сочетания строгой нормативной регламентированности деятельности в формально-процедурном отношении с довольно широкой возможностью принятия волевых решений на основе субъективной интерпретации как ситуации, так и регулирующих ее законодательных норм;

в-четвертых, непосредственно занимаются работой по подготовке принятию и проведению в жизнь решений в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства, причем в ряде случаев указанные действия влекут за собой заметные экономические и иные социальные последствия для всего общества или какой-либо его части.

Если использовать приведенное выше определение для хотя бы краткой характеристики **государственного управления в современной России** (на рубеже веков), то можно отметить противоречивое сочетание действия двух основных тенденций. Первая заключается в сокращении директивного начала управления, уменьшении государственного сектора экономики, превращения государства в одного из самостоятельных, хотя и наиболее влиятельного, субъектов общественных процессов. Вторая тенденция реализуется в расширении и усложнении задач государства в создании рыночной инфраструктуры, формировании новых законодательных и иных нормативно-правовых процедур экономических, социальных и политических отношений, регулировании процесса становления отношений собственности. Поэтому нельзя однозначно приветствовать любые призывы к сокращению объема государственного управления, если это сокращение не имеет замены самоуправленческими механизмами еще не сложившегося гражданского общества. В противном случае такое сокращение может усилить состояние неуправляемости, произвола, анархии и хаоса, что в той или иной степени всегда присутствует в переходном обществе.

В Российской Федерации конца 1990-х гг. государственное управление имеет своим объектом общество переходного типа с характерными для него социальным напряжением и социальными конфликтами, ростом недоверия к социальным институтам и быстрым увеличением отклонения от социальных норм поведения. В этот период происходит нарушение баланса интересов различных социальных (профессиональных, имущественных, региональных, национальных, демографических и т.д.) групп. Ломается усвоенная обществом модель социальной справедливости. Отсюда вытекают как одни из центральных для государства проблемы нестабильности и кризисов, слабой управляемости, снижения эффективности социального регулирования.

В переходных системах экономические решения, как правило, отражают политические установки, не всегда опосредствованные правом. Государственное управление на основе беспристрастной законодательно выверенной системы и управленческих технологий является желаемой для России целью. Однако в данный момент не следует преувеличивать давление экономики, технологий и рациональных способов принятия решений на политический выбор приоритетов общественного развития. В нашем обществе есть множество проблем, кажущихся, с технической точки зрения, легко решаемыми, но их нельзя эффективно решить из-за политических умонастроений и интересов, того, что часто называют политической волей лидеров и непредсказуемостью политического

поведения населения. Поэтому особую роль приобретает «субъективный фактор управления», а именно: формирование современной рациональной государственной службы, отчасти компенсирующей указанный органический дефект, присущий переходному периоду. Это весьма сложный и протяженный во времени процесс. Он имеет много различных аспектов, одним из которых является развитие современной теории государственного управления, способной дать не только научно обоснованную методологию изучения этого одного из важнейших видов социального управления, но и определить ориентиры системной, последовательной, реалистичной реформы государственного аппарата и обеспечивающих его управленческую деятельность институтов и механизмов.

### Литература

*Атаманчук Г.В* Теория государственного управления. - М, 1997. Введение в государственное управление. В 3 кн. / Под ред. В.Я. Афанасьева. -М., 1998.

Государственное управление: история и современность. - М, 1998. *Лоутон А., Роуз Э.* Организация и управление в государственных учреждениях. -М., 1993.

Организация местного самоуправления: общественная администрация в действии. -М., 1998.

*Пикулькин А В.* Система государственного управления. - М., 1997. *Радченко A.M.* Основы государственного и муниципального управления- системный подход. - Ростов-на-Дону, 1997. *Шабров О.Ф.* Политическое управление. - М, 1997. *Starling G.* Managing the Public Sector. - Orlando, 1998.

### § 4. Предмет теории и методологические основы изучения государственного управления

*Чтобы самому управлять другими,*

*необходимо зиять, чему нужно*

*следовать, а чему нет, постигая*

*при этом запутанные изменения.*

*Вэй Юань*

Камералистика - классическая школа - школа «человеческих отношений» - период «критической самооценки» - бихевиоризм -«государственная школа» - междисциплинарный подход - макроуправление - микроуправление - предмет теории государственного управления - методология изучения государственного управления - программный подход - государственный менеджмент - институциональная теория - теория общественного выбора - методы теории государственного управления: структурно-функциональный, институциональный, поведенческий, сравнительный, исторический

Возникновение теории государственного управления обычно связывают с научным направлением, появившемся в XVII в. в Австрии и Германии, где в университетах читали курс «камеральных» наук, т.е. цикл административных и экономических дисциплин. Камералистика изучала структуру административных служб, а также пути и средства улучшения их работы. Учение камералистов было связано с управлением посредством совещательных органов. В Германии начиная с XVIII и до начала XIX в., когда были созданы министерства, управление обычно осуществлялось в коллегиальной форме. Такая форма управления уравновешивала централизацию политической власти.

В конце XIX в. камеральные науки пришли в упадок, так как именно в этот период началось бурное развитие политической науки и собственно теории государственного управления, эпицентр которой переместился в США. Основоположником американской науки государственного управления считают двадцать восьмого президента этой страны *Вудро Вильсона (1856-1924).*

Основные положения концепции В. Вильсона были изложены в его статье «Изучение администрации» (1887), поводом для написания которой явилось принятие закона Пендлтона (1883), положившего конец «системе дележа добычи» (spoils system) при организации федеральной государственной службы на основе «системы заслуг» (merit system). Принятие этого документа положило начало законодательному оформлению современного института

гражданской службы (civil service). Закон Пендлтона предусматривает проведение открытых конкурсных экзаменов для претендентов на государственные должности и действует в США по настоящее время. Вильсон же отмечал необходимость изучения правительственных учреждений как аппарата управления независимо от политики. Он разработал модель административной эффективности, предлагая использовать в государственном управлении методы менеджмента в бизнесе. Он обосновал необходимости высокого профессионализма в государственной администрации, что должно обеспечиваться подбором государственных служащих на основе их профессиональной компетентности. Вильсон утверждал, что администрация способна создать сеть инструментов управления, которые могут быть использованы для любых общественных целей.

Вудро Вильсон и Ф*рэнк Дж. Гуднау* (первый президент американской ассоциации политической науки) считали, что сущность любой правительственной системы заключается в отношениях между политической властью, создающей законы, и администрацией, исполняющей эти законы. Законодательство и политическое руководство определяют основные направления деятельности администрации, в то время как последняя, осуществляя политические решения и применяя законы, показывает исполнимость и мудрость правительственных решений и законодательных актов парламента. Администраторы никогда не должны вмешиваться в политику, они должны лишь следовать указаниям, данным им политическими лидерами. В то же время демократия предполагает контроль со стороны политиков над деятельностью администраторов.

Первым ученым, давшим систематизированный анализ государственной бюрократии, был немецкий социолог *Макс Вебер (18&4-1920).* Его классическая работа «Хозяйство и общество» (1921) представляет ценность до настоящего времени как основа изучения иерархии исполнительной власти и интересов ее сотрудников. Вебер создал свою теорию бюрократии в рамках более общей теории власти. Он показал, что власть ипи господство подразумевает не только силу, но и наличие определенных ценностей, убеждений, на которых зиждется послушание управляемых. Вебер считал идеальным государственное управление, построенное на жестких принципах бюрократической иерархии: авторитарная власть начальника, который принимает решения, отдает распоряжения подчиненным и контролирует их исполнение. Задача государственных служащих - применять управленческие принципы к конкретным ситуациям, для чего разрабатываются правила административной деятельности. Государственные служащие представлялись ему квалифицированными специалистами с присущим им корпоративным духом и сословной честью, что должно гарантировать их неподкупность. В его понимании, подлинной профессией чиновника, в том числе и политического назначенца, не должна быть политика, так как его удел - управлять беспристрастно. Если политик обязан бороться, то чиновнику следует точно и добросовестно выполнить приказ политика под ответственность последнего. Принятие решений, борьба и страсть - стихия политика. Политик должен брать на себя ответственность за последствия отданных приказов. Чиновник отвечает за их компетентное выполнение.

Анализ Вебера основывался на изучении бюрократии Германии, но разработанные им принципы универсальны и могут быть использованы применительно к различным странам и условиям. Работы Вебера особенно важны для развития теории организаций. Проблемы организации управления (правительства) в современном ему государстве особенно заботили его. Он изучал развитие единой властной государственной службы в Германии, признавал ее потенциал как инструмент правительства и был озабочен ее использованием для усиления демократической ответственности.

В. Вильсон, Ф. Гуднау, М. Вебер оказали значительное воздействие на развитие теории государственного управления. В их трудах были разработаны две основополагающие идеи:

- изучение с научных позиций администрации является центральной задачей для осуществления реформ государственного управления;

- государственный аппарат должен быть вне политики. Большинство исследователей считают, что именно появление их работ

свидетельствовало о начале развития теории государственного управления как самостоятельного научного направления.

Свое дальнейшее развитие теория государственного управления получила в трудах классической школы и школы «человеческих отношений», представлявших направление «научный менеджмент», которое преобладало в первой трети XX в.

Представители **классической школы** *(А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвик, Д. Муни, Т. Булей)* утверждали, что -система государственного управления -это регламентированная иерархическая организация линейно-функционального типа с четким определением функции каждой должностной категории. Эта модель может быть эффективной в условиях стабильной социальной среды и однотипных управленческих задач и ситуаций.

**Школа «человеческих отношений»,**или неоклассическая, как ее иногда называют *(М. Фоллет, А. Маслоу, Э. Мэйо, У Мэрфи),* возникла в ЗО-е гг. как реакция на недостатки классического подхода, в ответ на его неспособность осознать человеческие отношения как основной элемент эффективности организации. Главное внимание уделялось анализу психологических факторов, вызывающих удовлетворенность работников своим трудом, поскольку в ряде экспериментов удалось добиться повышения производительности труда за счет улучшения психологического климата и усиления мотивации. Методы школы человеческих отношений эффективны прежде всего в управлении персоналом, в отличие от оперативного и стратегического управления. После Второй мировой войны начали развиваться идеи, которые дискредитировали господствующие до этого подходы научного менеджмента к государственному управлению. Утверждалось, что политическая власть, а не административная эффективность является необходимой для управленческой практики. Доказывалось, что государственное управление базируется на взаимоотношениях между администрацией и демократией. Данный период, продолжавшийся до конца 60-х гг. и названный **периодом «критической самооценки;;** представлен теоретическими работами *Г. Саймона, Д. Смитц-берга, В. Томпсона, Д. Истона.* В это время **бихевиоризм** изучал поведение индивидов в качестве избирателей вместо изучения институтов (бюрократии). В центре внимания была задача объяснить реальное функционирование административных служб с помощью анализа поведения работающих в них индивидов и групп. Если школа человеческих отношений концентрировалась на методах налаживания межличностных взаимоотношений, то бихевиораль-ный подход стремился помочь государственным служащим осознать свои собственные возможности в государственных структурах. Стали широко использоваться статистические методы, что было внове для большинства государственных управленцев. Труды Г. Саймона дали методологическое обоснование идеи о процессе принятия решений как наиболее важной проблеме государственной администрации по сравнению с поиском наилучшей организационной структуры.

В конце 60-х гг. для многих теоретиков государственйого управления рубежными стали работы *Г. Алисона,* попытавшегося создать концептуальную модель кубинского ракетного кризиса между США и СССР. В его исследовании были представлены модели, объяснявшие механизмы разрешения этого острого межгосударственного конфликта. В данном подходе государственное управление нацелено на «политический результат», а не на поиск эффективности.

В 70-80-е гг. на теорию государственного управления оказали серьезное негативное воздействие разочарования, связанные с целым рядом провалов государственной политики во многих развитых странах. Теория государственного управления в этот период старалась использовать новые подходы из пограничных дисциплин (социологии, экономической теории, политической теории, психологии и т.д.) и превратилась в значительной степени фрагментарную область исследований.

Для настоящего времени характерно применение многих методов и подходов, что создает опасность эклектизма. Если любой подход может быть полезным, то нет такого, какой следовало бы рассматривать в качестве центральной парадигмы. К тому же в изучении государственного управления в зарубежной науке отсутствует монодисциплинарность, долгое время присущая российской науке, где до последнего времени государственное управление составляло предмет юридической науки, причем специально изучалось преимущественно в рамках лишь только одной отрасли права: административного.

В нашей стране теория государственного управления длительное время развивалась без самостоятельного дисциплинарного оформления, главным образом как учение о государстве и праве. Начиная с введения Петром I в 1722 г. знаменитой «Табели о рангах» все внимание сосредоточивалось на попытках повысить традиционно низкую эффективность государственного аппарата, преодолеть апатию чиновничества и крайнюю медлительность «вращения бюрократических колес». В этой связи определенный интерес представляет программа рационализации государственной службы, предложенная в начале XIX в. *М.М. Сперанским (1772-1839).* Его план, в частности, предлагал сломать систему выслуги лет, заложенную в «Табель о рангах», и ввести образование и профессиональные качества чиновника как критерии его профессионального роста.

Однако, наиболее интересные и оригинальные идеи появились во второй половине XIX - начале XX в. и связаны с развитием так называемой **государственной школы.** В качестве основной проблемы выдвигалось соотношение общества и государства в русской истории на отдельных ее этапах. Согласно работам видных юристов и историков того времени *СМ. Соловьева, К. Д. Кавелина, Б.Н Чичерина, АД. Градовского, В.И. Сергиевича,* а также *В.О. Ключевского и ПН. Милюкова* сословное начало в России, в отличие от Европы, было не столько продуктом процесса социально-экономического развития, сколько вырастало из потребности функционирования системы управления обществом как единого целого. В рамках этой школы была теоретически обоснована концепция закрепощения и раскрепощения сословий государством. В соответствии с этой концепцией в условиях господства натурального хозяйства, слабого развития обмена и товарно-денежных отношений обеспечение мобилизации материальных и людских ресурсов могло производиться только за счет раскладки государством повинностей по различным слоям населения. Результатом был сложившийся в течение веков консенсус по вопросу о тяготах в отношении государства различных слоев, что обеспечивало политическую стабильность. Виднейший представитель государственной школы позднего периода П.Н. Милюков пришел к выводу, что эти объективные исторические предпосылки делают непрочной всю социальную систему, для которой в принципе характерны лишь два взаимоисключающих состояния - механическая стабильность, переходящая в апатию (в период усиления государственного начала), или противоположное состояние - дестабилизация, переходящая в анархический протест против государства (в случае его слабости). Когда старая государственность распадается, возникает состояние анархии, порожденное вакуумом власти.

В предреволюционные годы работы *А.А. Богданова (1873-1928)* предвосхитили некоторые идеи теории систем. В частности, в своем труде «Всеобщая организационная наука (тектология)» (1913-1917) он доказывал возможность высокого уровня обобщения разнообразных структурных отношений, что позволяло использовать количественные методы при решении организационных задач. Эти идеи **в** то время не были поняты и приняты научным сообществом.

В период социалистического строительства руководителями нашей страны была поставлена задача широкого изучения и внедрения в деятельность государственного аппарата идей научного менеджмента. Был создан ряд научно-исследовательских институтов и лабораторий, занимавшихся изучением научной организации труда и управления. Научное администрирование рассматривалось как часть научной организации труда. В соответствии с идеями американского инженера *Фредерика Тэйлора* и его последователей считалось, что нет барьеров на пути улучшения управления и превращения госаппарата в наиболее доступный широким народным массам институт. Соответственно разрабатывались пути удешевления государственного управления на основе реорганизации техники администрирования. Эти исследования были заторможены, а во многих направлениях и прерваны в середине 30-х гг.

В послевоенный период государственное управление изучалось, как правило, в рамках теории административного права, что не обеспечивало рассмотрение его собственно управленческих проблем. В 70-80-е гг. были предприняты попытки представить теорию государственного управления как раздел социологии или политической науки, что вызвало возражение юристов.

В настоящее время у представителей различных областей отечественного обществознания не существует единой точки зрения на предмет теории государственного управления. Во многом это вызвано многозначностью терминов «государство» и «управление», существованием различных способов их трактовки. При этом все большее распространение получает **междисциплинарный подход,** позволяющий синтезировать специальные знания, достигнутые в различных областях науки, и прежде всего гуманитарной.

Кроме того, такой подход дает возможность более четко представить основные предметные области теории государственного управления, показать специфику ее содержания как самостоятельной научной дисциплины. Содержание теории государственного управления включает наряду с общими теоретическими основами управления (организационная теория, теория принятия решений, мотивационная теория и т.д.) специфические теории, изучающие отличия, привносимые в управленческую сферу государственными институтами. Важнейшее из этих отличий - право принуждения в рамках и

на основе законов, означающее способность государства делать то, что^аст-ные институты делать не в состоянии. Кроме того, государственное управление как самостоятельная научная дисциплина отличается от пограничных дисциплин (политологии, социологии управления, экономики государственного сектора, теории государства, административного права, конституционного права), поскольку акцентирует внимание прежде всего на методах управления, с помощью которых решаются задачи государства и его структур различного уровня. Поскольку эти методы достаточно специфичны в зависимости от уровня управления, то выделяется две основные предметные области: макроуправление и микроуправление.

Главная задача **макроуправления** - это исследование путей обеспечения регулирующих и служебных функций государства в обществе в целом. В предмет изучения макроуправления входят государственные институты и взаимоотношения между ними, например, между центральными и местными органами, исполнительными и представительными, выборными и назначаемыми, правовыми нормами и образцами реального регулятивного воздействия и т.д. Макроуправление рассматривает регулирующие и служебные функции государства двояко. С одной стороны, оно изучает государство как некий целостный субъект управления со всеми особенностями регулирующего воздействия, относимыми к системе государственной власти, основанной на возможности легитимного насилия. С другой стороны, государственная власть всегда разделена между ветвями и иерархическими уровнями, а в ее осуществление вовлечены многочисленные специализированные органы управления, каждый из которых имеет свои полномочия и функции. Для выяснения степени организационной обоснованности этих полномочий, определения наиболее эффективных способов выполнения возложенных на государственные органы функций, а также факторов, сказывающихся на выработке и реализации решений государственных органов, исследуется структура государственного управления и ее соответствие предъявляемым обществом требованиям.

В отличие от макроуправления объект исследования **микроуправления** - не общество в целом, а его отдельные части, прежде всего государственные организации. Микроуправление анализирует факторы, влияющие на институциональный, административный и технологический организационные уровни. Предмет его исследования включает способы организации людей для совместной работы по достижению целей, поставленных руководителями. Таким образом, микроуправление представляет уровень самих государственных учреждений, проблемы их внутреннего устройства и функционирования, близкие к менеджменту коммерческих фирм и организаций. Важнейшее место в изучении микроуправления занимает комплекс вопросов подбора, расстановки, подготовки управленческого персонала, отношения, складываю-

щиеся между работниками государственного аппарата при выполнении ими служебных функций. Сюда входят цели, задачи и функции аппарата государственных органов, механизм включения индивида в структуры государственной администрации, порядок продвижения по службе, разрешение трудовых споров и иных конфликтов внутри администрации, формирование лидерских качеств, мотивация работников госаппарата и т.д.

В конечном итоге макроуправление и микроуправление имеют общую задачу представить любую государственную организацию как целое, что подразумевает понимание взаимозависимостей организационных функций и взаимовлияния изменений частей организации и, наконец, распространяется до видения взаимоотношений частных задач с отраслевыми, местными и региональными, а также политическим, социальным и экономическим окружением на уровне общества в целом. Предмет теории государственного управления не замыкается узкими рамками техники управления, т.е. тем, что называется механизмом функционирования государственной машины. Не меньшее значение имеет нормативно-ценностная сторона государственной службы, отражающая специфическое значение действий государственных органов. Изучение этого нормативно-ценностного аспекта позволяет всесторонне показать смысл и содержание управленческих стратегий государства. Эти стратегии вытекают из особенностей целей деятельности государственных структур. Поэтому предмет теории государственного управления тесно соприкасается с исследованиями по теории политики, политическим технологиям, этике, политической философии, конфликтологии, ведению переговоров, социального и политического прогнозирования, управлению персоналом, социологии управления и др.

Отсюда, **предмет теории государственного управления** можно определить как приложение политических, юридических, экономических и других социальных теорий к реализации властно-управленческих полномочий государства в целях обеспечения его регулирующих и служебных функций как в обществе в целом, так и в отдельных его частях, процессах и отношениях.

Обозначив предмет теории государственного управления, мы можем перейти к ее основным концептуальным направлениям.

Как и любая наука, теория государственного управления ставит перед собой следующие цели: *дескриптивную,* в соответствии с которой описывается предмет исследования; *прагматическую*, в соответствии с которой государственные служащие получают знания для решения практических проблем; *теоретическую,* достижение которой помогает описать причины и следствия, функциональные взаимосвязи. Способы и приемы достижения этих целей представляют в совокупности методологию **изучения государственного управления.** Различие в методологии является основным критерием выделения четырех концептуальных направлений, в рамках которых проводятся исследования по теории государственного управления: программный подход, государственный менеджмент, институциональный подход, теория общественного выбора.

**Программный** подход рассматривает государственные программы как мостик между формированием политики и ее результатами и соответственно - как основной объект анализа. Данное концептуальное направление много заимствовало из системного анализа государственной политики, стремившегося обосновать выбор целей и пути эффективного использования дефицитных ресурсов.

Первоначально программный подход *(Дж. Прессман, А. Вилдавски)* был посвящен исключительно выяснению причин неудач правительственных программ в различных странах, причем неудачи понимались как неспособность государственных программ достичь определенных представительными органами власти целей. Причин для неудач было масса, в их основе лежала фундаментальная патология Государственной бюрократии. Прессман и Вилдавски выделили три основные проблемы. Первая - отягощение программ «сложностью совместных действий». Вторая - проблема контроля. Те, кто определяет государственную политику наверху, сталкиваются с большими трудностями в регулировании поведения выполняющих их решения внизу через длинную и сложную иерархическую цепочку. Третья проблема состояла в сложности окружающей социальной среды государственного управления, в результате многофакторного влияния которой на процесс выполнения государственных программ происходит их разрушение. Были поставлены две центральные задачи: 1) адаптировать обширные общегосударственные цели к специфическим (частным) условиям; 2) переместить власть от федерального правительства к городам и особенно к соседним сообществам граждан. В середине 80-х гг. многие авторы энергично искали конкретные пути решения этих задач. Исследователи утверждали, что успех возможен и условия для него разнятся по времени и уровням-управления и что политический контекст выполнения серьезно влияет на результаты. Ученые на этой стадии анализа чаще всего иллюстрировали (с помощью case studies), но не доказывали значимость своих умозаключений, что затрудняло распространение умозаключений на основе case studies на другие случаи.

В последнее время отмечаются попытки с помощью коммуникативных теорий создать интегративную концепцию условий выполнения государственных программ. Сторонники программного подхода стремятся обеспечить систематическое изучение того, как различные условия продуцируют различные результаты.

**Государственный менеджмент** - это концептуальное направление, которое в большей степени посвящено изучению административного лидерства и власти. Оно возникло в 70-е гг. вместе с развитием школы социальной политики и начиналось с акцента на важности окружающей среды государственного управления и стратегии высших должностных лиц. Из бизнес-менеджмента был заимствован case метод как основной в исследовании и обучении. Суть поставленной этим направлением задачи заключается в следующем: если политический анализ должен помочь правительству принимать более продуманные решения, то государственный менеджмент должен помогать ему достигать лучших результатов. Основное отличие от традиционного государственного управления в том, что государственный менеджмент в центр внимания ставил руководителей, а не экспертов. Именно в рамках этого направления получила наиболее широкое распространение идея *Г. Саймона* о том, что принятие решения есть центральное управленческое действие.

В 80-е гг. теория государственного менеджмента выделила самостоятельное направление, получившее название **«институциональная теория».** Оно первоначально развивало теорию принятия решений Саймона, но затем в большей мере сфокусировалось на поведении организаций и вышло из школы государственного менеджмента. Институциональная теория отличается своим междисциплинарным подходом, широко привлекая исследования в области социологии организаций. Вместе с «новыми инсти-туционалистами» в политической науке сторонники институциональной теории в теории государственного управления разделяли веру в важность институтов в правительстве и важность бюрократии как политического института. Центральными вопросами для институциональных теоретиков являются: каким образом уровень необходимой координации между организациями и конституционные нормы о взаимоотношениях между государственными структурами влияют на степень централизации внутренней политики? Каковы условия, при которых возникает хорошо работающая управленческая система, существенно ограничивающая возможный произвол высшего руководителя? Как вариации систем ответственности ограничи-вают контроль внешних факторов? Как институциональные системы ответственности влияют на отношение к власти и одновременно распределяют *'* ресурсы, позволяющие избежать реальной ответственности?

**Теория общественного выбора** пришла из экономической науки и основывается на теории рационального действия. В центре внимания теории общественного выбора собственные интересы лиц, принимающих управленческие решения. Сердцевиной этой теории является идея о том, что любые социально значимые решения в конечном счете принимаются людьми, максимизирующими значение своих функций полезности. Участники процесса принятия государственных решений стремятся максимизировать свою полезность, но не могут из-за информационных ограничений. Поэтому они должны удовлетворить и приспособить свои предпочтения к ограничениям, с которыми они сталкиваются. Эту тривиальную на первый взгляд идею данное направление пытается развить в достаточно стройную теорию. Утверждается, что одни и те же люди и организации способны по-разному вести себя в зависимости от конкретных институциональных условий социального выбора. Эти различия нельзя свести к чертам характера или моральным качествам отдельных лиц. Суть дела - в типичных рациональных реакциях на объективно складывающиеся ограничения **и** стимулы. Именно такие реакции лежат в основе доминирующих тенденций поведения, хотя и не полностью определяют поступки отдельного человека.

Теория общественного выбора утверждает, что не существует способа скомпоновать индивидуальные перечни приоритетов, превратив их в общественные таким образом, чтобы были соблюдены главные критерии демократии. То есть к обществу, состоящему из многообразных групп, интересы и мнения которых вступают в конфликт друг с другом, нельзя подходить так, словно речь идет об одном человеке. Поэтому итог управленческой деятельности определяется, с одной стороны, соперничеством предпочтений политических лидеров, аппарата управления (бюрократии), групп интересов и избирателей, с другой - структурой и взаимоотношениями государственных органов, т.е. его институтами и ценностями.

Несмотря на различия в теоретических подходах к изучению государственного управления, в каждом из них задаются сходные вопросы: как создать организационные структуры, способные эффективно достигать желаемые результаты? Как можно создать мотивацию для чиновников делать то же самое? Как можно принимать необходимые для населения решения в бюрократических структурах и измерять результаты выполнения этих решений? Что представляет собой сеть организаций и политические силы, формирующие административное поведение? И, наконец, как добиться, чтобы поведение чиновников было подотчетно политически ответственным государственным должностным лицам? Пытаясь дать ответы на эти вопросы, теория государственного менеджмента фокусируется на организациях, исследуя преимущественно внутренние или внешние стороны их деятельности. Программный подход, напротив, в центр внимания ставит результаты политики. Теория общественного выбора и институциональная теория стремятся выявить связи между бюрократией и более широким политическим окружением. Поэтому при изучении разных вопросов можно выбрать наиболее подходящую для получения наилучших результатов теорию. Вместе с тем самые важные и интересные проблемы трудно разложить по полочкам соответствующих теорий. Они требуют одновременного использования нескольких аналитических методов для получения целостной картины.

Отдельные концептуальные направления обычно различаются не только по изучаемым аспектам государственного управления, но и по методам исследования. Важнейшими **методами теории государственного**

**управления** являются структурно-функциональный, институциональный, поведенческий, сравнительный, исторический. Они отличаются непосредственной направленностью на изучаемый объект и либо дают его специфическую интерпретацию (структурно-функциональный, поведенческий методы), либо ориентируют на особый способ изучения (сравнительный, исторический методы).

*Структурно-функциональный метод* предполагает рассмотрение государственного управления как некоторой целостности, системы, обладающей сложной структурой, каждый элемент которой имеет определенное назначение и выполняет специфические функции. Управленческая деятельность как бы запрограммирована общеструктурной организацией. Основное внимание уделяется структуре и функциям работников государственных служб. Государственные учреждения изучаются прежде всего как механизм принятия решений. Главное в этом изучении - как окружающая среда воздействует на процесс выработки государственных решений и насколько эти решения соответствуют потребностям системы и ожиданиям окружения с учетом требований о распределении дефицитных ресурсов.

***Институциональный*** *метод* является «институциональным» в том смысле, что при этом уделяется внимание формальным структурам правительства, основанным на предписаниях и формулах конституции. В рамках данного метода подчеркивается роль административного и конституционного права, в совокупности определяющего основные формальные правила деятельности органов государственной власти и аппарата государственного управления Иногда значимость такого подхода подвергается сомнению из-за ссылок на практическое несовпадение действий государственных служащих и правил, записанных в законах. Однако правила игры важны всегда - не только тогда, когда им следуют, но и тогда, когда их нарушают. При этом важно знать, почему это происходит.

*Поведенческий метод* основное внимание уделяет исследованию поведения управляющих и управляемых, их мотивации. Суть метода исследования выражается в следующем:

• управление имеет личностное измерение, а коллективные действия так или иначе восходят к поведению конкретных личностей, являющихся главным объектом управленческого исследования;

• доминирующими мотивами поведения являются психологические мотивы, которые могут быть как социально обусловлены, так и иметь специфическую индивидуальную природу;

• модели поведения людей сходны в различных ситуациях (поведение служащего промышленной корпорации и государственного чиновника), отсюда вытекает возможность применения методов естественных наук;

• социальные явления измеряются количественно, отсюда применимость математического моделирования, компьютерной техники.

*Сравнительный метод* предполагает сопоставление однотипных явлений, например, государства, бюрократии, различных способов реализации одних и тех же управленческих функций и т.д. с целью выявления их общих черт и специфики, нахождения наиболее эффективных форм организации или оптимальных путей решения задач. Этот метод способствует плодотворному использованию опыта других государств, что особенно актуально для российского государственного управления.

*Исторический метод* является одним из наиболее известных в социальных науках, требует изучения систем управления в их последовательном временном развитии, выявления связи прошлого, настоящего и будущего.

Кроме названных исследовательских методов при изучении государственного управления широко используются социологические, кибернетические и другие методы; статистический анализ поведения; моделирование; использование теории игр и т.д., т.е. методы эмпирических исследований, получения первичной информации о фактах. Например, моделирование выступает как метод первичного анализа путей подготовки возможных управленческих решений.

### Литература

*Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. — М., 1998. *Купряшин Г.Л, Соловьев А.И.* Государственное управление. - М, 1996.

*Медушевский А.Н.* Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. - М., 1997.

*Пронкин СВ., Петрунина О.Е.* Государственное управление зарубежных стран: Учебное пособие. - М., 2001.

*Саймон Г., СмитбургД., Томпсон В.* Менеджмент в организациях. - М., 1995. *Скидмор Макс Дж. и Трипп Маршалл Картер* Американская система государственного управления. - М., 1993.

Теоретические проблемы государственного управления и государственной службы. -М, 1997. *Stillman, R. J.* Public Administration: Consepts and Cases. - Boston., 1988.

## Глава 2. Государство как субъект управления общественными процессами

*Тот, кто пожелал бы поДсчитАтЬ*

*несчастья, связанные с порочным*

*правлением, вынужден был бы*

*написать историю человечества.*

*Ф. Вольтер*

### § 1. Основные характеристики государства

*Пусть глупцы спорят о том, какая*

*форма правления наилучшая;*

*несомненно, та, при которой*

*существует наилучшее правление.*

*А. Пои*

Государство - концепции происхождения государства -признаки государства - традиционное государство - концепция конституционного демократического государства - конституционное государство - правовое государство - социальное государство - маркетинговая модель государства - светское государство - религиозное государство - форма правления - монархия: абсолютная, дуалистическая, парламентская - республика: президентская, парламентская, смешанная - форма государственного устройства - унитарное государство - федерация - конфедерация - политический режим - государственный режим - демократия - тоталитаризм - авторитаризм

Государство как субъект управления общественными процессами, существуя не одно тысячелетие, проявило себя как универсальная организация общества. Оно есть форма и способ упорядочения и обеспечения нормальных условий для жизнедеятельности людей. Это самая большая и всеобъемлющая в мире организация, которой присуще такое качество, как всеобщность. Государство обладает всеми чертами организации, имеет иерархическую структуру, аппарат управления, т.е. государственный аппарат, подобного которому не имеет ни одна организация. Он специализирован по ветвям власти, наделен публично-правовыми функциями, выступает в качестве необходимого механизма обеспечения реализации общественных функций государства внутри страны и на международной арене.

Государство является основным институтом политической системы общества, оно - главный стержень и олицетворение политической власти. Поэтому история человечества пронизана поиском наилучшей формы организации государственной власти и управления. Питер Друккер, он же «мистер Управление» утверждает, что в современном мире нет бедных и богатых стран, а есть плохо или хорошо управляемые государства. На пороге XXI в. перед Россией, строящей новую политическую систему, стоит задача выработки новой парадигмы государственного управления, отвечающей современным реалиям.

Понятие «государство» многогранно и может употребляться в нескольких значениях: как географическое понятие - *«страна»;* в значении *«общество»* (например, японское общество); иногда государство отождествляется с понятием *«цивилизация»* (российская цивилизация, китайская цивилизация).

В философской и политической литературе долгое время отсутствовало содержательное и терминологическое разделение понятий «государство» и «общество». Первым обратил внимание на несовпадение этих понятий *Н. Макиавелли,* но в его трудах отсутствует определение термина «государство». Немецкий государствовед *Г. Еллинек* считал, что впервые отчетливо разграничил эти понятия *Ж.-Ж. Руссо* в своем «Общественном договоре». Позже *Г. Гегель* ввел понятие гражданского общества как сферы реализации частных интересов граждан, свободной от вмешательства государства, и определил государство как политическую общность, область реализации гражданских политических прав граждан. Однако до сих пор существует терминологическая неопределенность в отношении содержательной характеристики понятия «государство». Раскрытие его зависит от исследовательского подхода, поэтому нельзя дать одно исчерпывающее определение данного многогранного понятия.

В целом при определении сущности государства на современном этапе можно выделить пять основных подходов: *теологический, классический (арифметический), юридический, социологический, кибернетический Теологический подход,* исходивший из богоустановленности государства, широко использовался в средние века, в современной трактовке часто используется приверженцами мусульманского фундаментализма.

При *классическом (арифметическом) подходе* обычно выделяются признаки государства, основные - территория, население, публичная власть, и вторичные - налоги, законы, суверенитет.

*Юридический подход* рассматривает государство как юридическую пер-сонализацию нации (под нацией понимается население страны), анализируя государство как систему различных структур (органов) и правоотношений между ними.

*При социологическом подходе,* использовавшемся Руссо, Гоббсом»« др., государство рассматривается как орган социальной солидарности, из чего исходят концепции государства-арбитра, идеи классового государства, социального государства, технократического государства и т.п.

*Кибернетическая школа* государствоведения, возникшая в 60-е гг. XX в., рассматривает государство как основной институт политической системы общества; особую уникальную систему в обществе, связанную потоками информации, рецепторами (приемниками) этой информации с внешней средой (обществом, международной системой). Поступающие на «вход» системы импульсы внешней среды (требования и поддержка) циркулируют в государственной системе, и в результате их переработки на «выходе» системы государственными органами принимаются решения. Эти решения в виде законов, указов, постановлений правительства вновь порождают информацию, которая вводится в систему (государство), и процесс продолжается.

Существуют и другие подходы к определению сущности государства. В соответствии с ними государство - это аппарат насилия экономически господствующего класса *{классовый подход);* это институциональное воплощение власти *(институциональный подход);* это определенным образом организованное насилие *(силовая концепция);* это организованное господство политической элиты *(элитарный подход);* это совокупность правовых'норм, регулирующих поведение людей *{нормативный подход);* это определенный нормативный порядок, обеспечивающий интеграцию и жизнедеятельность людей (Санистебан, *испанская школа);* это правовая форма организации и функционирования политической власти *{политико-правовой подход).* Согласно *маркетинговому подходу,* государство - специфическая макроорганизация, сервисный центр, «предприятие сферы услуг».

Остановимся на традиционном и наиболее распространенном определении: государство - универсальная общественно-политическая организация, обладающая публичной властью и специализированным аппаратом управления социальными процессами в пределах определенной территории, на которую распространяется его суверенитет.

Государство — это сложная, многофункциональная, внутренне дифференцированная целостность. Поэтому большим разнообразием отличаются не только трактовки понятия «государства», но и подходы к проблеме его происхождения. Вопрос о природе и сущности государства волновал умы мыслителей многих поколений начиная со времен античности, в результате сформировались различные оригинальные теории происхождения государства.

Обычно выделяют следующие **концепции происхождения государства:**

- *теологическая* (божественное происхождение государства);

- *патерналистская* (государство как результат объединения семей);

- *общественного договора* (государство - результат договора между правящей элитой и обществом);

— *классовая* (марксистская - государство есть результат разделения общества на классы, правление экономически господствующего класса).

Наряду с этим, в современной научной литературе существует взгляд о трех эволюционных путях возникновения государства: военном (силовая концепция: государство - результат завоевания и выделения элитарной верхушки из среды военных); аристократическом (выделение управленческой аристократии из среды жрецов, старейшин, верхушки общества); плутократическом (сосредоточение власти в руках финансовой верхушки и состоятельных лиц). Как свидетельствуют исторические данные, на практике эти пути обычно сочетались, но в целом образование государства всегда связано с выделением элиты как первой ступени в образовании государства. Элитарные концепции являются достаточно признанными- в современном западном обществознании, так как позволяют объяснить происхождение государства с позиций асимметричной структуры общества.

Более конкретно сущность государства как многогранного социального образования можно выразить с помощью выделения его признаков. Обычно выделяются следующие **признаки государства:**

• *территория —* это ограниченное пространство, в пределах которого распространяется суверенитет государства и где органы государственной власти осуществляют свои полномочия. Это физическая основа власти и юридической компетенции государственных органов. Она включает сушу, недра, водное и воздушное пространство, континентальный шельф и др.;

• *население -* человеческое сообщество, проживающее на территории государства. Следует различать понятия «население» и «народ». Народ - это социальная общность, члены которой обладают чувством общей культурной и исторической идентичности благодаря общим чертам культуры и исторического сознания. Население может состоять из одного народа или из многих «больших» (многочисленных) и малых (малочисленных) народов;

• *публичная власть —* способность, возможность и право определять общественное поведение и деятельность населения, проживающего на территории данного государства. Важной чертой политической власти в государстве является ее *институциализированный* характер, так как она осуществляется посредством органов и учреждений, объединенных в единую иерархическую структуру. Отличительными чертами государственной власти являются также ее *всеобщность,, универсальность, общеобязательность, легитимность;*

• *налоги —* общеобязательные и безвозмездные платежи, взыскиваемые в заранее установленных размерах и в определенные сроки, необходимые для содержания органов управления, поддержания жизнедеятельности государства. В основном налоги взимаются принудительно, однако развитые формы государственности переходят постепенно к добровольной форме уплаты налогов;

• *право* - система общеобязательных законодательно закрепленных правил поведения, которая является одним из важнейших средств управления и начинает формироваться с появлением государства. Государство осуществляет правотворчество, т.е. издает законы и другие нормативные акты, адресованные всему населению;

• *армия —* вооруженные силы, которые выполняют функцию защиты государства от внешних угроз, являются необходимым атрибутом любого государства;

• *государственный суверенитет -* международная правосубъектность, способность государства проводить независимую внешнюю и внутреннюю политику, обеспечивать верховенство государственной власти на всей территории страны и независимость государства на международной арене. Различают *внешний и внутренний суверенитет.* Внутренний - верховенство в решении внутренних дел, внешний - независимость во внешних делах.

Иногда выделяют такие дополнительные признаки, как единый государственный язык, гражданство, государственная символика, единая денежная система, единая информационная система, международное признание.

Существуя на протяжении тысячелетий, государство изменяется вместе с развитием общества. С точки зрения взаимоотношений государства, общества и личности можно выделить пять основных этапов эволюции государства.

**1.** **Традиционное государство.**

**2.** **Конституционное демократическое государство.**

**3.** **Правовое государство.**

**4.** **Социальное государство.**

**5.** **Маркетинговая модель государства.**

Данное деление во многом условно, так как эволюция государства от неконституционного к конституционному и от неправового к правовому происходит дискретно, со множеством промежуточных стадий и периодов, причудливо сочетающих черты традиционных и конституционных государств, включая, например, тоталитарные государства XX в.

**1.** **Традиционное государство** - это государство доиндустриального периода, для которого характерно подчинение общества государству, жесткая вертикальная структура общества, отношения подданичества между государством и обществом, абсолютный суверенитет власти. Для этого типа государства характерна *традиционная модель государственного управления* с ее опорой на исторически сложившиеся традиции управления и отсутствием профессиональной бюрократии.

В результате буржуазных революций в Европе в XVIII-XIX вв. происходит конституционное ограничение абсолютных монархий. Начинается формирование конституционных государств.

**2.** ***Концепция конституционного демократического государства*** была сформулирована в трудах теоретиков XVIII-XIX вв.: *Дж Локка, Ш Монтескье, Т Джефферсона, Р. Пейна, ММ Ковалевского, Н Кареева, П.Г Межуева, ПИ. Новгородцева* и др. По мнению основателей этой концепции, демократическое государство должно быть конституционным, конституционное априори является демократическим. Главная задача такого государства - обеспечение прав и свобод личности. Государство существует для общества, а не наоборот. Поэтому государство должно играть обслуживающую роль, гарантируя и охраняя права граждан, но не вмешиваясь в определенные сферы деятельности общества и в личную жизнь граждан. Государственная власть должна быть ограничена законом, конституцией, дабы избежать деспотии государства. Конституционализм и парламентаризм - два основных кита на которых базируется такое государство. Главная задача конституции - ограничение власти законом, гарантия прав и свобод граждан. Сущность парламентаризма - в обеспечении суверенитета народа через принцип представительства. Так формируется концепция конституционного государства.

Для этого этапа развития государства характерны, в первую очередь, ограничение суверенитета власти законом, провозглашение суверенитета народа, утверждение идеи приоритета прав человека, начало формирования диалога между властью и обществом, формирование гражданского общества. В этот же период происходит рационализация всей системы государственного управления, начинает складываться *рациональная модель государственного управления.*

Таким образом, **конституционное государство** - это система общественно-политических отношений, которые, являясь господствующими в государстве и обществе, закреплены в основном законе страны - конституции.

Большинство современных государств строятся и функционируют на базе конституций. Но не любое государство, имеющее конституцию, можно назвать конституционным. Конституция лишь закрепляет *реально функционирующие, господствующие общественные отношения.* Поэтому наличие конституции является показателем конституционности государства только в том случае, когда положения, закрепленные в конституции, реаль-но воплощены в государственной организации и общественных отношениях, неукоснительно исполняются органами власти и гражданами. Конституционализм становится как бы первым шагом, этапом на пути становления правового государства.

 3. Существует много определений и концепций правового государства. В самом широком смысле **правовое государство** - это правовая форма организации и деятельности публичной политической власти и ее взаимоотношений с индивидами как субъектами права.

 Первые суждения о некоторых признаках правового государства встречаются в трудах античных мыслителей: *Аристотеля, Цицерона* и др. Основы концепции правового государства заложены во второй половине XVIII в. *Дж. Локком, Ш. Монтескье, Т. Джефферсоном, И. Кантом.* В XIX-XX вв. конституционная проблема стала предметом политических и юридических исследований виднейших ученых *Г. Елпинека, К. Шмитта, М.М. Ковалевского, Б.А Кистяковского, П.И. Новгородцева.* Сам термин «правовое государство» окончательно утвердился в XIX в. в трудах немецких юристов *К. Т Велькера, Р. фон Моля* и др.

Появление правового государства обусловлено развитием самого общества и становится возможным в «результате» вызревания и развития гражданского общества. Гражданское общество представляет собой многообразие негосударственных взаимоотношений свободных и равноправных индивидов в условиях рынка и демократической правовой государственности. Это -сфера реализации частных интересов граждан, в которую не должно вмешиваться государство.

**Обычно выделяют следующие *признаки* правового государства:**

- верховенство правового закона;

- обеспечение прав и свобод личности;

- организация государственной власти на основе принципа разделения властей;

- правовая форма взаимоотношений (взаимность прав, обязанностей и ответственности) индивида, общества и государства.

Однако представления о том, каким должно быть правовое государство, в различных концепциях существенно отличаются. Обычно абсолютизируется один из признаков правового государства.

В классической либеральной трактовке, характерной для западных устойчивых демократий, в первую очередь выделяется приоритет прав и свобод личности. Правовое государство рассматривается как тип государственной организации, соответствующий демократическому устройству политической системы, адекватный демократическому гражданскому обществу. Это демократическое конституционное государство, ограниченное в своих действиях правом, защищающим свободу и права личности, подчиняющем государство воле суверенного народа. Взаимоотношения в таком государстве определяются конституцией, которая выступает как бы «общественным договором» между народом и властью. В отношениях между государством и обществом приоритет принадлежит правам человека, которые могут быть нарушены государством. Поэтому граждане должны иметь реальную возможность защитить себя от произвола государственных органов власти. В этой трактовке, восходящей еще к Дж. Локку, государство как бы противостоит гражданскому обществу, которое выступает оборотной стороной правового государства. Данная трактовка в наибольшей степени соответствует эпохе свободной конкуренции и раннелиберального государства.

В современных условиях, существенно отличающихся от эпохи «свободной конкуренции», возникают и новые трактовки понятия «правовое государство». В XX в. становится все труднее провести грань между государством и обществом. С одной стороны, большее значение приобретает государственное регулирование экономической и социальной жизни общества, государство становится все более социальным, с другой - появление такого феномена, как «политическая система общества», свидетельствует о том, что государство утратило свое монопольное положение как единственный инструмент политики, оно оказывается опутанным сложной сетью других общественно-политических институтов, которые формируются в среде гражданского общества, но являются элементами политической системы общества. Поэтому некоторые современные исследователи придерживаются мнения, что сама идея разделения социальной системы на правовое государство и гражданское общество применима лишь к ранней стадии развития капитализма и в наше время вообще неактуальна. А правовому государству в его классической либеральной трактовке стала противопоставляться концепция «социального государства».

Думается, что данный термин не утратил своего значения и в наше время. Особенно актуальность его сохраняется для посттоталитарных государств, строящих новую политическую систему. Однако данное понятие требует наполнения новым содержанием. Правовое государство означает более высокую ступень развития государства и общества, даже по сравнению с конституционным государством в его классической либеральной трактовке. Это государство, приобретшее новое качество, поднявшееся на более высокую ступень развития государственности. Это реально сложившиеся правовые взаимоотношения между государством, личностью и обществом, которые означают не противопоставление общества государству, а отношения партнерства между государством и обществом.

Следовательно, исторически процесс формирования правового государства состоит в распространении принципа суверенности на право, приоритете права перед властью, волей гражданина, общества или какой-либо его части, большинства или меньшинства, (в то время как для демократического конституционного государства основным принципом является суверенитет народа). Можно сказать, что правовое государство - это правовая форма осуществления государственного суверенитета народа. Приоритет права означает установление зафиксированных между всеми сторонами правовых отношений, что особенно сложно между властью и правом в силу традиционного суверенитета власти и традиций попрания закона и в силу того, что само право создается властью, обладающей преимущественным правом на законотворчество. Такая ситуация самоограничения долгое время представлялась противоестественной, негативная практика оказалась труднопреодолимой, поэтому требуется глубокое преобразование общества и его правосознания для формирования правового государства.

**Формирование правового государства может происходить только одновременно на трех уровнях:**

- государственном;

- общественном; - личном.

На *государственном уровне* этот процесс предполагает разработку конституционных документов и борьбу за введение конституционного правления, верховенство закона во всех сферах жизни общества, утверждение приоритета права над государством, связанность законом самого государства и его органов, что исключает несвязанность любой Политической деятельности основами права; эффективные формы надзора и контроля за соблюдением законности, адекватность самих законов необходимому правопорядку, для чего необходимо изменение соотношения закона с подзаконными актами в пользу первого; четкое разделение властей, разделение функций и полномочий государственных и негосударственных институтов, гарантированность государством прав и свобод граждан.

На *общественном уровне* правовое государство предполагает общее социальное, экономическое, культурное развитие общества, его новых цивили-зационных, технических и научных основ. Ни власть, ни право не могут быть реальными гарантами исполнения законов, если они не легитимированы обществом. Их легитимность, признание обществом обусловливают обязательность исполнения законов обществом, государством, исключают противоправную практику с обеих сторон. Становление гражданского общества является одним из главных условий формирования правового государства, а функционирование правового государства - главным условием существования гражданского общества.

Основой реально значимых правовых отношений в правовом государстве оказываются не сами по себе правовые нормы, но определенный *личный уровень* общей правовой и политической культуры граждан, господство в обществе и в сознании людей определенных демократических традиций, нравственных норм, определенного уровня самоконтроля, ответственности, самодисциплины и самоуправления.

Таким образом, можно выделить следующие приоритетные направления формирования правового государства:

1) превращение закона в решающее средство управления всеми сторонами жизни общества;

2) создание общественной ситуации, при которой соблюдение закона выгоднее, чем его нарушение, что зависит от уровня правовой культуры населения;

3) превращение правоохранительных органов в рабочий механизм, активно содействующий становлению правопорядка;

4) децентрализация управления, развитие самоуправления и самоорганизации общества.

Правовое государство и гражданское общество формируются совместно, и процесс их создания занимает длительное историческое время. Ни правовое государство, ни гражданское общество не вводятся единовременным актом и не могут стать результатом чистого законодательства.

**4. Социальное государство** явилось конструктивным ответом на несовершенство «правового государства» в его классической либеральной трактовке. Провозглашение в правовом государстве приоритета индивидуальной свободы, равенства прав граждан, невмешательства государства в дела гражданского общества не смогло оградить общество от глубокого социального неравенства. Это превращало конституционные права в формальные, а само понятие «демократическое правовое государство» делало во многом декларативным, обесценивало его В результате формируется концепция социального государства или государства «всеобщего благоденствия», главной целью которого является обеспечение каждому гражданину достойных условий существования, социальной защищенности, а в идеале - сближение условий существования и жизненных шансов, возможностей для самореализации личности.

Понятие широко вошло в послевоенный период, с середины XX в., в политическую и общественную теории для обозначения государства современного демократического типа в условиях относительно стабильной и развитой экономики. Любое государство социально, поэтому термин «социальное государство» предназначен подчеркнуть способность государства осуществлять современную социальную политику - создание системы социальной защиты, социальных гарантий, социального партнерства и приоритет этой задачи Исторически формирование социального государства стало итогом политики «социального реформизма». Эта политика, проводимая в ряде западных стран, включала в себя сильную социальную составляющую: создание государственной системы социального страхования, социального обеспечения и социальной поддержки малоимущих слоев населения, системы бесплатного здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения, системы решения социальных конфликтов путем социального партнерства.

Классическим примером социального государства является «шведская модель». Швеция - первая страна, где была создана система социальной защиты (в 1937 г. впервые был введен отпуск для женщин по беременности и родам, обязательный 12-дневный оплачиваемый отпуск) и разработана система «социального партнерства» - система гармонизации социально-классовых отношений путем создания механизма взаимодействия между рабочими, работодателями и профсоюзами (через систему коллективных договоров); проведена налоговая политика, направленная на выравнивание доходов населения. Сходная политика проводится в Дании, Норвегии и ряде других стран.

Проведение сильной социальной политики является задачей любого современного государства демократического типа, призвано разрешить противоречия между текущими и перспективными интересами общества, между несовпадающими или расходящимися интересами его классов; базовыми целями является достижение равновесия, стабильности, целостности и динамизма общественного развития.

В либеральной трактовке правовое государство как бы противостоит социальному, так как правовое государство на первое место выдвигает свободу индивида, предполагает ограничение государственного вмешательства, социальное же предполагает государственное регулирование и вмешательство в вопросы производства и распределения общественных материальных и культурных благ.

В современных условиях сочетание этих тенденций развития государства означает следующее: *государство должно быть социальным по целям и правовым - по форме взаимоотношений между личностью, обществом и государством* Оно осуществляет свои цели как социальное государство в форме правовой государственности и идет, таким образом, гораздо дальше, стремясь наполнить правовые формы более справедливым содержанием.

5. Формирование **маркетинговой модели государства** связано с поиском новой парадигмы, соответствующей реалиям постиндустриального общества. Государство рассматривается как некая административная структура, действующая не согласно методам властно-директивного управления или принципам социального макрорегулирования, а согласно специфической логике рыночных отношений, где гражданское общество выступает в роли клиента, получающего услуги, а государство - в роли «сервисного центра». В западных индустриальных странах динамика взаимоотношений государства, гражданского общества и частного сектора привела к существенному сближению показателей макроэкономического управления и администрирования с менеджментом и стилем деятельности эффективных частных организаций. Таким образом, формируется новая *маркетинговая модель государственного управления*

Наряду с историческими типами существуют и другие классификации государств.

По отношению к религии государства могут быть светскими и религиозными. Так, ст, 14 Конституции РФ провозглашает Россию **светским государством,** т.е. государством, в котором не существует официальной, государственной религии и ни одно из вероучений не признается ни обязательным, ни предпочтительным, они не вправе оказывать влияние на государственный строй и деятельность государственныхл)рганов и их должностных лиц.

**В религиозном государстве** господствующая религия провозглашается идейной основой правления, государственная религия и соответствующая церковь являются конституционно-правовым институтом, который признается частью официальной организации государства. Это проявляется в том, что государство, во-первых, финансирует данную церковь, во-вторых, участвует в назначении священников, в-третьих, утверждает акты, регулирующие внутреннюю деятельность данной церкви, и, в-четвертых, признает за данной церковью право осуществлять некоторые государственные функции, в частности, регистрировать браки, рождения, смерти. Государственная религия существует в таких странах, как Великобритания (англиканство), Швеция, Норвегия, Дания, Исландия (лютеранство), Испания, Парагвай (католицизм), Греция (православие), Иордания, Иран, Марокко и др. (ислам). В ряде зарубежных стран (Бельгия, ФРГ, Нидерланды, Израиль) институт государственной религии заменен институтом юридического признания религии со стороны государства. Отличие этого института заключается в том, что государство не вмешивается в назначение священников и регулирование внутренней деятельности церкви, но тем не менее оказывает признанной церкви государственную поддержку, и нередко признает за церковной церемонией брака юридические последствия.

Государства отличаются по способам формирования и формам организации государственной власти. Принято различать две основные формы государства - форму правления и форму государственного устройства.

**Форма правления** - внешнее выражение содержания государства, обусловленное структурой и правовым положением органов государственной власти; форма организации государственной власти. В зависимости от положения и характера высшего органа государственной власти различают две основные формы правления - монархию и республику.

**Монархия** (от греч. monarchia - единовластие) - форма правления государства, при которой в руках его единоличного главы (монарха) сосредоточена полностью или частично, фактически или формально верховная государственная власть. Из определения монархии можно выделить ее отличительные признаки юридического свойства:

1) существование единоличного главы государства - монарха (фараона, короля, царя, шаха, князя, султана и др.);

2) обладание монархом всей полнотой власти, которая является безраздельной, верховной и суверенной (независимой);

3) занятие трона в порядке престолонаследия, т.е. путем передачи власти по наследственному праву и в порядке родства, т.е. по фамильному праву;

4) бессрочность правления монарха, т.е. пожизненность его правления;

5) представительство во внешних отношениях не по поручительству (мандату), а по собственному праву;

6) юридическая безответственность монарха, неприкосновенность и неподсудность его личности.

В различные исторические эпохи существовали два основных типа монархии: неограниченная (абсолютная) и ограниченная (конституционная). Оба эти типа, различающиеся степенью ограничения власти главы государства, сохраняются и в современном мире.

***Абсолютная монархия*** характерна для рабовладельческих и феодальных обществ, в которых она выражалась деспотическим владычеством. Классический деспотизм присущ государствам Древнего Востока (Ассирия, Вавилон и др.). При абсолютном монархическом правлении самодержец является единственным субъектом и творцом права. Пользуясь неограниченными правами, он отправляет свою власть через лично ему подчиненную систему государственной бюрократии; его подвластные (или подданные) -лишь объекты права. Карательная функция также находится в его руках. Расцвет монархического абсолютизма в Западной Европе приходится на XVII-XVIII вв., в России - на XVIII-XIX вв. В наше время эта форма правления сохраняется в некоторых странах Азии: в Непале, где вся власть принадлежит королю, а также в Саудовской Аравии, Катаре, Омане, где существует теократическая разновидность абсолютной монархии, при которой глава государства является одновременно и религиозным главой.

Политическим завоеванием буржуазных революций, происходивших в Европе в XVIII-XX вв., явились конституционные ограничения абсолютных монархий. Конституция провозглашает и гарантирует права личности, их признание обязательно для верховной власти и всех органов государственного управления, при этом законодательные функции передаются парламенту, а исполнительные - правительству.

В зависимости от объема полномочий, сохраняемых монархом, конституционная монархия подразделяется на два вида: дуалистическую и парламентскую.

***Дуалистическая монархия*** представляет собой переходную модель государственного правления. Здесь монарх обладает обширными полномочиями по руководству исполнительной властью, формированию правительства, которое несет ответственность перед ним, а не перед парламентом. В этом случае законодательные функции парламента имеют к нему лишь формально-юридическую принадлежность. Дуалистическая монархия присуща странам с сильными пережитками феодализма, как например, в России в начале XX в., где существовали два политических учреждения: монарх, формировавший правительство, и учреждение парламентского типа (Государственный совет и Государственная Дума, которым члены правительства были не подотчетны).

***Парламентская монархия*** представляет собой гораздо более демократическую модель государственного правления, действующую в целом ряде современных государств (Великобритании, Дании, Испании, Швеции, Японии и др.). Права монарха ограничены. Он является номинальным главой государства, руководствуясь «правилом английской королевы»: царствует, но не правит. Монарх назначает главу правительства и министров, но они подконтрольны парламенту, все исходящие от него акты нуждаются в одобрении членов кабинета министров. Монарх в таких странах символизирует историческую преемственность государства, олицетворяет единство нации, являясь фигурой скорее символической, своего рода данью традиции, нежели властной.

Известна также особая разновидность монархии - выборная или так называемая *избирательная,* в которой сочетаются элементы монархии и республики. Такая монархия существует в Малайзии, где главой государства является монарх, избираемый на пять лет особым совещанием представителей монархических штатов федерации.

**Республика** (от лат. Res publika - общественное дело, государство) -одна из форм правления (наряду с монархией), при которой все высшие органы государственной власти либо избираются, либо формируются общенациональными представительными учреждениями.

Республиканская форма правления возникла в античную эпоху как альтернатива монархической. Наибольшее распространение получила в новое и новейшее время. Обычно выделяют следующие виды этой формы правления: президентские, парламентские и смешанные республики. В конце XX в. в мире насчитывалось 65 президентских государств, 13 парламентских и 20 полупрезидентских.

*Парламентская республика* - форма республиканского правления и организации государственной власти, при которой парламент занимает ведущую роль в политической системе. Становление парламентской республики происходит в середине XIX в. и исторически связано с формированием представительной формы демократии в странах Западной Европы. В парламентской республике органы исполнительной и судебной власти «избираются либо утверждаются парламентом, которому принадлежат властные приоритеты законодательной власти, и это «старшинство» не подвергается сомнению. Парламент задает тон в политической жизни страны, воплощая ее верховную власть. Парламент наделяется полномочиями, позволяющими контролировать правительство: отличительным признаком парламентской республики являются коллективная ответственность правительства перед парламентом, «ответственное правительство», которое формируется и контролируется парламентом. Традиционно выделяют четыре основных элемента парламентского режима, это:

1) дуализм исполнительной власти (наличие института премьер-министра);

2) политическая ответственность правительства перед парламентом,

3) возможность досрочного роспуска одной из палат парламента главой государства;

4) глава государства не избирается всенародно.

Иногда выделяют также такие признаки, как одновременное формирование парламента и правительства по итогам выборов, возможность совмещения правительственной должности и парламентского мандата, предоставление правительству права законодательной инициативы.

Можно с уверенностью утверждать, что в парламентской республике идеи представительства и представительной демократии реализуются наиболее полно. Ведущая роль законодательной власти определяется тем, что она является представительной и получает легитимацию непосредственно от источника власти - народа. Представительная власть в лице парламента способствует легитимации государственного строя и стабилизации политической системы, является политической трибуной и способом формирования цивилизованной оппозиции, обеспечивает большую подконтрольность элит и пресекает попытки государственных чиновников действовать незаконно. В то же время парламентская форма правления при определенных условиях (отсутствии партии парламентского большинства) может демонстрировать негативные стороны и сдерживать развитие общества, так как привязанность правительства к парламенту может быть фактором нестабильности и приводить к «министерской чехарде» и частой смене правительства (примером может служить Италия, где за послевоенный период (1946-1993) сменилось 52 правительства). Большинство западных государств управляются парламентским путем (Италия, Германия, Швеция, Австрия, а также государства бывшей Британской империи).

*Президентская республика.* Институт президентства и президентская республика - довольно позднее явление в истории человечества, исключение составляет лишь форма правления США, существующая с конца XVIII в. При президентской форме правления представительные органы власти играют в системе государственной власти существенную но не доминирующую роль (США, Сирия, Зимбабве, Бразилия, Мексика, Уругвай). Выделяют три основных элемента президентства:

• отсутствие дуализма исполнительной власти, т.е. президент является и главой государства, и главой правительства;

• президент избирается всем народом;

• парламент не вправе сместить правительство с помощью вотума недоверия, а президент не может распустить парламент.

Некоторые специалисты полагают, что решающим критерием является не формирование, а смещение правительства, так как в парламентских и президентских системах разных стран неодинакова процедура образования правительства. При президентской системе президент и парламент избираются на отдельных выборах, поэтому не только законодательная (представительная) власть, но и президентская власть получают легитимацию непосредственно от народа. Данное обстоятельство существенно трансформирует принцип разделения властей в пользу президентской власти и снижает роль законодательной власти, ибо правительство, как уже говорилось, не назначается и не может быть отозвано парламентом. Баланс властей при президентской системе достигается своеобразной системой «сдержек и противовесов», однако эта система, по мнению исследователей, предрасположена к усилению исполнительной власти и возникновению авторитарных тенденций, что особенно опасно для нестабильных политических систем.

*Смешанная республика* сочетает в себе элементы президентской и парламентской. Характерна как для «старых» демократий (Франция, Швейцария), так и для вновь образовавшихся республик (Польша, Чехия, Болгария, Румыния, Сербия, Литва, Латвия, Эстония, Украина, Армения, Молдова, Россия).

При смешанных формах правления наблюдается стремление ограничить власть парламента и усилить исполнительную власть (полупарламентская система), что объясняется стремлением создать более стабильное правительство, которое не могло бы быть отозвано парламентом по причинам фракционной борьбы или, наоборот, усилить ответственность правительства перед парламентом (полупрезидентская республика). Для этого создается правительство с «двойной ответственностью», ответственное как перед президентом, так и перед парламентом. При этом президент играет более существенную роль, чем при парламентской модели, избирается на прямых выборах и существенно влияет на создание правительства. Выделяют следующие черты смешанной республики:

• президент является главой государства, но не является главой правительства;

• наличие института премьер-министра;

• правительство «двойной ответственности»;

• возможность досрочного роспуска одной из палат парламента главой государства;

 • глава государства избирается всенародно.

 Некоторые специалисты отрицают существование смешанных форм (&. *Штеффани,* например), выдвигая в качестве критерия возможность или невозможность отправить правительство в отставку. Французские политологи *М Дюверже, Р Арон,* также отрицая смешанные формы, говорят о системе альтернативных фаз — президентской и парламентской, в зависимости от политических условий.

Форма государственного устройства - способ территориально-политической организации государства. Различают три основных формы государственного устройства: унитарное государство, федеративное государство (федерация), конфедерация. Иногда выделяют такие формы государ-ственного устройства, как союзы, содружества и объединения.

**Унитарное государство** (от фр. unitaire, лат. unitas - единство) - единое централизованное государство, неразделенное на самоуправляющиеся единицы.

Унитарная форма государственного устройства характеризуется следующими признаками:

1) единая территория, существует административное деление, но административные единицы не имеют политической самостоятельности, хотя некоторым может быть предоставлен статус автономии (самоуправление) - национальной, территориальной, культурной;

2) единая конституция, действующая на всей территории страны без каких-либо ограничений; единая система высших органов государственной власти - парламент, глава государства, правительство, судебные органы, юрисдикция которых распространяется на всю территорию страны;

3) единые система права и судебная система, единое гражданство;

4) единые государственный бюджет, налоговая, валютная системы.

Унитарность предполагает централизацию всего государственного аппарата, прямой или косвенный контроль над местными органами власти. При этом централизм проявляется в разной степени и в разных формах, вплоть до назначения центральными органами своих представителей для управления административно-территориальными единицами вместо выборных органов власти. В то же время в большинстве современных демократических государств имеются выборные органы местного самоуправления (например, коммунальные советы в Италии и Франции), которым государство делегирует часть функций: сбор местных налогов, благоустройство, строительство, просвещение, здравоохранение и др. Местные судебные органы власти являются звеньями единой судебной системы.

Унитарными являются большинство современных государств.

**Федеративное государство,** или **федерация** (от лат. foederatio - союз, объединение), - форма государственного устройства, при которой входящие в состав государственные образования - субъекты федерации - обладают определенной юридической и политической самостоятельностью. Федерация - это союзное государство, состоящее из относительно самостоятельных государственных образований.

Федеративное государство характеризуется следующими признаками:

1) федеративно-территориальное деление, т.е. территория государства состоит из территорий субъектов федерации (штатов, провинций, кантонов, земель, республик) и в политико-административном отношении не представляет собой единое целое (при единой системе охраны границ). Субъекты федерации могут иметь свое административно-территориальное деление;

2) государственные образования, составляющие федерацию, являются ее равноправными субъектами, обладающими относительной юридической, политической и экономической самостоятельностью;

3) субъекты федерации не обладают суверенитетом в полном объеме и, как правило, не пользуются правом одностороннего выхода;

4) субъекты федерации могут иметь свои "конституции (или уставы), они разрабатываются на основе федеральной конституции, не должны ей противоречить. Это правило распространяется и на государства, вступившие в федерации, имея ранее принятую конституцию. Некоторые федерации не предоставляют право своим субъектам иметь конституцию;

5) субъекты федерации имеют свое законодательство, право издавать законы, указы и т.п. Эти законодательные акты имеют юридическую силу только на территории субъектов федерации, в отличие от федеральных законов, обязательных на всей территории федерации. Законодательные акты субъектов федерации не должны противоречить федеральным законам, в противном случае они считаются недействительными;

6) субъекты федерации имеют свою систему законодательных и исполнительных органов власти. По отношению к федеральной системе они являются подсистемами; порядок их организации, процедуры и пределы юрисдикции определяются федеральной конституцией. Однако название органов власти и форма организации системы власти могут находиться в юрисдикции субъектов федерации. Органы власти и управления субъектов федерации обычно копируют федеральную структуру, но могут и отличаться;

7) гражданство в федерации допускается двойное: каждый гражданин считается гражданином федерации и гражданином соответствующего государственного образования. Законодательно оговаривается недопустимость привилегий одного гражданина по отношению к другим.

Федеральный парламент в федеративном государстве обычно двухпалатный. Верхняя палата представляет субъектов федерации на основе территориального или национально-территориального представительства и состоит из представителей всех субъектов федерации. Нижняя палата является органом федерального представительства и избирается по избирательным округам.

В федеративном государстве сложной является проблема разграничения компетенции между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации. Обычно конституция федерации устанавливает перечень полномочий, которые относятся к ведению федерации. Все остальные вопросы относятся к ведению ее субъектов. В федеральной конституции мо- жет устанавливаться также перечень вопросов совместного ведения. Объем прав и полномочий субъектов федерации зависит от исторических традиций, уровня развития и других факторов, при этом равенство субъектов федерации является непременным условием федерации. Наблюдается тенденция к расширению функций центральных органов власти (США, Германия). В истории развития государства встречаются различные виды федерации. Большинство из них сформированы по однородному принципу деления

(штаты, кантоны, земли, провинции); другие делятся на государственно-территориальные образования и автономии (Бельгия, Испания, Канада); третьи - на национально-территориальные и административно-территориальные образования (Россия).

В настоящее время в мире насчитывается около 50 федеративных государств.

**Конфедерация** - межгосударственный союз, образованный путем подписания международного договора, члены которого полностью сохраняют свой государственный суверенитет.

Основными признаками конфедерации являются:

1) отсутствие единой территории межгосударственного союза - есть территория каждого отдельного государства;

2) каждое государство, входящее в конфедерацию, имеет собственную независимую систему органов власти и управления, самостоятельное гражданство, свою валюту, национальную армию, независимое законодательство, правовую и судебную систему;

3) для координации действий государства члены конфедерации создают один или несколько политико-административных органов. Законодательные органы формируются из равного количества представителей объединенных государств с одинаковыми полномочиями; исполнительные органы формируются на коллегиальных началах; правительства государств - членов конфедерации могут выступать против конфедеративных органов;

4) государства - члены конфедерации имеют неограниченное право выхода из союза;

5) финансовые средства конфедерации формируются из взносов членов союза: национальные вооруженные силы формально находятся под общим командованием;

6) государства - члены конфедерации обычно проводят общую, согласованную международную политику, что не исключает самостоятельной позиции в конкретных вопросах;

7) юридически все государства - члены конфедерации равноправны (часто в реальной жизни приоритетную роль играет государство, имеющее более высокий экономический, военный и т.п. уровень).

Главной целью создания конфедерации является достижение общих интересов (экономических, политических, военных). Конфедерации обычно недолговечны, они либо распадаются, либо превращаются в федерации. Доминирующая тенденция развития чаще всего такова, что государства эволюционируют от полной независимости через конфедерацию к федерации. Такова, например, история формирования США. Таким образом, конфедерация выступает промежуточным этапом формирования более полного союза. Швейцария, например, до сих пор официально именуется конфедерацией, хотя фактически является федерацией. Исторически могут преобладать и

обратные тенденции: распад федераций и образование конфедераций (распад СССР и образование СНГ) или полностью независимых государств (распад Югославии, Чехословакии). Конфедеративные принципы могут использоваться и в ходе современных интеграционных процессов (например, опыт создания Европейского сообщества - ЕС).

Важнейшей характеристикой социальной сущности государства является **политический режим** (от лат. regimen - управление) - способ функционирования политической системы и государства, характеризующий реальное распределение политической власти и влияния в государстве и обществе.

Существует широкая и более узкая трактовка понятия «политический режим». Так, *М. Дюверже* трактует политический режим в широком смысле как структуру правления, тип человеческого общества, отличающий одну социальную общность от другой, а в более узком - как характер и способ образования высших органов власти и управления, участие в этом процессе политических партий и групп давления. Поэтому некоторые специалисты считают правомерным различать понятия *«государственный режим»* и *«политический режим».* Политический режим - как способ существования политической системы. **Государственный режим** - как совокупность способов и методов осуществления государственной власти, характеризующей ее использование в практике государственного управления.

Но главное, если категория «форма правления», описывая черты государственной организации только в том виде, как они обозначены в конституции и законах, отражает формально-юридическую сторону политической жизни, то категория «политический режим» *характеризует то, как реально складываются отношения власти.* Она значительно динамичнее и способна отражать глубинные изменения, происходящие внутри неизменных по формальным признакам систем власти.

В основу классификации политических режимов могут быть положены различные критерии: реальное выражение плюрализма интересов, многопартийность, наличие оппозиции, принципы разделения властей, взаимоотношений государства и гражданского общества, методы властвования, уровень политических свобод, характер выборов, тип политической культуры.

По этим критериям выделяют три основных типа политических режимов - *демократический, авторитарный и тоталитарный.* Самые краткие их характеристики: демократического - полная возможность политического выбора в государстве; авторитарного - ограниченный, частичный политический выбор; тоталитарного - отсутствие выбора, полный контроль государства над всеми сферами жизни общества.

Более развернутым критерием классификации политических режимов может служить степень плюрализма (многообразия), существующая в данном государстве в различных сферах жизни общества. См. табл. 2.

|  |
| --- |
| **Сравнительная характеристика политических режимов** *Таблица 2* |
| **Демократический режим** | **Авторитарный режим** | **Тоталитарный режим** |
| Плюрализм политический (многопартийность, существование оппозиции) | Ограничение плюрализма политического (запрещение оппозиционных партий и течений) | Политический монизм (однопартийная система) |
| Плюрализм экономический (существование разных форм собственности) | Сохранение плюрализма экономического | Экономический монизм (одна форма собственности) |
| Плюрализм идейный (конкуренция идей, программ, сосуществование разных идеологий) | Ограниченный идейный плюрализм | Идейный монизм (одна идеология) |

Перечисленные типы политических режимов представляют собой скорее политические абстракции, в практической политической жизни ни один из реально существующих политических режимов не соответствует какому-либо из этих типов в чистом виде. Поэтому внутри каждого из основных типов выделяют многочисленные более конкретные разновидности режимов, а также режимы смешанного и переходного типов. Например, некоторые авторы предлагают выделять следующие варианты: 1) тоталитарный, 2) жестко-авторитарный, авторитарно-демократический, демократически-авторитарный, 3) развернуто-демократический, анархо-демократический (охлократия). Западные специалисты называют следующие режимы: 1) либеральный и авторитарный; 2) демократический, автократический, смешанный; 3) монократический (диктаторский), директории (коллективное правление), комбинированный.

Исторически доказал свое преимущество демократический политический режим. Однако формы реализации и способы организации демократии могут быть разными.

Среди демократических политических режимов можно выделить следующие *разновидности:* прямая и представительная демократия, либерально-демократический, консервативно-демократический, консенсусная демократия, охлократия.

**Демократия** (от греч. demos - народ и cratos - власть, народовластие) -понятие, которое имеет множество оттенков: один из основных политических режимов; тип политической и социальной организации общества, развивающийся и прогрессирующий в истории; форма организации государства, политической системы и власти, когда не одно лицо, а все граждане, пользующиеся равными правами, участвуют в управлении государством; форма устройства любой организации, основанной на равноправии ее членов, периодической

выборности и отчетности органов управления, принятии решений по принципу большинства (партийная, профсоюзная, производственная демократия); идеал общественного устройства, определенный тип мировоззрения; социальные движения, направленные на достижение демократического идеала.

Демократический режим известен в истории едва ли не раньше, чем другие (монархические) формы организации общества: прямая первобытнообщинная демократия, общинная демократия, военная демократия. Государственные формы демократии были хорошо известны античному миру. В Древней Греции они длительное время чередовались с различными формами монократии (тирании, деспотии). В средневековье также возникали демократические города-государства (Венеция, Женева, Генуя, Новгород).

В современной политической науке различают две основные концепции демократии и две основные формы демократии: прямая (идентитарная, непосредственная) и представительная (репрезентативная) демократия. Существуют также модернизированные концепции демократии: плебисцитарная демократия (Л/. *Вебер),* консенсусная демократия, или демократия согласования *(Лийпхарт, Круийт),* демократия участия *(Краух, Бабер, Н. Боббио)* и др.

*Прямая демократия* - идеальная модель, исходит из идентичности правителей и управляемых, предполагает постоянное участие всех граждан в разработке решений. Различий между государством и обществом не существует. Ликвидация господства предполагает ликвидацию государства вообще. Организационно прямая демократия предполагает избрание всего делегатского корпуса снизу доверху, императивный мандат, принцип ротации, отзыв и прямые выборы депутатов. Все государственные должности выборные, что препятствует бюрократизации и концентрации власти. Принцип разделения властей не предполагается. В результате достигается идентичность избирателей и делегатов, управляющих и их социальной базы. Депутаты в основном работают на общественных началах. Демократия здесь постулируется как общественный принцип и не ограничивается, как в концепции репрезентативной демократии, только политической сферой.

Несмотря на всю свою привлекательность, модель советов, как и другие формы прямой демократии, оказывается практически неприменимой, однако элементы прямой демократии существуют во всех современных представительных демократиях: прямые выборы президента и судей в некоторых штатах США, референдумы, опросы, народные инициативы и т.п.

*Представительная демократия (репрезентативная)* известна с конца XVII в. как этап развития государства, приходящий на смену абсолютизму.

Демократический режим характеризуется целой совокупностью признаков, взаимосвязанных между собой. Исключение или деформация любого из них ведет к деформации и перерождению политической системы в целом.

Базовыми принципами представительной демократии являются: суверенитет народа, представительство, признание и гарантированность прав и свобод граждан, разделение властей, свободный мандат депутата, гласность, принцип большинства, политический, экономический и идейный плюрализм, многопартийность, существование оппозиции, наличие развитого механизма обратных связей в политической системе, демократические методы властвования.

Благодаря принципу представительства данная форма организации демократии становится приемлемой для больших государств. Именно поэтому большинство теоретиков и рассматривают представительную демократию как наиболее оптимальную форму демократической организации власти и общества.

*Либерально-демократический режим,* или либеральная демократия, -наиболее распространенный тип демократии, который сформировался в развитых странах Западной Европы и США в раннебуржуазную эпоху рыночных отношений. Данный тип характеризуется основными принципами представительной демократии, но имеет некоторые особенности. В центре этого режима - личность, ее права и свободы, ее индивидуальная свобода. Государство играет служебную роль «ночного сторожа». Для политической системы характерна открытость, многопартийность, свободная игра политических сил. Это конкурентный тип демократии, при котором роль регулятора общественных отношений играет свободная конкуренция как в экономике, так и в политике. Это конституционная демократия, для которой характерны опора на кодифицированную конституцию и законы, культ права в обществе. В зависимости от социально-экономических и политических условий может обличаться нестабильностью.

*Консервативно-демократический режим* характеризуется опорой не столько на конституцию, сколько на политические традиции, которые являются основой демократического режима. Данный режим характерен, например, для Великобритании, он опирается не на постоянные правовые нормы, а на прецедент, прецедентное право и неизменные демократические традиции. Режим характеризуется политической стабильностью, устойчивым функционированием властных структур.

*Консенсусная демократия,* или демократия согласования (от лат. consensus - согласие) - современный тип представительной демократии. Одним из принципов, который часто подвергается критике со стороны противников либеральной демократии, является принцип большинства. Если для XIX и начала XX в. был характерен тип конкурентной демократии, то наиболее яркой тенденцией современного этапа является распространение другого типа демократии - «демократии согласования» (Австрия, Швейцария, Бельгия, Нидерланды). Здесь принцип большинства уже не является центральным механизмом принятия решений. В процессе принятия решений участвуют все группы, в том числе и меньшинства, решения принимаются на основе консенсуса, причем меньшинства обладают более или менее выраженным правом вето. Сюда относится и участие всех важных групп в создании правительств и правил паритетного или пропорционального представительства при занятии государственных должностей, при организации парламента, в распределении средств госбюджета и при наделении групп меньшинств компетенцией автономного регулирования, особенно в федеративном государстве. Элементы демократии согласования встречаются в западноевропейских политических системах, например в ФРГ.

*Охлократический демократический режим* иногда выделяют как промежуточный режим переходного периода. Это непосредственная митинговая демократия, для которой характерна социально-экономическая и политическая нестабильность, популизм, резкое увеличение непосредственного политического участия. Обычно эволюционирует либо в сторону либеральной демократии, либо в сторону авторитарных или тоталитарных режимов.

Тоталитарный политический режим (тоталитаризм) - это государственно-политическое устройство общества, характеризующееся полным (тотальным) контролем над всеми сферами жизни общества. Режим характеризуется определенной совокупностью признаков:

• в политической сфере - установление однопартийной системы, ликвидация оппозиции, системы разделения властей, уничтожение гражданских свобод, вождизм харизматического толка, полное сращивание партийного и государственного аппарата, культ насилия, массовые репрессии, террор;

• в экономической сфере - установление одной государственной формы собственности, плановая экономика или монопольный контроль государства над экономикой, процессом производства и распределения при сохранении рыночной экономики, милитаризация экономики, централизованное руководство экономикой;

• в духовной сфере - одна официальная идеология, особого рода идеология, отрицающая прошлое и настоящее во имя будущего, обосновывающая право режима на существование, борьба с инакомыслием, идеологизация общественной жизни, тотальный контроль над средствами массовой информации, установление «железного занавеса»;

• в обществе - огосударствление гражданского общества, милитаризация общественной жизни, разрушение его традиционной социально-классовой структуры, маргинализация общества, тотальная заорганизованность общества (создание массовых общественных организаций, охватывающих все население страны и являющихся проводниками идей правящей партии, официальной идеологии).

**Можно выделить следующие разновидности тоталитарных политических режимов:**

***правые****:* фашистские (основанные на фашистской идеологии, претендующей на восстановление, очищение народного духа, обеспечение коллективной идентичности на культурной или этнической почве, например, Италия в период Правления Муссолини), военно-фашистские (особая роль военных, опора на армию, например, Испания в правление генерала Франко), на-

***ционал-социалистические*** (особая националистическая идеология - нацизм, пропаганда национального, расового превосходства, например, фашистская Германия); тирании (в основе - сочетание традиционализма с диктаторским режимом, например, режим Амина в Уганде, Бокасса - в ЦАР, Стреснера - в Парагвае); теократии (основной опорой режима является религия, например, исламский фундаментализм, режим Хомейни в Иране), националистические (в основе режима национализм - или расизм, например, режим апартеида в ЮАР); военно-бюрократические (две основные опоры - армия и бюрократия).

 ***левые***коммунистические режимы (в основе - коммунистическая идеология, идеи эгалитаризма, например, СССР в период правления Сталина, КНР времен Мао Цзэдуна, КНДР времен Ким Ир Сена, режим Пол Пота в Кампучии).

Авторитарный политический режим (авторитаризм) - недемократический политический режим, для которого характерна сильная личная диктатура одного человека или узкой группы лиц, установленная недемократическими процедурами и неподконтрольная гражданам. Для авторитарных демократических режимов характерны следующие черты: сосредоточение власти в руках лидера (фюрера, дуче, каудильо), власть, основанная на авторитете, рекрутирование политической элиты путем кооптации, т.е. назначения сверху путем специальных процедур. В отличие от тоталитаризма сохраняется автономия личности и общества в неполитических сферах, не используются массовые репрессии, хотя существует избирательный политический террор, может использоваться принуждение населения с помощью силы, проводятся чистки государственного аппарата, может существовать ограниченное число партий, профсоюзов, других организаций. При авторитарном режиме не происходит радикальной перестройки общества на основе идеологии, нет тотального контроля над населением, не затрагивается существующая социально-классовая стратификация, режим вполне совместим с экономическим, социальным, культурным и частичным идеологическим плюрализмом.

Существует множество разновидностей авторитарных режимов: традиционно-авторитарные, военно-авторитарные (военные хунты, диктатуры), военно-бюрократические, авторитарно-бюрократические, популистские режимы, авторитарно-демократические и демократически-авторитарные режимы, соревновательная олигархия.

Охарактеризуем некоторые из них.

*Традиционный авторитарный -* режим, через который прошли все страны мира. Существует в традиционных обществах, это — родовые империи, феодальные системы, централизованные бюрократические государства. Характеризуется закрытостью, монолитной элитой. Опорой режима являются землевладельческие элиты, экономическая элита совпадает с политической. Государство является верховным собственником земли, формируется феномен так называемой власти-собственности, когда власть выступает продолжением права собственности; профессия однозначно определяет социальный статус личности. Сакральный характер режима (источником легитимности является религиозная санкция, приписывающая режиму «богоданный» характер), который может просуществовать достаточно долго без каких-либо изменений (Саудовская Аравия, Бутан, Бруней, большинство княжеств Персидского залива).

*Военно-авторитарный режим -* политическая власть принадлежит военной элите, либо военные выступают как главная опора режима. Характеризуется роспуском государственных гражданских органов власти, сохранением чиновно-бюрократического аппарата, альянсом армии и гражданской бюрократии, периодическими чистками государственного аппарата, апеллированием к широким народным массам, героическому прошлому народа (характерен для стран Латинской Америки, например, режим Пиночета в Чили).

*Военно-бюрократический* - основной опорой режима выступают армия и бюрократический аппарат, проникающий во все поры общества, армия является частью государственного аппарата Для режима характерно лавирование между различными фракциями экономической элиты (режим Луи Бонапарта во Франции, в Португалии в 1926-1974 гг.)

*Соревновательная олигархия* - существует на пассивной социальной базе. Промежуточный режим, носит переходный характер, для него характерно сохранение демократического фасада: парламента, партий, выборов, но при этом полное исключение большинства населения из политического процесса, существование разнообразных цензов. Режим представляет собой проекцию конкурирующих между собой экономических элит (Англия 1688-1832 гг., Колумбия).

Важно отметить, что типы и формы государственно-управленческих структур и способы их создания определяют политический режим не в полной мере. Последний прежде всего зависит от реального функционирования этих структур, степени гласности в работе органов власти, их открытости, процедур отбора правящих групп, от деятельности политических партий, фактической политической роли различных социальных групп, состояния законности, особенностей политической культуры и политических традиций, сложившихся в обществе.

### Литература

*Гаджиев КС.* Введение в политическую науку. - М., 1997. Государственное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. проф. О.Е. Кутафина. - М., 1996.

*Громыко А.Л.* Политические режимы. Ч. 1-2. - М, 1994. *Гунель. М.* Введение в публичное право. - М., 1995.

*Гуторова А.Л.* Формы государства. Конституционализм. Проблемы становления правового социального государства: Политология. Учебное пособие для вузов. Вып. 3. - М., 1998.

*Лазарев Б.М.* Что такое правовое государство? - М, 1990. *Мамут Л. С.* Государство в новом измерении. - М., 1999. Общая и прикладная политология / Под ред. Жукова В.И., Краснова Б.И. -М, 1997.

Основы политологии: Курс лекций / Под ред. проф. В.П. Пугачева. - М., 1996. *Чиркин В.Е.* Государствоведение. - М, 1999.

### § 2. Общественные функции государства и виды государственного управления

*Государство существует не для того,*

*чтобы превращать земную жизнь*

*в рай, а для того, чтобы помешать ей*

*окончательно превратиться в ад.*

*Н. А. Бердяев*

Функции государства - внутренние функции государства: экономическая, политическая, социальная, правоохранительная, экологическая - внешние функции государства: оборонная, дипломатическая, внешнеэкономическая, внешнеполитическая, культурно-информационная, глобального сотрудничества - виды государственного управления: координационное, субординационное, федеральное, региональное (субъектно-федеральное), муниципальное, частное (корпоративное), отраслевое (функциональное), территориальное, стратегическое, тактическое, оперативное, антикризисное, доверительное, административное воздействие, экономическое - модели государственного управления: традиционная, рациональная, маркетинговая

Государство - важнейшее политико-правовое явление, играющее определяющую роль в жизнедеятельности людей. С ним практически связано становление и развитие человеческой цивилизации. Сущность *общественной роли* государства состоит в том, что, отражая, хотя бы формально, общую волю всех граждан, оно оказывает целеполагающее, организующее, регулирующее влияние на все общество. Поэтому можно назвать два аспекта, которые определяют степень реализации государством своих общественных функций. Один - показатель того, насколько государство воплощает в себе общие потребности, интересы, цели и волю граждан, второй — того, как оно практически управляет общественными процессами, обеспечивает развитие общества.

Государство как универсальная организация общества решает *общественно значимые дела,* управляя многообразными сферами жизни общества в интересах всех граждан. В этом смысле государство располагает такими возможностями и олицетворяет такие полномочия, которые могут быть использованы только *во имя общего блага,* в интересах всего общества. Государство является институтом, по своей сущности призванным обеспечивать соблюдение общих интересов. *Платон* в свое время дал следующее определение политики: «Политика - это искусство жить вместе», подчеркнув важную *интегрирующую функцию* государства, государственной политики, которая

объединяет общество с неоднородными политическими и экономическими интересами, направляя его на реализацию общезначимых целей.

Государство одновременно выступает как *социально-политический арбитр в обществе.* В этом одна из специфических черт данной организации. Роль государства-арбитра связана с асимметричной структурой общества, различные группы которого и отдельные личности имеют собственные несовпадающие интересы. Отсюда возникает необходимость личностей и групп в арбитре, который устанавливал бы общие правила распределения общественных ценностей: богатства, здравоохранения, образования, социального обеспечения и т.п., наблюдал бы с правом вмешательства в это распределение, корректировал бы его с учетом социальной справедливости и стабильности в интересах всего общества Особенность социально-политического арбитража государства состоит в том, что оно осуществляется в качестве контроля от имени всего общества, в интересах самого общества. В этом смысле государство является социально нейтральным институтом, противостоит любому влиянию и нейтрализует попытки оказывать на него воздействие. Осуществляя социально-политический арбитраж, государство предоставляет определенные гарантии одним (пособия, пенсии) и устанавливает ограничения для других (например, максимум землевладений, которые установлены в Японии, Египте и др.). Государство является арбитром в разрешении споров (национальных, классовых, религиозных и др.), ищет формы компромиссов, которые сохраняли бы основы социальной системы Арбитражный вектор подвижен и зависит от конкретной ситуации.

Наконец, государство для реализации своих общественных функций *осуществляет легитимное право на применение насилия.* Оно выражается в наложении уголовного наказания, административных, имущественных и других санкций. В экстраординарных случаях острой борьбы противоборствующих сил арбитраж государства принимает специфические формы: вводится чрезвычайное положение, запрещаются деятельность определенных партий и объединений, митинги, демонстрации, если они дестабилизируют обстановку в стране, и т.п. Легализованное насилие выражается от имени всего общества и применяется к тем лицам и организациям, которые нарушают установленные законодательством правила поведения.

Общественная *роль,* которую играет государство в управлении делами общества, решая основные вопросы общественного развития, реализуется через *функции государства,* направленные в конечном счете на удовлетворение разнообразных интересов как отдельных личностей, элит, социальных групп, так и всего общества.

**Функции государства** - это основные направления его деятельности, выражающие сущность и назначение государственного управления общественными делами.

Функции государства устанавливаются в зависимости от основных задач, стоящих перед государством на том или ином этапе развития, и представляют собой средство реализации этих задач. Содержание же задач определяется внутренними и внешними факторами. В зависимости от того, какие задачи, стоят перед государством по управлению во внутренней жизни или на международной арене, различают внутренние и внешние функции государства.

**Внутренние функции государства** - это основные направления деятельности государства по управлению внутренней жизнью общества.

*экономическая —* выработка и координация государством экономической политики, т.е. стратегии и тактики экономического развития страны в оптимальном режиме; регулирование отношений между гражданами и их организациями в экономической жизни общества;

***политическая*** - регулирование отношений между гражданами, социальными группами, классами нациями в связи с реализацией их политических интересов, гармонизацией интересов различных групп общества;

***социальная*** *-* выработка социальной политики государства, обеспечение нормальных условий жизни для всех членов общества, регулирование отношений между гражданами, социальными группами по поводу их места в обществе;

*правовая -* осуществление правотворчества (деятельность по подготовке, принятию и изданию правовых актов, содержащих нормы права), правоприменения (деятельность по реализации правовых норм путем принятия правоприменительных актов, повседневной работы по выполнению законов и по разрешению разнообразных вопросов управленческого характера), правоохранения (деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина, по предупреждению правонарушений и привлечению к юридической ответственности правонарушителей и т.п.);

*экологическая —* в последнее время выдвигается в разряд основных функций государства - регулирование деятельности людей в области использования окружающей среды.

**Внешние функции государства** - это основные направления деятельности государства на международной арене:

***оборонная*** - защита государства от внешних угроз и военной агрессии;

***дипломатическая*** - поддержание приемлемых отношений с другими государствами, субъектами международного права, представительство страны на международной арене;

*внешнеэкономическая* - развитие взаимовыгодного экономического сотрудничества с государствами и группами государств на международной арене, участие в международном разделении труда, обмене новейшими технологиями, координации товарооборота, развитии кредитно-денежных связей и т.п.;

*внешнеполитическая* - это поддержание мирового правопорядка, функция, связанная с поддержанием общих норм международного права с целью исключения глобальных конфликтов;

*культурно-информационная* - взаимный информационный обмен и культурное сотрудничество между государствами;

*глобального сотрудничества —* сотрудничество в решении глобальных проблем современности (экологических, энергетических, демографических и т.п.).

Многие функции государства независимы от его правовой формы, например защита от внешних угроз. Для других функций государства основой выступают его социальная сущность и целевые ориентиры.

В целом государство выполняет разнообразные функции по поддержанию жизнедеятельности общества. И все они в той или иной степени связаны с управлением, реализуются через систему и аппарат управления. В общем смысле функция государственного управления фактически включает все функции государства, поэтому с точки зрения менеджмента можно сказать, что *функции государства — это совокупность функций управления.* Основными управленческими функциями государства являются руководство, координация, организация, контроль, принятие решений с целью сохранения и развития социума, упорядочения его структуры и деятельности, обеспечения безопасности граждан, создания оптимальных условий для их всесторонней жизнедеятельности.

Специфику *государственного управления* обусловливают характер и объем охватываемых этим управлением общественных явлений. В политическом аспекте смысл государственного воздействия - решение общих дел, мобилизация общества на *достижение общезначимых целей,* удовлетворение потребностей общества в целом, а не только отдельных граждан и социальных групп.

Отличительная особенность использования средств и методов государственного воздействия - возможность *легитимного принуждения* с помощью сил правоохранительных государственных органов.

Государство, будучи сложным (по элементному составу и связям) и многогранным (по функциям) общественным явлением, придает государственному управлению также свойство *системности.* Без этого свойства государственное управление не может состояться. В нем задействовано множество государственных органов и других структур, большое число должностных лиц и иных служащих, миллионы людей. Государственное управление состоит из массы управленческих решений и действий. Только системность государственного управления может придать ему необходимую согласованность, координацию, субординацию, целеустремленность, рациональность, эффективность. *Организованная целостность* во всем богатстве элементов и свойств системы государственного управления особенно актуальна для практики государственного управления. Не случайно самые большие трудности вызывает не познание государственного управления, а его применение.

Системный подход к изучению государственного управления позволяет осмыслить его как функционирование нескольких сложных систем, среди которых:

1) система управляющая - государство как определяющий субъект управления;

2) система управляемая - общество в целом и его компоненты, подверженные государственному воздействию как объекты управления;

3) система взаимодействия - различные институты государства и общества, реализующие связи: прямые и обратные, вертикальные и горизонтальные, подчиняющие и поддерживающие и др.

В упрощенном виде модель системы государственного управления представлена на рис. 3.

*Субъектно-объектная зависимость* составляет сущностную характеристику государственного управления. Общественная система формирует главным образом содержание взаимодействия, выступающее как диалектическое сочетание потребностей, интересов общества и возможностей государства. От субъекта исходит информация (командная информация), от объекта поступает информация обратной связи (реакция на команду).

Управляющая система в ее институциональном и структурно-функциональном оформлении в свою очередь предстает как совокупность государственных органов и организаций с различной степенью власти и компетенции.

Государственное управление отличает возможность *использования всех* существующих в обществе разнообразных *ресурсов:* материальных, интеллектуальных, финансовых, информационных, силовых, демографических и т.д.

В зависимости от различных критериев (уровня, области, характера и объема управления) можно выделить различные **виды государственного управления** - совокупность способов и методов управления, которые использует государство.

Основополагающим в государственном управлении является уяснение роли и места человека и общества как субъектов и объектов управления. Всякое управление проявляется во *взаимодействии субъекта* и *объекта* управления. Интенсивность прямой и обратной связи зависит от вида и характера субъекта и объекта управления. По этому критерию можно различать *демократический* и *авторитарный* характер государственного управления. Если преобладают прямые связи управления (командная информация), а механизм обратной связи слабо развит или практически блокирован, — можно говорить об авторитарном управлении. Если механизм обратной связи хорошо развит наряду с прямой, - можно говорить о демократическом управлении.

По характеру взаимоотношений центра (центральных органов власти) и регионов (органов власти национально-территориальных и административно-территориальных единиц) различают субординационное и координационное управление.

*Координационное управление* реализуется в форме федерации или конфедерации, когда наряду с едиными центральными органами-власти существуют и периферийные, обладающие полной или частичной самостоятельностью.

*Субординационное управление* базируется на административном подчинении периферии центру, воздействии на нижестоящие органы управления, принуждении к выполнению команд, поступающих из вышестоящих органов управления, что характерно для унитарных государств.

По критерию использования форм собственности выделяют: *федеральное, региональное (субъектно-федеральное), муниципальное и частное* ***(корпоративное)* управление.**

По воздействию на управляемый объект выделяют отраслевое (функциональное) и территориальное управление.

*Отраслевое (функциональное) управление* предполагает наличие вертикали соподчиненности от центра до предприятия. Оно реализуется через отраслевые министерства, которые осуществляют единую техническую политику в отрасли, обеспечивают необходимые внутриотраслевые и межотраслевые пропорции. При переходе к постиндустриальному развитию отмечается снижение роли отраслевого управления, так как развитие высоких технологий требует межотраслевого управления. На первый план выходят государственные корпорации, действующие на акционерной основе (РАО «ЕЭС России», «Российская металлургия» и др.).

***Территориальное*** *управление* направлено на рациональное размещение производства, углубление специализации и комплексное развитие регионов,

выравнивание уровней их экономического и социального развития. Оно обеспечивается разграничением объемов полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти. В Российской Федерации -федеральные органы власти, органы власти субъектов федерации, местные органы власти.

В зависимости от масштаба временных рамок управление подразделяется на стратегическое, тактическое и оперативное.

*Стратегическое управление* определяет долгосрочную ориентацию по вопросам развития общества в целом или по отдельным направлениям, сферам, объектам, территориям, намечает цели, задачи, стратегию развития общества и задает направление деятельности каждому звену управления. Основой стратегического управления являются стратегические планы, концепции развития и другие документы, отражающие постановку и методы достижения долгосрочных целей. Различают стратегии *отраслевые:* развитие наукоемких отраслей, использование ресурсосберегающих технологий; *функциональные:* подавление инфляции, привлечение инвестиций; *общеполитические:* стабилизация, перестройка, социально-ориентированная политика и др.

***Тактическое*** *управление -* конкретные действия по реализации намеченных целей. Это краткосрочное управление, при котором на базе имеющейся информации происходит постоянное сравнение показателей стратегического плана с достигнутыми результатами за определенный период. Иногда происходит корректировка некоторых показателей стратегического плана, пересматриваются какие-либо цели, если выявляется действие ранее неучтенных факторов.

***Оперативное управление*** призвано решать текущие или возникающие в результате нежелательных отклонений задачи. При этом ставятся конкретные, количественно измеряемые ориентиры и используется ситуационный подход, при котором выбирается приемлемый вариант исходя из сложившихся условий.

Выделяют также такой специфический вид ситуационного управления, как ***антикризисное управление*** *-* вводится для предупреждения и проведения процедуры банкротства предприятий; является принудительным и внешним, так как осуществляется органами, входящими в иную чем предприятие систему, включает управление через арбитражных и конкурсных управляющих, а также управляющих предприятиями-должниками по договору подряда.

Для сохранения конкурентоспособности предприятий иногда вводится ***доверительное*** *управление,* которое предполагает отделение функций владения от функций управления, осуществляется лицами по договору с органами государственного управления, трансформируется в профессиональное управление через специальных управляющих. Отношения с государством строятся не на властном подчинении, а на формальном равенстве сторон на основе договора.

Способы применения методов государственного воздействия могут быть административными и экономическими.

*Административное воздействие -* непосредственное влияние на интересы управляемых методами директивного принуждения, с помощью разрешения, запрета, дисциплинарных санкций, применяемых независимо от их мнения. Администрирование является необходимым компонентом любого управленческого воздействия, однако его масштабы могут быть различны. В структуре исполнительных органов оно имеет самостоятельное значение и реализуется через назначение, освобождение от работы, поощрение, наказание должностных лиц и т.п. Может иметь негативное значение, например, в экономике (подмена рыночных механизмов административными методами).

*Экономическое управление* - воздействие на объект управления косвенно, через воздействие на его экономические интересы, т.е. через хозяйственное законодательство, финансовую, денежную и кредитную государственную политику. В данном случае отсутствует прямое директивное принуждение, объект управления свободен в выборе варианта действий, но в случае противоречия их законодательству применяются экономические санкции (например, штраф за неуплату налогов). Экономическое управление распределяется обычно по отраслям и сферам деятельности.

С точки зрения исторической типологии различаются традиционная и рациональная модели государственного управления.

*Традиционную модель* государственного управления, характерную для традиционных обществ, отличают следующие черты: 1) исторически сложившийся (традиционный) порядок управления и разделения функций в аппарате управления; 2) смешанный характер и нерасчлененность иерархии должностей и учреждений (случайны по своему составу); 3) отсутствие профессиональной бюрократии; 4) религиозное освещение традиционной власти; 5) отсутствие четкой регламентации обязанностей чиновников и специализации канцелярского труда.

*Рациональная модель* государственного управления начинает формироваться в Новое время и характеризуется следующими определенными чертами: ^рационализация всей системы государственного управления; 2) четкая система правовых норм, инструкций и административных правил, регламентирующих деятельность институтов управления; 3) формальная иерархия уровней управления, учреждений и работающих в них чиновников; 4) высокая степень функциональной дифференциации административного аппарата, функциональная модель управления; 5) наличие определенных принципов, регулирующих статус, материальное положение и продвижение по службе различных групп бюрократии; 6) формирование профессиональной бюрократии как особого слоя чиновников со своей корпоративной психологией; 7) четкая регламентация обязанностей чиновников и специализация канцелярского труда.

Все виды государственного управления, так же как содержание, объем и формы проявления конкретных функций государства, обусловлены конкретным типом государства, социальной сущностью государства, определяются вектором его исторической эволюции. Главное при этом - достижение баланса в сочетании потребностей, интересов общества и возможностей государства.

Так в течение XX в. происходит постепенное расширение объема государственных функций, повышение общественной роли государства, особенно в период становления «государства всеобщего благоденствия», иногда это может приводить к нарушению баланса между управленческими возможностями государства и потребностями общества. Например, распространение модели «социального государства» привело к повсеместному расширению функций государства, что повлекло за собой, по мнению некоторых западных исследователей, *«перенапряжение»* или *«отказ государства» (Ульрих Гюнтер).* Дело в том, что в период экономического роста государство рассматривалось как фактор экономической и социальной стабильности, и это сформировало определенную «социальную» модель государственного управления, определенный тип взаимоотношений между государством и обществом. Государственная политика доходов и расходов должна была целенаправленно оказывать влияние на общеэкономические условия, сглаживать колебания экономической конъюнктуры во избежание экономических кризисов и безработицы. Государство взяло на себя функции компенсации «отказа рыночного механизма». В основе тезиса об «отказе рыночного механизма» лежит предположение о том, что государство обязано предоставлять те блага, которые не могут быть предложены на базе самоокупаемости частной экономикой, речь идет о здравоохранении, воспитании, образовании и т.п. К этим функциям постепенно прибавились и задачи в сфере сохранения естественных ресурсов общества, охраны окружающей среды (экологическая функция). Рынок обычно не проявляет активности в данной области, потому что это не входит в калькуляцию хозяйственных затрат. В результате государство взяло на себя не только функцию всеобъемлющей защиты от социальных и экономических рисков, но и функцию «абсорбции рисков» от последствий технологического и общественного развития.

Поворот к расширению государственной деятельности повысил требования к способности правительства как центра государственного управления принимать решения и предопределил необходимость разработки соответствующего инструментария для нижестоящих структур. Усложнение государственных задач привело к практически повсеместному провалу политики «социального реформизма» и волне «консервативных революций» на Западе (тетчеризм, рейганомика и т.п.). Появляется тезис об «отказе государства».

Дискуссии *о* причинах данного явления привели к определенным выводам о функциональных «границах» государства. Причина кроется не только

в ограниченности финансовых ресурсов государства, но и в отношенидх между рыночной экономикой и государством, в самой системе государственных действий. Сбои рыночного механизма могут быть компенсированы государством только задним числом. Государственные учреждения не могут проводить перспективное планирование и управление в данной области вследствие автономии рынка и воздействия общественных групп на государственные решения - так называемый отказ государства в политике. Кроме того, подвергаются сомнению эффективность выработки государством общественных благ, т.е. соотношения их цены и качества («отказ государства в экономике»), и способности государства обеспечивать предоставление общественных благ в некоторых проблемных зонах («функциональный отказ государства») *{Генрих Райнерманн).*

В результате напрашивается вывод о «границах государства всеобщего благоденствия» и необходимости поиска новой модели взаимоотношений между государством и обществом, новой концепции государственного управления.

Таким образом, *характер современной модели государственного управления во многом определяется взаимоотношением государства и гражданского общества*

В полной мере о действенной системе государственного управления можно говорить лишь в том случае, если эта система не замкнута сама на себя, а постоянно и эффективно взаимодействует с общественной системой, с институтами гражданского общества. Только через это взаимодействие гражданское общество способно влиять на демократический процесс, привнося в него гражданскую активность населения и тем самым препятствуя государственным структурам оградить его этатистско-бюрократическими барьерами.

Развитая и сильная демократия возможна только там, где граждане могут влиять на государственную власть и контролировать ее. Это предполагает тесное взаимодействие политической системы и гражданского общества. Как демократизм политической системы, так и зрелость гражданского общества прямо пропорциональны широте и интенсивности взаимодействия между ними.

В этом смысле можно выделить три типа взаимодействия государства и гражданского общества: *«подданные», «конкуренты», «союзники»* (согласно терминологии отечественного исследователя *А И. Соловьева).*

1. В первом случае отношения между государством и обществом характеризуются всевластием государства как политического института. Государство имеет явный приоритет. Отношения в данном случае строятся по принципу властвования и подвластности, общество в целом предстает не как объединение граждан, а как совокупность подданных, которых необходимо интегрировать в качестве сообщества людей. Самодеятельность же населения часто рассматривается органами власти как посягательство на основы государственного

устройства. Государство стремится расширить зону своего влияния на гражданское общество и контроля над ним. Этот тип отношений характерен для традиционной и авторитарной моделей государственного управления.

2. Вторая модель характеризуется переходным типом отношений. Вступая в диалог друг с другом, государство и гражданское общество одновременно стремятся к лидерству. Не только государство стремится расширить зону своего влияния на гражданское общество, но и последнее также пытается расширить свои прерогативы за счет прав институтов властного регулирования. В процессе конкурентной борьбы оба субъекта, как легко заметить из исторической практики, могут пренебречь законодательными нормами, ориентируясь на соображения политической целесообразности. Государство чаще демонстрирует волюнтаристские тенденции, но и гражданское общество может использовать радикальные средства (например, в период Великой французской революции).

3. На постиндустриальном этапе развития цивилизации государство во взаимоотношениях с гражданским обществом может выступать и рассматриваться как некая административная структура, предоставляющая услуги, а гражданское общество выступает в роли клиента, получающего услуги от государства Эта так называемая маркетинговая модель государственного управления характеризуется установлением партнерских отношений между государством и обществом

Таким образом, возникновение маркетинговой концепции государства связано с происходящим в современную эпоху изменением подхода к общественной роли государства и характеру государственного управления, согласно которому выделяют три его возможных ориентации: 1) создание услуг и товаров без учета интересов населения; 2) создание услуг с последующим стимулированием спроса на них; 3) маркетинговая ориентация - изучение спроса с последующим определением содержания, размера и характера услуг. При *маркетинговой модели* государственного управления государство все больше рассматривается как система организации государственного сервиса, «как предприятие сферы услуг». Поэтому эту маркетинговую модель характеризуют ориентация на клиента и его запросы, приверженность активному стилю действий в решении конкретных проблем, предприимчивость и новаторство персонала, простота структуры и профессионализм кадров, чуткость к запросам населения, самостоятельность гражданского общества, замещающего государство на рынке услуг, конкуренция с частным сектором. Итак, за тысячелетия существования государство проявило себя как уникальная, универсальная и всеобъемлющая организация общества, обладающая разнообразными и динамичными характеристиками и выполняющая уникальные функции по управлению всеми жизненно важными сферами об- щественной деятельности. Вместе с тем потребность в эффективном воздей-ствии на динамично развивающиеся современные сверхсложные общественные системы и процессы требует совершенствования методов государственного управления на основе системного подхода, рационализации его основных принципов, использования современных мягких управленческих моделей, чутко ориентированных на общественные запросы.

### Литература

Государственное управление и развитие. Национальный доклад к 50-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. - М, 1995.

*Каманина Т. В., Каманин А.В.* Основы российского права: Учебник. - М., 1997. Конституционное право: Учебник. - М., 1998.

*Эрдман К., Шефер В., Мундхенке Э.* Организационная структура правительства и структура управления. - R. v. Decker's Verlag Heidelberd. 1996. Основы политологии: Курс лекций / Под ред. проф. Пугачева В.П. - М, 1996. *Пикулькин А.В.* Система государственного управления. - М., 1997. *Чиркин В.Е.* Основы государственной власти: Учебное пособие. - М, 1998.

## Глава 3. Взаимодействие государства и общества в процессе государственного управления

*Многие вещи управляют людьми* —

*климат, религия, законы, принципы*

*правления, примеры прошлого,*

*нравы, обычаи; как результат этого*

*образуется общий дух народа.*

*Шарль Монтескье*

### § 1. Социальный механизм осуществления государственного управления

*Как общество рассуждает,*

*так им и управляют.*

*Его право — говорить глупости,*

*право министров —делать глупости.*

*Никола Шамфор*

Социальный механизм - социальные институты - социальные нормы - политическая воля - социальный механизм осуществления государственного управления: блок формирования, блок реализации

По своей природной сущности государственное управление, будучи частью социального управления, есть институт общественный, имманентно связанный с человеком, его деятельностью. Оно детерминировано закономерностями, присущими общественному развитию. Генезис и специфика государственного управления очевидно усматриваются в социальной (классовой) структуре общества, общественном разделении труда, сущности и социальных функциях института государства и феномена управления

Как системное общественное явление государственное управление входит в систему социальных отношений, представляющих собой особые отношения в человеческой жизнедеятельности, складывающиеся как в их «вертикальном», так и «горизонтальном» измерении. В иерархической общественно-политической структуре, к какой относится и государственный аппарат, в таких отношениях присутствует способность вышестоящего субъекта (управляющего) властно выражать и осуществлять свою волю, подчиняя ей нижестоящего субъекта (управляемого). Управляющее воздействие, оказываемое аппаратом государственной власти на социальные процессы, имеет свое внутреннее содержание и внешнее выражение, что является результатом реально

действующего, побуждающего и преобразовывающего их механизма государственного управления. Его действие проявляется в результате складывающихся государственно-властных отношений между субъектами и объектами управления в обществе как системе.

Прежде чем дать характеристику социального механизма осуществления государственного управления разберемся с понятием «социальный механизм». Социальные явления и процессы происходят в результате тех отношений, которые складываются между людьми, социальными группами и их организациями и находятся в определенной взаимосвязи и взаимозависимости, чем собственно и обеспечивается жизнедеятельность « развитие социума. Все это делается возможным с помощью действующего в общественной жизнедеятельности людей **социального механизма,** который можно представить как совокупность приемов, технологий реализации социальных целей достижения определенных результатов, удовлетворения общественного и индивидуального интереса. Как порождение общественной жизни социальный механизм определяется типом и уровнем общественного развития, соотношением прогрессивных и регрессивных, эволюционных и революционных, реформационных и контрреформационных процессов, степенью социальной субъективности населения (например, в политической сфере -предпочтениями избирателей); формируется под влиянием геополитических и региональных особенностей страны, национально-исторических традиций, обычаев и нравов, религиозно-мифологических верований и духовной культуры, социально-экономического уклада и образа жизни народа в целом.

Государственное управление осуществляется в системе взаимообратных связей «человек - общество - государство - человек». Какой бы сложной ни была подобная система, она формируется и действует по модели, заданной человеком, и призвана служить целям обеспечения с возможно более эффективной степенью удовлетворения его потребностей, интересов и устремлений, главным образом в сфере совместного (коллективного) существования (труда, быта, досуга), а в более широком понимании - в разнообразных проявлениях общественной жизнедеятельности людей. В этой связи государственное управление, возникшее как неотъемлемая функция государства, развивается на протяжении всей истории государственно организованной цивилизации человечества. Поэтому практическое осуществление государственного управления всегда обусловлено историческим этапом развития определенного общества, его культурной, политической, экономической и правовой зрелостью, господствующими в нем духовными идеалами и ценностями. Оно находит свое конкретное воплощение в динамике системных взаимосвязей человека, общества и государства. Уровень эффективности и характер государственного управления, в свою очередь, находятся в прямой зависимости от состояния общества. Ведь каковы люди, таково и общество, а каков уровень развития общества, таково и государство. Еще во времена античной

государственности мыслитель заметил: «Государства таковы, каковы люди: они произрастают из человеческих характеров» *{Платон).* При этом каков характер взаимоотношений между людьми, таков и характер осуществления государственного управления. Пожалуй, есть некий смысл в известной фразе: «Народ достоин того правительства, которое он имеет», вероятно потому, что кого избрали, тот и правит.

Демократический характер, целевая ориентация и другие свойства общества предрешают привлечение широких гражданских кругов к участию в осуществлении управления. Это участие начинается с голосования на избирательном участке, продолжается в решениях, которые готовятся и принимаются представительными органами власти, во влиянии общественного мнения на политических лидеров и т.д. Участие граждан в государственном управлении выражается и во многих других самых разнообразных формах, например, в отправлении правосудия в качестве присяжных (народных) заседателей, в качестве членов народных дружин, помогающих правоохранительным органам поддерживать общественный порядок, и др.

Изучение проблем взаимодействия социума и государства значимо прежде всего с точки зрения осмысления механизма осуществления государственной власти и управления, что важно для понимания того, как происходит функционирование структур государственного аппарата, персонифицированного его человеческой составляющей - государственной службой. Государство предстает как социальный институт организации жизнедеятельности граждан, основанный на общих интересах, в отличие от гражданского общества, основанного на частных и личных интересах. В государстве преобладают общие интересы и управление, антипод его - рынок основан на частном интересе и самоорганизации. Но при этом государство выступает способом властного воздействия на все общество в целом, а значит затрагивает интересы всех и каждого. Социальный механизм государственного управления предполагает налаживание организованного взаимодействия людей, их сообществ, социальных групп, понимание приоритета всеобщих интересов и целей над меркантильными и необходимости соблюдения взаимных обязательств и ответственности.

Для удовлетворения различных социальных потребностей создаются разнообразные социальные институты, конкурирующие друг с другом и дополняющие друг друга **Социальные институты** представляют собой устойчивые формы человеческих отношений, способы выражения их целеоп-ределенных устремлений в различных видах деятельности. Они выполняют функцию регулятора поведения людей в различных сферах социальных отношений. Социальные институты, оказывающие влияние на процесс выработки и осуществления государственных решений, имеют многообразные проявления и отражают уровень общественного развития, степень цивилизованности общества. В публично-правовой сфере среди них наиболее заметны государственно-политические институты власти, управления, представительства интересов, государственной службы, информации и коммуникации, связей с общественностью, нахождения общественного согласия и преодоления конфликтов, и др. В России институты государства исторически играли иную, более важную роль, чем в Западной Европе. Влияние этой национальной традиции на современное состояние и динамику отечественных реформ, происходящих в административно-политической сфере, остается весьма значительным и на рубеже вступления страны в третье тысячелетие.

Специфическим свойством государственного управления является его распространенность на все общество, но не тотальное (хотя примеры тому нередки во всеобщей истории государств). В течение долгого времени считалось, что государство должно управлять чуть ли не всеми происходящими в обществе процессами, проникая во все сферы человеческой деятельности. Возникшие затем либеральные и неолиберальные концепции, напротив, старались значительно сузить функциональную сферу государственного вмешательства, отдавая предпочтение косвенному регулированию. Дискуссия между этатистами и либералами продолжается и по сей день.

Взаимодействие людей в процессе государственного управления предполагает необходимость учета не только общественных закономерностей, но также и субъективных факторов, так как всеобщий результирующий вектор социального развития складывается из совокупности множества разнонаправленных векторов, представляющих интересы и волю, сознание и поступки многих (тысяч, миллионов и миллиардов) людей. Примечательно высказывание *Цицерона:* «Государство есть достояние народа, а народ - не любое соединение людей, собранных вместе каким бы то ни было образом, а соединение многих людей, связанных между собою согласием в вопросах права и общностью интересов». Влияние субъективных факторов усугубляется инертностью и подвижностью, жесткостью и изменчивостью и в то же время множественным элементным составом системы государственного управления, пестрым спектром и огромным диапазоном взаимосвязей, взаимодействий и взаимозависимостей людей. Именно в совместной жизни, за крайне редким исключением, люди стремятся к своей самореализации, вынуждены искать свое удовлетворение в материальных и духовных благах, добиваться достойного себя места в обществе, а стремясь к общественному признанию, находить формы и способы своего самоутверждения. Все это оказывает влияние на социальный механизм формирования и реализации государственного управления.

Живя в обществе нельзя быть свободным от него, от общения с другими людьми. Даже личная свобода человека подчас заканчивается там, где начинается свобода других людей. Поэтому в обществе действуют социальные нормы, направляющие и ориентирующие, оценивающие и мотивирующие поведение и поступки людей. Своеобразие традиций и обычаев, исторических уроков, права и морали, ценностных и социально-технических норм и многих других регуляторов по-своему сказывается на социальном воплощении государственного управления. Исследование социального механизма его формирования и реализации объясняется тем, что именно в нем заключены и находят выражение закономерности общественной жизнедеятельности, условия и факторы функционирования и развития общества. Характеристика компонентов, сторон и свойств этого механизма позволяет выявить их социальную природу и сущность, в частности, а государственного управления - в особенности.

Компоненты общественной системы или их отдельные проявления создают во взаимосвязи структуру механизма осуществления государственного управления, так как непосредственно воспринимают государственно-управленческие воздействия и тем самым участвуют в процессе их реализации. Поэтому по принципу обратной связи достижение искомых результатов есть удовлетворение общественных потребностей и возврат к ним же, но уже на новом витке социальной спирали целеполагания общественного развития Открытость государства обществу с точки зрения оптимальной подверженности государства общественным запросам, и степень вовлеченности граждан в процессы его деятельности характеризуют в главных чертах эффективность осуществления государственного управления как демократического и социально-правового общественно-политического института.

Формирующим началом здесь служат мыслительно-волевые импульсы, возникающие в сознании людей, из чего складывается основа целеполагания необходимости осуществить задуманное в сфере общественных отношений. Это важно, так как любое изменение предполагает четкую дефиницию цели Формулирование социальных целей отражает осознанные потребности и особенно интересы общества в направлении к достижению желаемого блага, что происходит посредством управляющих усилий государства. Механизм формирования государственного управления предназначен для «отбора», легитимации и воплощения целей, выделения из них реалистичных, имеющих приоритетное значение в данный конкретно-исторический момент. Дифференцирование целей государственного управления предполагает их конкретизацию с точки зрения обоснованности, конструктивности и возможностей достижения. Выполняя побудительные, стимулирующие и регулирующие функции, цели служат идеальным прообразом возможных путей и средств их удовлетворения. Они воплощаются в сознательной энергии и действиях людей - участников государственно-упра'вленческого процесса. Затем включается организационный момент и появляется регулирующее действие, выполняемое органами государственной власти.

Механизм социального управления профессор *Ю.А Тихомиров* рассматривает как способ организации и функционирования управления, выражающийся в выдвижении обоснованных целей, в создании и развитии управляющей системы, призванный осуществлять в ходе управленческого процесса достижение целей, т.е. как совокупность действий, связанных с функциональным и организационным обеспечением согласованного воздействия субъекта управления на социальную действительность. В отличие от него профессор *Г В Атаманчук* подразумевает под социальным механизмом формирования и реализации государственного управления не правовые, функциональные, организационные и т.п. его проявления, а «совокупность и логическую 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». Здесь имеются в виду такие аспекты государственного управления, которые раскрывают социальный генезис его элементов, их общественную обусловленность и целесообразность. С точки зрения социальной ценности государственного управления, его общественной потребности, необходимости совершения властных воздействий в целях полезности социального эффекта оно обладает интеграционными, организационными и регулятивными свойствами, присущими государству.

Диалектичность этих явлений проявляется в том, что интересы, потребности и цели, воплощающие в себе объективное содержание управляющей воли, выступают детерминантами государственного управления. Субъективный момент его наиболее явственно, как отмечает Г.В. Атаманчук, предстает в решениях и действиях. Нам же представляется, что из этой логической цепи осуществления управления не следует убирать такое значимое звено, каким является воля. **Политическая воля** - важнейшая социально-философская и политико-правовая проблема, причем не только теоретическая, но крайне значимая для практики механизма осуществления государственного управления.

В государственно-управленческом воздействии заключено властно-волевое требование компонентов субъекта управления (подсистемы органов, государственного органа, должностного лица), исполнение которого обеспечивается на основе соответствующих правомочий средствами и силами государства. Здесь совмещаются собственная воля как управляющей системы, так и ее отдельных субъектов разных уровней, что говорит о сложном процессе волеобразования и волеутверждения в управленческой деятельности государства. Это теоретическое положение имеет прямой практический смысл, так как показывает, почему должны выполняться те или иные управленческие требования (команды), чем (какими способами и средствами государственной власти) они обеспечиваются и каким образом продиктованы как общие, так и единичные управленческие решения и действия, и почему пресекаются произвольные отклонения от них. Можно привести массу примеров из новейшей истории, когда чиновники жалуются, а государственные и общественные деятели критикуют руководителей страны за отсутствие у них должной политической воли, необходимой для реагирования государственного аппарата на происходящие события. Политическое безволие дезорганизует работу государственного аппарата, деморализует весь корпус чиновников. Отсутствие политической воли особенно пагубно в «переломные» периоды кризисов и реформ.

Социальные роли, которые играют люди, сочетая в себе индивидуальное и коллективное, занимают определенные места в системе общественных отношений различных видов: политических, экономических, национальных, профессиональных и всяких других. И везде обнаруживаются различные запросы, потребности, интересы, предопределяющие цели и установочные мотивы проявления человеком своего волеизъявления в достижении намечаемого, что стимулирует его участие в процессе государственного управления.

Мотивы государственного управления формируются, если в распоряжении общества (или субъекта управления) имеется необходимый набор благ либо ресурсов и средств, соответствующих социально обусловленным потребностям человека. Частный мотив государственного управления формируется у человека тогда, когда управленческая деятельность государства является если не единственным, то основным условием получения социального блага. Если же критериями в распределительных отношениях служат статусные различия (по должности, званию, оплате труда и т.п.), принадлежность к определенной социально-профессиональной группе (ученый, инженер, бизнесмен, государственный служащий), то формируются мотивы служебного продвижения, получения звания, закрепления за рабочим местом, льгот и т.п.

Сила мотива государственного управления определяется степенью актуальности той или иной потребности для человека Чем насущнее нужда в том или ином благе, чем сильнее стремление его получить, тем активнее человек включается в общественные отношения, регулируемые в процессе осуществления государственного управления. Так например, рыночная экономика через механизм конкуренции согласует мотивы «для себя» и «для других». Регулирующее влияние государства на сферу экономических отношений позволяет гармонизировать их с мотивами «для всех». Мотивы государственного управления разнообразны по частностям, но в целом диктуются всеобщей потребностью людей в нормальной упорядоченности и сопряженности многогранных проявлений их общественной жизнедеятельности, а также необходимостью снятия социальных противоречий Очевидно, что чем большее число потребностей реализует человек посредством государственного управления, тем разнообразнее получаемые им блага, а также чем меньшую цену по сравнению с другими видами деятельности ему приходится платить, тем, важнее для него роль государственного управления, тем выше его политическая активность.

Следовательно, формирующая часть социального механизма государственного управления образуется последовательно предопределяемыми элементами, которые могут быть выстроены в таком порядке: потребности -интересы - противоречия - цели - воля - мотивы (установки) - стимулы. Но поскольку все эти потребности должны удовлетворяться, противоречия, рождаемые разностью множества возникающих интересов, нивелироваться, а замыслы и постановка целей имеют смысл в случае стремления к их воплощению, *блок формирования* механизма государственного управления дополняется другой его неотъемлемой частью - *блоком реализации,* состоящим из следующих элементов: решения - действия - результаты. Для того, чтобы потребности были удовлетворены, принимаются решения, которые выполняются в деятельностном процессе и приводят к определенным результатам. Общественные потребности, интересы и цели в осуществлении государственного управления обусловливают совершение необходимых для этого действий: принятия управленческих решений и их практического исполнения. Тем самым происходит реализация социальной функции государственного управления, так как оно направлено на обеспечение решения общественно значимых проблем.

Итак, социальный механизм осуществления государственного управления, аккумулирующий интересы и потребности общества с целью выбора оптимальных средств и методов их реализации, может быть выражен через следующую опосредованную государством единую цепь: потребности - интересы - противоречия - цели — воля - мотивы (установки) - стимулы - решения - действия - результаты. Именно в такой последовательно взаимосвязанной и логически соединенной цепи общественных элементов происходит формирование и реализация государственного управления.

Таким образом, под **социальным механизмом осуществления государственного управления** можно подразумевать закономерную взаимосвязь социальных явлений, действий и событий, в результате которых происходит организующе-властное согласование общественных волеизъявлений, учет всеобщих интересов, определение целей, разработка и принятие решений, а также их реализация с помощью имеющихся у государства ресурсов (власти, аппарата, методов, средств). Он действует внутри политической системы общества, институты которой как непосредственно (через субъект государственного управления), так и опосредствованно (через объекты управления) влияют на содержание и структуру государственного управления, формы и методы его осуществления, определяют их целесообразность и эффективность. Выделенные свойства и проявления социального механизма осуществления государственного управления имеют место практически в любом обществе, но, разумеется, с теми или иными нюансами. Именно в нем с учетом комплекса условий и факторов происходит взаимодействие управляющей и управляемой подсистем, выдвигающих и принимающих к исполнению социально значимые управленческие решения государственной власти. С помощью такого механизма система государственного управления сохраняет свою качественную определенность в создании необходимых условий для общественной жизнедеятельности.

### Литература

*Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. -М., 1997. *Афанасьев В.Г.* Человек в управлении обществом. - М., 1977. *Белов ВТ.* Управление и общественные отношения. - М, 1985. *Моисеев Н.Н.* Человек, среда, общество. - М., 1982. *Оболонский А.В.* Человек и государственное управление. - М., 1987. Социальное управление: Словарь. — М., 1994.

Социальные технологии государственного управления. - М; Н. Новгород, 1995. *Тихомиров Ю.А.* Механизм управления в развитом социалистическом обществе. -М, 1978.

### § 2. Представительство интересов в государственном управлении

*Интерес способен отрицать самые*

*очевидные теоремы геометрии и*

*верить самым абсурдным*

*религиозным сказкам.*

*К. Гельвеции*

*Для граждан гораздо полезнее,*

*когда процветает все государство в*

*целом, а не когда отдельные лица*

*преуспевают, целое же разрушается.*

*Фукидид*

Виды социальных интересов - система представительства интересов - политическое представительство - функциональное представительство - способы представительства интересов -лоббизм - корпоративизм - группы интересов - клиентелы

В многоликом обществе существует множество разнообразных *интересов:* экономических, социальных, идеологических, культурных; этнических, экологических, территориальных, отраслевых, религиозных, частных, коллективных, личных и т.д. Все они могут нести социально полезный заряд, выражая по своей сути общественное благо, но так же могут быть и корыстными, т.е. выгодными для одних за счет ущерба другим.

Вся деятельность человека обусловлена реально существующими потребностями. Люди стремятся либо чего-то достичь, либо чего-то избежать. Одолеваемые внутренними побуждениями, они направляют свои усилия на совершение поступков, которые преследуют цели реализации их жизненных интересов. Из всего многообразия мотивов, влияющих на общественные поступки людей, выделяются интересы, формирующие логику субъектов государственного управления. Поэтому одним из важнейших институтов государственного управления, которое всегда связано с обществом и отражает его запросы, является система представительства интересов. С ее помощью происходит коррекция государственных решений, учитывающих интересы тех, кого они затрагивают. В целом она сориентирована на соблюдение баланса интересов, имеющихся в обществе. Именно через систему представительства интересов как граждан, так и организованных групп, действующих в рамках формальных и неформальных отношений, происходит воздействие общества, экономической и социально-культурной среды на государственное управление.

Стабильность в обществе не э последнюю очередь зависит от соотношения многообразных и многочисленных интересов людей (граждан государства), выражаемых в государственном управлении через регулирующие институты народного волеизъявления, например, при формировании государственных органов. Так, изменения в их составе по результатам выборов создают новое соотношение в представительстве интересов. Поэтому в социальный механизм осуществления государственного управления входит институт представительства общественных интересов, опосредствованный институтами прямой и представительной демократии с подинститутами референдумов, выборов, отзывов, общественного мнения и др. Понимание природы и сущности функционирования этой системы необходимо для уяснения того, как влияют публичный и частный интересы людей, а также их материальная выгода и социально-культурная среда на государственное управление. Социальный механизм его осуществления приводится в действие несовпадающими интересами субъектов общественной жизни: избирателей, политических лидеров, аппарата управления, социальных групп, общественных движений и т.д.

В процессе государственного управления происходит согласование и разрешение социальных противоречий, возникающих в результате столкновения всевозможных интересов различных групп многих людей. С точки зрения институциализации, представительство интересов в государственном управлении являет собой механизм, с помощью которого государство на практике проводит политику улаживания разного рода конфликтов (индивидуальных, национальных, территориальных, классовых и т.п.), сближения интересов различных групп населения, создавая тем самым условия для их нормального сосуществования.

Во взаимодействии государства и общества целесообразно выделить следующие виды социальных интересов по их масштабности:

• общественные;

• государственные;

• региональные;

• национальные;

• профессиональные;

• корпоративные;

• частные (индивидуальные).

Система их представительного выражения занимает в процессе государственного управления далеко не последнее место. Хотя применительно к российским условиям говорить о ее эффективности можно пока лишь условно, поскольку на данном этапе еще окончательно не стабилизировались со-

циальные (политические, экономические, правовые и др.) факторы, определяющие ее ключевые параметры. В этой связи уместно вспомнить мысль *Д. И. Менделеева:* «Правильное общество тем отличается от ложно устроенного, что достижение собственных выгод не может быть иным, как сообразным с общими выгодами».

Основными объектами воздействия института представительства в системе государственного управления являются органы государственной власти. Оказывая влияние на процесс выработки и принятия решений, субъекты представительства обеспечивают более тесную **связь между обществом** и государством, что делает последнее способным откликаться на импульсы, исходящие от социально влиятельных структур. Этим общество оберегает государственную власть от стагнации и дает ей возможность исправлять свои решения законным образом, не прибегая к насилию.

При определении субъектов представительства в современном обществе следует иметь в виду, что в демократическом государстве первичным субъектом права и политики, а также отношений собственности является гражданин. Государственное управление, т.е. деятельностное выражение публичной власти, непосредственно взаимодействует с политикой, исходит из права и опирается на собственность. С этой точки зрения гражданин должен быть субъектом государственного управления, имеющим в нем свои политические, экономические и прочие интересы, отстаивать которые ему приходится в политико-правовых формах. Свои интересы гражданин -субъект государственного управления может отстаивать в любых законных формах непосредственной и представительной демократии. Следовательно, участвуя в управленческих процессах, граждане являются не просто отдельными индивидами со свойственными им разнообразными намерениями и чертами характера, а выступают носителями институционально оформленных ролей.

Субъектом государственного управления может выступать как отдельный человек, так и общности л'юдей, такие как властно-политическая элита и бюрократия, непосредственно представляющие в управленческих отношениях различные группы и организации. Их социальный статус, различия ролей и соответствующих интересов связаны с занимаемым ими положением в системе политических институтов и отношений, которое определяет способы и степень их влияния на позицию государственных органов. В процессе осуществления государственного управления происходит реализация интересов прежде всего тех сил, которые: а) принимают решения; б) влияют на них; в) выполняют их.

Через систему представительства институционально происходит согласование обществом насущной повестки Злободневных проблем, требующих государственного решения. Система социального представительства в процессе государственного управления выполняет две важнейшие *функции:*

1) *посредничество* между государством и гражданами (членами общества), выражая и защищая их конкретные интересы;

2) *коррекцию* государственных решений, причем как на этапе их подготовки, так и при назревшей необходимости последующих изменений.

Система представительства интересов в государственном управлении включает две взаимосвязанные, но относительно самостоятельные подсистемы. Первая - ***политическое представительство,*** оформленное через прямое и опосредствованное участие населения в органах государственной власти, в том числе и их представителей, политическое лидерство и т.п. Вторая - разветвленные связи, прямо не опосредствованные политическими выборами, между государством и группами интересов, - ***функциональное*** *представительство.* Содержание и характер представительства отличается большим разнообразием. Важно отметить связь и отличие двух видов представительства: в одном оно реализуется через участие индивида в политической жизни, а в другом - посредством деятельности специально созданных для достижения определенных интересов групп. Оба вида тесно взаимосвязаны и только в своей совокупности решают проблему адекватного взаимодействия общества и государства.

Согласно своим реальным или мнимым интересам граждане и их организации (экономические ассоциации, профсоюзы, общественные объединения и другие структуры) используют различные каналы для выражения своих требований, переводя их в сферу политической борьбы и принятия государственных решений. Анализ изъянов государственного управления показывает, что причины их могут корениться в несовершенстве механизма выявления и согласования социальных интересов. К пониманию этрго механизма ведет изучение способов представительства интересов и согласования предпочтений как вне, так и внутри государственного аппарата. Основные **способы представительства интересов:** законодательный, партийный, региональный, корпоративный, лоббистский.

Потребности и интересы общественной системы сочетаются в государственном управлении посредством двух основных каналов: политического представительства, преимущественно *по партийной линии,* и функционального представительства - *по линии субъектов социально-экономической деятельности.* Поэтому в теории различают два взаимообусловленных, но все же различных пути представительства интересов: 1) представительство в рамках избирательных систем и электорального процесса, где ведущую роль играют политические партии, и 2) прямое, или функциональное, представительство, где основными движущими силами выступают организованные группы. Оба эти вида представительства носят общественный характер и выводят на принятие наиболее значимых государственных решений, имеющих, как правило, форму законодательных актов. Это побуждает рассматривать парламентское представительство в более широком контексте, подразумевая систему законодательно-представительной власти и законотворческий процесс в целом. Парламентаризм в широком толковании охватывает всю совокупность представительных и законодательных институтов в масштабе всего государства. Представительная составляющая государственной власти рассматривается как институциональная форма осуществления народной воли. Она есть публичная власть, с помощью которой реализуется публичный интерес как сочетание государственного, национального и общественного интересов. Парламентаризм получает свою жизнь вследствие реализации права и законов. Представительство интересов в парламенте носит государственно значимый характер в масштабе всего общества. Проводниками их выражения выступают депутаты, которые не могут быть специалистами по всем сферам общественной жизнедеятельности. Им требуются профессионалы, роль которых принадлежит служащим аппарата парламента, а точнее парламентским государственным служащим.

Такая постановка вопроса диктуется и соображениями, связанными с особой ролью лоббизма (от. англ. lobby - кулуары) в принятии государственных решений в условиях специфики политической системы общества и ее институтов вообще и законодательно-представительной власти - в особенности. Одна из них - проникновение заинтересованных групп в партийно-политическую сферу. При ее слаборазвитости, что отражается на формах и методах политической активности, группы интересов берут на себя функции парламентских фракций, а те, в свою очередь, не упускают случая, чтобы не извлечь из этого выгоду. Деятельность фракций и особенно парламентских комитетов подвержена влиянию лоббистов и прежде всего тех из них, которые обладают связями и деньгами. Среди причин этого -своеобразная роль комитетов в законотворчестве. В отличие от стран с устоявшимися парламентскими режимами, где парламентарии в основном обсуждают, дорабатывают, принимают или отвергают правительственные законопроекты, в России больше половины из них инициируется самими законодателями и только почти пятая часть исходит от органов исполнительной власти. Одним из следствий такого перекоса стало превращение Государственной Думы и особенно ее комитетов в объект воздействия могущественных лоббистов, засилье узкогрупповых, корпоративных интересов в законотворческом процессе. Отсюда - серьезные трудности, с которыми сопряжена выработка госрешений, призванных выражать общенациональный и общегосударственный интерес. Парламент - единственное место, где лоббисты легально и открыто отстаивают корпоративные интересы. В российской Думе отраслевые интересы таких промышленных комплексов, как АПК, ТЭК, ВПК представлены целыми фракциями и группами депутатов.

Взаимодействие лоббистов с парламентскими госслужащими помогает им безошибочно ориентироваться в сложностях парламентских процедур, аппаратной «кухне» и даже улавливать психологические тонкости личных качеств должностных лиц, имеющих то или иное влияние на судьбу интересующего лоббиста законопроекта. Знание механизмов работы парламента, структурных подразделений его аппарата представляет ценность, например, знанием особенностей стадий прохождения конкретных законопроектов и возможностей влияния на их содержание.

Роль законодательного лоббирования определяется тем, что в представительных органах различного уровня принимаются решения, имеющие для всех участников государственно-управленческого процесса стратегическое значение. Законодательное лоббирование реализуется с помощью прямых контактов с депутатами, в ходе чего разрабатываются законопроекты, угодные определенным кругам; проведения заказных исследований с целью экспертизы официально обсуждаемых законопроектов на предмет их благоприятности для заинтересованных сторон; участия в парламентских слушаниях, заседаниях профильных комитетов, экспертных советов по законопроектам; финансовой и пропагандистской поддержки их и т.д. Парламентские лоббисты осуществляют научное обоснование законопроектов, всесторонне аргументируют полезность их принятия. Они широко применяют такой метод лоббирования, как организация пропагандистских кампаний в прессе. Они исходят из представлений об ответственности избранных должностных лиц перед общественным мнением и стараются создать благоприятное отношение к интересующим их вопросам в среде самих избирателей. Пропагандистские кампании могут быть конструктивными и деструктивными.

В настоящее время лоббистская деятельность признается де-факто, но до сих пор не легализована, так как не получила законодательной регламентации. При этом в российском обществе продолжают бытовать представления о лоббизме как о явлении, имеющем только негативный оттенок. Логика подсказывает, что такое отношение к лоббизму идет от неприятия на российской почве индивидуалистического начала природы этого явления, которое по сути своей строится на инициативе, активности и целеустремленности в отстаивании части общественного интереса перед совокупным общественным интересом. Игнорировать этот факт нельзя, так как надо учитывать особенности национального развития, обусловленные социально-историческими, культурно-этническими, религиозными традициями.

Судя по тому, как идут политические процессы в России, роль основных субъектов лоббистской деятельности, т.е. заинтересованных групп, как в близком, так и в отдаленном будущем останется исключительно высокой и в системе функционального представительства, и в партийно-политической сфере. Подобные тенденции наблюдаются в странах с развитой рыночной

экономикой и зрелыми демократическими институтами, где организованные интересы усиливаются. В Европе в последнее время преобладает функциональное представительство в системе властных отношений. На примере парламентов это видно, в частности, по тому, как приобретают значение так называемые формализованные структуры (консультационные комитеты, советы при парламентах, состоящие из представителей различных учреждений, групп интересов, независимых экспертов). В российских условиях развивающейся политико-правовой системы и несовершенства представительной власти лоббизм становится одной из основных форм представительства интересов. Но при этом находится вне внимания госорганов, прессы, общественности и закона. К сожалению, механизм взаимодействия общества и власти в процессе принятия политических решений сегодня непубличен, коррумпирован и хаотичен; каналы влияния на органы государственной власти монополизированы сильнейшими группами давления, а общественные институты оказываются не в состоянии донести свои интересы до власть имущих. Одна из причин подобных аномалий - отсутствие урегулированных законодательством отношений между лоббистами и государственно-властными структурами, контроля за исполнением законов, соблюдением этических и нравственных норм в этой сфере.

Правовое регулирование лоббизма позволит существенно снизить уровень криминализации процесса взаимодействия представителей различных групп интересов с представителями власти, обеспечить гласность и открытость принятия важнейших решений государства. Регламентация лоббизма должна осуществляться законодательным путем Закон о лоббистской деятельности должен решать две взаимосвязанные задачи. Во-первых, создавать благоприятные условия для представительства значимых интересов различных групп населения. Во-вторых, создавать нормальные условия для работы депутатов и госслужащих с учетом ожидаемого возрастания числа и влиятельности лоббистов. Политические должностные лица государства, депутаты и госслужащие являются объектами лоббистской деятельности. Они должны выступать арбитрами, делающими выбор наиболее подходящего варианта решения из всего множества предложений, поступающих от лоббистов чьих-то интересов. Закон о лоббизме должен поставить преграду злоупотреблениям в силу сращивания частных и публичных интересов. Однако с его принятием не обязательно произойдет коренное изменение ситуации в данной области, так как она зависит и от уровня политической культуры и от профессионализма самих лоббистов и госслужащих, с которыми они контактируют. Может получиться и так, что тот, кто полномочен принимать решения, сам по себе окажется мощным носителем интересов - как групповых, так и личных. Это означает, что выбор в процессе принятия государственно-управленческих решений возможно будет, как и прежде, осуществляться чаще не из интересов дела как такового, а в пользу группы давления, чьим

представителем может оказаться депутат или госслужащий. Помимо этого между чиновниками происходит постоянное деловое общение, «перетекание» из аппарата палаты парламента в аппарат органа исполнительной власти и, наоборот, большинство которых сохраняет свои прежние связи с коллегами. И здесь поле представительства возможных интересов остается практически не освещенным прожекторами гласности и не доступным для общественного и иных форм контроля.

Представительная функция государственных органов служит политическому выражению социальной дифференциации общества по интересам и сопоставлению связанных с этим установок. Так, свою представительную функцию парламент осуществляет на основе принятой в стране избирательной системы, от которой во многом зависит характер парламентского представительства. Избирательный процесс и рамки политического представительства - только часть процесса структурирования властных отношений. Дело в том, что коль скоро парламент формируется по территориальным округам и партийным'спискам, значительное количество общественных групп, имея социально значимые интересы, не может их представить с помощью собственных депутатов. Так, если демократическое опосредствование интересов преследует связь гражданина и парламента, то сущностной чертой корпоративизма является представительство функциональных интересов независимо от форм его институциализации (парламентской либо иной). С помощью функционального представительства получают выражение в общегосударственном масштабе интересы, которые в ином случае остались бы невыраженными. Таким образом, конституционно признанное политическое представительство дополняется функциональным, позволяющим мотивированно заинтересованным группам участвовать в принятии и реализации управленческих решений на государственном уровне.

Представительство в различных его формах обеспечивает функционирование целой системы социальных институтов легального выражения общественных интересов и устойчивых механизмов прямых субъект-объектных и обратных субъект-субъектных взаимосвязей общества и государства в их сложноподчиненных властно-управленческих отношениях. В этой связи эффективное управление современными общественными системами возможно лишь при отлаженном механизме обратной связи, что рассматривается как непреложный принцип государственного управления.

Теоретической основой изучения системы представительства интересов в государственном управлении считается теория рационального выбора *(Дж. Бъюкэнен),* в центре которой идея о том, что те, кто принимает социально значимые управленческие решения, имея здесь некую заинтересованность, склонны Максимизировать свою функциональную полезность. Данная теория, в частности, объясняет то, каким образом люди используют правительственные структуры, преследуя собственные интересы. Она выдвигает тезис о невозможности скомпоновать единый перечень индивидуальных приоритетов, превратив их в общественные таким образом, чтобы были соблюдены главные критерии демократии. Иными словами, к обществу, состоящему из многообразных групп, интересы и мнения которых вступают в конфликт друг с другом, нельзя подходить так, словно речь идет об одном человеке. Поэтому итог управленческой деятельности определяется, с одной стороны, соперничеством предпочтений лидеров, аппарата управления (бюрократии), групп интересов и граждан, а с другой - структурой и взаимоотношениями rocvцарственных органов, институтами государственного управления. Отсюда возникает актуальнейшая проблема *политического выбора* в государственном управлении. Он заключается в содержании ответов, которые должно дать государство на запросы общества в своих решениях, во исполнение которых осуществляются управляющие воздействия. Ответы государства - управленческие решения - принимаются на основе политического выбора, который всегда номинально принадлежит суверену публичной власти: при авторитарном правлении - монарху (диктатору), при демократическом - народу. Как показывает практика, когда такой выбор остается за политическим руководством (властителем, президентом, парламентом, мэром), он чаще всего делается исходя из «политической целесообразности момента», обычно завуалированной благими намерениями, хотя на самом деле продиктован личной корыстью политического деятеля, либо сделан в угоду заинтересованных групп и т.п.

Девиз плюралистической теории демократии (теория групп) - «каждой группе соответствует интерес, каждому интересу - группа». Однако нельзя забывать, что в обществе есть те, чьи интересы обязательно должны быть защищены (инвалиды, больные, бедные, дети, старики и др.), но они не обладают теми ресурсами, какими пользуются, например, лоббисты финансовой олигархии, индустриальных магнатов.

Одним из ключевых механизмов формирования связи «человек - общество - государство - человек» является политическое представительство, позволяющее обществу удерживаться в состоянии необходимого равновесия и учитывающее его публичные интересы. Не менее значимо функциональное представительство, с помощью которого учитываются частные интересы.

Механизм учета частных интересов при реализации публичной власти охватывает потребности людей как в государственной, так и в негосударственной (частнопредпринимательской) сферах. Примером может служить *корпоративный способ представительства* интересов независимо от того, институциализировано это в парламентской форме или нет. Формирование под патронажем правительства закрытых групп экономической элиты (олигархии) означает разъединение властных отношений в государстве с выборами законодательной власти, т.е. отношениями политического представительства. Этот процесс затмевается бюрократией, группами специализированных интересов, разными типами общественного и/или институционального корпоративизма и т.п.

Частные интересы, которые движут людьми, выражают их личные потребности. Интересы частного бизнеса в государственном управлении по сути сводятся к тому, как люди, находясь в роли предпринимателей, используют различные способы решения своих личных интересов во властных структурах. Для бизнесменов, находящихся в постоянном поиске увеличения своих доходов на конкурентных рынках, участие в реализации правительственных программ может способствовать получению более высоких и стабильных прибылей. К тому же экономическое сотрудничество с властными структурами им выгодно еще и тем, что с помощью последних могут уменьшаться конкурентные издержки «уполномоченных» фирм (банков, компаний и т.п.). В теории общественного выбора процесс получения и защиты прибыли с помощью правительства получил название *«политической ренты».* Чем большими капиталами распоряжается частная компания, тем больше ее потребности в государственном регулировании, защищающем интересы и предпринимательскую выгоду. В то же время, вопреки устоявшемуся мнению, что уход из частной сферы в область общественных интересов предполагает замену мотива личной выгоды на мотивы социального блага, представители школы общественного выбора утверждают, что люди не меняются, уходя из бизнеса, перемещаясь в сферу политической деятельности. Они всегда действуют, руководствуясь рациональным преследованием личных интересов. Следовательно, по мнению теоретиков общественного выбора, действия людей, занимающих те или иные посты во властных структурах, так же подчинены соображениям выгоды. Чиновники реализуют свои интересы различными способами. Это, например, принятие программ и решений, связанных с прямыми (социальная защищенность) и косвенными (контроль за определенными сферами через лицензирование различных видов деятельности, установление разрешительных или регистрационных процедур и т.д.) благами. Все подобные решения создают возможности для поиска политической ренты бюрократии.

Функциональное представительство характеризует наличие специальных институтов и неформальных связей, в которых протекают отношения групп организованных интересов и государства. В разных странах сложились собственные системы функционального представительства. В числе общих черт, присущих таким системам, можно отметить наличие специальных институтов, посредством которых происходят контакты представителей организованных интересов и государства, способы деятельности этих институтов, а также разветвленную сеть неформальных связей и отношений, нередко играющую более важную роль. Здесь людьми движут прежде всего экономи-

ческие интересы. Примеры формализованных структур являют консультативные комитеты при правительственных учреждениях и парламентах, состоящие из представителей государственных органов, групп интересов, независимых экспертов. Другими формами институциализированных связей государства и заинтересованных групп могут быть так называемые спонсорные подразделения. Так, в Великобритании при экономических и социальных правительственных ведомствах спонсорные подразделения занимаются организацией регулярных связей с отраслевыми ассоциациями бизнеса и отдельными корпорациями с целью выработки совместных рекомендаций для правительства. В Швеции существуют также учреждения, как и консультативные комитеты, состоящие из представителей госучреждений, групп интересов, независимых экспертов, однако наделенные распорядительными и управленческими полномочиями. В основном они занимаются регулированием рынка рабочей силы с помощью мер по ограничению масштабов и смягчению последствий безработицы и т.п.

Система функционального представительства развивалась в Европе за счет увеличения движений экологов, потребителей и других заинтересованных групп. Ее роль в системе властных отношений возрастала по сравнению с партийно-политическим представительством.

Взгляд на государственное управление как результирующее взаимодействие различных организованных групп людей позволяет выйти за формальные рамки институционального изучения и, исходя из реальности, рассматривать не только нормы и идеи, но и группы, на деле контролирующие публичную власть. **Группы интересов** - это центральное понятие системы организованного представительства. Организованные группы интересов выполняют следующие функции представительства:

- артикуляции интересов, преобразуя личностные и эмоционально окрашенные побуждения отдельных людей в конкретно выраженные требования, облеченные в форму диалога с государственными органами (например, профсоюзы ставят перед правительством вопросы увеличения социальных выплат, повышения зарплаты и т.п.; организации предпринимателей требуют изменений налоговой политики, принятия мер, позволяющих повысить деловую активность);

— агрегации интересов, согласовывая посредством дискуссии множество частных требований и установление между ними определенной иерархии (наряду с политическими партиями выполнение этой функции означает для групп интересов необходимость выбора из всего объема представленных требований лишь тех, которые более значимы для достижения коллективных целей); так, некоторые требования могут усиливаться, принимать компромиссные формы или отвергаться;

- интеграции, приближения интересов, которые различные группировки представляют вовне, к мнениям рядовых членов, объясняя им смысл предпринимаемых действий;

— информирования органов, принимающих политические и административные решения по конкретным вопросам.

Группы интересов, созданные на добровольной основе, понятие более широкое, чем «лобби» (или лоббисты, которые «лоббируют», проталкивают нужные их заказчикам решения) и «группы давления» (создаваемые для непосредственного прессинга, воздействия на госорганы с целью поддержать конкретное решение или воспрепятствовать его принятию). В отличие от лоббизма, проявляемого обычно в открытых формах, корпоративизм носит латентный.(скрытый) характер. При корпоративном способе представительства интересов доступ к власти получает, помимо бюрократии, ограниченный круг могущественных организаций, преимущественно бизнеса и профсоюзов.

Обеспечивая исполнение полномочий государственных органов, государственные служащие подготавливают (разрабатывают) и реализуют (исполняют) управленческие решения, которые так или иначе затрагивают интересы различных социальных субъектов. Поэтому их деятельность потенциально протекает в конфликтной зоне зачастую противоположных интересов и связана с постоянной возможностью привлечения к ответственности за нарушения прав и интересов граждан и организаций. Это обусловливает общую корпоративную заинтересованность работников органов государственной власти в защите собственных профессиональных интересов от риска, связанного с заведомо непредсказуемыми последствиями ответственности за возможные ошибки.

Типичные выразители профессиональных интересов, которые присущи людям разных профессий, специальностей и квалификаций, - профсоюзы. Опыт многих развитых стран мира показывает, что профсоюзы играют важную роль в представительстве интересов трудящихся, выступают эффективным инструментом защиты их прав в сфере трудовых отношений. Коллективные переговоры и заключение коллективных договоров и соглашений с правительством - основная форма выполнения профсоюзами своих функций представительства, отстаивания и защиты прав, социально-экономических профессиональных интересов работников перед работодателем, которым может выступать правительство, управляя и регулируя многими сферами социально-экономической деятельности, а также будучи главным держателем пакетов акций тех или иных компаний, концернов, других структур.

Публичная политика вырабатывается во взаимодействии между правящей элитой и, корпоративно организованными группами. Такой тип представительства позволяет им монополизировать свое влияние в определенных сферах, но в обмен на получаемые от государства привилегии они должны следовать установленным правилам. Тем самым группы интересов инкорпорированы в механизм принятия государственных решений. Примером политического оформления можно «читать систему государственного управления, которая складывается при так называемой суперпрезидентской республике. Здесь наблюдается концентрация власти в руках главы государства за счет ослабления институтов представительной демократии. Согласование интересов широких слоев общества в такой системе компенсируется фаворитизмом, преобладанием аппаратно-бюрократических методов выражения государственной воли. Данная система в большей степени ориентирована на обеспечение режима личной власти, чем на политическую консолидацию правящих кругов. Это характерно для авторитарных режимов вне зависимости от господствующей идеологии (СССР времен Сталина, Китай - Мао Цзэдуна, Чили - Пиночета, Иран - Хомейни, Ирак - Хусейна, Индонезия - Сухарто, *а* также Южная Корея и ряд стран Латинской Америки).

В корпоративной системе проявляются клиентельные зависимости. Почву для них дают договорные отношения личных и коллективных автономно-вертикальных связей, имеющих форму клиентел (семейственность, фамилизм, клановость). Клиентельные отношения возникают из-за неравномерного распределения ресурсов власти, что отличает патерналистские государства, где государство - «патрон» (опекун) общества. В Европе и России в условиях феодализма клиентела была социально организованной основой государственности, пронизывая образ жизни разных слоев общества. В новейшее время в условиях слабости политического представительства на первый план выступает функциональное представительство, место политических партий занимают группы интересов, а законодательная власть оттесняется государственной бюрократией.

Проявление корпоративных начал при формировании органов государственной власти характеризуется тем, что во властные структуры всех уровней стремятся представители самых различных социальных групп, финансово-экономических и промышленных кругов, социально активных демографических группировок (молодежных, феминистских и прочих), политических партий, общественных движений и т.п. Корпоративный натиск особенно заметно проявляется в период выборных кампаний в законодательные органы. Причем активизируются не только группы экономических интересов, но и политических корпоративных интересов, которые представлены партиями и движениями. Однако, если на общегосударственном уровне превалирует партийно-политический фактор, то в ходе региональных выборов он не доминирует, что можно интерпретировать как слабость организующих начал в деятельности местных политических образований.

Значение институтов социально мотивированного представительства заключается в стимулировании приспособления управленческих механизмов государства к сдвигам в гражданском обществе, что способствует более адекватному учету возрастающего плюрализма социальных групп и их предпочтений. Развитие форм представительства различных видов и уровней является одним из важнейших критериев эффективности государственного управления, поскольку позволяет обеспечивать демократический контроль «снизу», лишая субъект управления его «командных иллюзий», инициируя процесс корректировки принятия решений в соответствии с требованиями управляемого объекта. Здесь нелишне обратиться к высказыванию французского философа *П. Гольбаха:* «Править народом — значит удерживать в равновесии его страсти, подавлять те из них, которые могут привести к опасным последствиям, и направлять на пользу государству те, которые могут быть ему полезны». Смысл института представительства интересов в системе государственного управления в том и состоит, чтобы в обществе, разделенном на множество социальных сил и интересов, обеспечивать определенную согласованность, целесообразность, осознанную скоордини-рованность публичного поведения и деятельности людей, способствуя гармонизации общественных отношений в их поступательном развитии.

В то же время государственное управление нельзя рассматривать лишь как совокупность законодательных и административных способов преобразования воли граждан и их организаций в управленческие решения государства. Важно признавать и учитывать значение государственной администрации, которая представляет реальный социально-политический фактор и при определенных обстоятельствах может играть самостоятельную, хотя и не гласную роль. Поэтому для того, чтобы всесторонне выяснить влияние общественных институтов и механизмов контроля государственной администрации, работающей на разных уровнях, необходимо понимать логику бюрократии, особенности ее внутренней структуры, ее корпоративные интересы и т.п.

### Литература

*Вятр Ежи.* Социология политических отношений / Пер. с польск. - М., 1979. *Козбаненко В.А.* Представительство интересов в государственном управлении: госслужба и лоббизм в парламенте // Управление - 98. Материалы международной научно-практической конференции. Вып. 1. - М, 1998. *Купряшин ГЛ., Соловьев А.И.* Государственное управление. - М., 1996. *Любимов А П.* Лоббизм как конституционно-правовой институт. -М, 1998. *Сиренко В.Ф.* Проблема интереса в государственном управлении. - Киев, 1980; *Он же.* Интересы - власть - управление. - Киев, 1991.

### § 3. Бюрократия и бюрократизм в административно-государственных учреждениях

*Бюрократия - это как рыбная*

*ловля там, где рыба не водится.*

*С.Н. Паркинсон*

Бюрократия - бюрократия как организация - бюрократия как социальная группа - теория рациональной бюрократии - бюрократическое управление - бюропатологии - традиционная модель бюрократии - функциональные теории бюрократии - конфликтные теории бюрократии - изъяны бюрократии - властный потенциал бюрократии - бюрократизм - закон Паркинсона

В теории государственного управления термин «бюрократия» (от франц. *bureau -* бюро, канцелярия и греч. *kratos* - власть, господство, букв. -власть канцелярии, господство аппарата управления) чаще всего применяется для обозначения административных и технических аспектов организации, обеспечивающих исполнение принимаемых решений. В современном обществе с увеличением размеров организаций, как государственных, так и частных, и усложнением механизма реализации управленческих решений бюрократия стала играть главную, а иногда и определяющую роль во многих сферах государственной политики.

Существуют четыре подхода к определению бюрократии. В зависимости от присущей исследователям оценки роли бюрократии в обществе она рассматривается как:

• форма существования и характер власти;

• сложная, иерархически построенная структура организации, позволяющая повысить управленческую эффективность и в государственной сфере, и в частном секторе;

• часть правительства, не входящая в политическую или выборную его структуры и осуществляющая повседневное управление государственной машиной;

• негативная оценка действий государственных чиновников, присущая управленческому аппарату социальная болезнь с характерной для него волокитой и неэффективностью.

Бюрократия может быть охарактеризована и как:

организация - специфическая форма политической или иной организации, в которой абсолютизированы административные процедуры, вследствие чего

фактическая власть принадлежит чиновникам. Для бюрократии в этом значении характерны подчинение интересов дела интересам карьеры, формализм;

**социальная группа** - профессиональное сообщество лиц, занятых в сфере государственного управления и получающих за это зарплату.

Функция бюрократии необходима любой политической системе, поскольку ни одно общество не может обойтись без аппарата управления, включающего в себя компетентных служащих, постоянно занимающихся ведением государственных дел и без которого воля властвующей элиты осталась бы простым намерением. Если учесть, что в повседневной жизни господство - это в первую очередь управление, становится очевидной та исключительная функция, которую выполняет бюрократия в обществе. Обладая иерархической структурой и квалификацией чиновников, она обладает и бесспорной административной властью. Она может сохранять свои позиции даже при изменении политических элит, играя часто роль относительно автономного фильтра и тормоза политических изменений, а при определенных условиях может стать самостоятельной политической силой или даже присвоить себе государственную власть. Учитывая это обстоятельство, многие исследователи считают бюрократию «необходимым злом»: без нее невозможно управление, однако именно она существенно ограничивает возможности граждан влиять на характер функционирования системы государственного управления, усиливая политическое отчуждение в обществе. Поэтому в обыденном сознании бюрократия ассоциируется с волокитой и неэффективностью административного аппарата, но в теории этот термин имеет нейтральный характер, его значение связано не с оценками, а с особыми обязанностями, структурной организацией, жесткостью административных процедур и вытекающими отсюда специфическими корпоративными интересами чиновников.

Вокруг исследования проблем бюрократии и разнообразных аспектов ее проявления в практике государственного управления сложилось несколько научных теорий. Остановимся на основных теориях бюрократии.

В начале нашего века немецкий социолог *М. Вебер* разработал **теорию рациональной бюрократии** как основы организации современного типа, пришедшей на смену учреждениям, основанным на традициях или индивидуальной харизме. Вебер полагал, что бюрократия технически способна к достижению высочайшего уровня эффективности, и в этом смысле она формально является самым рациональным из всех известных средств осуществления управления людьми. Она выше любой другой формы по точности, стабильности, компетентности, дисциплинированности, надежности. Ключевым для успеха бюрократической формы управления является существование формальных правил со следующими характеристиками: правила известны всем; цель правил ясна; определены условия применения правил; четкое формулирование правил обеспечивает их однозначность.

По Веберу, характерными чертами **бюрократического управления** являются:

*регламентированность,* т.е. функции организации четко определены с помощью нормативных актов, а внутриорганизационное устройство обеспечивается решениями, которые протоколируются, и правилами в форме письменных инструкций, подлежащими хранению;

*иерархичность,* т.е. каждое должностное лицо обладает четко определенной компетенцией внутри субординационного разделения труда и ответственно за свою деятельность перед вышестоящим должностным лицом;

*отстраненность от владения средствами управления,* т.е. средства, служащие для исполнения функций управления, составляют собственность организации (государства), а не личную собственность отдельных администраторов, следовательно, должностное лицо не может присвоить себе свою должность и она не может быть продана, подарена или передана по наследству;

*постоянство,* т.е. должность представляет собой постоянное занятие по найму с фиксированной зарплатой, с перспективой регулярного служебного продвижения, а после отставки - с гарантированной пенсией;

*опытность и безличность,* т.е. должностные лица назначаются на основе своих профессиональных качеств без произвола и личных предпочтений со стороны руководства.

Вебер определял бюрократию как «организацию с пирамидальной структурой власти, использующую силу действия универсальных и безличных правил, чтобы поддержать эту структуру, и уделяющую главное внимание недискреционным аспектам управления».

Как отмечал *П Блау,* термин «бюрократия» указывает скорее на усилия, затрачиваемые для поддержания функционирования организации, а не на усилия, необходимые для достижения ее основных целей. Но далеко не все организации являются бюрократически рациональными, и даже созданные по такому принципу организации сильно различаются своими структурами и процессами. Вебер считал, что ближе всего к его идеальному типу, основанному на юридической и рациональной власти, были в начале XX в. государственные и частные организации Западной Европы и США.

. Впоследствии исследователи критиковали Вебера за то, что он обращал внимание только на формальные черты бюрократии, опуская неформальные отношения и несанкционированные правилами модели поведения, развивающиеся в рамках формальных организаций. Если ввести в рациональную организацию самую динамичную переменную величину - людей, то окажется, что у людей могут быть свои цели, не всегда совпадающие с целями тех, кто управляет ими. В конце 20-х - начале 30-х гг. нынешнего столетия эксперименты американца *Элтона Мэйо* в Хоторне произвели настоящую революцию в индустриальной социологии, создав «школу человеческих отношений». Эти исследования доказывали, что силы взаимодействия между людьми могут

быть действеннее приказов руководителя или разработанных в организации материальных стимулов.

Кроме того, Вебера критиковали за идеализированную концепцию бюрократии, поскольку дав описание функций различных элементов, его модель не выделяет ни дисфункций, ни конфликтов, возникающих между составляющими систему элементами. Было показано, что черты бюрократии, рассматриваемые Вебером как ее достоинства, имеют и свои патологии, т.е. в действительности происходит причудливое соединение преимуществ и недостатков бюрократической организации. Например, строго очерченная юрисдикция может выразиться в таком недостатке, как ограниченность видения проблемы. Знание правил и инструкций - в рутинном существовании. Иерархичность власти - в помехах коммуникации и передачи информации, потере воображения и инновационности. Самый несомненный признак бюрократии, когда первый, кто отвечает на ваш звонок, не может ничем вам помочь. В специальной литературе это явление называется **«бюропатологиями»** - негативными состояниями бюрократии, являющимися обратной стороной ее достоинств.

При соотнесении достоинств и недостатков бюрократии необходимо учитывать исторические, социально-экономические, политические и культурные условия ее существования. Так, для **традиционной модели бюрократии** характерно отсутствие у чиновников каких-либо личных или корпоративных гарантий от произвольных увольнений, понижений в должности и перемещений; мизерное жалованье, предполагающее, что основной финансовый источник существования - взятки и поборы с населения; безболезненная взаимозаменяемость, поскольку чиновники не обладают узкой профессиональной специализацией; систематическое обновление аппарата. Для этой модели характерна жесткая персональная зависимость бюрократов от первого лица в государстве.

В современных переходных обществах налицо сочетание черт традиционных и рациональных бюрократических структур, порождающее симбиозы, существенно расходящиеся с классическим идеальным типом бюрократии. Так, рациональные бюрократические структуры используют служащих, получающих жалованье: нанятые на работу чиновники трудятся полный рабочий день; при этом предполагается, что они не будут повышать свой доход за счет внешних источников. Напротив, традиционные бюрократические структуры предполагают, что государство не оплачивает полный рабочий день чиновников, и должностные лица должны самостоятельно пополнять свое достаточно скромное жалованье путем получения подарков, комиссионных или платежей от лиц, находящихся в их подчинении. К тому же, современные административно-государственные учреждения имеют чрезвычайно высокий уровень специализации, определяющий их взаимозависимость, что формирует пересекающиеся многолинейные функции и командные связи.

Традиционные же бюрократические структуры достаточно просты и однолинейны, в них зависимость носит личный характер, что формирует клиентель-ные формы взаимосвязей.

**Функциональные теории бюрократии.** Американский социолог *Тал-коттп Парсонс* (1902-1979), основываясь на структурно-функциональном подходе, считал, что среди наиболее важных черт бюрократии находится институализация ролей в виде должностей с хорошо очерченными должностными функциями, полномочиями и властью, отделенных от сфер частной жизни должностного лица. Должности дифференцируются по двум основаниям - по функциям, выполняемым для организации, и по месту в иерархии или «вертикали» подчинения. Развитие бюрократической организации требует, чтобы каждой профессиональной роли соответствовал определенный вид должности, когда должностное лицо назначается посредством заключения некоего договора о найме. Это предполагает наличие определенного рынка труда для распределения человеческих услуг посредством переговоров об условиях найма и карьерных возможностей. Основываясь на изучении отношений между правительством и окружающей его социальной средой (группы интересов, политические партии, добровольные ассоциации и др.), Парсонс утверждал, что развитие бюрократических структур происходит, как правило, в правительствах. Парсонс рассматривал бюрократическую организацию как преимущественно политический феномен, поскольку она в первую очередь ориентирована на достижение коллектив^ ных целей.

Другой американский социолог *П. Блау* показал, что критерий для определения бюрократической организации лежит в процедурах мобилизации и координации усилий различных (обычно специализированных) подгрупп для достижения общих целей. Однако происходящая в организациях деятельность никогда не может полностью соответствовать официальным предписаниям, и эти расхождения представляют наибольший интерес для исследователей.

*Р Мертон* одним из первых обратил внимание на проблему взаимоотношения между рациональностью и жесткостью бюрократических организаций. Его идеи о социальной структуре организаций нашли развитие в концепции *«механистической»* и *«органической»* управленческих систем. Первая включает структуры, соотносимые с рациональной моделью, и наиболее подходит для решения долговременных стабильных задач. Вторая, напротив, наиболее подходит к нестабильным условиям и ситуациям, когда проблемы и указания не могут быть разделены среди специалистов на основе ярко выраженной иерархии. Сотрудники должны выполнять свои специальные задачи в свете понимания ими задач организации в целом. Для такой работы теряет смысл формальное определение обязанностей, разделение полномочий, **и** следование инструкциям. Здесь на первый план выходит сотрудничество с

другими участниками в решении поставленной задачи в процессе скорее горизонтальных консультаций, чем вертикальных команд.

Конфликтные теории бюрократии. До сих пор мы рассматривали бюрократию с позиций функционализма, для которого главная проблема сводится к обеспечению четкости функционирования отдельных взаимосвязанных звеньев организации. Сторонники теорий конфликта предлагают другое объяснение бюрократии. Они акцентируют внимание на роли бюрократии в борьбе за власть, происходящей как в рамках общества, так и в отдельных социальных группах.

Классовый характер бюрократии подчеркивал *Карл Маркс (1818-1883).* Он считал бюрократию привилегированным слоем служащих, призванных осуществлять власть и господство в организации. Основной компонент сознания бюрократии - чувство статуса, принадлежность к властвующей элите. К важнейшим чертам бюрократии относятся иерархичность, жесткая регламентация в отношениях между институтами и группами, многоступенчатость в передаче информации, конформизм и авторитарность сознания и поведения. «Бюрократия считает самое себя конечной целью государства, - писал К. Маркс. - Так как бюрократия делает свои «формальные» цели своим содержанием, то она всюду вступает в конфликт с «реальными» целями. Она вынуждена поэтому выдавать формальное за содержание, а содержание - за нечто формальное. Государственные задачи превращаются в канцелярские задачи, или канцелярские задачи - в государственные». Таким образом, по мнению Маркса, бюрократия есть организм-паразит, обслуживающий интересы господствующего класса и относящийся к государству как к сфере своих частных интересов.

Французский социолог *Мишель Крозье* утверждает, что власть бюрократии основана на доступе к информации: бюрократическая структура «организована таким образом, что люди получают доступ к информации, возможность предвидеть результаты деятельности и, следовательно, приобретают влияние в точном соответствии с их статусом в иерархической системе». Во всех социальных группах происходит непрерывная борьба за власть, которую необходимо сдерживать, иначе деятельность группы будет парализована. Некоторые свойства бюрократии способствуют урегулированию конфликтов. К ним относятся система распределения власти, а также четко определенные роли и методы работы. В результате бюрократическая структура способствует укреплению дисциплины и улаживанию споров.

Как функциональные, так и конфликтные теории подчеркивают ограниченность бюрократии, что проявляется не только во внутриорганизационных процессах административно-государственных учреждений, но и в их взаимодействии с внешним окружением, т.е. обществом. Отсюда неизбежные сбои в ее работе

Изъяны бюрократии, *связанные с особенностями бюрократических организаций.* Первая причина возможных изъянов - это *правила, которые становятся самоцелью.* Развитие и укрупнение бюрократической организации имеет следствием ситуацию, когда процесс принятия решений, выработки правил, их изменения или интерпретации все дальше и дальше удаляется от места, где они выполняются. Жесткость организации растет, обновление тормозится, лица, принимающие решения и находящиеся на верхнем (институциональном) уровне организации, концентрируются скорее на решении внутренних вопросов, чем на налаживании связей между организацией и ее окружением. А те люди, у которых знания и информация находятся, так сказать, на «кончиках пальцев», люди, непосредственно «делающие дело», выключаются из процесса принятия решений и разработки правил.

Вторая причина заключается в *подмене цели* государственной организации, устанавливаемой извне в соответствии с общественными нуждами, целями отдельных групп служащих. Таким образом, государственные (общественные) цели заменяются частными (групповыми), направленными на самовоспроизводство организации, расширение ее роли и бюджета. Причем такая замена может происходить и внутри организации, когда отдел (группа) утверждает свою уникальность и важность для организации в целом.

Третья причина возможных изъянов связана с *отсутствием мотивации* у подчиненных, что может усилить стремление к мелочной опеке со стороны начальника, а это, в свою очередь, вызывает недовольство работников и усиление апатии. Таким образом, правила, выработанные для того, чтобы устраняя личное начало, уменьшить или устранить напряженность, свойственную отношениям подчинения и контроля, в результате закрепляют эту напряженность «подхлестыванием» низкой мотивации работников. Получается замкнутый круг мелочной опеки.

Четвертая причина изъянов обусловливается целой группой факторов. Использование руководством организации деперсонализированных правил, мелочной опеки и централизации повышает равнодушие на всех уровнях, потому что принимаемые на высшем уровне решения не обсуждаются. Все это усиливает власть узкой группы людей, находящихся по своим статусным позициям на вершине административной иерархии, при пассивности подчиненных, что может привести к выходу руководителей организации из-под контроля формальных правил под предлогом адаптации последних для повышения эффективности организации. В результате становится актуальной опасность появления *авторитарных методов руководства.*

*Изъяны бюрократии, связанные с особенностями ее статуса как особой социальной группы.* Статус бюрократии как особой социальной группы определяется законным правом принуждения, отличающим государство от других субъектов управления, а также отсутствием четких и универсальных

критериев оценки результативности работы государственных учреждений. Кроме того, социальный статус бюрократии базируется на владении «техникой управления» (специальная подготовка, знание правил бюрократического процесса в ведомствах, сети неформальных связей внутри организаций). Из этих особенностей статуса бюрократии вытекают возможные причины изъянов в ее работе.

Суть первой причины в *отсутствии заинтересованности в наиболее эффективных решениях.* Специализированные предпочтения населения не позволяют соизмерять значимость выполняемых бюрократами функций со значимостью работы других органов. Например, работники органов образования не могут и не должны сравнивать эффективность и значимость их работы с деятельностью служб здравоохранения.

Вторая причина заключается в *незаинтересованности бюрократии в реформах.* Государственные служащие стеснены инструкциями в расходовании бюджетных средств, в силу чего им трудно пойти на нововведение, даже если оно сулит значительное улучшение качества предоставляемых услуг. Кроме того, лишь незначительную часть возможного выигрыша от отдачи успешных нововведений может получить их непосредственный инициатор -государственный служащий. Отсюда характерное для бюрократии стремление к стабильности.

Третья причина заключается в *стремлении бюрократии монополизировать знания и технику управления,* что в условиях специализации и профессионализации позволяет установить контроль за собственными административными процедурами и благами, распределяемыми соответствующим ведомством.

Вместе с тем, несмотря на изъяны в работе, есть такие общие свойства бюрократии, которые выделяют ее роль в государственном управлении как центральную и позволяют говорить о ней не только как об административной общности, но и как о серьезной политической силе. Для системы государственного управления, с которой взаимодействуют политические институты общества, основной проблемой становится выяснение форм влияния политики на администрирование.

Дело в том, что бюрократия, выполняя свои административные функции, обладает властными полномочиями и может «по своему» усмотрению решать поставленные задачи, т.е. она свободна в выборе средств, путей, способов и т.п. В этом и заключен властный потенциал бюрократии. От того, как он используется, в чьих интересах и какие цели преследует, зависит и социальная полезность либо бесполезность или даже вредность бюрократии, следствием чего являются изъяны в ее работе.

Вследствие всевозможных изъянов в работе бюрократии возникает опасность перерастания рациональной системы управления организацией или обществом в самовоспроизводящуюся и самодовлеющую машину, т.е. бюрократизм.

Главный фактор, постоянно подпитывающий ростки бюрократизма -это властный потенциал бюрократии. Власть может функционировать как управление, т.е. существуют непроницаемые для общественности сферы, где воля и усилия профессионалов-управленцев оказывают определяющее влияние на действия официальной - «видимой» - власти, к которой обращены доверие и требования населения. В этом смысле бюрократизм есть1" управление, исключающее гласность. Незримой властью обладают разные группы в бюрократической иерархии. Служащие специализированных государственных органов имеют преимущества в информированности по тем конкретным вопросам, которые входят в сферу их ответственности. Это позволяет им всущественной степени формировать мнения политиков. Тем самым бюрократия располагает огромными возможностями влиять на характер политических решений, в подготовке которых сама принимает непосредственное участие.

Кроме того, нередко возникают неформальные коалиции между специализированными государственными органами и группами интересов, отстаивающими принятие конкретных решений. Бюрократия заинтересована в укреплении связей с лобби. При недостаточной ясности и объективности критериев, по которым оценивается работа служащих, основную опасность для них представляет не столько умеренное недовольство общим положением дел со стороны большинства, т.е. населения, сколько целенаправленная критика меньшинства, т.е. заинтересованных групп, даже если она сосредоточена на частностях. В случае ухода с государственной службы влиятельные группы могут предоставить высокооплачиваемую работу в частном секторе тем чиновникам, которые ранее сумели заручиться их симпатией. Такие связи могут перерасти легальные рамки и превратиться в форму теневой политики.

В *политическом* смысле бюрократизм представляет собой освобождение административного аппарата государства от контроля со стороны вы- борных органов власти, политических партий, избирателей. В данном случае бюрократия из средства выполнения решений выборных должностных лиц превращается в самостоятельную политическую силу с интересами, реализация которых может существенно искажать или даже противостоять официально провозглашенным целям правительства. Таким образом, бюрократия приобретает изначально не свойственные ей функции политического руко- водства, заполняя собой образовавшийся по тем или иным конкретным причинам политический вакуум и способна навязать обществу свой собствен-ный интерес, выдавая его за государственный.

*Социальные* последствия бюрократизации заключаются в чрезмерном расширении слоя чиновников, корпоративные интересы которых начинают ходить за рамки их собственных профессиональных обязанностей. Стремясь к реализации своих собственных корпоративных интересов, бюрократия использует ряд приемов - ведомственное правотворчество, искажающее действительные цели законодательных актов, принятых легитимными органами власти; постановку правил административного процесса выше политических и хозяйственных целей управления; искажение информации (засекречивание, избирательное информирование, манипуляция статистическими показателями и т.д.) и др. Бюрократия через институты подготовки и отбора кадров формирует соответствующий тип руководителей, мировоззрение и деятельность которых отвечают ее корпоративным интересам. Результатом является рост притязаний бюрократии на распределение ресурсов и привилегий в обществе.

На уровне конкретных *учреждений* бюрократизм, во-первых, означает абсолютизацию формальных правил, соблюдение которых превращается в самоцель аппарата управления. Понимание содержания задач, стоящих перед чиновниками, подменяется ритуалом неукоснительного следования инструкциям. Многообразие и неоднозначность жизненных ситуаций бюрократия стремится подогнать под стандартные шаблоны, удобные и понятные ее ограниченному мировоззрению. Во-вторых, бюрократия заинтересована в росте учреждений, в которых она работает. Работники всех административно-государственных учреждений добиваются увеличения бюджетных расходов на их содержание, доказывая первостепенное значение задач именно своих отделов и служб, что способствует росту аппарата соответствующих организаций и окладов их работников без реального увеличения отдачи. Данный аспект бюрократизма с изрядной долей юмора ярко отражен в знаменитом **законе Паркинсона,** который исследовал корни бюрократии, ее способность к саморазвитию. Согласно этому закону всякая административная единица склонна жить для себя самой и увеличивать как объем своих задач, так и число работников, необходимых для их выполнения. Из данной закономерности следуют закон роста числа подчиненных и закон роста объема работы. При этом отнюдь не наблюдается стремления к повышению собственной ответственности за состояние дел, скорее даже наоборот.

Итак, бюрократизм означает:

• в политическом смысле - освобождение административного аппарата государства от контроля со стороны выборных органов власти;

• в социальном - расширении слоя чиновников, корпоративные интересы которых начинают выходить за рамки их собственных профессиональных обязанностей;

• в организационном - абсолютизацию формальных правил и рост аппарата организаций, окладов их работников без реального увеличения отдачи.

Радикальное решение проблемы бюрократизма предлагают два крайних течения в теории и практике государственного управления. Для крайне правых - это производство и распределение товаров и услуг с помощью рынка

при сведении роли правительства (государства) к минимуму. Крайне левые, напротив, пропагандируют общество, в котором власть капитала может быть ликвидирована, что даст возможность свободного сотрудничества между равными гражданами в удовлетворении своих нужд. Эти крайние позиции одинаково утопичны. У правых утопичность воззрений заключается в несоответствии их веры в возможности свободного конкурентного рынка и реальной экономики с ее тенденцией к монополизации, которая ограничивает соперничество и создает массу способов манипулировать выбором населения, особенно в сфере общественных благ. Утопичность воззрений левых - в их вере в некий общий интерес, способный вытеснить частные интересы отдельных групп бюрократов с помощью массового политического участия и всецело подконтрольного населению правительства.

Выход из создавшейся ситуации многие ученые и политики видят в конкуренции между государственными и частными службами. Этот курс породил попытки внедрить методы и приемы деятельности частного сектора в государственную сферу. Реформы административно-государственных учреждений, проведенные в ряде стран Западной Европы и США, хотя и привели к снижению численности аппарата и снижению расходов на его содержание, в целом не ликвидировали опасения насчет бюрократизма.

Новый подход к бюрократии как административной организации государства должен характеризоваться более широким участием общественности в определении целей развития, разработке планов и принятии решений по государственным программам и проектам, а главное - в процессе их осуществления. Задача состоит не в том, чтобы избавиться от бюрократии, а в том, чтобы найти способы контроля над ней с помощью демократических механизмов, расширить участие масс в принятии государственных решений, все в большей мере приближаясь к идеалу: влияя на процессы государственного управления, заставлять и позитивно мотивировать бюрократию служить интересам общества и человека.

### Литература

Коррупция и бюрократизм: истоки и пути преодоления. - М, 1998. *Лоутон А, Роуз Э.* Организация и управление в государственных учреждениях. -М., 1993.

*Макаренко В П.* Вера, власть и бюрократия: Критика социологии М. Вебе-ра. - Ростов-на Дону, 1988.

*Оболонский А. В.* Бюрократия и государство. - М., 1996. *Паркинсон С Н* Законы Паркинсона. - М., 1989. *Crozier M.* The bureaucratic phenomenon. Chicago, 1964. *Peters В G* The Politics of Bureaucracy. -N.Y., 1995. *Weber M* The Theory of Social and Economic Organisation. - Glencoe, 1947.

### § 4. Информация и коммуникации в государственном управлении

*Кто владеет информацией,*

*тот управляет миром.*

*Кейт Мер а ок*

Государственная информация - информационный статус -информационные технологии - информационная потребность -информационные ресурсы - коммуникация - массовая коммуникация - информационная модель

Государство является обладателем, носителем и распорядителем публичной власти Важнейшее и необходимое условие функционирования власти - получение, анализ, выдача и эффективное использование информации. Поэтому государственное управление - это, во многом, принятие и реализация решений, основанных на результативности использования современных информационных и коммуникационных технологий.

По разным оценкам специалистов, руководители расходуют от 30 до 80% своего времени на работу с информацией, что вполне закономерно, так как наличие достоверной информации и ее своевременная передача являются важнейшими предпосылками обеспечения эффективного управления

*Управленческая функция информации* проявляется наиболее заметно в государстве. Здесь информация выступает в нескольких формах: как источник власти, как фактор регулирования политических систем и процессов, как момент политического управления и как продукт управленческого процесса.

Как научную категорию информацию в управленческих процессах можно характеризовать рядом признаков (свойств), к числу которых относятся: известная самостоятельность; возможность многократного использования; сохранение у передающего или получающего субъекта; пригодность к обработке, интеграции и «сжатию» объема за счет исключения дублирующей, параллельной информации; допустимость компьютерной обработки; системность, коммуникативность и др.

Информация, циркулирующая в государственно-административной сфере, разнородна и разнообразна, она имеет свою природу и особые формы. Появился новый термин «государственная информация», подразумевающий описание внешнеполитической, экономической, социально-политической, экологической и т.п. обстановки, динамику тех или иных процессов, реализуемых в государстве и обществе.

Государственная информация имеет самостоятельную ценность, служит в качестве основы для нормативных документов, управленческих решений и действий. Она имеет свои специфические закономерности функционирования и развития, способна к опережающему воздействию на государственную политику, выступает непосредственной причиной, определяющей выбор того или иного варианта административно-политического решения, поведения различных социальных групп и отдельных граждан, перевода системы государственного управления в новое состояние с целью более эффективного воздействия на общественную жизнедеятельность.

Информацию в органах государственной власти можно классифицировать по разным основаниям и признакам К примеру, разделить на официальную и неофициальную, общезначимую и региональную, горизонтальную и вертикальную, по содержанию и целевому назначению, возможным социальным последствиям, степени доступности, а также на основе ее соотнесения со временем (информация о прошлом, в режиме реального времени, прогнозы о будущем). В государственном управлении она рассматривается с точки зрения актуальности, достоверности, оперативности, достаточности и адекватности для принятия соответствующих решений.

При разделении информации по объектам распределения внутри государственного органа приоритет имеет информация для руководителя или руководящего звена (или исходящая от них), далее - для должностных лиц. При этом сведения, заслуживающие особого внимания, целесообразно получать или направлять различным независимым друг от друга источникам, чтобы обеспечить ббльшую объективность анализа, оценки, прогноза

*Цель информационного обеспечения* органов государственной власти состоит в том, чтобы на базе собранных исходных данных получить обработанную, агрегированную информацию, которая должна служить основой для принятия управленческих решений Достижение этой цели складывается из решения ряда частных задач, таких как сбор первичной информации, ее хранение, распределение между структурными подразделениями государственного органа и их работниками, подготовка к переработке, собственно переработка, предоставление органу управления в переработанном виде, анализ, обеспечение прямых и обратных связей в ее циркуляции и т.д. При современных потоках информации эффективное решение этих задач невозможно без использования средств вычислительной техники и новых информационных технологий.

С применением компьютерных технологий связана оптимизация информационного обеспечения органов государственной власти Эффективность решений, принимаемых органами государственной власти, зависит также от качества информации, средств и методов ее обработки В данном случае «больше» информации далеко не всегда означает «лучше». Избыточная информация также может осложнить принятие решения, как и ее недос-

. таток. Поэтому одной из важнейших проблем информационного обеспечения государственных органов является определение достаточности информационного обеспечения.

Информационное обеспечение органов государственной власти основывается на *принципах,* важнейшие из которых- 1) объем и каналы информации, поступающей к органу государственной власти, должны определяться функциями, возложенными на этот орган; 2) разграничение компетенции между различными структурами государственной власти и организация их взаимодействия.

Специфика текущего периода развития российского общества, коренное преобразование государственного управления, изменение сферы государственного регулирования влекут за собой модификацию как потоков, так и объемов поступающей информации, что согласуется с компетенционным принципом информационного обеспечения в государственном управлении., Характер и объем информации, получаемой органами государственной власти, должны соответствовать тем функциям, которые возложены на этот орган Обеспечение указанного соответствия - обязательное условие эффективности государственного управления.

Учитывая функциональную и структурную стороны реформирования системы органов государственной власти, можно определить тенденции изменения их информационного обеспечения: структурная сторона перестройки этих органов неизбежно влечет за собой изменение направленности потоков информации; функциональная сторона перестройки вызывает качественные изменения в поступающей информации.

Информационное обеспечение становится настолько насущным условием функционирования любых субъектов государственной власти, что позво\*\* ляет говорить об их **«информационном статусе»** как части их общего социального, в том числе и правового, статуса. Информационный статус закрепляется нормами права как на федеральном, так и на региональном (субъектов федерации) уровнях и включает в себя содержание, виды и системы информации, права и обязанности в информационной сфере и т.д. Однако на сегодня правовое регулирование информационного статуса органов государственной власти весьма недостаточно.

События последних лет в России убедительно показали, что отсутствие надежной системы информационного обеспечения - источник случайных, необоснованных, ошибочных решений и действий, несовместимых с целями и задачами государственного управления. И дело здесь не только в неполноте, недостоверности или неоперативности информации. Одна из основных причин ее плохого использования - отсутствие современной реальной системы информационного обеспечения общегосударственного масштаба. Государственные решения, оказавшиеся неверными, чаще всего бывают след-ствием недостатка объективной информации, а не только отсутствия компетентности или неэффективного использования той имеющейся информации, которая попала в официальные информационные каналы.

Информационные процессы в жизни государства не следует сводить к функционированию средств массовой информации как «четвертой власти», отождествляя их деятельность с политической коммуникацией.

Качественное обновление государства выдвигает на первый план решение глобальной социально-управленческой задачи - формирования единого информационно-правового пространства, обеспечивающего информированность всех структур общества и каждого гражданина в отдельности. Создание общенациональной территориально распределенной информационно-правовой системы позволит рационально и эффективно решить проблему информационного взаимодействия органов государственной власти, что в свою очередь обеспечит повышение оперативности, степени обоснованности, и корректности принимаемых решений по регулированию различных вопросов, прежде всего социально-политической сферы.

Информация и процессы информационного обеспечения, с нею связанные, в настоящее время становятся основным условием функционирования политико-административной системы и принятия решений на любом уровне. Подтверждением этому является появление и глубокое проникновение во все социальные институты, прежде всего в органы государственной власти, *новых информационных технологий* (НИТ) управления. «Новые» в данном случае означает принципиально отличающиеся от используемых ранее.

Информационные технологии - это система научных и инженерных знаний, а также методов и средств, которые используются для создания, сбора, передачи, хранения и обработки информации. Новые информационные технологии позволяют использовать при работе с информацией компьютерную технику и телекоммуникационные средства связи. Внедрение НИТ существенно изменяет содержание различных видов деятельности, прежде всего управленческой, повышает эффективность управления, выводит на новый, более высокий уровень информационное обеспечение процессов принятия решений органами государственной власти.

Применение НИТ позволяет выявить скрытые информационные структуры, представить слабо структурированные компоненты управления в семиотической (знаковой) форме, а при формировании управленческой информации - из потока данных исключить данные, не выполняющие вышеуказанные функции, а используемые исключительно вследствие стереотипов мышления и по традиции.

В практике политико-административной деятельности довольно часто входной поток не обрабатывается, и все поступающие данные считаются информацией. Отсюда представление о входном потоке информации в основном как о «лавинообразном», неподдающемся охвату и осмыслению. Борее того, при выработке решений руководителям зачастую умело преподносится «удобная» - хорошо вписывающаяся в сложившуюся ситуацию, «нужная» - для лоббирования личных интересов узкого круга лиц, неполная, «желательная» информация, в результате чего и возникают административные и политические решения, не принимаемые, не понимаемые и не поддерживаемые обществом и даже нелегитимные.

Для того чтобы преградить путь потоку избыточных данных, необходимо определить информационные потребности управленческого персонала Под информационной потребностью обычно понимают совокупность ин-формационных показателей, определяемых функциями пользователя, кругом ero интересов. Информационная потребность - динамически изменяющаяся система показателей. Однако при ее определении необходим разумный компромисс между широтой интересов пользователя и узкой специализацией его работы по выполнению возложенных на него функций. К сожалению, на практике этот компромисс не только не достигается, но не рассматривается даже вопрос о том, может ли руководитель принять эффективное решение, используя ту информацию, которую ему представляют.

Дополнительные сложности в процесс переработки управленческой информации вносят и излишние структурные подразделения аппарата управления, порождающие избыточную информацию для внутренних потребностей. В настоящее время для информационного потока в государственных структурах характерны дублирование данных, отсутствие распределения второстепенных и первоочередных сообщений, рассогласование в сроках и скорости поступления данных, что снижает степень обработки данных. Кроме того, при обработке данных в органах государственной власти, при подготовке информации для должностного лица всегда присутствует политический компонент, и этот фактор также нужно учитывать при формировании информационного потока.

Ограниченные возможности человека, недоверие управленцев к некоторым данным (в первую очередь полученным с помощью компьютеров), умышленное введение фальсифицированных данных в информационный поток на практике не позволяют качественно переработать нужное количество данных в срок.

Таким образом, основные *функции информационной технологии* управления в органах государственной власти видятся в следующем:

1) обеспечение лица, принимающего решение, достоверной и своевременной информацией;

2) осуществление качественного преобразования информации, т.е. доведение ее до вида и объема, которые способен осмыслить человек;

3) создание условий, при которых руководитель может принимать и реа-лизовывать решения, основываясь одновременно и на объективной информации, и на факторах субъективного характера - личном опыте, интуиции, мотивации, ценностях.

Исполнение этих функций позволит оптимизировать информационное обеспечение процесса государственного управления, вырабатывать взвешенные, основанные не на сиюминутной выгоде, а на истинных ценностях объективные политические решения.

Указанное с достаточной полнотой характеризует сложность положения государственного деятеля, должностного лица государственной службы, принимающего решение, которое усугубляется также необходимостью сокращения сроков анализа ситуации. Может создаться положение, когда принятие обоснованного решения становится физически невозможным ввиду ограниченности времени. Если чиновник государственного уровня, политический деятель стремится положить в основу своего решения результаты переработки максимального количества сведений и оценку максимально возможного количества альтернатив, то ему не хватает времени на реализацию принятого решения. Если же он резервирует на это недостаточно времени, то вынужден ограничиваться переработкой неполного объема данных или рассматривать не все возможные альтернативы. В любом случае качество принимаемого решения может пострадать. Поскольку объем и сложность состава информации, перерабатываемой в процессе принятия решений, неуклонно возрастают, увеличивается и степень риска принятия недостаточно обоснованных, непроработанных, неоптимальных политических решений, имеющих серьезные последствия для государства.

Информация в современном обществе является важнейшим источником власти. Государство, являясь центральным институтом власти, активно использует информационные отношения: информация связывает между собой государство и гражданское общество. Важнейшим фактором, определяющим эффективность государственной власти, является уровень ее информационного обеспечения, степень оснащенности современными техническими, технологическими и телекоммуникационными системами. Основу информационного обеспечения органа государственной власти составляют **информационные ресурсы,** под которыми в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» от 20 февраля 1995 г. понимаются «отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах)». Информационные ресурсы, как следует из определения, являются центральной частью информационных систем. Соответствие информационных ресурсов потребностям органов государственной власти в значительной части определяет эффективность создаваемых информационных систем. Если назначение информационной системы состоит в предоставлении государственным органам или руководителям информации, обеспечивающей принятие обоснованных и эффективных решений, то информационные ресурсы предоставляют данные, которые обрабатываются технологическими процедурами, персоналом и преобразуются в информацию для подготовки и принятия управленческих решений.

Информационные ресурсы государства - это его национальное достояние. Количество, качество и доступность информационных ресурсов во многом определяют уровень развития государства, его статус в мировом сообществе, влияют на положение и политику государства и, бесспорно, станут определяющим фактором политического развития в XXI в. В связи с этим важнейшее значение приобретает разработка информационных систем, обеспечивающих информационными ресурсами высшие органы власти, а также развитие средств коммуникации.

Под коммуникацией (от лат. communicatio, communicar - делать общим, связывать, общаться) понимается общение, передача информации от человека к человеку, форма связи. **Массовая коммуникация** - это процесс сообщения информации с помощью технических средств - средств массовой информации или коммуникации (печать, радио, телевидение, компьютерные сети и т.д.) - численно большим аудиториям. Разновидностью массовой коммуникации является коммуникация в государственных органах, осуществляющих функции государственного управления.

Среди множества вариантов коммуникационных технологий бесспорным лидером за последние годы стал Internet. Он стал важнейшим элементом информационной инфраструктуры мирового сообщества. Темпы распространения Internet носят взрывной характер, на российском рынке общедоступных телекоммуникационных сетей он вытесняет всех конкурентов. Международная компьютерная сеть Internet сегодня представляет собой самую демократичную и быстрорастущую систему доступа к электорату. С точки зрения западных и некоторых отечественных экспертов, Internet вполне реально станет в ближайшие пять лет основным средством обеспечения открытости власти для широкой публики, что, безусловно, следует учитывать в реальной практической деятельности. Вместе с тем использование локальных и глобальных информационных сетей привнесло в лексикон специалистов новый термин - *«компьютерная безопасность».* Вопрос защиты данных в глобальных компьютерных сетях требует особой и тщательной проработки, особенно если это касается внедрения Internet в органы государственной власти. Этот вопрос также несет политический компонент, поскольку непосредственно связан с национальной безопасностью: ведь информация является ценнейшим ресурсом государства.

В российских условиях уже несколько лет в кремлевской резиденции президента страны действует ситуационный центр, главная задача которого -оперативное и опережающее информационное обеспечение главы государства о положении в стране и в мире. Президент и службы его помощников получают возможность использовать центр для анализа наиболее важных проблем и принятия оперативных решений. Новая структура представляет собой уникальную локальную сеть с подключением к ней внешних источников информации, позволяет моделировать ситуации и вырабатывать управленческие решения главы государства.

Таким образом, наличие развитой *информационной инфраструктуры,* интегрирующей все уровни органов государственной власти и управления, применение эффективных средств сбора, систематизации, классификации, передачи и хранения больших объемов информации, современных технологий получения и обработки данных, их анализа и моделирования есть условие и показатель эффективности государственного управления.

Еще один аспект использования информационных технологий - *компьютерное моделирование социально-политических процессов,* реализующихся в государстве и обществе. Оно основано на использовании информационных и математических моделей. Еще академик *В.М. Глушков* отмечал, что сущность всякой **информационной модели** состоит не в копировании объекта, а в описании скрытых внутренних свойств и поведения объекта. Под математической моделью будем понимать идеальный образ реальной ситуации, выраженный в виде математических зависимостей. Идея такого подхода была хорошо понята российским ученым *В. Ф. Арнольдом* уже почти сто лет назад: «Не пользующаяся математическими символами человеческая логика зачастую запутывается в словесных определениях и делает вследствие этого ошибочные выводы - и вскрыть эту ошибку за музыкою слов иногда стоит огромного труда и бесконечных, часто бесплодных, споров».

Рассматривая вопросы использования компьютерного моделирования социально-политических процессов, следует четко представлять, что математическая модель, формализуя социально-политические явления, структуры и процессы, уже по своим исходным установкам упрощает и тем самым огрубляет реальную действительность. В применяемой математической модели, как правило, используются либо функциональные, либо корреляционные связи, а не причинно-следственные отношения. Поэтому математическое моделирование может рассматриваться как промежуточный этап социально-политического анализа.

Тем не менее компьютерное моделирование находит все более широкое применение в прикладных исследованиях. Это выявление реальных структурных элементов среды, влияющих на развитие политической ситуации, оценка возможных вариантов развития событий и риска в результате предполагаемых действий субъекта государственной политики и его потенциальной социальной опоры, прогнозирование результатов выборов и внесение корректив в ход избирательной компании, и т.п. В каждом конкретном случае необходимо оценивать как степень действительной потребности в компьютерном моделировании, так и пределы его эффективного применения.

Необходимо также соотносить степень достоверности, точности использования в компьютерной модели эмпирической информации с пределом погрешности математической модели. При этом нередко более точные модели оказываются и более сложными.

Проникновение математических методов и компьютерных средств в практику государственного управления по исследованию и решению общественных проблем имеет в то же время и более глубокие причины, не сводимые ни к особенностям политического процесса, ни к специфике российских условий. Человечество в целом переживает переломный момент, связанный с лавинообразным нарастанием информационных потоков. Не случайно специалисты заговорили об информационном барьере, преодоление которого возможно лишь при качественном изменении механизма переработки информации в системе управления. С первым таким барьером люди столкнулись, когда сказались ограниченные возможности мозга отдельно взятого человека. Общество заплатило за это ломкой первобытно-общинных форм самоорганизации, разделением управленческого труда, созданием иерархических организационных структур и превращением большинства индивидов в подчиненных.

Потребность управления сложными общественными процессами, необходимость прогнозировать последствия действий по осуществлению поставленных целей делает актуальными применение системного анализа, рассмотрение участвующих в процессе элементов и воздействующих на него факторов во взаимосвязи. Управление теми или иными элементами общественной конструкции без учета реакции на него других элементов, изменения характера имеющихся между ними отношений чревато непредсказуемыми последствиями. Иными словами, государственное управление нуждается сегодня в надежном аналитическом инструментарии, дающем возможность оперативно проводить многоаспектные комплексные исследования.

Итак, информация и коммуникация в управлении государством - это не только актуальная теоретическая проблема. Современные научные принципы и приемы позволяют внедрять новые информационные подходы и модели управления во все его виды, и прежде всего в государственное управление. Применение на практике современных информационных и коммуникационных технологий способствует повышению оперативности принятия и эффективности контроля исполнения решений, обеспечению устойчивости и оптимизации процесса государственного управления, являясь его неотъемлемой функцией и одним из действенных средств. Распространение социальных коммуникаций в управлении, расширение масштабов и повышение роли информационных технологий, компьютерных сетей, телекоммуникаций в перспективе будут нарастать. Следовательно, возрастет и значение этих факторов для оптимизации управленческих решений государства, для тесной связи с институциональной и всей социальной средой.

### Нормативные акты

Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» от 20 февраля 1995 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №8. Ст. 609.

### Литература

*Арнольд В.Ф.* Политико-экономические этюды. - Одесса: Изд. Распопова, 1904. Законодательные проблемы информатизации общества // Труды Института законодательства и сравнительного правоведения. № 52. - М, 1992. Информационные технологии в высшей школе. Термины и определения. -М, 1995.

*Рассолов ММ.* Проблемы управления и информации в области права. - М, 1991; *Он же.* Информационное право. - М., 1999.

*Терещенко Л.К.* Информационное обеспечение органов исполнительной власти // Исполнительная власть в Российской Федерации. - М., 1996. *Тихомиров М.М.* Системы информационной и интеллектуальной поддержки управленческой деятельности в структурах государственной службы. - М, 1995.

*Шабров О.Ф., Анохин М.Г., Дзлиев М.И., Леванский В.А. и др.* Компьютерное моделирование социально-политических процессов. - М., 1994.

### § 5. Связи с общественностью и культура государственных организаций

*Добрые нравы имеют большее значение, чем хорошие законы.*

*Тацит*

Социально-коммуникативные отношения - общественность -связи с общественностью в системе государственного управления - общественное мнение - виды коммуникаций - принципы коммуникаций - инструменты коммуникаций - паблисити -имидж - культура государственного управления - культура государственных организаций - культура власти - административная этика - государственный этикет

Извечная проблема взаимоотношений власти и общества приобретает в эпоху глобальной информатизации и коммуникационной открытости принципиально иное качественное содержание. Дело в том, что связь власти с обществом существует при любом политическом режиме, иначе и быть не может отношений власти и управления. Отличия между этими взаимоотношениями в том, что в тоталитарных системах авторитаризма и деспотии власть держится преимущественно на покорности и страхе, и, напротив, демократический режим предполагает отношение власти к гражданину как к свободному партнеру и равноправному участнику управления обществом и государством.

Демократизация взаимоотношений государства и общества в их взаимодействии в государственно-управленческих процессах предполагает создание атмосферы доверия и согласия в постоянном диалоге между государственными структурами и представляющими интересы граждан общественными институтами. Взаимообратные коммуникации, исходящие от государственного аппарата и общественных кругов, диктуются растущим динамизмом, изменчивостью и возрастающими требованиями социальной среды к системе государственного управления. С организационной точки зрения, непрерывность таких двусторонних информационных контактов необходима для мониторинга и прогнозирования событий в меняющихся условиях социального бытия, для своевременной и адекватной реакции на происходящее и оказания должного управляющего воздействия. В системе государственного управления тем самым действует своеобразный механизм «раннего оповещения» об опасности (назревающих конфликтах, кризисах), помогая предотвратить нежелательные социальные последствия.

Установление связей между государственными структурами и общественностью способствует созданию внешней и внутренней среды, благоприятной для эффективной деятельности государственных органов, что, в свою очередь, служит проводником обратной связи во властно-управленческих отношениях. *Социально-коммуникативные* ***отношения,*** складывающиеся в процессе связей с общественностью (от англ. publik relations - отношения с публикой, внешние связи) у организационных структур, в том числе и государственных, уже давно стали значимой сферой деятельности наиболее социально развитых стран, насчитывая уже почти вековую историю. Аббревиатура «PR», или в русской транскрипции «ПР», - англо-американское наименование деятельности государственных и иных органов, организаций и учреждений, направленной на установление, упорядочение и развитие связей с общественностью в целях достижения взаимопонимания и взаимодействия.

Связи с общественностью в понимании термина «ПР» возникли из функциональной потребности найти такой способ социальной коммуникации, при котором субъект и объект государственного управления существовали бы не как разнополюсные, подчас антагонистически разделенные субстанции, а как взаимосвязанные участники общественных отношений. Неуклонное возрастание значения «ПР» - мировая тенденция. Поэтому связи с общественностью, которые уже прочно оформились в западных странах как сфера знаний и область деятельности, получают обоснованное распространение и на жизненном пространстве российского государства.

Проводимая в последнее десятилетие модернизация отечественной системы государственного управления, учитывающая зарубежный опыт, позволила воспринять его полезные управленческие инструменты и технологии, которые изначально применялись в управлении частными компаниями. С другой стороны, в последнее время усилилась политическая роль социально-психологических методов управления деятельностью людей в различных сферах. Рост образованности, квалификации специалистов, интернационализация и глобализация основных сфер общественной жизнедеятельности требуют от государства использования более сложных и тонких методов управления. Сегодня чтобы управлять событиями уже не достаточно управлять поведением людей, необходимо влиять на их сознание и чувства, формируя общественное мнение и настроение.

Чтобы эффективно выполнять функции управления, государственные органы нуждаются в общественной поддержке, означающей заинтересованное участие граждан в делах государства, активное пользование всеми законными правами и свободами. Широкая общественная поддержка возможна при наличии постоянного честного диалога между государством и обществом. Формирование благодатного социально-коммуникационного пространства становится осознанной необходимостью любой организации, функционирующей в обществе, достигшем информационно развитой ступени циви-лизационного совершенства. Рассматриваемое под таким углом зрения государственное управление предполагает установление и эксплуатацию целенаправленных коммуникаций, осуществляющих связь с различными группами общественности - с избирателями, средствами массовой информации, политическими партиями, общественными объединениями и движениями, религиозными конфессиями, профессиональными союзами, предпринимательскими структурами, лоббистами, инвесторами, кредиторами, международными организациями и т.д.

*Общественность* - та или иная среда, круг либо группа людей, объединенных общностью положения и целей в определенных видах деятельности, сознающих присущие им интересы, нужды, потребности, запросы, порождаемые, создаваемые и осуществляемые обществом и в силу этого выражающие общественное мнение по каким-либо вопросам общественной жизни. Протестующие против задержек зарплаты учителя, отстаивающие свои права члены профсоюзов, уличные демонстранты, участники собраний ученых или клуба фалеристов, представители ветеранских организаций или фанаты спортивного общества - все эти группы представляют собой общественность в конкретных ситуациях.

**Связи с общественностью в системе государственного управления** -это целенаправленное взаимодействие структур государственного аппарата (органов, организаций и учреждений) с гражданами и общественными институтами, которое можно определить как реализуемую ими информационно-коммуникативную функцию публичной власти и управления, позволяющую оценивать отношения различных кругов общественности к тем или иным решениям и действиям, идентифицировать провозглашаемую и реально проводимую политику, соотносить реализуемые программы с общественными интересами, формировать массовые представления по каким-либо проблемам для обретения общественного понимания, поддержки принятия и выполнения соответствующих мер.

Для властных структур эта управленческая функция является особенно актуальной, поскольку недостаток информирования населения нередко способствует распространению различных формирующих негативное отношение к власти домыслов и слухов. Избиратели хотят и должны знать, как работают парламент, правительство, региональные и местные органы власти, как они выражают и защищают их интересы. Избиратели вправе требовать от них отчетов о реализации предвыборных обещаний, объявленных и намечаемых планов. Перед властными структурами встает задача приблизить государственный аппарат к гражданам и их организациям, сделать его работу более открытой и укрепить отношения с общественностью, наладив многоплановые связи, ведение прямого диалога с людьми так, чтобы добиться адекватного восприятия ими действий властей.

Связи с общественностью в государственном управлении строятся на основе общих закономерностей создания благоприятного отношения социальной среды к осуществляемым действиям. Для поддержания связей с об-

щественностью существуют технологии в диапазоне от общения с узким кругом людей до массовых средств коммуникации с неограниченной аудиторией. Здесь применяются технологии, опробованные в других сферах (коммерции, туризма, шоу-бизнеса и т.д.). Однако механический перенос схем бизнес-управления «ПР», копирование, к примеру, рекламных приемов в государственном управлении, ведет к упрощенной технологизации, дисфункциям системы. В более широком плане средой «ПР» является сам объект управления - социум со своими атрибутивными характеристиками. Поэтому «ПР» становятся важной частью управления общественной жизнью, предполагающей более или менее широкое и систематическое развитие контактов представителей власти с управляемыми, предоставление последним необходимой информации, распространение разъяснительных материалов, изучение общественного мнения и др. Использование «ПР» позволяет обеспечивать желаемое поведение целевых групп общественности посредством влияния на общественное мнение.

*Общественное мнение* - тип массового общественного сознания, состояние которого выражается в совокупности представлений и оценочных суждений по общезначимым проблемам. Оно возникает и изменяется как стихийно (на основе опыта, традиций, непредвиденных событий и т.д.), так и организованно, будучи целенаправленно сформированным. Оно действует как в рамках общества в целом, так и в рамках социальных групп. Оно бывает положительным, отрицательным, нейтральным и т.д. Оно заключает в себе как скрытое, так и явное отношение к общественным событиям, различным социальным группам, организациям, отдельным личностям. Оно выражает позицию одобрения или осуждения по тем или иным вопросам, регулирует поведение индивида, социальных групп и институтов, насаждает определенные нормы общественных отношений.

Активность и значимость общественного мнения определяются характером структуры общества, уровнем его развития, культуры, демократических институтов и свобод. В плюралистическом обществе привычными каналами и формами его выражения служат выборы органов власти, участие масс в законодательной, исполнительной, судебной и контрольной деятельности, пресса и иные средства социальной коммуникации, собрания, манифестации и пр. Особенно следует выделить роль средств массовой информации (пресса, радио, ТВ, Internet и др.), которые продуцируют и распространяют информацию, имеющую всеобщее значение. И в этом качестве СМИ закономерно включены в систему государственного управления наряду с законодательной, исполнительной и судебной властью, обретая общественный статус «четвертой власти». Широкое распространение имеют также и высказывания, вызываемые политическим, экономическим и другими интересами, озвучиваемые посредством общественно политических мероприятий (митингов, демонстраций и т.п), либо принимающие формы референдумов,

массовых обсуждений каких-либо проблем, выборочных опросов групп населения и т.п. В качестве объекта высказываний общественности выступают лишь те факты и события действительности, которые пробуждают общественный интерес, отличаются значимостью и актуальностью.

В ходе выполнения оценочных, аналитических, контрольных и регулятивных функций общественное мнение в конечном итоге способно трансформироваться в достижение управленческих целей, например, отслеживание процесса выполнения управленческих решений. Тем самым общественное мнение выступает активным субъектом государственного управления, включенным в процесс принятия важнейших решений. В определенном смысле можно заключить, что общественное мнение является фактором, влияющим на демократизм государственной власти и управления в зависимости от того, насколько они чувствительны (прислушиваются к нему и считаются с ним).

Традиционно преобладают два информационных потока: «сверху», исходящий от органа власти - «прямая связь» и «снизу» - «обратная связь» с общественностью, откликающейся на управленческие импульсы власти Технологический прогресс социального общения в процессе государственного управления привнес совершенные средства коммуникации, которые создают своеобразную среду, характеризуемую единством всеобщих «круговых» информационных потоков, переполняющих социальное пространство. В результате складываются социально-коммуникативные отношения, имеющие адресную передачу информации, исходящей от государственных структур как по их инициативе, так и по соответствующим запросам общественности в связи с определенными интересами.

Управление информационным обменом между государственными организациями и общественностью предполагает знание их особенностей, специфики информационного воздействия различных видов коммуникации. ***Виды коммуникаций*** в государственном управлении условно можно классифицировать как- 1) *внешние* (выходящие за пределы организации, например, обращение президента к народу, пресс-релиз, отсылаемый в СМИ, правительственное сообщение, «дни открытых дверей») и 2) *внутренние* (осуществляемые в рамках самой организации, например, ведомственный информационный бюллетень, совещания экспертов, внутренние радио и телевидение, селекторные совещания, собрания сотрудников подразделений); в соответствии со структурой управления или статусом сотрудников государственного органа: 3) *горизонтальные* (между лицами равного статуса) и 4) *вертикальные* (между начальниками и подчиненными); 5) *вербальные* (речевые), означающие в практическом плане умение профессионально говорить и писать, например, публичные выступления, текстовые сообщения для передачи по радио, и 6) *невербальные* (неречевые), примерами которых могут служить жесты, мимика,-внешний вид\*, окружение (интерьер), официальные приемы, переговоры, круглые столы, в том числе освещаемые СМИ. Учет их особенностей важен прежде всего в практическом плане. Так например, по данным психологов информация в процессе коммуникации передается словами лишь на 7%, характером звучания и интонацией - на 38%, а остальные 55% информации передаются невербальными средствами.

Важно также учитывать социальную природу человеческих потребностей. На основе мотивационного анализа и знания психологии человека, влияя скорее на подсознание, чем на сознание граждан, воздействуя с помощью всего арсенала технологий «ПР» на их желания и эмоции, можно побудить людей к тем или иным действиям, например, прийти проголосовать за данного политического лидера. Кроме того, надо правильно понимать и такой универсальный механизм взаимодействия между людьми, каким является общение. В процессе общения происходят взаимное познание и обмен информацией, деятельность, труд, воспитание, обучение, творчество и т.д. Само же общение может быть прямое (лицом к лицу) и косвенное (по переписке или с помощью техсредств, например, телефона); взаимное (разговор) и одностороннее (монолог диктора радио); межличностное (вдвоем или в группе) и массовое (обращение к многочисленным аудиториям).

Увеличение информационных потоков, необходимость и значимость постоянных контактов государства и общества по взаимоинтересующему обмену привело к созданию в структурах государственных органов подразделений по связям с общественностью. Однако налаживание государственными органами прочных связей с общественностью - процесс постепенный. Западноевропейским странам на это потребовался не один десяток лет. До второй половины 1970-х гг. информация о финансовой деятельности органов власти оставалась почти недоступной для СМИ большинства из этих стран. Лишь к концу 1980-х гг. в них были приняты законы, обязывающие органы власти систематически предоставлять общественности отчеты и сведения о своей деятельности. С середины 1990-х гг. технологии управления социальными процессами с помощью «ПР» начинают адаптироваться на российской почве, где они институи-руются не только в частных компаниях, но и в госструктурах.

В зависимости от специфики госоргана и тех сфер, на которые распространяется его ведение, такие подразделения могут быть нескольких типов. Условно охарактеризуем три наиболее типичных модели.

*Первая модель* заключается в информировании общественности о деятельности госоргана. Этой задачей занимаются пресс-службы,-отделы по связям со СМИ, политическими партиями и общественными организациями. Распространяемая этими подразделениями информация носит односторонний характер, так как она дозируется с целью создания положительного образа при помощи пропагандистских методов. Ее еще называют «асимметричной», поскольку здесь не возникает должной обратно-поступательной реакции общества. Односторонность информационного потока не позволяет

в полной мере выполнять эту функцию и не оправдывает демократических ожиданий общества. i

*Вторая модель* включает в себя использование не просто известных пропагандистских методов и приемов для распространения положительной информации о своей деятельности, но и специальных технологий, способных убеждать, причем прежде всего ту часть общества, на которую ориентируют-, ся в данный момент и по данной проблеме. Эту модель называют «двусто-ронне асимметричной», так как во внимание принимается реакция стороны, на которую оказывается воздействие, но лишь постольку, поскольку это может быть выгодным или невыгодным для госоргана.

*Третья модель* предполагает не только регулярное информирование со стороны госоргана для улучшения взаимопонимания между ним и общественностью, но также служит для своевременного предотвращения конфликтных ситуаций и координации своей деятельности в соответствии с общественными интересами. Ее называют «двусторонне симметричной», так как в ней используются способы, позволяющие с большей степенью точности отвечать интересам демократического общества. Эта модель может считаться более этичной, ибо когда власть не опасается обвинений в некомпетентности или неэффективности, когда власть устойчива, открыта для общественного диалога, тогда она, если не целиком оправдывает санкционированное выборами доверие народа, то вполне может пользоваться им, опираться и рассчитывать на него. По этому поводу небезынтересно замечание русского дипломата и поэта *Ф.И. Тютчева:* «Иногда полезно дать общественному мнению возможность развиваться самостоятельно, не слишком подталкивая его к выводам; мягко оказываемое давление вызывает меньше сопротивления».

Основные направления деятельности служб «ПР» в государственных органах состоят в следующем:

- информирование общественности о деятельности госоргана, о существе принимаемых решений;

- мониторинг общественного мнения;

- взаимодействие с территориями;

- анализ и прогнозирование общественно-политического процесса;

- гражданское просвещение и развитие у людей чувства сопричастности, гражданской позиции;

- формирование положительного образа госоргана и вида госслужбы, забота о паблисити руководителей и других должностных лиц.

Здесь могут использоваться самые разнообразные *инструменты коммуникаций:* СМИ, компьютерные сети, агитационно-пропагандистские ак-ции, технологический арсенал средств воздействия на формирование общественного мнения, паблисити, имидж и т.д.

*Паблисити* (от англ. publisity — рекламная известность, шумная популярность) - позитивная известность и общественное признание организации,

ее персонала и деятельности. Наряду **с** тем, что паблисити - это установившееся мнение, оно формируется основной деятельностью госоргана, отзывами тех, с кем он сотрудничает, а также средствами «ПР», может включать в себя ряд составляющих и соответственно распадаться на имидж госслужащего, госоргана, вида госслужбы.

***Имидж*** (от англ. image - образ, отражение) - целенаправленно сформированный образ какого-либо лица, организации, явления, предмета, выделяющий определенные ценностные характеристики, призванный оказать эмоционально-психологическое воздействие на кого-либо в целях популяризации, рекламы и т.п., что позволяет получать материальные и моральные преимущества, добиваться успеха. Имидж госслужащего включает в себя как имидж профессии, так и имидж конкретного чиновника. Основой его создания выступают профессиональные деловые качества, а индивидуализация имиджа происходит через личностные качества. Имидж госоргана основан на всем предыдущем опыте деятельности, тех результатах и том значении, которые он имеет в процессе осуществления своих полномочий.

Паблисити, в отличие от имиджа, - в большей степени известность внешняя, для широкой публики, во многом создается с использованием СМИ. Имидж может иметь меньшую аудиторию известности и в меньшей степени опираться на СМИ. Главное отличие формирования паблисити и поддержки имиджа средствами «ПР» от формирования рекламными средствами в том, что они менее дорогостоящи, пользуются большим доверием, так как воспринимаются как объективные новости, а не самопродвижение на рынке (политики или государственном поприще).

В своей работе службы «ПР» должны руководствоваться ***принципами коммуникаций,*** которые способствуют конструктивному взаимодействию всех сил общества, заинтересованных в его позитивном развитии: адресности, постоянства, доступности, достоверности, своевременности, гласности, этичности.

Для государственных органов 'исключительно важно в процессе государственного управления воздействовать не только на общественное поведение и деятельность людей асоциальных групп, но и на формирование культуры властно-управленческих отношений.

Современная социальная среда характеризуется ростом культурного разнообразия **ее** участников. Успешное ведение «ПР» в мультикультурной среде государственного управления предполагает знание и использование культур разных народов, региональной специфики деловых (управленческих) коммуникаций (что особенно важно для многонациональных, многоконфессиональных стран и полисубъектных федеративных государств, каким является Россия). Мультинацйональные и межрегиональные коммуникации становятся все более значимой сферой в государственном управлении, что обусловлено рядом факторов: глобализацией (обретением общемировых масштабов); интернационализацией (межнациональным общением); регионализацией (ростом взаимосвязей различных регионов); сокращением пространства и времени коммуникаций на базе мгновенных электронных технологий передачи информации в режиме реального времени, развития «Internet» и ее ресурсов, космической теле-,видео-,факсной связи и др. Культурные проблемы нередко становятся более серьезным препятствием для управленческого успеха социальных коммуникаций, чем технические или финансовые.

Можно выделить следующие уровни культуры деловых отношений в государственном управлении: '

- национальный (в границах одной страны);

- региональный (в пределах региона страны или мира);

- международный (в межгосударственных отношениях).

В пределах социальной среды каждого уровня существует собственная деловая культура как система ценностных ориентации, отношений и поведенческих норм. В условиях глобализации информации и межгосударственных коммуникаций национальная и региональная деловые культуры развиваются в направлении глобальной деловой культуры, сохраняя своеобразие и самобытность.

В государственном управлении культура интерпретируется в основном либо как совокупность идеальных представлений и ориентации на решение государственных дел, либо как форма воплощенных в управленческой деятельности ценностей и установок. Она есть сложное многоуровневое, внутренне противоречивое социально-духовное явление, отражающее способность человека руководствоваться в рамках ведущих политических ценностей различными стандартами и традициями властно-управленческой деятельности. Поэтому **культура государственного управления** - это не просто социальный компонент системы управления, а комплексное понятие универсального характера, выражающее конкретные формы взаимодействия людей по поводу властно-управленческих отношений, проявляющихся в разнообразных ситуациях. Как духовное явление, оказывающее существенное воздействие на все стороны общественной жизни, она определяется характером организации власти, степенью демократичности общественных отношений, их цивилизованностью, гуманностью. Содержание культуры государственного управления более полно раскрывается через ее социальную направленность, а также личную культуру и стиль руководства, что сказывается на морально-психологическом климате, условиях управленческого труда, взаимоотношениях между людьми.

**Культура государственных организаций** может рассматриваться как совокупность типичных форм, характеризующих деятельность носителей властных полномочий, выступающих в качестве самостоятельных субъектов управления, испрльзующих государственные институты для реализации своей компетенции. Главным механизмом воспроизводства и трансляции культуры

государственных организаций является человеческая индивидуальность лица, обладающего статусом государственного служащего (личность, прошедшая сложный путь социализации и занимающая должностное положение в государственной иерархии власти). В свою очередь **культура власти** всегда характеризует баланс властных прав и их реального воплощения в деятельности государства, его структур и должностных лиц. Поэтому существенно ценностное освоение традиций и самостоятельная переработка личностью госслужащего духовного богатства, культивируемого в данном обществе.

Духовность, культура, интеллигентность должны быть качественными характеристиками профессионализма современных государственных служащих, быть залогом достойного образа чиновника в глазах общественного мнения. Специфика каждой организации, учреждения и даже профессии, особенности возникающих в процессе той или иной профессиональной деятельности служебных ситуаций и традиционно складывающихся деловых отношений порождают свои, характерные именно для данной среды, нормы поведения. Они фиксируются в требованиях **административной этики** -совокупности правил и форм обхождения с людьми, позволяющих внешне выразить уважение к ним, способствующих установлению между руководителями и подчиненными атмосферы взаимного признания и понимания, уважения друг к другу.

Неотъемлемую часть внешних проявлений общей культуры в государственном управлении составляет **государственный этикет** - совокупность правил поведения, регулирующих важные стороны служебных отношений, которые приобретают характер более или менее строго регламентированного церемониала и в соблюдении которых имеет особое значение определенная форма официального поведения. Он выражается в детально разработанной системе правил формальных актов поведения должностных лиц в соответствии с их рангом при обстоятельствах государственной значимости (во время приема делегаций, ведения переговоров, обмена посланиями и т.п.).

Проблемы морали и нравственности, культуры поведения и административной этики - необходимое, хотя и недостаточное условие успешной профессиональной деятельности не только в государственно-управленческой, но и в производственной, социальной, коммерческой и других сферах. Культура государственных организаций демонстрирует, насколько освоены чиновниками общезначимые, получившие всеобщее признание образцы властно-управленческой деятельности и политического мышления, восприняты опыт и традиции сложившейся к данному моменту системы властвования -управления, закрепленные принятыми нормами, ценностями и образцами взаимоотношений граждан с государством, институтами власти и управленческими структурами. Культура в государственном управлении духовно организует общественную жизнь, рождает чувство единства и идентичности государственных служащих и общественных групп.

Оптимизация связей с общественностью и всеохватное проникновение управленческой культуры в среду государственных служащих входят в число ключевых условий становления гражданского общества, взаимодействующего с правовым государством и саморегуляции государственного аппарата в осуществлении государственного управления.

### Литература

*Алешина И.А.* Паблик рилейшнз для менеджеров и маркетеров. - М., 1997. Государственная служба: культура поведения и деловой этикет. - М, 1998V Государственная служба России: диалог с обществом. - М, 1998. *Гуревич П.С.* Философия культуры. - М., 1995.

*Дороти Доти.* Паблисити и паблик рилейшнз / Пер. с англ. - М., 1996. *Заренок Н.Н.* Культура управления. - Минск, 1990. Имидж госслужбы: Сб. научных трудов. - М., 1996.

*Луганский К.Ф., Коновченко СВ.* Этические основы деятельности государственных служащих. - Ростов-на-Дону, 1996.

*Назаров М.М.* Массовая коммуникация в современном мире: методология анализа и практика исследований. - М., 1999.

*Ошеров М.С., Спиридонов Л.И.* Общественное мнение и право. - Ленинград, 1985.

*Сафаров Р.А.* Общественное мнение и государственное управление. - М., 1975. *Stone N.* How to Manage Public Relations. - L., 1991.

### § 6. Конфликты в государственно-административной сфере

*При согласии незначительные деля*

*возрастают, при несогласии*

*величайшие гибнут.*

*Гай Саллюстий Крисп*

Природа и причины конфликтов в государственно-административной сфере - типология административно-государственных конфликтов - политический кризис - конституционный кризис - правительственный кризис - парламентский кризис - виды, формы и способы разрешения конфликтов

Конфликты в государственно-административной сфере по своей *природе* представляют собой одну из самых многочисленных разновидностей социально-политических конфликтов, которые возникают из-за различий интересов, соперничества и борьбы всевозможных институтов и государственных структур по поводу перераспределения и реализации публичной власти. Следовательно объект конфликтов в сфере государственного управления -распоряжение властью, а предметно-содержательную их ткань образует пересечение политико-правовых, социально-экономических, организационно-административных и других аспектов.

Конфликты в государственно-административной сфере не следует считать каким-либо случайным явлением, они носят системный характер и представляют собой естественную форму взаимодействия государственно-политических институтов, организаций и лиц, осуществляющих власть в рамках определенной государственной системы, но занимающих в ней различные позиции. Государственно-административную сферу можно рассматривать как сложную систему, которая изначально заключает в себе целый ряд противоречий. Однако это дает ей возможность приспосабливаться к постоянно меняющимся условиям и развиваться. Именно поэтому конфликты являются основой механизма адаптации государственно-административной сферы, так как, с одной стороны, они позволяют отследить существующие противоречия, а, с другой - если умело управлять конфликтами, возможно добиться повышения эффективности всей системы. Таким образом, конфликты в системе государственного управления могут вести к позитивным изменениям и не быть только деструктивным явлением.

Конфликтность таится уже в самой природе государственной власти, призванной согласовывать, координировать различные интересы людей, определять четкие стратегические и тактические цели, распределять дефицитные ценности и блага. Отсюда и разнообразие *причин* возникновения государственно-административных конфликтов. Первичный источник их заключается в иерархичности структуры управленческих статусов и ролей, закладывающей противоречие между властвующими (управляющими) и подвластными (управляемыми) и порождающей неравенство в распределении власти между самими субъектами управления. Не менее важным источником государственно-административных конфликтов являются нечеткая организация самой структуры власти и, соответственно, нечеткое разграничение полномочий различных госорганов и служащих. Отсутствие системы ротации кадров или их продуманного продвижения по служебной лестнице тоже может порождать серьезные трения, как и отсутствие органов арбитража или апелляции, процедуры выяснения различий во мнениях и подходах, в результате чего конфликт может разрастись. Частой причиной конфликтов может выступать расхождения госслужащих в определении базовых ценностей и политических идеалов, в оценках текущих событий. Как правило, они затрагивают проблемы путей реформирования общества и государства, справедливости или обоснованности принятого решения. Данные конфликты характерны для переломных и переходных эпох, когда ценностно-нормативная система еще не сложилась и критерии оценки не имеют общепринятого характера. Серьезный источник конфликтов мы находим и в технологиях управленческой коммуникации, прежде всего - в недостатке или ошибочности информации или намеренном манипулировании ею. Любое искривление информационного потока или намеренно затрудненный доступ к каналам информации могут вызвать конфликт.

В рамках описания типологии государственно-административных конфликтов в поле зрения должны находиться следующие реалии:

• конфликты между государством и обществом (проблема легитимности);

• конфликты между различными ветвями власти (законодательной, исполнительной и судебной);

• конфликты между государством и отдельными институтами политической системы (например, между государством и политической партией);

• конфликты между государственно-правовой системой и оппозицией, стремящейся эту систему изменить;

• конфликты между государством и личностью (проблемы соблюдения прав человека).

Специфику таких конфликтов от собственно политических отличает прежде всего то, что любой конфликт по поводу государственного управления возникает и заканчивается в юридической форме и так или иначе связан с правовыми отношениями сторон. И, следовательно, субъекты данных конфликтов (их мотивация и поведение) и их объекты обладают правовыми «признаками», а сами конфликты влекут юридические последствия. Природа конфликтов в сфере государственного управления многоаспектна, как, собственно, сложна природа и всех политических конфликтов, но «лидерство» нормативно-юридического начала в этих конфликтах очевидно.

Помимо этого надо всегда учитывать исторические традиции и особенности менталитета того или иного народа, нации. Например, в США исторически государство и чиновничество распоряжались значительно меньшей долей национальных ресурсов, чем в странах Восточной Европы и России. Это в немалой степени обусловило способность американцев, сочетая систему разделения властей с культурой разрешения большинства конфликтов путем судебного разбирательства, в основном избегать насильственных форм развертывания конфликтов в сфере государственного управления. В России же с ее многолетним опытом абсолютистско-бюрократического правления государство поглотило общество, не дало возможности сформироваться гражданской культуре и ее структурам, т.е. гражданскому обществу. В России, как правило, слабы легальные каналы для выражения недовольства, недостаточно авторитетны официально оформленные институты и механизмы для управления социальным конфликтом. Поэтому основными формами выражения последнего выступали бунты, революции, гражданские войны, а также другие, менее острые и разрушительные, но всегда конфрон-тационные формы протестных действий.

Одной из конфликтологических доминант является *баланс конституционных полномочий* представительной и исполнительной ветвей власти. Особенность демократических политических систем в том, что наиболее органичным для них принципом политико-правового устройства является *разделение властей,* и, следовательно, запрограммированность политических конфликтов. Конституционно закрепленные полномочия каждой из ветвей власти, а также приверженность основных политических сил общим правилам демократической игры способствуют сохранению общественно-политической стабильности, предохраняя как от авторитаризма и монополизации власти, так и от анархии и неуправляемости.

Вместе с тем конфликт, который в «погашенном» виде заложен в основу любой конституционной системы, периодически оживляется в периоды избирательных кампаний. Большинство, которому принадлежит политическая власть, может выделиться либо путем прямых (президентских), либо непрямых (парламентских) выборов с формированием правительства избранной всеобщим голосованием ассамблеей. Можно сказать, что институционально политический конфликт «прописан» в парламенте, где он выступает в наиболее открытой и зрелой форме как *мобилизация:* против правительства и президента, против парламентского меньшинства, «левые» против «правых», депутаты «списочники» против «одномандатников» и т.д. При этом, мобилизуя большинство, парламент опирается на поддержку общественного мнения и на общество в целом. Поскольку все эти конфликты регламентированы, всегда имеется возможность их легального разрешения.

Президентская модель сложнее, ибо сочетает в себе два способа прямого выражения народного большинства - президентские и парламентские выборы, результаты которых могут не совпасть друг с другом. Если партийная система и институциональный механизм отлажены таким образом, что облегчают поиск необходимых компромиссов между представительной и исполнительной властью, политическая воля народа будет находить свое воплощение в согласованных решениях и законодательных актах. Это не исключает возникновения отдельных частных конфликтов. На примере американского президентского режима видно, что их предметом могут стать полномочия в сфере назначений или отстранений от государственного поста, формально являющиеся прерогативой президента, и попытки конгресса потеснить его в этих вопросах. В свою очередь, в критических ситуациях президент прибегает к использованию юридического механизма - вето, предназначенного для поддержания «конституционного баланса» во взаимоотношениях с конгрессом. Один из творцов американской конституции А. Гамильтон указывал, что без института вето будет нарушен принцип разделения властей, и президентские полномочия окажутся в руках у законодателей. Однако в последнее время в США все чаще раздаются голоса, что президенты злоупотребляют правом вето. Нередко оно становится орудием партийной политики. Так, при Р. Никсоне и Р. Рейгане в условиях контроля демократов над конгрессом использование президентом права вето отражало борьбу между двумя партиями.

В то же время двойной центр институционального и политического притяжения «президент - парламент» может содержать в себе более серьезное зерно конфликта. Так, во французской политической системе Пятой республики, когда совпадают два способа выражения воли народа, президентская власть усиливается, ее преобладание становится структурным, обесценивая глубинную основу принципа разделения властей как разделения социально-политических сил. Такая монополия на власть одной силы, стоящей и за президентом, и за парламентом, чревата авторитаризмом. С другой стороны, два народных выбора могут и не совпасть и даже оказаться в противоречии друг с другом: президент из левых политических структур и правое большинство в парламенте, или наоборот. Тогда аналогичное противоречие складывается и между двумя народными большинствами, причем при'отсутствии разумного сотрудничества между президентом и парламентом вероятен *кризис политического режима.* В таких случаях очень многое зависит от политической культуры правящей элиты, ее готовности к компромиссу и поиску конституционных выходов из тупиковой ситуации.

Одной из наименее устойчивых моделей политического правления можно считать *президентскую* систему с избирательным законом, предусматривающим пропорциональное представительство в парламенте. Именно зона была использована в новых демократиях Латинской Америки и Восточной Европы в 1980-90-х гг. Пропорциональная система благоприятствует

получению многими партиями мест в парламенте. Однако, поскольку парламент не выбирает правительство, то партиям нет необходимости вести переговорный процесс с целью формирования правящей коалиции. Правительство назначается президентом. При многопартийности партия президента вряд ли в состоянии получить большинство депутатских мандатов: слишком жесткой оказывается межпартийная конкуренция.Президент не может управлять, не имея поддержки парламента, но последний не несет ответственности за деятельность правительства и потому не обязан его поддерживать. В этом и заключается причина постоянного конфликта между президентом и парламентом, что может завести управление страной в тупик. Президенты, не способные договариваться с парламентами, вынуждены прибегать к иным политическим силам и воздействиям, чтобы править без парламента. Но когда традиционные политические институты перестают действовать, они приходят в упадок. Парламент теряет свой авторитет, и демократические институты рушатся. Подобный сценарий не является фатальным, однако его издержки российские граждане уже испытали на себе.

При *парламентской* форме правления правительство не всегда формируется партией, завоевавшей наибольшее число голосов. Однако партия, претендующая на формирование правительственного кабинета, должна найти союзников для того, чтобы иметь за собой хотя бы относительное парламентское большинство. Если же сформировано правительство парламентского меньшинства, целью его политической деятельности является расширение базы своей поддержки, ослабление оппозиции. Оно будет вынуждено добиваться поддержки большинства депутатов по каждому вопросу в отдельности.

Поскольку политико-правовые конфликты как бы запрограммированы в демократической политической системе и затрагивают саму ее основу, накопление их в недрах системы может породить новое качественное состояние последней - политический **кризис** Простейшая трактовка политического кризиса сводится к тому, что это - переломное состояние политической системы общества, выражающееся в углублении и обострении имеющихся конфликтов, в резком усилении политической напряженности и нестабильности. Это понятие более соответствует системному характеру объекта, подвергшегося кризису - правительства, парламента, всей политической системы в целом. Основой кризиса является изменение соотношения сил в правительстве или парламенте как следствие изменения общественных настроений, нарушения прежнего баланса интересов. С точки зрения перспектив развития, роль политического кризиса амбивалентна. Он может представлять собой драматический момент в судьбах общества, поскольку отражает определенную дезорганизацию, дестабилизацию политической системы. Вместе с тем он выявляет новое соотношение сил, интересов, и его развязка будет означать не что иное, как начало нового этапа общественного развития.

Если не касаться внешнеполитических (экзогенных) кризисов, обусловленных внешними, международными противоречиями и конфликтами, внутриполитические кризисы можно выстроить по степени их глубины и опасности для общественной стабильности следующим образом.

**Конституционный кризис,** с точки зрения своей функциональной роли, является сигналом, проявлением ослабления государственности и возникновения противоречий в социальном и политическом строе той или иной страны. Вместе с тем это — требование укрепления государственности на новой основе, не всегда, впрочем, реализуемое. Игнорирование этого сигнала «нездоровья» государства может привести к тяжелым последствиям: ослаблению конституционного строя, нарушению целостности государства, подрыву его безопасности, созданию непредусмотренных конституцией и законами структур власти, незаконных вооруженных формирований, стремящихся к насильственному изменению конституционного строя.

Конституционный кризис не возникает неожиданно или случайно. Ему предшествуют конституционные конфликты, причины которых весьма многообразны. Это могут быть и конфликты, рожденные внутренними противоречиями самой конституции, ее несовершенством, неточностью формулировок и т.д. В таких случаях усовершенствованию конституции служит толкование ее статей конституционным судом конфликтов или внесение в нее поправок парламентом. Другая группа конституционных конфликтов - это конфликты органов государственной власти с конституцией: попытки обойти конституционные нормы вследствие политического расчета или в силу правовой неграмотности. Конфликты такого рода не всегда носят политический характер; некоторые из них требуют просто правового урегулирования. Однако в тех случаях, когда возникает конфликт устаревшей конституции с новой социально-экономической и политической реальностью, он не только легко может приобрести политическую окраску, но и перерасти в конституционный кризис, охватывающий всю государственную систему, вопросы власти и управления. Это происходит в том случае, когда в конфликт с конституцией вступают оппозиционные силы, формы борьбы которых выходят за конституционные рамки. Так, развитие острого конституционного кризиса наблюдалось в начале 1990-х гг. в Югославии, когда сложилась мощная коалиция внутри-(особенно в лице Словении и Хорватии) и внешнеполитических сил, ориентированных на разрушение югославского союзного государства. Кризис нарастал и в итоге обернулся распадом федерации и образованием новых государств, между которыми развернулись военные действия. Немалую роль в таком исходе сыграла неспособность или нежелание политического руководства некогда единой страны своевременно и грамотно разрешить назревший конституционный кризис. Советский Союз, а затем Россия в 1990-е гг. пережили несколько конституционных кризисов, отразившихся на судьбе сначала союзной, а затем и российской государственности.

Правительственный кризис. Правительство в узком смысле слова, называемое еще кабинетом министров, представляет собой весьма двойственный орган. Часто это совместный продукт парламента и премьер-министра, поскольку последний предлагает кандидатуры членов правительства, а первый соглашается с его выбором, одновременно влияя на него. С точки зрения доминирующей партии, если это правительство парламентского большинства, кабинет есть собрание его лидеров, напоминающее фракционную структуру. С точки зрения премьер-министра такого правительства, это не только собрание «товарищей по оружию», но и членов партии, у которых есть собственные интересы и перспективы. Иными словами, кабинет министров представляет собой парламент в миниатюре. Для того, чтобы такая политическая комбинация сложилась и работала, будущий кабинет министров должен быть готов работать под руководством премьера, а премьер должен разработать и предложить такую программу действий, при которой его коллеги не слишком часто «пересматривали» бы свои позиции, т.е. подавали в отставку, приводя кабинет к кризису.

Тем не менее такой кризис может наступить вследствие отхода части министров от выполнения согласованной и одобренной парламентом программы. При этом проявления правительственного кризиса не сводятся к чисто техническим, т.е. к выходу из правительства части министров. Правительство может лишиться авторитета в обществе, вызвать недовольство различных социальных групп, которые потребуют его отставки. Кроме того, оно лишается лояльности со стороны административного аппарата, призванного исполнять распоряжения правительства, а также поддержки в парламенте, так как разрушается парламентское большинство. Иными словами, кабинет министров фактически теряет опору в обществе, в госаппарате и в парламенте, что означает утрату одновременно и социальной и политической поддержки, ставит под вопрос его легитимность. Возникает проблема представительства интересов, решение которой возможно либо путем отставки прежнего и формирования нового правительства на основе нового большинства в парламенте, либо объявления досрочных парламентских выборов, призванных выявить новую расстановку сил в обществе и сформировать правительство в соответствии с ним.

Правительственные кризисы чаще всего возникают в тех странах, где правительства формируются на многопартийной основе. Возникающие периодически разногласия между представленными в правительстве партиями легко могут вызвать разрывы существующих договоренностей и выход части министров из правительства, лишив последнее дееспособности. Сложные консультации с представленными в парламенте партиями не всегда способны преодолеть возникший кризис именно потому, что введение в состав кабинета новых членов не освобождает последний от необходимого ему получения вотума доверия со стороны парламентского большинства. Наиболее ярко эти

процессы развертываются в стране классической «нестабильной демократии» - Италии, многопартийная система которой предопределяет коалиционный состав кабинета министров. Однако частые правительственные кризисы в этой стране, создавая определенные неудобства и избирателям, и правящей элите, в целом не влияют на отношение граждан к политической системе. По образному выражению итальянского философа *Н Боббио,* итальянская демократия подобна Пизанской башне: она наклоняется, но не падает.

В условиях *президентской* формы правления конфликт законодательной и исполнительной власти, которую олицетворяет президент, может обернуться вотумом недоверия президенту, который будет означать перестановки и отставки в его кабинете, а возможно, и его собственную отставку. И хотя процедура импичмента, т.е. отрешения президента от должности, возбуждается сравнительно редко и только в экстраординарных случаях, непопулярные решения и действия президента могут настроить против него парламент, и отрешение от должности станет вероятным. Так произошло в 1994 г. с президентом Бразилии Ф. Коллором.

Парламентский кризис. Его не стоит драматизировать, поскольку в условиях демократии это может быть как чрезвычайным, так и обыденным событием. Парламент представляет собой ту трибуну, с которой высказываются претензии и требования различных социальных групп и политических сил, и ту арену, где развертывается политическая борьба между ними. В парламенте могут возникать конфликты между:

• парламентом и президентом;

• парламентом и правительством;

• палатами парламента;

• партийными фракциями;

I • парламентом и группами давления и т.д.

Если эти конфликты множатся, накладываются друг на друга и политическое решение их становится невозможным, возникает кризис парламента как института власти. Проявлениями его могут быть, во-первых, длительное отсутствие большинства при принятии важнейших решений по тем или иным вопросам. Парламент при этом не может выполнять свои законотворческие функции. Во-вторых, может развертываться острая конфронтация парламентских фракций, примерно равных по силе, по любому вопросу, что приводит к параличу парламента. Депутаты никак не могут прийти к стабильному общему решению по поводу правительства даже простым большинством голосов. Преодолению патовой ситуации способствует роспуск парламента, потерявшего дееспособность, и назначение новых парламентских выборов.

В США, например, чтобы компенсировать невозможность досрочных выборов в соответствии с системой сдержек и противовесов, нижняя палата Парламента переизбирается через два года, обе палаты имеют нечетное число Депутатов (в сенате его председатель - вице-президент - является нечетным,

но голосует лишь в том случае, если остальные голоса разделились поровну), признаются законы, принятые большинством в один голос. Во Франции президент может объявить роспуск Национального собрания после консультации с премьером и спикерами обеих палат при условии согласия всех четверых. Таким образом, парламентский кризис и роспуск парламента не являются чем-то экстраординарным: большинство демократий мира - парламентские демократии и исполнительная власть в них есть лишь простой выбор большинства парламента. Отсюда роспуск последнего здесь редко используется как орудие межпартийной борьбы. Что же касается России, то здесь с большим трудом прививается идея об относительной автономии системы правления, возвышающейся над всеми конкретными группировками должностных лиц независимо от их ранга и положения. Это оказывает влияние на особое течение возникающих между ними конфликтов, носящих персонифицированный и иррациональный характер. Во многом это - наследие однопартийной системы, при которой граждане склонны отождествлять политическую систему с политикой отдельных руководителей. В подобных обществах нападки на тех или иных политических руководителей или господствующую партию могут быстро трансформироваться в протест против самой политической системы.

Системе государственного управления при всей видимости ее структурной целостности и упорядоченности присуща некая *функциональная раздробленность.* Это выражается в стремлении отдельных правительственных и региональных структур к присвоению и дублированию управленческих функций других, в том числе и вышестоящих государственных органов; в хронической несогласованности процессов планирования и бюджетного финансирования; в постоянной конкуренции электоральных и лоббистских методов представительства массовых и групповых интересов; в оспаривании официальных полномочий центров принятия решений неформальными и теневыми структурами, и т.д. Поскольку на государственном уровне перераспределяются громадные материальные ресурсы, постольку возникающие на этой почве острейшие противоречия отличаются закамуфлированностью, непроявленностью для общественного мнения.

В связи со специфичностью внешних и внутренних отношений, существующих в государственно-административной сфере, выделяют несколько наиболее распространенных здесь *видов конфликтов,* а также *формы и способы их разрешения.*

1. *Конфликты между политическими и государственно-административными структурами и субъектами (групповыми и индивидуальными) управления.* Они проявляются чаще всего в условиях переходного периода, когда государственная власть подвергается мощному давлению со стороны оппозиционных сил или отдельных государственных структур. Наиболее острые формы конфликт принимает тогда, когда отдельные ведомства пытаются

встать на позиции, противоречащие политическому курсу правящего режима (или, если взять усложненный вариант, когда одни ведомства поддерживают линию законодательных органов вопреки позиции президента, а другие - наоборот). Если «мятежные» ведомства поддерживает оппозиция или же конфликт имеет место накануне очередных выборов, то спор двух уровней государственной власти способен перерасти в открытое политическое противоборство, следствием которого может стать падение существующего режима. Как правило, подобные конфликты быстро гасятся политическими структурами с помощью рычагов вертикального давления и неразрывно связанных с ними механизмов персональной ответственности государственных чиновников, путем реорганизации административной структуры и кадровых назначений.

2. *Конфликты между государственно-административными структурами и организациями государственного и частного секторов.* В конфликтах между государственными органами и предприятиями главным источником противоречий являются взаимоисключающие стремления сторон: государство пытается усилить (или ослабить) свой контроль, а госпредприятия — освободиться от чрезмерной опеки со стороны министерств и ведомств (или наоборот - стремятся к защите со стороны государства). Чаще всего подобные конфликты вызываются стратегическими макроэкономическими действиями государства (либерально-монетарного или мобилизационного характера) или активностью1 определенных групп интересов. Развитие и урегулирование данных конфликтов имеет, как правило, преимущественно ин-ституализированный характер.

Сложнее отношения между государством и частным сектором. Причинами конфликтов здесь могут стать как неполное исполнение государством своих обязанностей (создание, например, четкой правовой базы и соответствующего надзора), монополизм на рынке определенных услуг, коррумпированность государственных чиновников, разрешительный характер учреждения частных структур и пр, так и неразвитость и неорганизованность субъектов частного сектора, не способных отстоять свои интересы в споре с государственными органами.

Урегулирование конфликтов подобного рода зависит от совершенствования стиля деятельности государственных институтов в рыночных условиях и роста организованности частного сектора (образования различного рода союзов и партий, активного влияния на законотворческий процесс, развития навыков использования судебных инстанций, формирования определенного Общественного климата) - с одной стороны, а с другой - от возможностей создания различного рода коалиций между частными и государственными сегментами общества для решения конкретных экономических, правовых и Социальных задач

3. *Конфликты между госорганами и другими организационно оформленными звеньями управления* проистекают из такой характеристики российской практики управления, как «секторизация», которая означает, что различные ведомства имеют склонность формировать автономные программы своей деятельности, не всегда совпадающие с общегосударственными. Практика функциональной раздробленности существует и на Западе, однако она существенно отличается от российской. В западных странах выработке того или иного государственного решения предшествуют длительные, многоступенчатые переговоры с близкими ведомствами, затем со «своими» группами интересов, политическими субъектами - партиями, фракциями парламента и т.п. Отсюда и такая характерная для Запада черта, как лоббизм, когда правительство ведет переговоры с устоявшимися, оформленными группами интересов. Эти переговоры ведутся как на основе писаных законов, регулирующих характер взаимоотношений различных субъектов при выработке, принятии и реализации решений, так и в соответствии с исторически сложившимися традициями, общепринятыми «правилами игры», как, скажем это имеет место в Англии, где действует так называемая прецедентная система права.

Нельзя сказать, что группы интересов в России не участвуют в процессе принятия решений. Часто приходится слышать заявления со стороны представителей официальной власти, депутатского корпуса и т.д. о действиях директорского, аграрного лобби, групп давления ВПК, ТЭКа. Но эти процессы согласования интересов между ними окутаны покровом секретности. О подобных действиях можно судить по решениям правительства, отдельных министерств, которые, выдав, скажем, лицензию на продажу (покупку) товаров той или иной фирме и т.п., не доводят до сведения общественности не только основания выбора конкретной фирмы, но и информацию о выгоде такого решения для страны в целом, и т.п.

4. *Конфликты между государственными органами центрального, регионального и местного уровней.* Ввиду сложности процесса федеративного строительства российского государства и соответствующего ему аппарата возникает множество нормативно-юридических конфликтов компетенционного характера. Причина их - неточные, неопределенные нормативные характеристики прав, обязанностей, ответственности и взаимоотношений между федеральными органами и органами государственной власти субъектов федерации, между органами государственной власти и местным самоуправлением. Отчасти эту проблему снимают договоры между субъектами федерации и федеральным центром. Все договоры, которые заключались до сих пор и будут заключены в будущем, неизменно исходят из главенства федеральной Конституции, уточняя лишь сферы компетенции федерального центра и региона.

Обострению противоречий между Российской Федерацией и ее субъектами способствует отсутствие пакета многих актуальных законов, необходимых для дальнейшего регулирования конфликтов и разрешения проблемных ситуаций: закон о статусе субъектов федерации и об изменении этого статуса; о федеральных территориях и т.д. Правовые тупики во взаимоотношениях между центром и регионами стали причиной многих конфликтов.

Другая причина конфликтов компетенционного характера - в устойчивости плохой традиции «выходить» за пределы статуса органа. В силу неосведомленности, а нередко намеренно государственные органы вторгаются в сферу действия других, мешают им действовать целеустремленно и слаженно и берут на себя выполнение не свойственных им функций. Противостояние государственных органов влечет за собой конфликты между органами государства и населением, между центром и регионами, регионами и местными властями. Управление в итоге рассогласовывается, его эффективность падает.

Как же преодолеваются эти конфликты? Возможно несколько средств. Одно из них связано с более точной и предметной регламентацией компетенции органов государства. Другое касается споров о компетенции, которые разрешаются судом. Наконец, разногласия между органами государственной власти разрешаются с помощью согласительных процедур, используемых президентом.

5. *Внутриорганизационные конфликты в государственных учреждениях* по своей природе мало чем отличаются от аналогичных конфликтов в организациях частного сектора. Выделим главное. Для административно-государственных организаций характерно строгое разделение обязанностей в соответствии с правилами и нормами, закрепляющими определенную иерархию власти. Благодаря этому деятельность организации становится скоординированной и предсказуемой. Наличие структурных нормативных правил гасит и ослабляет возникающее напряжение. Большинство конфликтов в административных организациях носит рациональный характер. Поскольку каждое подразделение создается под какую-то цель, часто цели и задачи подразделений могут оказываться противоположными или конкурирующими, постольку объективное противостояние целей может привести к так называемым позиционным конфликтам. Это конфликты между различными подразделениями, которые в, свою очередь, делятся на конфликты между косвенно конкурирующими группами: например, между представителями администрации и специалистами за усиление влияния в организации; конфликты между непосредственно конкурирующими подразделениями за большее влияние на руководство, повышение своего статуса и веса. И, наконец, конфликты по поводу средств и методов руководства. Часто неоправданная жесткость, недоверие, неуважение к членам группы могут спровоцировать враждебность и конфликтное столкновение. Урегулирование административно-организационных конфликтов особо не отличается от методик регулирования организационных конфликтов вообще. Следует особо отметить метод рационализации^ системы норм и правовых механизмов, улучшающих работу организации и снимающих «очаги» напряжения нормативно-институционального характера. Особую роль здесь играют политические

и культурные особенности стран. Так, американская бюрократия принимает решение после совместного обсуждения с заинтересованными сторонами, а французские чиновники предпочитают передавать вопрос на рассмотрение арбитра, настаивая на беспристрастности обсуждения проблемы.

И все же более распространенными и характерными для государственных организаций являются конфликты, обусловленные различиями в восприятии служащими сложившихся в той или иной организации профессиональных кодексов, культурных норм, писаных и неписаных правил, традиций, обычаев, ритуалов и пр. Речь идет о разнообразных проявлениях противоречий, связанных с принадлежностью госслужащего к определенному формальному или неформальному коллективу. Общеизвестно, что наряду с формальной организацией всегда спонтанно возникает и существует неформальная организация, являющаяся продуктом более или менее длительного межличностного и внут-риличностного общения. Неформальная организация может быть представлена двумя разновидностями: 1) внеформальной, которая является спонтанно развиваемой членами данной организации системой неформализованных служебных отношений, направленных на решение организационных задач способами, отличными от формально предписанных; как правило, данная организация возникает как система, обеспечивающая «выживаемость», совершенствование организации при несовершенстве формальной организации; 2) социально-психологической, возникающей на основе взаимного интереса и симпатии, основанных на личном выборе связей и ассоциаций между сотрудниками.

В целом неформальная структура выполняет компенсационную функцию в организации, восполняя недостатки формальной организации и психологически защищая индивида от ограничивающих действий последней. В то же время конкурентные взаимоотношения, при которых служащие начинают ориентироваться только на неформальные нормы и отношения, расходящиеся с целями формальной организации или каких-то ее структурных подразделений, порождают негативные для государственных учреждений последствия.

6. *Конфликт между государством и населением (проблема легитимности).* Если государственная власть не отвечает интересам народа, не обеспечивает эффективность управления, то она теряет авторитет у населения. Падение авторитета власти, ее престижа, утрата общественного доверия -это острые сигналы конфликта между властью и обществом. Наиболее характерный конфликт - *гражданское неповиновение:* массовые протестные выступления, демонстрации, пикетирование, забастовки Еще опаснее создание альтернативных структур власти, незаконное наделение теми или иными правами общественных объединений, съездов, национальных конгрессов, формирование вооруженных отрядов. Все эти действия свидетельствуют о недоверии официальным властям и стремлении решать дела по собственному усмотрению. В этой связи резко обостряется *проблема легитимности* (т.е. правомочности власти) в ее теоретическом и прикладном аспектах.

Принцип легитимности сформировался в рамках классической теории демократии (теории общественного договора) как результат поиска формулы разрешения противоречия между необходимостью государственного порядка и недопустимостью произвола властителя. Согласно представлениям классических либералов, лишь та форма правления правомочна, которая гарантирует всеобщее и сознательное участие в политическом процессе и получает активную поддержку граждан. Узурпатору, недостойному правителю подданные имеют право не повиноваться, более того, народ имеет право на восстание, если правитель злоупотребляет властью.

С точки зрения прикладной конфликтологии, легитимность не означает следования принципу «чем больше законов, тем меньше конфликтов», она требует добровольного согласия, готовности людей соблюдать установленный порядок. Если, например, какой-то закон устарел, а другой, отвечающий новым условиям, не принят, то роль эффективной институциональной процедуры может выполнять и незаконный (с точки зрения юриспруденции) акт, если он поддерживается значительной частью общества. И наоборот1 если большинство не склонно исполнять тот или иной закон или указ, они становятся бессильными.

Чем сильнее поддержка, тем эффективнее сможет действовать государственный лидер и тем шире его возможности в случае необходимости использовать принудительные или непопулярные меры для выполнения принятого решения. Но если необходимая мера легитимности не достигнута и добровольное желание выполнять это решение у большинства населения отсутствует, то, следовательно, не признается и право управляющих органов на принуждение с целью реализации данного решения.

Очень важно также, от кого исходит то или иное решение. Если решение само по себе хорошо, а человек или орган, его предлагающий, непопулярен, то оно может не сработать. С другой стороны, популярный человек может ввести собственный механизм, даже попирая имеющиеся нормы и установленные процедуры режима и заменяя их другими. В стабильных политических системах может происходить перенос легитимности: идеологическая укрепляет структурную и личную, личная влияет на структурную и идеологическую, структурная - на идеологическую и личную.

Имеющиеся исследования показывают, что при 30% недовольных или критически настроенных начинается дезориентация социальной системы, а при 50-60% - наступает кризис, развал. Из этого вытекает, что планку добровольного согласия при принятии и реализации решения желательно иметь на уровне 60-70%. Естественно возникает вопрос почему существует и часто возрастает степень недоверия к органам власти и отчуждения граждан от них? Один из очевидных ответов на этот вопрос - низкая эффективность деятельности органов государственной власти, их неумение решать и объяс-нять реальные проблемы, стоящие перед страной и ее гражданами. Здесь неминуемо встает проблема конфликтных взаимоотношений между государственными чиновниками и гражданами.

7. *Конфликт между чиновниками и гражданами.* Государство реализует свои функции через государственную службу. Обеспечивая результативность органов государственной власти, содействуя реализации законов, защищая права и законные интересы граждан и тем самым связывая общество и государство, госслужба призвана отвечать за прочность и стабильность государственной жизни, реализацию на деле демократической сущности государства, поддержание жизнедеятельности и устойчивости общества в целом. Но когда государственные чиновники подменяют служение общенациональным интересам своими корпоративными интересами, мы получаем один из самых значительных видов конфликтов в системе государственного управления - конфликт между гражданами и госслужащими, поскольку нарушается система обратных связей между обществом и государством.

Главный источник данного вида конфликтов заключается в объективно существующем и постоянно воспроизводящемся противоречии между плюрализмом политической сферы общества и целостностью (единством, суверенностью) государственной власти. Если бы удалось грамотно контролировать его и регулировать наиболее взрывоопасные участки взаимоотношений, возможно удалось бы сделать более привлекательным имидж власти и значительно укрепить ее.

Важно учитывать не только источники, но и непосредственные причины, порождающие недоверие граждан к органам власти. Они могут быть разбиты на несколько групп.

Назовем условно первую груйпу причин «техническими». Представители власти в силу тех или иных обстоятельств не могут толково разъяснить гражданам цели и мотивы деятельности органов власти, не могут дать им адекватное представление о характере и содержании своей деятельности и условиях, в которых они вынуждены работать и решать проблемы.

Вторая группа - причины культурно-исторического типа, суть которых заключается в особенностях формирования политической структуры. Например, хорошо известно стремление русского народа почти на генетическом уровне противостоять власти, его нигилистическое, бунтарское отношение к ней. Но это лишь в крайнем случае. В основном же русский народ, по словам *Л.Н. Толстого,* склонен передавать ответственность за все происходящее власти.

Третья группа - причины организационного характера, связанные с неумением государственных служащих (в силу своей низкой компетентности, непрофессионализма и пр.) организовать практическое выполнение принимаемых политическими лидерами и руководителями решений. Среди причин организационного характера есть смысл особо выделить те из них, которые

определяют стиль и методы госслужбы: стремление к закрытости, подавление гласности, проявление корысти и т.д.

 Четвертая группа - причины социального характера, обусловленные тем, что госслужба работает в основном «на себя» и в угоду своему руководству, отодвигая на второй план реальные потребности общества и граждан, или проводит в жизнь политические решения, не соответствующие интересам граждан, в полной зависимости от работодателя-государства в образе травящих элит.

Поиску путей урегулирования конфликтов в государственно-административной сфере всегда придавалось особое значение, поскольку государство является символом стабильности и гарантом порядка. И этот поиск всегда находился в рамках универсальных стратегий компромисса и сотрудничества. В последнее время в государственном управлении значительные усилия направ-лены на технологии контроля и предупреждения конфликтов, когда упор делается на превентивные меры, связанные с выявлением конфликтогенных факторов, их анализом и попытками не допустить развития конфликтной ситуации до открытого противостояния.

При анализе способов урегулирования государственно-административных конфликтов следует помнить, что институциональной, юридической процедуре отводится решающее значение. Так, конфликты между ветвями власти должны всегда разрешаться легитимными, конституционными средствами. Ведь именно конституция описывает с достаточной полнотой компетенцию каждой из властей и тем самым представляет собой базу для разделения их функций. Что касается техники предупреждения и разрешения конфликтов между властями, то она включает систематические переговоры между главами и представителями соответствующих органов и ведомств (президентом и парламентом, министрами и депутатами и т.д.), обмен документами, работу согласительных комиссий и т.п.

Разрешение нормативно-юридических конфликтов компетенционного характера происходит путем согласования правовых актов. Согласование правовых актов возможно в различных формах, основными из которых яв-ляются отмена одного или обоих конкурирующих актов, признание акта недействительным, внесение в него поправок или дополнений, издание нового акта. Для устранения противоречий между актами на федеральном уровне используются парламентские слушания, встречи и переписка между представителями законодательной и исполнительной властей, достижение компромиссов между точками зрения государственных учреждений. Полезную роль играет деятельность министерства юстиции, которое регистрирует все ведомственные нормативные акты и следит за их соответствием действую-щему законодательству. Не меньшее значение имеет согласование федерального законодательства и нормативных актов субъектов федерации. Именно здесь зарождается большее число конфликтов, для разрешения которых нередко требуется вмешательство Конституционного Суда. Согласно ст. 85 Конституции РФ Президент РФ вправе приостановить действие актов субъектов РФ, если они противоречат действующим законам, а ст. 115 дает право Президенту отменять постановления и распоряжения федерального правительства в случае их несоответствия Конституции, законам и нормативным указам

В урегулировании внутриорганизационных конфликтов в государственных учреждениях преобладающим должен быть метод рационализации. Поскольку административные организации отличаются прежде всего рациональным распределением власти и компетенции в организации, постольку создание продуманной системы рациональных правил часто гасит и ослабляет напряжение (но до конца не снимает конфликт). Улучшение действия механизма правил, норм, приказов, продуманная система ротации или служебного роста, наличие третейского суда способствуют снятию конфликтных трений и улаживанию споров. Но следует помнить, что рациональные методы срабатывают главным образом в организациях с хорошо поставленной дисциплиной, а также при относительно уравновешенном общественном сознании, при не очень интенсивном течении конфликта. Когда конфликт приобретает слишком резкую форму противостояния, обычно прибегают к самому радикальному организационному методу - изменению структуры организации, что влечет за собой ликвидацию старых и создание новых отделов, пересмотр отношений между подразделениями, перевод сотрудников в различные отделы. Этому всегда сопутствует смена руководства, назначение естественных лидеров вместо формальных.

Помимо общих принципов и методик разрешения социальных конфликтов должны существовать структуры, обеспечивающие государственное управление ими. Обратимся в этой связи к американскому опыту. В начале XX в., когда в этой стране наблюдался значительный рост трудовых конфликтов, администрацией президента создается Федеральное агентство по посредничеству и услугам примирения. В 1950-60-е гг., с выходом на первый план межэтнических конфликтов, формируется межгосударственная Служба общинных отношений. С обострением международных конфликтов в середине 1970-х гг. возникает Академия мира и разрешения конфликтов под эгидой Конгресса США. Таким образом, каждому уровню и каждой сфере конфликта соответствовали определенные органы и процедуры для его урегулирования.

Некоторое движение в данном направлении есть и в нашей стране. Так, откликом на многочисленные конфликты в сфере действия СМИ стало создание Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ. Предотвращать либо способствовать прекращению забастовок призвана Служба по разрешению коллективных трудовых споров при Министерстве труда и социального развития. Для контроля за соблюдением заключенного в 1994 г. Договора об общественном согласии была создана так называемая

Согласительная комиссия. Однако говорить о серьезной разветвленной налаженной системе конфликтологической службы внутри российского государства рано...

Особую роль при урегулировании конфликтов в сфере государственного управления должен играть Конституционный Суд РФ. Его можно отнести к числу тех механизмов «сдержек и противовесов», которые поддерживают баланс трех ветвей власти и играют важную роль в сохранении и укреплении принципов демократического правового государства. Он выполняет важную предупредительную, сдерживающую функцию в разрешении государственно-правовых конфликтов.

В целом, конфликты в государственно-административной сфере играют чрезвычайно важную роль. Они сигнализируют власти и обществу о существующих противоречиях, требующих своего разрешения, о несовпадении позиций граждан, о существующих разногласиях; заставляют власти пересматривать свои цели, решения, курс в целом; стимулируют действия, способные поставить ситуацию под контроль, преодолеть определенное возбуждение и трудности в управленческом процессе. Они также способствуют поиску новых средств и сил, обновляющих саму государственно-административную систему, «выбраковывая» старое и отжившее и тем самым обеспечивая механизм ее развития и адаптации к новым, изменившимся условиям. Ведь дестабилизация возникает не потому, что существуют конфликты, а из-за неумения разрешать назревшие общественные противоречия или из-за их игнорирования. По справедливому замечанию немецкого конфликтолога *Р. Дарен-дорфа,* человеческая свобода вообще и свобода политического выбора в частности «существует лишь в мире регулируемого конфликта». Поэтому только непрерывное выявление и урегулирование конфликтов может считаться условием нормального развития общества и всех его институтов.

### Литература

*ГлуховаА В.* Типология политических конфликтов. - Воронеж, 1997. *Горгес Р.* Так работают правительство и парламент. - М., 1993. *ЗеркинД.П.* Основы конфликтологии: Курс лекций. - Ростов-на-Дону, 1998. *Лебедева М.М.* Политическое урегулирование конфликтов: подходы, решения, технологии. - М, 1997.

*Пригожий А И.* Социология организаций. - М, 1994. Россия: политические противоборства и поиск согласия. - М, 1998. Современная конфликтология: Учебное пособие. - М., 1999. Социальные конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования). - М, 1999.

*Тимофеева Л.Н.* Политическая конфликтология. - М., 1996. Хрестоматия по конфликтологии. - М., 1999. *Чумиков А.Н.* Управление конфликтами. - М, 1995. Юридическая конфликтология. - М., 1995. Юридический конфликт: сферы и механизм. Ч. 2. - М, 1994. Юридический конфликт: процедуры разрешения. Ч. 3. - М., 1995.

### § 7. Социальные ресурсы модернизации государственного управления

*Наблюдая за положением всех*

*государств, оказывается, что, если*

*они способны на изменения, они*

*продолжают существовать, если же*

*не производят изменений, гибнут.*

*Кан Ювей*

*Недостаток не в деньгах, а в людях*

*и дарованиях делает слабым*

*государство.*

*Ф. Вольтер*

Социальные ресурсы - ресурсы власти и управления - кадровые, утилитарные, принудительные, нормативные, политические, правовые, экономические ресурсы - государственные резервы - мотивационные, культурно-информационные, силовые, демографические ресурсы - человеческий фактор - человеческие ресурсы - трудовые ресурсы - административно-политическая элита - кадры государственных органов - государственная кадровая политика - управление персоналом - гражданские ресурсы

Комплексное исследование государственного управления - теоретически важное условие для всестороннего использования его возможностей в практическом решении экономических, политических, социально-культурных и других задач государственного строительства. Модернизация государственного управления тесно связана с проблемой его эффективности (от лат. effectivus - достигающий нужного результата, определенного эффекта; действенные меры). Вопрос об эффективности государственного управления имеет непреходящее значение, так как всегда актуален. Его перманентный характер предопределен самой необходимостью для общества постоянного совершенствования достигнутого.

Потенциал социальных ресурсов модернизации государственного управления практически раскрывается через реализацию возможностей, которыми обладает государство-нация. Важность данного вопроса объясняется также и тем, что повседневная реальность свидетельствует о большой роли государственного управления, которая не ослабевает, а даже, напротив, усиливается

в условиях усложнения и интенсификации общественных процессов, причем, особенно это ощутимо в периоды реформ и кризисов.

Актуальность, характерные черты, цели и структура процесса модернизации государственного управления определяются не только возрастанием его роли в жизнедеятельности общества, но всей совокупностью действующих в нем тенденций и закономерностей, в первую очередь социально-политических, диктующих тот или иной тип системы управления обществом, ее преобразований. В силу этого процесс модернизации государственного управления должен быть комплексным, охватывать как его составные части, так и организационные формы и функциональные проявления управляемых объектов и систем управления обществом.

Способность государственных органов при демократической системе управления обеспечивать в условиях жестко ограниченных ресурсов удовлетворение насущных потребностей общества в целом и отдельных граждан служит критерием их эффективности Поэтому повышение эффективности системы государственного управления находится в поле напряженности между дефицитом качества управленческих услуг, оказываемых обществу государством, и необходимостью отвечать все возрастающим потребностям социальной модернизации. Оптимум соответствия находится в учете требования уменьшения материальных затрат (финансовых, экономических и прочих издержек) и рационального использования кадрового потенциала. Отсюда выделим три важных ресурса модернизации государственного управления, которыми располагает социум. Модернизация управления будет успешной в той мере, в какой будет достигнут успех, во-первых, при совершенствовании его структурно-институциональной организации, во-вторых, - повышении качественных характеристик кадрового состава государственных органов, а также, в-третьих, - минимизации затрат в оптимальном соотношении с объективными потребностями развития.

В более широком понимании к социальным ресурсам относятся все те ресурсы, которыми располагает данное общество, в том числе материальные и духовные (естественные и созданные человеком богатства). **Социальные ресурсы** - это реальные и потенциальные возможности, средства и резервы, которыми располагает общество, которые оно использует и которые им могут быть востребованы для обеспечения различных сфер социальной жизни и деятельности. К ним относятся духовные и материальные ценности и блага, связанные с повседневными жизненными интересами людей.

Среди социальных ресурсов особенно важны *ресурсы власти и управления,* которые носитель власти (субъект управления) использует для обеспечения повиновения других участников властно-управленческих отношений (объектов власти и управления). Главнейшими из них являются **кадровые ресурсы** государственной власти и управления. Как правило, государственные деятели, политики и чиновники получают ресурсы власти с занятием

руководящей должности, властных позиций в государственном аппарате. Ресурсы власти - фундаментальный источник управления. Их первостепенная значимость как оснований власти отражена в теории «социального обмена» *{П. Блау* и др.), согласно которой в основе власти, а стало быть и государственного управления, лежит неравномерное распределение дефицитных ресурсов. Люди, не имеющие ресурсов, получают их в обмен на исполнение распоряжений их владельцев. Тем самым они попадают в зависимость от власть имущих, подчиняются им, а распределение и перераспределение социальных ресурсов происходит в процессе государственного управления.

Существуют различные классификации социальных ресурсов. Так, их разделяют на утилитарные, принудительные и нормативные, которые с точки зрения использования их в государственнрм управлении можно характеризовать следующим образом.

***Утилитарные*** *ресурсы* - это материальные и другие социальные блага, связанные с повседневными интересами, заботами и бытовыми нуждами людей. С их помощью государственные органы регулируют, например, процессы приватизации или национализации, устанавливают экспортно-импортные квоты, выдают гослицензии на экономическую деятельность и т.д. Помимо этого, раздачей всевозможных льгот и привилегий правящие круги обеспечивают лояльность не только отдельных политических групп, но и целых слоев населения.

В качестве ***принудительных*** *ресурсов* выступают меры государственного принуждения, используемые обычно в тех случаях, когда не срабатывают другие ресурсы. Таково, например, применение мер административного принуждения по установлению государственных цен на продукты первой необходимости, на топливо и другие товары либо мер уголовного наказания к не побоявшимся экономических и административных санкций организаторам забастовок, массовых беспорядков и т.д.

***Нормативные ресурсы*** включают средства воздействия на ценностные ориентации и нормы поведения человека, вступающего в отношения, регулируемые государством. Они призваны убедить людей в конечной общности интересов субъектов и объектов государственного управления, поскольку и те и другие нуждаются в нормальной упорядоченности взаимоотношений во всем многообразии общественной жизнедеятельности. Помимо правовых норм, охраняемых государством, к ним относятся нормы общественной морали и нравственности, нормы, сложившиеся под влиянием обычаев и традиций, нормы культуры поведения, общения и др.

В соответствии с важнейшими сферами жизнедеятельности среди социальных ресурсов государственного управления можно выделить следующие.

***Политические ресурсы*** раскрываются в политических отношениях между Людьми, группами, общественно-политическими объединениями, движениями, партиями и т.д. Они основываются на политической власти - одной из властей в обществе, отличительными чертами которой являются: возможность легального использования силы, специальных органов государственного принуждения; верховенство и обязательность решений по отношению ко всякой иной власти, ко всем гражданам и организациям; публичность, обращенность не к отдельным личностям, а ко всем гражданам или их категориям посредством политических решений, закрепленных в форме законов и других государственных решениях; моноцентричность, т.е. наличие одного центра принятия важнейших решений, которым выступает государство; многообразие используемых ресурсов.

*Правовые ресурсы* основаны на правосознании граждан страны, характеризуются качеством принимаемых законов и подзаконных актов, их исполнением, соблюдением режима законности, а в более широком значении -системой права и правовой культурой.

*Экономические ресурсы* содержатся и используются в народнохозяйственном процессе материального производства товаров и услуг, необходимых для общественного и личного потребления. К ним относятся фонды народного хозяйства, составляющие совокупность материальных и денежных ресурсов, планомерно создаваемых, распределяемых и используемых в регулируемом государством процессе расширения воспроизводства для обеспечения динамичного и пропорционального развития экономики. Фонды народного хозяйства - основная часть национального богатства страны. Они включают основные фонды, оборотные средства, резервные и страховые фонды. Экономические ресурсы государственного управления - это также национальные деньги как всеобщий эквивалент стоимости, золотовалютные резервы и ценные бумаги (финансовые, в том числе валютные, ресурсы), производственное оборудование и техника (производственно-технические ресурсы), плодородные земли и полезные ископаемые (природные ресурсы), а также другие ресурсы, используемые в экономических процессах. В числе экономических ресурсов следует выделить *государственные резервы -* создаваемые и регулярно пополняемые государством стратегические запасы сырья и материалов, топлива, некоторых видов техники, продовольствия и других материальных продуктов, необходимых для бесперебойного функционирования экономики на случай чрезвычайных ситуаций, нужд обороны и т п.

*Мотивационные ресурсы* характеризуют способность повышения или понижения социального статуса как общественно значимой роли человека, занимаемого им места в социальной стратификации. Частично совпадая с экономическими ресурсами, они включают и такие показатели, как образование, профессия, должность, престиж, материальный достаток и т.п.

*Культурно-информационные ресурсы* - духовные ценности, знания и информация, а также средства их получения и распространения: институты науки и образования, средства массовой информации и коммуникации и др.

В условиях концентрации информационных ресурсов в одних руках создается возможность с помощью аудиовизуальной информации - изображения и слова - управлять поведением больших масс людей, не прибегая к использованию силы или экономических ресурсов. Информационная сфера является ресурсом, аккумулирующим интеллектуальные возможности общества. Ее развитие - необходимое условие укрепления государственной целостности, роста экономического потенциала, повышения эффективности государственного управления.

*Силовые ресурсы* включают оружие и аппарат физического воздействия, специально подготовленных для этого людей. В государстве их ядро составляют армия, полиция (милиция), службы безопасности, суд и прокуратура с их вещественными атрибутами: вооружением, экипировкой, снаряжением, боевой техникой, тюрьмами и т.п. Этот вид ресурсов, оказывающих предостерегающее и карательное воздействие, традиционно считается всегда необходимым условием и обязательным резервом государственной власти и управления. Поскольку использование силы способно лишить человека высших ценностей -здоровья и жизни, прав и свобод, а также имущества и других благ.

Уникальным видом социальных ресурсов государственного управления являются *демографические ресурсы,* т.е. люди как универсальный источник других ресурсов. Человек - создатель материальных благ (экономических ресурсов), солдат (военные ресурсы), военнообязанный (мобилизационные ресурсы), полицейский (силовые ресурсы), избиратель, член партии (политические ресурсы), носитель культуры, обладатель и распорядитель знаний и информации (научные и культурно-информационные ресурсы), законодатель и законопослушный гражданин (правовые ресурсы) и т.д. В целом же человек -не только ресурс государственного управления, но и его субъект и объект.

В контексте взаимодействия общества и государства целесообразно иметь в виду в первую очередь *человеческие ресурсы,* непосредственно занятые в процессе осуществления государственного управления, т.е. прежде всего *трудовые ресурсы, административно-политическую элиту* и *кадровый состав государственных органов.* Кадровый потенциал любой страны - наивысшая ценность ее национального достояния. Развитие человеческих ресурсов - важнейшая приоритетная задача государственного управления.

Центральное значение при осуществлении государственного управления играет фактор «человека работающего». Работники - это важнейший ресурс организационного развития, играющий решающую роль в управленческих процессах. Особенно значимая роль принадлежит государственным служащим. Их влияние настолько велико, что для воплощения в жизнь модерниза-ционных моделей управления, с помощью которых обычно осуществляются реформы и преодолеваются кризисы, оно - без преувеличения - неоценимо.

Всякие реформы осуществимы только при осознанном и заинтересованном участии тех, кто их реализует, иначе они обречены. Недостаточно,

если о возможностях перемен задумываются немногие. Недостаточно, если лишь немногие убеждены в пользе и смысле реформ. Понимание необходимости качественных изменений в государственном аппарате должно овладеть умами многих его работников (государственных служащих). Вследствие раздробления компетенции в нынешней системе управления чувство ответственности отдельного чиновника за результаты своего труда и своей организации зачастую пропадает. Ориентация на цель и успех, как ответственность за неудачу, быстро теряются. Ограниченными являются возможности для творческого подхода. Эти факторы образуют далеко не лучшую основу активного и мотивированного труда, что должно быть изменено. Модернизация должна быть направлена на последовательное делегирование компетенции и ответственности вниз; создание возможностей для творческого подхода; достижение лучших результатов координации и сотрудничества; утверждение ориентации на цели и результаты в сочетании с оценкой достигнутых результатов по достоинству. Основополагающей предпосылкой подключения госслужащих к осуществлению реформ управления является их мотивация. Люди активно участвуют в проведении реформ тогда, когда они внутренне готовы и соответствующим образом мотивированы к ним.

Функционально-ролевую значимость человека в обществе обозначает понятие *«человеческий фактор»,* многоаспектно исследуемое гуманитарными науками. Человеческий фактор включает понятие «человеческие ресурсы», понимаемые в контексте *«трудовых ресурсов»,* это - люди, работники предприятий всех форм собственности, объединенные для совместной деятельности. В структурном плане это в первую очередь личность, рабочая группа, трудовой коллектив, социально-профессиональный слой (рабочие, служащие), индивидуальный предприниматель, свободный художник и т.д.

Трудовые ресурсы страны представляют собой значительную часть ее населения, обладающую необходимым физическим развитием, знаниями и практическим опытом для работы в народном хозяйстве, включая как уже занятых, так и потенциальных работников. Рост эффективности использования трудовых ресурсов как фактор социально-экономического развития в современных условиях приобретает особенно большое значение. На первый план выдвигается модернизация процессов управления производством, планированием использования рабочей силы, совершенствования профессиональной подготовки работников; высвобождение и перераспределение рабочей силы между отраслями народного хозяйства и предприятиями; требования к качеству, условиям и охране труда. Государственное регулирование развития трудовых ресурсов и их эффективного использования ведется на законодательном уровне и исполнительными органами, которые оказывают влияние на формирование рынка труда страны и регионов, на миграционные процессы через политику занятости населения, организации системы общего и специального образования, профессиональной подготовки кадров и повышения квалификации и т.д. В долгосрочном плане стабильность позитивных перемен в общественной жизнедеятельности определяется реальным повышением производительности и эффективности, тем, что эффективнее работают государственные структуры и прибыльнее становится производство, т.е. определяется конечными результатами. Управленческий импульс государства позволяет усиливать динамику общественного прогресса в направлении к поставленным целям.

Эффективность управления государством в организационном плане требует функциональной специализации и рациональности, выделения руководящего ядра и постоянно действующего аппарата профессионалов, которые концентрируют в своих руках исполнительно-распорядительные полномочия и способны инициировать принятие политических решений в процессе государственного управления.

*Административно-политическая элита* характеризуется тем, что она является носительницей наиболее ярко выраженных политико-управленческих качеств и функций. Особая роль правящего обществом слоя подверглась изучению в теориях элитаризма, обосновывающих деление общества на управляющих и управляемых, где политическая власть рассматривается в качестве основной части социальных отношений, из которых наиболее значительны отношения господства и подчинения. Например, теория плюралистических элит, которая широко используется для теоретического обоснования современных западных демократий, утверждает, что в социальных структурах имеются политическая, экономическая, культурная и им подобные элиты. Ведущее положение отводится административно-политической элите, непосредственно участвующей в процессе принятия государственно-политических решений. К ней примыкает, часто сливаясь с ней, административная элита (высший слой госбюрократии), занятая исполнительской деятельностью, но не обладающая прямым влиянием на политику.

*Кадры государственных органов —* государственные служащие - корпус профессионально подготовленных специалистов различной квалификации, способные по своим личным деловым качествам и образованию компетентно выполнить функции государственного управления. Они представляют собой многочисленную и весьма влиятельную социальную группу. В обществах, достигших высокой степени социализации, численность чиновников неизменно растет, несмотря на и вопреки всевозможным попыткам упразднения, реорганизации и реформирования органов власти под лозунгами перехода к самоуправлению, оптимизации структуры госаппарата и сокращения затрат на его содержание. Рост численности бюрократии, ее коррумпированность, неисполнительность - это лишь отдельные проявления неэффективности системы государственного управления. Причинами могут быть общественная дисгармония, разлад между правящей элитой и обществом либо внутри элиты. Как показывают новейшие исследования правящих элит, их

значение особенно велико в периоды реформ и социальных потрясений, когда реформирование или выход из кризиса возможен в результате решительных действий, осознанной и целенаправленной политики властей предержащих.

**Государственная кадровая политика** — одно из приоритетных направлений деятельности государства по координации мероприятий, проводимых в целях развития и совершенствования всего трудового потенциала страны. Она ориентируется на социальное регулирование, охватывающее все общество и общественные отношения, оказывает влияние на установление приоритетов социальных ценностей и общественных устремлений в профессиональной сфере. Ее цель - формирование дееспособных трудовых коллективов, рациональное использование человеческих ресурсов страны, создание благоприятных условий для их всемерного развития. Она охватывает совокупность социально-экономических и политических задач, решение которых осуществляется на правовой основе и ведется главным образом по трем магистральным направлениям:

- в области государственных предприятий, учреждений, организаций; -в системах государственной службы (на уровнях федеральном и

субъектов федерации) и муниципальной службы (на уровне местного самоуправления);

- в области негосударственных предприятий (акционерных, частных, арендных компаний, фирм и т.д.).

На основе государственной кадровой политики в каждом государственном органе, на государственном или частном предприятии может разрабатываться своя конкретная кадровая политика, вытекающая из целей, задач и функций соответствующего органа управления. Здесь кадровая политика проводится через аппарат (администрацию), его структуры и персонал. Однако, затрагивая все категории кадров общества, государственная кадровая политика для работников частной сферы, общественных организаций, а в известной мере и для занятых на государственных предприятиях и в организациях, не может быть столь же императивной, как для государственных служащих. В соответствии с кадровой политикой в системе государственной службы должна сложиться новая концепция работы с людьми, находящимися на службе в государственных органах России. Вопросы практического применения современных форм управления персоналом государственной службы, позволяющих повысить эффективность выполнения ею функций государственного управления, приобретают особое значение. С этим напрямую связаны модернизация системы государственного управления и повышение эффективности управленческих процессов.

Кадровая работа направлена на формирование наиболее работоспособного состава сотрудников. Для этой цели могут использоваться различные технологии и процедуры, специфичные для различных этапов развития организации и конкретных задач управления персоналом. **Управление персонал**ом - целенаправленное воздействие на человеческую составляющую орга--низационных структур, ориентированное на приведение в соответствие возможностей персонала с целями, стратегией, условиями и задачами развития. Оно рассматривается как сфера особого «человеческого измерения» организации, важным аспектом анализа которой становится представление о целостном организационно-управленческом функционировании и развитии.

Теория управления персоналом обосновывает новые формы работы с кадрами - концепция «человеческих ресурсов». Применительно к производственной сфере она основана на признании экономической целесообразности капиталовложений, связанных с набором персонала, поддержанием его в трудоспособном состоянии, непрерывным обучением и выявлением качеств, потенциальных возможностей и способностей, заложенных в личности работника, с последующим развитием качеств, важных для его профессиональной деятельности. Отличительными особенностями концепции являются: применение экономических критериев для оценки роли человеческого фактора в рабочем процессе, внутриорганизационное управление, перестройка всей системы работы с кадрами. В современной теории и практике управления персоналом на фирмах индустриально развитых стран доминируют два диаметрально противоположных подхода к содержанию и организации этой работы. «Американский» - ориентация на текущие задачи (соответствие работника требованиям рабочего места, функциям, задачам, должностным обязанностям, условиям труда и т.п.) и «японский» - ориентация на длительную перспективу (на качество образования и личностный потенциал работника). Современные тенденции кадрового менеджмента связаны с осознанием необходимости включения человеческого фактора в систему управления, опираясь на развитие творческих способностей и самореализацию личности. В результате исследований по совершенствованию управления западными учеными в последние годы разработаны подходы, принципы, методы и приемы современного менеджмента, позволяющие учесть и компенсировать отрицательные последствия традиционного технократического управления. В настоящее время преобладает так называемая концепция «социальный человек», который является ключевым ресурсом организации. Ее признаки управления персоналом - возрастание значения знаний, повышение затрат на персонал, расширение прав участия в принятии решений, партнерство, упор на индивидуальность, учеба в течение всей жизни.

Обращение к человеку, ориентация на его личностные качества и потенциальные способности заставили уделить особое внимание подбору управляющих, главной задачей которых становится умение не столько единолично находить правильные решения и брать на себя все вопросы, сколько создавать атмосферу творческого поиска в руководимом коллективе. В этом кроется большой смысл, так как сами подчиненные вовлекаются в процесс разработки, а главное - реализации решения, воспринимаемого ими уже как собственное или как лучшее из всех. Нынешний этап перестройки корпоративного управления революционен в том смысле, что изменениям подвергаются прежде всего психология управляющего, стиль его руководства, происходит переоценка менеджерами своего места и роли в системе управления. Речь идет о способности управляющих вести дело так, чтобы их подчиненные постоянно чувствовали к себе уважение, были причастны к решению возникающих проблем, не испытывали помех в созидательном труде, полностью неся ответственность за результаты деятельности и чувствуя при этом свою значимость.

Мировые тенденции, проявившиеся в общецивилизационном развитии, со всей отчетливостью показывают повышение роли всех людских ресурсов как особой интеллектуальной и производительной силы, включенной в регулируемые государством процессы общественного воспроизводства.

Происходящие неоднократно в течение XX столетия изменения в государственном строительстве многих стран сопровождались и пересмотром взглядов, подходов ученых и практиков к проблеме модернизации социальных ресурсов. Совершенствование производственных, информационных и управленческих технологий, в том числе, разумеется, и в государственно-административной сфере, а также глобальная переоценка индивидуальных и общечеловеческих ценностей позволили наиболее близко подойти к решению цивилизационной проблемы человечества — преодолению противоречия между работником и организацией, между государством и гражданином. Пришло осознание того, что сила организации прежде всего в человеческом капитале. Решение этой проблемы в практической плоскости лежит через адекватность используемых методов, технологий и процедур управления персоналом, которые могут быть объединены в три подгруппы: 1) методы формирования кадрового состава; 2) методы поддержания работоспособности персонала; 3) методы оптимизации кадрового потенциала и реорганизации. Они предстают как система, обеспечивающая постоянный ресурс развития организации во всех фазах ее жизненного цикла. При этом стратегическое направление управленческих подходов устремлено в сторону усиления внимания к человеческой, прежде всего профессионально-культурной деятельности. Так, управление персоналом государственной службы - одно из важных средств, способствующих повышению эффективности организационных структур государства.

Сегодня необходимо не господство над «человеческими ресурсами», а раскрывающее ресурс человека служение обществу, причем не вопреки индивидуально-личностным устремлениям, а в согласии с ними. Первое базируется на силе, второе - на идеалах гуманизма и научном знании социальной жизни. Именно вторая посылка определяет профессиональное кредо специалистов государственного управления современности. Поэтому в профессиональном развитии государственных служащих должны преобладать методы совершенствования личности, управленческой культуры, гражданской ответственности, а их обучение следует рассматривать не как обременительные расходы бюджета, а как важный вид государственных инвестиций.

Современные социальные системы вплотную приблизились к той ступени их эволюционного совершенствования, когда необходимым оптимальным способом их дальнейшего прогресса становится не существование и развитие одних сфер общественного целого за счет других (как это было во всей предшествующей истории человечества), а совместное, сопряженное, взаимное продвижение вперед всех его составляющих. В новых условиях предпочтительно исходить из положения, что в обществе нет чуждых и враждебных ему составляющих (как исключение - криминальные и другие асоциальные элементы). Интересы каждого из социальных субъектов в своей основе совпадают и с интересами других и социального целого, хотя разнятся по своему специфическому содержанию и формам реализации.

Социальные ресурсы раскрываются через взаимодействие различных социальных групп, представляющих собой основу «социального». Следовательно, вопрос в том, какие средства и методы используются для раскрытия потенциала возможностей, которыми распблагает социум. Проявляющаяся в стремлений российского общества тенденция к развитию по пути передовых стран, накопивших богатый опыт и традиции социального взаимодействия, побуждает к выходу на новый уровень понимания участия в процессе государственного управления всех граждан. Встает вопрос о развитии политической культуры, об активном проявлении гражданской позиции в защите своих прав и свобод, отстаивании жизненных интересов при выполнении гражданских обязанностей и ответственности. Полномасштабное раскрытие *гражданского ресурса,* связанного с демократической перспективой развития правового государства, со степенью свободы и возможностями воспользоваться ею как самоответственности личности гражданина за свою собственную судьбу и судьбу своей страны, - ключевая предпосылка движения к подлинному становлению гражданского общества. В потенциале гражданских ресурсов - фактически все жители страны, которые не только обладают статусом гражданина, в отличие от апатридов, иностранцев. Они прежде всего проявляют качества, присущие людям, занимающим активную и сознательную жизненную позицию. Здесь проявляется *гражданственность -* как антитеза аполитичности, включенность в дела политического сообщества, способность и готовность выступать полноправным членом общества, отстаивающего собственные интересы в сочетании с общественными. При таком подходе субъект социально-организованной и управленческой деятельности исходит в своих целях, средствах и способах действия не из принципа метафизического господства - подчинения интересов одних членов и групп общества другим (на самом деле именно этот принцип и открывает простор установления некоего эгоистического, частного интереса над всеобщим). Он, напротив, предполагает согласование, координацию, поиск взаимоприемлемых решений. А это требует, соответственно, высокой степени совершенства политической системы общества, политической и управленческой культуры и зрелости граждан.

Действенными инструментами модернизации социального ■ механизма государственного управления выступают *социальные институты.* В государственном регулировании современных общественных процессов и отношений они оказываются необходимыми. Суть их состоит в развитии искусства мирного, добрососедского сосуществования, соизмерении субъектами общественной жизни соотношения своих коренных интересов с интересами других и нахождения взаимоприемлемых форм их удовлетворения. Однако до сих пор люди по большей части вынуждались к вступлению на такой путь решений социальных проблем преимущественно не велением разума и совести, а давлением внешней необходимости. Приходится отметить, что на пути организации такого социального механизма формирования и реализации государственного управления, который мог бы функционировать на основе взаимосогласия, высшим проявлением которого являются не подчинение меньшинства большинству или наоборот, а принципы социальных компромиссов и достигаемого консенсуса, фундаментальной преградой предстает отсутствие научной концепции построения такого механизма и структуры управления, общее состояние политической и нравственной культуры населения, глубоко внедряемые в массовое сознание инстинкты и иллюзии цезе-ристского толка. Это, может быть, самое пагубное наследие, которое оставили в умах и душах людей, отражаясь на социально организованных процессах, столетия господства государственных интересов над приоритетами гражданского общества и личности гражданина. Строительство такого общества, в котором бы действовали отлаженные механизмы соотнесения, выявления, балансировки многообразия общественных интересов всех граждан вместе и в отдельности, далеко от завершения. Говоря о перспективах отечественных институтов взаимодействия общества и государства, нельзя не признать, что им еще предстоит стать эффективными инструментами формирования демократически развитого механизма государственного управления. Пока же отсутствуют должные политико-экономические и правовые основы для выражения современных социальных структур и способов жизнедеятельности. Настоящее использование российским обществом ресурсов модернизации государственного управления еще только начинается.

К приоритетным направлениям, раскрывающим потенциал социальных ресурсов модернизации государственного управления обобщенно, но никак не исчерпывающе, можно отнести: 1) совершенствование структурно-институциональной организации системы государственного управления, с возможно большей степенью оптимальности отвечающей социальным ожиданиям и потребностям прогрессивного развития; 2) внедрение гибко-модульных систем менеджмента, маркетинга и мониторинга, связанных с проведением

социальных мероприятий политического, административного, экономического, правового характера; 3) отработку механизма взаимодействия государственных органов с общественными организациями, партиями, СМИ, другими институтами гражданского общества, включая создание в собственной структуре эффективно работающих служб по связям с общественностью;

4) совершенствование информационно-коммуникационных систем, обеспечивающих точность и оперативность выполнения управленческих функций;

5) оптимизацию организационно-структурных механизмов, оперативных и тому подобных мероприятий, проводимых в целях усовершенствования государственного аппарата, его рациональности; 6) повышение профессионализма и компетентности государственных служащих, их культурно-образовательного уровня; 7) совершенствование кадровой политики и управления персоналом в системе государственной службы.

Таким образом, процесс совершенствования государственного управления является концентрированным выражением осознания значимости деятельности общества по овладению знаниями о закономерностях управляющего воздействия государства в обеспечении общественного развития. Динамизм общества, сложность, многогранность решаемых им задач предъявляют особые, повышенные требования к государственному управлению, которое должно не только соответствовать их уровню и масштабности, но и в известной степени опережать его развитие с тем, чтобы создавать для него благоприятные организационные, функциональные и деятельно-праксиологические предпосылки. А для этого процесс совершенствования государственного управления должен быть планомерным, непрерывным, систематичным, научно обоснованным, практически реалистичным и качественно результативным. В этом смысле представляется, что именно содержание и организация данного процесса есть условие и фактор эффективной реализации социальных ресурсов государственного управления. Поэтому без преувеличения можно утверждать, что уровень, качество и эффективность государственного управления, на что решающее влияние оказывает «человеческий фактор», дают важнейший источник социальной модернизации и выступают движущей силой дальнейшего развития и общества, а в нем человека, и государства, а в нем гражданина.

### Литература

*Буланов В* Рабочая сила в условиях формирующихся рыночных отношений.-М., 1994.

Высшие административные кадры и устройство Европы. - М; Париж, 1994. Государственная кадровая политика и механизм ее реализации: Курс лекций. -М., 1998.

*Жан-Марк ле Галль.* Управление людскими ресурсами. - М., 1992. *Иванов В.Н.* Социальные технологии в государственном управлении. -М., 1992.

*Иванцевич Док. М, Лобанов А А.* Человеческие ресурсы управления. -М., 1993.

*Крюгер Инго.* Кадровый менеджмент. - Брюль, 1996. *Оболонский А.В.* Человек и государственное управление. - М., 1987. Управление персоналом в системе государственной службы. - М., 1997. *Слепцов Н.С.* Социальные ресурсы модернизации государственного управления. - Новосибирск, 1997.

Эффективность государственного управления / Пер. с англ.; под общ. ред. С.А. Батчикова и СЮ. Глазьева. - М, 1998.

## Глава 4. Реализация государственной политики в процессе государственного управления

*Важно понимать, что существует*

*разграничение между политикой и*

*управлением: политикой занимаются*

*политики, а управлением — чиновники.*

*А. Аоутон, Э. Роуз*

### § 1. Основы разработки государственной политики

*Политика есть умение*

*добиваться равновесия сил.*

*Андре Моруа*

*Целью политики является*

*общее благо.*

*Аристотель*

Государственная политика - «политический цикл» - модели разработки государственной политики - виды государственной политики - теоретические подходы к изучению государственной политики - характеристики государственной политики - общественные проблемы - механизм определения политических целей и приоритетов - критерии выбора альтернатив государственной политики - политический анализ - анализ политических рисков -механизм выявления и управления рисками

Государственные структуры создаются для выполнения определенных задач, которые в той или иной степени связаны с разработкой и реализацией государственной политики. Можно сказать, что смысл существования государственного аппарата заключается в осуществлении намерений и воли политиков, воплощенных в ясную государственную политику в различных областях общественной жизни.

Государственная политика - это целенаправленная деятельность органов государственной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития общества или его отдельных сфер. Она является средством, позволяющим государству достичь определенных целей в конкретной области, используя правовые, экономические, административные методы воздействия, опираясь на ресурсы, которые имеются в его распоряжении. Политика должна быть открытой, конкурентной и ориентированной на результаты.

Общий план действий государственных органов для решения общественных проблем включает такие элементы, как разработка политической стратегии и целей, оценка затрат по альтернативным программам, их обсуждение, консультирование, выбор и принятие решения, мониторинг выполнения и т.д.

Основные цели государственной политики связаны с регулированием действий социальных групп, граждан и их организаций, что включает:

• *защиту* граждан, их деятельности и принадлежащей им собственности;

• *обеспечение социальной активности;*

• *создание условий для производства товаров и услуг, необходимых для населения*

Формирование и реализация государственной политики обычно имеют четыре этапа или, как иногда называют этот процесс, **«политический цикл»,** состоящий из нескольких последовательных действий.

*1-й этап* - *определение общественных проблем и целей политики (инициирование политики).*

*2-й этап - разработка и легитимация государственной политики (формирование политики).*

*3-й этап - осуществление и мониторинг государственной политики (осуществление политики).*

*4-й этап - оценка и регулирование государственной политики (оценка политики).*

Если рассматривать данный процесс с точки зрения взаимосвязи общественных проблем и государства, то на первом этапе государство должно определить эти проблемы (проблемы для государства), на втором этапе - разработать стратегию и план их решения, а также законодательно закрепить (легитимировать) политику, на третьем этапе - осуществить мероприятия по решению этих проблем (государство для проблем), а на заключительном этапе - оценить результаты и наметить свои будущие действия (программа для государства). Содержание и результаты каждого этапа представлены в табл. 3.

|  |
| --- |
| **Содержание и результаты этапов формирования и реализации государственной политики** *Таблииа 3* |
| **Содержание этапа** | **Результат этапа** |
| Определение общественных проблем, целей, приоритетов и направлений политики | Постановка общественных проблем, определение целей и задач органов государственной власти |
| Разработка и легитимация политики | Официальный документ о государственной политике или программе |
| Осуществления и мониторинг политики | Практические действия органов государственной власти |
| Оценка и регулирование политики | О.ценка результатов и решение вопроса о будущем государственной политики или программы |

На первом этапе происходит определение и постановка общественных проблем, что означает:

• объективное существование какой-либо ситуации, которая не является благоприятной для общества или государственных органов власти;

• осознание и выделение проблемы и превращение ее в общественную, если она затрагивает значительное количество людей, которые могут самоорганизовываться для ее решения, действуя через политические партии или группы интересов;

• осознание важности проблемы и необходимости ее решения со стороны государственных органов власти.

В целом здесь возможны два подхода: *превентивный,* когда стараются на основе анализа и прогнозирования развития ситуации заранее спланировать и осуществить мероприятия, и *реагирующий (реактивный),* при котором активно начинают действовать уже после того, как проблема приобретет серьезный характер для общества.

После признания необходимости решения проблемы возможны несколько направлений действий государственных органов власти:

• действия в интересах какой-то одной социальной группы;

• учет интересов каждой из социальных групп и попытка максимально удовлетворить их интересы;

• решение проблемы на базе позиционного торга на основании определенных уступок каждой из сторон;

• тактика избегания решения проблемы в надежде на ее саморегулирование.

В реальной жизни эта общая схема может иметь несколько иной вид. Часто этапы и особенно подэтапы могут отсутствовать, им может придаваться

подчас большее, иногда меньшее значение по сравнению с другими, они могут меняться, сокращаться или увеличиваться по времени и т.д. Они также могут различаться по степени активности вовлеченных в процесс участников. Нередко отсутствуют критерии завершения каждой из этих стадий, и поэтому бывает трудно их разделить. Важно отметить, что в разработке и реализации государственной политики принимают участие частные и общественные структуры и организации, а не только органы государственной власти и управления. Это значительно усложняет процесс разработки и выполнения политики, так как эти структуры стремятся отстаивать свои групповые интересы и порой бывает трудно найти разумный компромисс и прийти к согласию.

Общая схема развития государственной политики с функциональной точки зрения представлена на рис. 4

На основе комплексного анализа проблем, учета их специфики и факторов, влияющих на проблемы, определяются цели и задачи политики, что позволяет выбрать основные направления и разработать совокупность мероприятий для решения той или иной проблемы. Одновременно формируется *механизм реализации государственной политики,* обеспечивающий выполнение поставленных целей и задач.

**В научной литературе о государственной политике основное внимание уделяется таким аспектам, как:**

• процесс разработки политики;

• содержание политики в определенной сфере;

• результаты и последствия политики;

• методы обоснования политики;

• аналитические исследования и др.

**Основными вопросами, возникающими при изучении различных аспектов государственной политики, являются следующие:**

/ *Кто и как определяет цели и разрабатывает государственную по-читику?*

*2 Как осуществляется и кто оценивает результаты государственной политики7*

*3. Какова должна быть политика государства в отдельных общественных сферах, социальной, экономической, военной, жилищной, экологической и др.*?

*4. Какие отношения складываются между различными участниками государственной политики и каково отношение населения к официальной государственной стратегии и политическому курсу7*

Сложность и масштабность процесса развития государственной политики обусловливают участие в ней многих организаций и отдельных личностей, но наиболее важную роль играют:

1) законодательные (представительные) органы власти;

2) исполнительные органы власти;

3) группы интересов и группы давления.

В отдельных случаях это ведет к созданию «железного треугольника», в котором каждый из участников играет отведенную ему роль, выполняя определенные функции, которые различается на каждом из этапов. Вместе они могут существенно влиять на разработку и реализацию политики в определенной сфере, отстаивая корпоративные интересы.

Все это относится к непосредственным участникам, являющимся *субъектами политики,* однако необходимо учитывать и *объекты политики,* т.е. социальные слои и группы, на которые она распространяется. Тем более что в последнее время грань между ними становится все менее заметной, так как идет процесс подключения граждан к решению различных общественных проблем и формируется механизм, регулирующий взаимоотношения между государством и гражданами, направленный на повышение качества государственных услуг, облегчение административных процедур, получение информации о выполнении политики и ее эффективности со стороны населения.

Существуют различные **модели разработки государственной политики.** В зависимости от того кто, играет главную роль в выдвижении целей и задач, разработке мероприятий и программ, можно выделить три модели.

*Модель «сверху - вниз»,* когда решения принимаются на высших уровнях управления, а затем доводятся до нижних уровней и конкретных исполнителей, которые играют пассивную роль и выступают в роли простых исполнителей.

*Модель «снизу* - *вверх»,* при которой формирование политики начинается с нижних структур государственного управления, активно привлекаются общественные группы и организации, участвующие в разработке и осуществлении различных программ и проектов. На основании их предложений и с учетом их мнений разрабатывается целостная государственная политика.

*«Смешанная» модель* объединяет эти два подхода, когда существуют механизмы привлечения к разработке политики граждан и государственных служащих при сильном централизованном управлении.

Однако при любых моделях и типах государственной политики ее результативность во многом зависит от того, в какой степени органы государственного управления следуют основополагающим административным ценностям, характерным для демократических государств, к которым относятся: *надежность, прозрачность, подотчетность, адаптируемость, эффективность.*

Эти принципы должны являться основой деятельности всех государственных институтов и административных процессов, а также быть легко про-, веряемы со стороны внешних организаций: парламента, судебных органов, общественных организаций и граждан.

Обычно государственную политику разделяют по направлениям в зависимости от характера и содержания проблем и вопросов, которые необходимо решать органам власти в определённой сфере общественной жизни. Можно выделить следующие **виды государственной политики:** *экономическую, социальную, тотивно-сыръевую, административную, экологическую, иностранную, военную, национальной безопасности, кадровую, демографическую, культурную, информационную, аграрную, правовую, научно-техническую и т д.*

Например, при составлении планов социально-экономического развития государства мероприятия разрабатываются по следующим направлениям:

• финансовая, денежная и ценовая политика;

• структурная политика;

• аграрная политика;

• социальная политика;

• региональная экономическая политика;

• внешнеэкономическая политика.

Если перейти на другой уровень, то внутри каждого направления можно выделить большое число направлений государственной политики. Например, в рамках общей социальной политики планируются мероприятия в таких областях, как занятость населения, пенсионное обеспечение, охрана здоровья, образование и др. Экономическая политика в свою очередь делится на промышленную, налоговую, тарифную, денежно-кредитную, ценовую, таможенную, инвестиционную и т.д.

Однако возможна классификация и разделение по другим критериям, что позволяет лучше понять характер отношений, существующих между участниками разработки и реализации политики, а также определить уровень конфликтности той или иной политики. При данном подходе выделяются такие виды государственной политики, как политика распределительная, перераспределительная, регулирующая, административно-правовая,стратегическая и антикризисная. Охарактеризуем их для наглядности в табличной форме (см. табл. 4).

|  |
| --- |
| **Характеристика видов политики по отношениям среды участников и уровню конфликтности** *Таблица 4* |
| *Виды политики* | *Отношения среди участников* | *Уровень конфликтности* |
| Распределительная | Взаимная поддержка и согласие | Низкий |
| Перераспределительная | Разногласия и конфликты | Высокий |
| Регулирующая | Соглашения и компромиссы | Средний |
| Административно-правовая | Взаимная поддержка | Низкий / Высокий |
| Стратегическая | Поддержка и компромиссы | Средний |
| Антикризисная | Сотрудничество и поддержка | Низкий / Высокий |

*Распределительная политика* связана с действиями органов власти по распределению соответствующих материальных благ и выгод среди различных групп населения: социальные программы, образование, наука и др.

*Перераспределительная политика* означает, что определенные ресурсы передаются от одной группы населения к другой путем налогов, тарифов, трансфертов и др.

*Регулирующая политика* включает в себя действия органов государственного управления по регулированию различных видов деятельности: экономическое регулирование, защита потребительского рынка, и др.

*Административно-правовая политика* связана с нормотворческой деятельностью и функционированием государства.

*Стратегическая политика* охватывает взаимоотношения с зарубежными государствами и включает иностранную и оборонную политику.

*Антикризисная политика* проводится государством в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств, которые требуют специальных действий.

Вполне логично, что наиболее острые разногласия возникают при проведении перераспределительной политики, когда финансовые, материальные или иные ресурсы берутся от одной социальной группы и передаются другой. Иная ситуация складывается при распределительной и часто при стратегической и антикризисной политике, когда удается достичь согласия и наладить сотрудничество и поддержку данного курса среди различных социальных и политических групп. Естественно, все эти аспекты необходимо учитывать при разработке государственной политики, дабы быть готовым к различным формам действий и заранее оценить все возможные риски и ее последствия.

Существует несколько **теоретических подходов к изучению государственной политики,** позволяющих с различных позиций и точек зрения проводить общий анализ государственной политики. Всё они дают определенную систему координат, которая необходима в качестве отправной точки для любого научного исследования деятельности органов государственной власти по выработке политической линии в данной общественной сфере. Основные из этих подходов представлены следующими школами.

1. *Институционализм,* рассматривает госполитику как результат деятельности государственных институтов (правительство, парламент, бюрократия, судебные органы и др.), использующих определенные административные процедуры.

2. *Концепция политического процесса* представляет госполитику как результат политической деятельности, имеющей фиксированные ступени и этапы (определение проблем, постановка целей, формирование политики, легитимация, выполнение, оценка и мониторинг) в процессе решения общественных проблем.

3. *Теория групп* оценивает государственную политику как результат групповой борьбы, конфликта между различными группами в обществе и правительстве и поиска консенсуса по конкретным вопросам политики.

4. *Теория элиты* рассматривает государственную политику как результат предпочтения и выбора политической и административной элит.

5. *Теория рационализма* рассматривает государственную политику как результат деятельности по достижению оптимальных общественных целей на основе разработанных технологий управления.

6. *Теория инкрементализма (постепенности)* - государственная политика как последовательная и поэтапная деятельность государственной бюрократии по медленному изменению существующего положения дел, т.е. небольшие вариации по изменению прошлого состояния.

7. *Теория игр* - государственная политика как рациональный выбор в конкурентной борьбе двух наиболее влиятельных сторон в обществе или правительстве.

8. *Теория общественного выбора* - государственная политика как результат деятельности индивидов на основе осознания собственных интересов и принятия соответствующих решений, которые должны принести им определенную выгоду.

9. *Теория открытых систем —* государственная политика как результат ответа политической системы на запросы и нужды соответствующих структур и факторов внешней среды.

Если подходить к государственной политике как к постоянному политическому процессу, а данный подход является одним из наиболее используемых и популярных, то акцент в этом случае делается на *целях, содержании действий, характеристиках участников и результатах государственной прлитики.*

Особенно большое значение имеют правовые и моральные аспекты государственной политики, что важно, например, для России, находящейся в условиях переходного периода.

Наиболее важные **характеристики государственной политики,** которыми она должна обладать в целом, сводятся к необходимости отвечать следующим показателям:

• реагировать на изменения, происходящие в обществе и государстве;

• иметь комплексный характер и рассматривать любую проблему во взаимосвязи с другими проблемами;

• быть эффективной и результативной;

• пользоваться доверием населения.

Государственная политика может разрабатываться и реализовываться на нескольких уровнях в зависимости от масштаба решаемой проблемы или охвата общественной сферы Этот уровень определяет цели и стратегию политики, характер участвующих организаций и индивидов, методы осуществления и последствия. Обычно выделяют три уровня государственной политики:

• макроуровень в глобальных масштабах страны, группы стран;

• метауровень, относящийся к отдельным сферам и направлениям;

• микроуровень, затрагивающий решение локальных проблем.

Кроме того, выделяют также общегосударственную, региональную и местную политику. Понятно, что грань между ними весьма условна так, например, общенациональная государственная политика предполагает ее доведение до нижних звеньев государственной власти и возможность непосредственно влиять на конкретных граждан государства.

Важное значение имеет контекст государственной политики, и в первую очередь те многочисленные факторы внешней среды, которые влияют с различной степенью интенсивности на ее разработку и реализацию. Во-первых, выделяют *общую среду:*

• экономическую систему (производство, распределение, уровень инфляции, занятость, налоги и др.);

• социальную систему (социальная структура, национально-этнические и религиозные группы, демографическая структура, ценности и нормы поведения и др.);

• политико-правовую систему (разделение властей, структура политической власти, политическая культура, законодательство и др.);

• технологическую систему (развитие науки и технологий, система управления инновациями, информационные технологии и др.).

• международную систему (внешняя политика, геополитическая ситуация, уровень сотрудничества или конфликтности с иностранными государствами и др.).

Каждый из этих компонентов имеет свои характеристики, среди которых наибольшее значение имеют *степень сложности и уровень стабильности.*

Во-вторых, это *внешние факторы,* которые могут напрямую воздействовать на государственную политику. Среди них выделяют:

*1) Политические факторы:*

• группы интересов и лоббистские организации;

• политические партии;

• средства массовой информации;

• общественное мнение;

• различные группы элит (финансовые, региональные и др.);

*2) Институциональные факторы:*

• законодательные (представительные) органы власти;

• органы исполнительной власти (федеральные, региональные, местные);

• судебные и контрольные органы;

*3) экономические факторы:*

• экономические программы;

• материальные и финансовые ресурсы;

*4) социальные факторы:*

• социальные ценности и нормы;

• профессиональная этика и традиции;

*5) технологические факторы:*

• инновационные технологии;

• распространение продуктов и услуг.

Эти факторы внешней среды обладают неоднородным потенциалом, их влияние или давление может проходить в различных формах, иногда в соответствии с официальными процедурами, часто на основе неформальных отношений, иметь различные результаты и последствия.

В-третьих, это *внутренние факторы и силы,* которые проявляются внутри государственных органов, непосредственно вовлеченых в процесс разработки и осуществления государственной политики.

В общем плане развитие демократии требует установления между государством и гражданским обществом разнообразных и многочисленных связей, так как каждая сторона выполняет определенные функции и задачи в регулировании социальных процессов. Государственная власть регулирует различные общественные сферы или управляет ими, но в то же время гражданское общество обладает большими возможностями влиять на власть и политику, которую она проводит, используя свои институты (партии; группы интересов, СМИ, общественных лидеров и т.д.).

Механизм *контроля и консультирования* играет важную роль в разработке государственной политики в различных сферах общественной жизнедеятельности демократических государств, так как граждане могут влиять на органы государственной власти или непосредственно, например, через выборы, референдумы, путем прямых действий, или косвенным путем, посредством партий, групп интересов, средств массовой информации или общественного мнения.

В процессе анализа государственной политики особое внимание требуют к себе учет *исторических особенностей* развития российской государственности и присущей государству на всех исторических этапах патерналистской направленности деятельности органов государственной власти. Много характерных особенностей имеют стиль работы государственной бюрократии в России и система ценностей, сформировавшаяся на протяжении многих десятилетий и влияющая на психологию и гюведение как руководителей, так и служащих государственного аппарата.

Естественно, необходимо учитывать *конституционную основу* государственной политики, структуру и особенности функционирования всей системы государственного управления и особенно характер федеративных отношений в стране на данном этапе.

Большое значение имеют качественные характеристики *общественного капитала,* который представляет собой неформальные правила и нормы в обществе, долговременные отношения, существующие между социальными классами и группамирих способность скоординировать действия и политику на общее благо.

Формирование политики является одним из важных этапов, так как от его правильности и точности зависит успех реализации политики и полученные результаты. Разработка государственной политики начинается с определения основных целей и приоритетов государства в той области, которая нуждается в государственном регулировании и воздействии.

Вначале необходимо рассмотреть сами общественные проблемы и уяснить почему они становятся объектами деятельности государственных органов власти. Известно, что любая проблема возникает из тех *событий или явлений,* которые имеют место в реальной жизни и непосредственно влияют на социальные процессы в обществе. Если нет событий, то нет и проблем.

Причин или факторов, которые способствуют их возникновению, можно назвать довольно много. Это могут быть природные явления, социальные конфликты и процессы, научные теории и открытия и т.д. Проблемы могут появиться в результате действий самих органов государственной власти, особенно если они сильно расходятся с интересами общества и ведущими социальными тенденциями. Однако эти события приобретают форму проблемы для человека тогда, когда наступает разрыв между его *потребностями* и *возможностью* их удовлетворить, используя имеющиеся Ресурсы. *Проблему* можно определить как противоречие между постоянно

возникающими человеческими потребностями и возможностью общества их удовлетворить.

Сами проблемы обычно делят на *частные и общественные,* хотя это деление во многом условно и субъективно. К **общественным проблемам** можно отнести потребности, которые приобрели значимость для больших групп населения. Существуют два подхода выделения общественных проблем: на основе численности людей, которых они затрагивают, или с учетом поддержки, отклика, интереса населения к ним.

Одна из задач политической системы состоит в том, чтобы выявлять общественные проблемы и вырабатывать стратегию их решения. Если политики запаздывают с принятием мер по решению проблем, в частности, из-за неспособности их идентифицировать и выделить, то тогда они могут приобрести общенациональные масштабы и потребуются большие усилия и средства для ее решения. Понятно, что наличие какой-либо общественной проблемы не ведет автоматически к тому, что этой проблемой начинают заниматься органы государственной власти, т. е. необходим механизм, позволяющий ставить проблемы перед государством, чтобы они приобрели характер *государственных проблем.* Это неразрывно связано с другим, очень важным элементом государственного управления - постоянным составлением списка наиболее актуальных проблем или формированием *повестки дня,* что служит ориентиром для действий госаппарата.

Ограниченные ресурсы общества не позволяют заниматься решением всех проблем, поэтому выбирают лишь первостепенные. Процесс их определения для государства неразрывно связан с *политической борьбой,* в которой активно участвуют различные социальные слои общества, в том числе политики и чиновники.

В обществе имеются проблемы, которые являются *традиционными,* существуют продолжительное время и постоянно находятся в поле зрения властей (преступность, бедность, болезни и т.д.). Но в списке проблем появляются *новые,* с которыми общество раньше не сталкивалось и которые требуют принципиально иных решений.

На государственную политику влияет также *динамика* этих проблем, так как одни из них могут уменьшаться и терять свою актуальность, другие, наоборот, увеличивают свои масштабы и начинают угрожать социальной и политической стабильности государства, а третьи носят искусственный характер и навязываются определенными политическими силами, заинтересованными в том, чтобы эти проблемы привлекли внимание населения и властей.

Если рассматривать процесс выбора проблем и определение целей государственной политики как деятельность социальных слоев и групп, отстаивающих свои интересы (модель развития политики «снизу - вверх»), то основными этапами данного процесса являются:

*1) восприятие и выделение* проблем социальными слоями населения и государственными органами власти;

*2) объединение и организация* социальных слоев, которые не только осознали эти проблемы, но и проявляют заинтересованность в их решении путем создания своих организаций и структур;

3) *представительство и участие,* т. е. деятельность, связанная с желанием социальных слоев или организованных групп (групп интересов) непосредственно участвовать в разработке и осуществлении государственной политики в определенной области на ее различных этапах.

Однако возникает вопрос о том, обладают ли эти группы достаточными знаниями о сущности и причинах возникновения данной проблемы, а также о путях и средствах ее решения, исходя из имеющихся ресурсов, в рамках принятого законодательства и существующих моральных норм.

В демократическом государстве имеется множество каналов и механизмов, позволяющих доводить до власти список актуальных проблем через политические партии, СМИ, группы интересов и т.д. Существует несколько факторов, способствующих привлечению внимания государства к общественным проблемам, т. е. к явлениям или событиям, которые воспринимаются населением как требующие внимания всего общества, так чтобы они стали государственными проблемами, т. е. потребовали конкретных действий органов власти. Это такие факторы, как:

• *важность и серьезность проблемы для общества и государства;*

• *внимание к ней большого числа людей, выступающих за ее решение;*

• *наличие варианта легкого решения проблемы.*

Таким образом, анализ процесса постановки и определения проблем перед государством предполагает изучение следующих компонентов;

• *событий или явлений, затрагивающих интересы общества или власти;*

• *организаций и групп, обладающих соответствующими ресурсами и влияющих на проблему;*

• *степени участия и вовлечения этих групп и организаций в процесс разработки государственной политики;*

• *структуры политического процесса и механизмов обратной связи.*

После выделения и осознания важности общественных проблем, государственные органы власти должны провести анализ этих проблем, который в общем сводится к ответу на вопросы: кто, что, когда, где, почему и как? Для этого необходимо:

• определить содержание и характер проблемы;

• выявить границы и масштаб проблемы;

• определить и уточнить основные цели и задачи политики в этой области;

• провести анализ факторов (переменных), влияющих на проблему;

• исследовать политику в этой области и современное законодательство;

• изучить потенциальные выгоды и потери для различных социальных групп и участников реализации политики;

• классифицировать проблемы для уточнения областей решения;

• выделить аспекты проблем, которым надо уделить главное внимание; •^определить цели и направления разрабатываемой государственной политики.

Это является первоначальным этапом, за которым обычно следуют другие шаги в рамках работы государственного аппарата по анализу общественных проблем, что позволяет изучить следующие вопросы:

• *как возникают проблемы;*

• *как они выделяются в политике;*

• *какие возможны действия по их решению;*

• *каковы приоритеты действий;*

*• какой должна быть система их решения.*

Этап определения и анализа проблем, без сомнения, является одним из самых важных и ответственных, так как от его результатов зависят направление и эффективность дальнейших действий государственной власти. Здесь необходимо определить характер проблем, а именно:

• истинные и ложные проблемы (проблемы-фантомы);

• проблемы-причины и проблемы-следствия (симптомы);

• главные и второстепенные проблемы.

Необходимо проблемы классифицировать и выявить все аспекты взаимоотношений между ними, чтобы на основе проведенного исследования можно было построить *«древо проблем»,* начиная с главной проблемы и переходя затем к проблемам первого, второго и последующих уровней.

На основе уяснения значимости и необходимости, решения общественных проблем происходит определение целей и приоритетов государственной политики. Из всего списка проблем, стоящих перед государством, необходимо выделить *приоритетные,* что всегда представляет довольно сложную задачу, учитывая групповые и общенациональные интересы, которые за ними стоят. Постоянно возникают вопросы: что делать в первую очередь? какая проблема является наиболее важной? куда направить основные финансовые ресурсы? Власть может действовать, исходя из конъюнктурных соображений, когда главное значение приобретает вопрос быстрого решения проблем, при этом основную роль играют текущая ситуация, общественное мнение или политическая мода; либо опираясь на стратегические цели и определенные ценности: безопасность, стабильность, демократию и др.

Ситуация усложняется тем, что имеются традиционные пристрастия к определенным проблемам отдельных влиятельных групп и слоев общества, заинтересованных в их решении, которые они пытаются выдвинуть на первый план, что позволяет извлечь из этого выгоду и получить преимущество перед другими слоями.

Постоянной задачей правительства является *рационализация* государственной политики, что означает определение круга приоритетных отраслей, сфер и проблем, которым необходима государственная поддержка и стимулирование на основе заданных критериев - экономических, социальных и др.

Главными являются три вопроса:

*можно ли объективно определить приоритеты и какова роль политических факторов?*

*можно ли измерить приоритеты и какие методы являются наиболее надежными?*

*как практически определить приоритеты и кто должен это делать?*

*К* вопросу определения приоритетов возможно несколько подходов, реализуемых в работе органов государственной власти.

 1. *Политический подход.* Выбор приоритетов происходит в процессе политической борьбы между различными партиями и группами и зависит в первую очередь от таких факторов, как расстановка политических сил, характер отношений между ними и обществом, глубина конфликта интересов и особенность политической культуры. Большое значение имеет при этом учет особенностей «политического цикла» в данный период времени, так как начало избирательной кампании может существенно повлиять на приоритеты политики.

*2. Субъективный подход.* Приоритеты выбираются в результате иррационального поведения, в основе которого лежит разрыв между определенными стандартами, нормами и восприятием существующей ситуации структурами и индивидами, которые должны и имеют возможность сделать выбор. Здесь на первый план выходят такие показатели, как а) восприятие и осознание ситуации и б) стандарты или нормы, имеющие отношение к данным проблемам, что в целом позволяет изменять приоритеты путем воздействия на сознание и психику политиков или социальных групп.

3. *Объективный подход.* С целью избавления от субъективизма и политиканства часто, особенно при решении конкретных вопросов, применяют набор количественных показателей, позволяющих более объективно подойти к этому вопросу и рационально оценить важность проблем или целей. Эти показатели могут быть самыми различными, но в общем они должны учитывать: а) серьезность и неотложность проблемы для общества, т.е. степень расхождения с существующими нормами и стандартами; б) степень вовлеченности населения в эту проблему, скольких людей прямо или косвенно затрагивает эта проблема и каков уровень социальной напряженности; в) последствия данной проблемы для различных областей человеческой жизнедеятельности в краткосрочной и долгосрочной перспективе, если эту проблему не решать; г) объем ресурсов, затрачиваемых на ее решение. Например, приоритеты в научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработках (НИОКР) могут устанавливаться по таким показателям, как:

• *актуальность проблемы (высокая, средняя, низкая, неопределенная),*

*• уровень вероятности реализации в установленные сроки,*

*• препятствия на пути реализации (экономические, технические и др );*

• *необходимость привлечения зарубежных партнеров;*

• *сравнение уровня НИОКР по данной тематике с зарубежными странами (выше, равен, ниже)*

В общем плане выделяются две группы факторов, влияющих на выбор приоритетов в государственной политике. Во-первых, это результаты, которые могут быть получены при решении проблемы, а также перспективы развития ситуации в данной сфере; во-вторых, - наличие необходимых ресурсов и их экономия при решении проблемы. Правительство должно постоянно заниматься регулированием приоритетов и оптимизацией их ресурсного обеспечения.

Выбор приоритетов неразрывно связан с процессом определения основных целей государственной политики в данной области, что является одной из важнейших задач органов государственного управления и состоит в том, чтобы точно знать, куда идти и чего необходимо добиться в конце этого пути. Общую стратегию внешней и внутренней политики в Российской Федерации определяет Президент РФ. Он же ставит общие цели перед федеральными органами исполнительной власти, в частности, в своем ежегодном послании к Федеральному Собранию РФ. Правительство РФ определяет конкретные цели и стратегию государственной политики в отдельных областях. Парламент РФ также принимает в этом участие, обсуждая актуальные проблемы, в ходе принятия бюджета или законодательных актов, относящихся к отдельным сферам государственной политики.

Общий **механизм определения политических целей и приоритетов** в демократическом обществе представляет собой сложный процесс, характеризующийся не только формальными, но и неформальными отношениями и связями между различными государственными и общественными структурами. Помимо парламента, правительства и государственной администрации в определении целей и направлений государственной политики активное участие принимают политические партии, научные центры и институты, группы интересов, СМИ. Все это усложняет проблему нахождения *социального консенсуса* среди различных политических и социальных сил по данному вопросу в условиях *политического плюрализма.* Большое значение имеет также позиция избирателей, на которую ориентируются политические и государственные лидеры.

Если позволяют условия и имеются соответствующие ресурсы, при разработке политики стремятся предложить несколько *альтернативных вариантов* решения проблемы, которые затем оцениваются по заранее выбранным критериям. Важность определения альтернатив состоит в том, что при их анализе учитывается весь спектр мнений и суждений, а также создаются предпосылки для выбора оптимального пути решения проблемы. Причем альтернативный выбор может быть сделан на всех этапах развития государственной политики: от выбора целей до методов оценки результатов политики.

**Критерии выбора альтернатив государственной политики** могут делиться на следующие группы:

*экономические показатели,*

*социальные показатели;*

*политические показатели;*

*технические показатели,*

*показатели результативности.*

Один из самых трудных моментов - поиск и определение альтернативных вариантов. Здесь в качестве *источника* могут служить:

• опрос экспертов и целевых групп;

• изучение и обзор литературы;

• научные исследования и эксперименты;

• обобщения и классификация фактов и явлений;

• сравнительный анализ и аналогии;

• сравнение с идеальной моделью;

• мозговая атака и т.д.

После того как определены и разработаны альтернативные варианты решений или политики, предстоит *выбрать основной вариант,* что является непростой задачей. Решение о выборе определенной альтернативы зависит от критериев, на основании которых он делается. Существует несколько методик, позволяющих выбрать окончательный вариант, как-то:

• сравнить все альтернативы по издержкам и выгодам;

• определить основной вариант на основе согласия большинства политических или социальных групп;

• выбрать путем голосования (референдума), в том числе используя технологии решения при конфликтных ситуациях;

• проранжировать цели, результаты и оценить альтернативы с точки зрения потребителей;

• выбрать решение, с которым согласно подавляющее большинство граждан.

Все чаще при разработке политики государственные органы прибегают к помощи экспертов, создавая при министерствах специальные советы или

аналитические отделы. Профессия и *аналитика и эксперта* находятся в числе самых перспективных, и они начинают играть все большую роль при принятии решений на всех уровнях государственного управления.

Методы и модели, применяемые в *политическом анализе,* имеют много разновидностей и направлены на оказание помощи руководителям при принятии решений и разработке государственной политики. Суть **политического анализа** состоит в том, чтобы, используя междисциплинарные методы, изучить существующую проблему, совокупность условий и факторов, ее вызвавших, сформулировать несколько альтернативных вариантов политики, по мере возможности объективно их оценить и предложить лучший вариант решения проблемы с учетом поставленных политических целей.

В центре политического анализа находятся процесс принятия решения и изучения всего комплекса вопросов, связанных с данной проблемой, а также действий политических и социальных групп, прямо или косвенно вовлеченных в разработку политики, чтобы на основе тщательного изучения последствий различных вариантов можно было выбрать оптимальный путь. Здесь берется во внимание то, что разработка государственной политики является прежде всего политическим процессом и необходимы ее анализ с точки зрения решения общественных проблем и оценка ее эффективности с учетом потребностей общества и экономики, а также понимание тех ограничений, которые накладывает на нее существующая политическая ситуация и социально-экономическая среда.

Основы политического анализа состоят в том, чтобы, во-первых, провести анализ проблем, во-вторых, предложить стратегию и программу их решений. Ниже на рис. 5 приведены основные элементы, составляющие содержание политического анализа проблем и их решений.

Широко используются методы *статистики, математической оптимизации, эконометрики, теории принятия решений* и прежде всего методы *регрессионного анализа,* позволяющие установить следственно-причинные связи между двумя или более переменными. Регрессионный анализ помогает установить диагноз политической проблемы и оценить последствия государственных решений.

От политических аналитиков требуются разнообразные знания и навыки, а также умение работать с руководителями и ведущими специалистами. Они должны:

• собрать и обобщить информацию, провести анализ, оценить различные альтернативы и передать все это заказчику;

• понимать современные тенденции-и перспективы, чтобы рассматривать анализируемые проблемы в комплексе, а не изолированно;

• владеть техническими методами анализа (эмпирического, экономического, институционального) для прогнозирования и оценки альтернатив;

• разбираться в сущности политического и организационного поведения основных участников процесса разработки государственной политики и уяснить, как они на нее влияют;

• знать и придерживаться определенных этических норм и стандартов в своей профессиональной деятельности.

Особое внимание при политическом анализе уделяют изучению *акторов политики,* как-то:

• *анализ всех структур, организаций и личностей, вовлеченных в процесс разработки и осуществления государственной политики;*

• *изучение их отношения к проблеме и мотивация деятельности;*

• *основные ресурсы, которыми они обладают;*

• *способность эффективно использовать эти ресурсы;*

• *общий механизм принятия государственных решений;*

*• разработка и оценка различных вариантов их действий.*

Сложные процессы, происходящие в современном обществе, вызывают увеличение количества опасностей, связанных с природными, финансовыми, политическими, экологическими и другими видами рисков. Реализация государственной политики или программ может сопровождаться целым рядом негативных факторов, оказывающих прямое или косвенное влияние на результаты деятельности. Поэтому одновременно с принятием решения целесообразно провести анализ всех потенциальных **политических рисков** и разработать защитные меры по уменьшению уровня рисков во время реализации политики, а также по лучшему использованию существующих, хотя и рискованных, возможностей и альтернатив.

*Риск -* это потенциальная возможность различных по характеру и содержанию потерь или ущерба в результате определенных действий. Как правило, риск связан с деятельностью в условиях неопределенности и необходимости сделать выбор, когда в результате этих действий возможны отклонения от выполнения поставленных целей или появление нежелательных последствий и результатов.

В целом риски, возникающие при принятии решений или разработке альтернатив, в политике связаны с тремя элементами: *изменениями* в определенных объектах или процессах (сознании, мнении, месте, предмете и др.), возможностью *выбора* действий и планов, *будущим развитием* событий или процессов. Сами риски наиболее возможны только в условиях неопределенности, когда на процесс или деятельность могут оказывать влияние различные по своему составу и характеру силы и факторы, выявить и оценить которые довольно трудно, а иногда и невозможно.

Имеется несколько типов неопределенности:

• *структурная неопределенность,* когда отсутствует информация о данной системе в целом, явлении, событии, их основных показателях;

• *неопределенность измерения,* т.е. невозможность точно определить или измерить показатели и характеристики, описывающие систему;

• *неопределенность результата,* т.е. невозможность точно предсказать конечный результат и все последствия действий.

Из этого следует, что неопределенность в первую очередь - отсутствие достаточно полной информации о прошлых, настоящих и особенно будущих событиях, тенденциях, "условиях и ценностях, что непосредственно влияет на деятельность организаций или индивидов. Поэтому одним из основных средств по понижению уровня риска является уменьшение неопределенности во внешней и внутренней среде. Обычно с риском всегда связывают потенциальные потери, когда происходит ухудшение состояния системы, но это несколько ограниченный подход, так как надо учитывать также и потерянные возможности и упущенные выгоды, если события будут развиваться по другому сценарию, ведь иногда рискованное решение может принести весьма большую пользу, выгоду. Этот подход позволяет иметь более полное представление о всех потенциальных рисках, чтобы затем приобрести определенные выгоды. Заметим, что во многом восприятие рисков носит *субъективный характер.* Человек может осознавать или не осознавать риск, преувеличивать опасность или, наоборот, приуменьшать, что также влияет на его намерения и поступки.

Так как современное общество часто называют *«обществом постоянных рисков»,* для государственных деятелей важно умение адаптироваться к опасностям и рискам при проведении политики или принятии решения в условиях нарастания политической и экономической неустойчивости в мире. Чтобы оценить риски, требуются специальные знания и навыки, поэтому в последнее

время появилось много консультативных центров, которые занимаются изучением различных рисков. Для защиты от рисков необходимо создать **механизм выявления и управления рисками,** т. е., во-первых, провести углубленный и обстоятельный анализ рисков, во-вторых, разработать систему управления рисками. В общем этот механизм должен включать два основных элемента:

1) выявление и анализ факторов риска;

2) управление и предупреждение рисков.

Анализ рисков позволяет определить области потенциальных рисков, критические факторы рисков, классифицировать их и оценить негативные последствия. Все это предполагает три этапа действия:

• *определение рисков;*

• *измерение рисков;*

*• оценка рисков.*

В процессе анализа основное внимание уделяется определению *зон,* или *областей, рисков* (в том числе финансовая, политическая, социальная, военная, природная и др.) и выявлению всех *факторов риска,* связанных с деятельностью определенных объектов или внешними обстоятельствами. Целесообразно все факторы риска разделить на основные и дополнительные, известные и малоизвестные. Это позволит их классифицировать и приступить к *анализу* выявленных факторов. Обычно в целях экономии исследуются прежде всего *основные* или *критические факторы риска.*

Важное значение имеет изучение предпосылок повышенного риска при принятии решения, которые можно сгруппировать в следующие блоки:

• отсутствие информации;

• отсутствие контроля;

• недостаток времени.

Чтобы оценить риски, необходимо выбрать *критерии или показатели рисков* (прибыль, издержки, результаты и др.). Затем определить *уровень риска* (большой, средний, малый) и сравнить риски по нескольким альтернативным вариантам государственной политики или принимаемым решениям. Иногда все риски относят к трем группам в зависимости от степени убытков или ущерба: *приемлемый уровень риска, критический уровень риска, катастрофический уровень риска.*

Существуют две модели факторного анализа риска: *линейная и нелинейная.* Чаще всего используют линейную модель, при которой изучается непосредственное влияние факторов риска на данный процесс или объект и рассчитываются негативные последствия. Нелинейная модель является более сложной, так как учитываются также взаимодействия между различными факторами рисков, что значительно затрудняет их анализ, хотя и позволяет оценивать уровень риска более точно. Для классификации рисков иногда удобно пользоваться табл. 5.

|  |
| --- |
| Классификация рисков *Таблица 5* |
| Потенциальные факторы появления рисков | Вероятность появления рисков | Возможные потери |
| **Pi****Р2**Рз | а2 аз | **Х| \*2**х3 |
| Рп | ап | **Хп** |

В конечном итоге после проведения анализа рисков по каждому из альтернативных вариантов решения и оценки уровня рисков выбирается оптимальный вариант решения. Таким образом, последовательно определяются:

• область и совокупность факторов рисков;

• характер и содержание рисков;

• вероятность рисков;

• возможные потери и негативные последствия;

• средства предотвращения или уменьшения потерь от рисков;

• оценка рисков при альтернативных вариантах решения;

• определение вариантов с наименьшими рисками и потерями;

• выбор оптимального варианта.

На следующем этапе, когда определены и изучены потенциальные риски, встает задача по *управлению рисками,* т.е. возникает потребность в формировании защитного механизма и разработке альтернативных действий, что позволяет не только их заранее выявлять, но и принимать меры по их локализации и предотвращению на различных стадиях процесса.

Управление рисками включает три этапа:

• *разработку плана по управлению рисками и выбор стратегии;*

• *формирование механизмов предотвращения рисков;*

• *контроль и мониторинг рисков.*

Так, перед руководителем имеется несколько стратегий уменьшения рисков, которые он может выбрать, включая:

• овладение ситуацией риска;

• предотвращение или сведение риска к минимуму;

• финансирование и возмещение затрат по убыткам;

• перенос риска на других или взятие его на себя.

Возможны также создание защитного механизма от опасностей, воздействие на факторы рисков для их ликвидации, адаптация к проявлениям внешней среды и др. Данный выбор во многом зависит от уровня риска и ситуации, которая может характеризоваться:-

• отсутствием риска;

• минимальным риском;

• стандартным риском;

• особым риском;

• риском выше стандартного.

Если риск превышает стандартные показатели, то необходимо предпринимать соответствующие меры. Для государственных руководителей в качестве ориентиров при формировании системы управления рисками могут служить вопросы:

- что может идти неправильно?

- как и когда я узнаю об этом?

- что надо делать для предотвращения нежелательного развития событий?

- каковы должны быть действия, когда произошел сбой или была допущена ошибка?

После того как выбрана стратегия и определены необходимые мероприятия, принимаются решения во вопросу создания механизма управления рисками и осуществляется контроль за ситуацией. С учетом сложной и неопределенной обстановки в России умение анализировать и управлять рисками является одним из важных навыков руководителей любого ранга, позволяющим принимать оптимальные решения и проводить гибкую политику.

### Литература

*БурдьеП.* Социология политики. -М., 1995.

Введение в государственное управление. В 3 кн. - М., 1998.

Моделирование социальных процессов. - М., 1993.

*Ракитский Б. В.* Концепция социальной политики для России. - М., 1998.

*Ходов Л.Г.* Основы государственной экономической политики. - М., 1997.

*Brewer G., DeLeon P.* The foundations of policy analysis. IL. The Dorsey Press, 1983.

### § 2. Механизм реализации государственной политики

*Искусство политики — это искусство*

*делать так, чтобы каждому было*

*выгодно быть добродетельным.*

*К. Гельвеций*

*Лучшее правило политики не слишком управлять.*

*Жан Поль*

Реализация государственной политики: механизм реализации, участники реализации, процесс реализации - целевые программы - мониторинг - оценка реализации государственной политики: типы оценок, оценочные исследования - анализ влияния

Часто бывает, что хорошо продуманная и разработанная политика не приносит ожидаемых результатов по причине ее плохого исполнения. Поэтому невозможно отделить разработку государственной политики от ее реализации, так как еще на подготовительном этапе необходимо учитывать и анализировать то, в какой степени планы и программы реализуемы в конкретных условиях. Кроме того, на всех этапах - разработки, реализации, оценки - существуют общие проблемы, которые необходимо изучать и решением которых лучше заниматься. Еще один вывод, следующий из опыта многих стран, состоит в том, что большую роль играет политическая среда, в которой реализуется данная политика, в том числе уровень сотрудничества между политиками и администраторами, центральными и местными структурами; степень поддержки политических лидеров и т.д.

Из этого следует, что проведение в жизнь государственной политики является сложным процессом, объединяющим как политическую, так и административную деятельность. Необходим более широкий взгляд на происходящие процессы, и большой ошибкой являются попытки свести реализацию политики к технологическим и административным аспектам.

Реализация государственной политики - это постоянный, динамичный процесс достижения поставленных целей, в котором принимают участие различные органы государственной власти и институты гражданского общества. Реализация начинается сразу же после одобрения и легитимации государственной политики или отдельной программы и является основным видом деятельности государственного аппарата.

Составной частью осуществления государственной политики является определение *механизма* ее *реализации,* включающего совокупность средств, методов и ресурсов, обеспечивающих выполнение планируемых мероприятий в соответствии с поставленными задачами. Механизм реализации состоит из комплекса мероприятий:

• *организационно-управленческих;*

• *нормативно-правовых;*

• *финансово-экономических;*

• *социально-психологических.*

Существуют *три методологических подхода* к проблеме реализации государственной политики, рассматривающих этот процесс с различных позиций.

Во-первых, реализация как *линейный процесс.* При этом основными организационными условиями успешного выполнения являются:

1) ясные *цели* деятельности и *стандарты выполнения* функций;

2) наличие необходимых *ресурсов:* финансовых, материальных, информационных, человеческих и т.д.;

3) эффективные *организационные структуры;*

4) разработанные *правила, процедуры и инструкции,* координирующие и регламентирующие деятельность организаций и их отношения с властными структурами;

5) развитые *коммуникации* и *система координации* деятельности различных структур, вовлеченных в процесс осуществления политики, в том числе:

- исполнительной и законодательной власти;

- центральной, региональной и местной властей;

- самих федеральных органов исполнительной власти;

6) *мотивированный* и *квалифицированный* персонал.

Во-вторых, реализацию можно рассматривать как комплекс действий различных государственных структур, связанных с *адаптацией* всех участников, и в первую очередь высших руководителей, на всем протяжении осуществления политики к условиям и задачам, которые приходится решать, с умением согласовывать свои интересы и формировать партнерские отношения. Здесь большую роль играют информационные системы и каналы обратной связи, позволяющие узнавать о происходящих событиях и полученных результатах и «а их основе регулировать свою деятельность, исходя из миссии и целей организации или индивида.

В-третьих, реализацию можно представить как *деятельность* по определенным правилам как формальным, так и неформальным, которые установлены в самом начале или формируются участниками осуществления политики на основании накопленного опыта. Следование им при разработке стратегии и тактики, управлении и контроле позволяет определять роль каждого участника и быстрее реализовывать цели организации. Важное значение в этом случае имеет организационная культура, существующая в организациях и влияющая на характер отношений между их членами.

Так как процесс реализации представляет сложную и разностороннюю деятельность и охватывает различные области, то в него вовлечены многие участники, поэтому возникает вопрос о необходимости их классифицировать и разделить на отдельные группы. Очевидно, что эффективность реализации зависит не только от реалистичности поставленных целей, но и от взаимодействия всех участников и организаторов данного процесса.

В целом выделяют следующие типы *участников реализации:* отдельные индивиды, организованные группы, государственные институты и организации. Последние обычно делят по двум критериям: уровню управления и характеру организации.

*Уровень управления:*

• федеральный;

• региональный;

• местный.

*Характер организаций:*

• центральные органы власти: президент и его администрация, правительство и его аппарат;

• законодательные органы власти: парламент и его структуры, депутаты;

• исполнительные органы власти: их руководители и сотрудники аппарата;

• судебные органы власти: суд, прокуратура;

• неправительственные организации: профсоюзы, группы интересов, частные компании и фирмы, СМИ, научные центры и совещательные органы.

Главную роль при осуществлении государственной политики играют органы исполнительной власти на всех уровнях, от центральных до местных структур. На втором месте обычно находятся неправительственные организации, которые непосредственно заинтересованы в реализации определенной политики и часто принимают в ней самое непосредственное участие. Остальные участники играют лишь эпизодическую роль, это относится и к органам представительной власти.

В России с 1990-х гг. наблюдается весьма характерное явление, связанное с тем, что повышается значение и становится более влиятельной роль групп интересов и одновременно формируется механизм привлечения граждан к участию в разработке и реализации государственной политики. Причем не только граждане проявляют желание участвовать в решении государственных проблем, но и сами правительственные структуры говорят о желательности и полезности укрепления связей с общественными и частнымц организациями и группами. Польза от установления таких связей очевидна. Неправительственные организации могут выступать в качестве:

• источника знаний, особенно при решении сложных вопросов, выдвижении новых идей и формировании обратной связи;

• средства мобилизации ресурсов;

• поддержки политической стратегии и отдельных программ.

Отдельные группы интересов могут создаваться и финансироваться самими государственными организациями с целью усиления своих позиций и проведения определенной политики. Таким образом, не только интересы отдельных социальных слоев или всего общества создают политику, но и опрег деленная политика может создавать группы интересов. Взаимоотношения между этими участниками схематично представлены на рис. 6.

Каждый из типов государственной политики порождает различную композицию, расстановку сил среди названных участников. Так, при распределительной политике обычно отсутствуют группы, активно выступающие против ее проведения. Иная ситуация складывается тогда, когда какая-либо группа населения несет потери и большие издержки в процессе осуществления политики или программы. Тогда органы исполнительной и представительной власти соответствующего уровня могут столкнуться с активным сопротивлением и сильным давлением со стороны этих групп.

В целом отношения между участниками могут иметь следующий характер, который определяют:

• *поддержка и сотрудничество;*

• *деловое партнерство;*

• *компромисс;*

• *конфликт.*

*Уровень конфликтности* при реализации государственной политики может быть высоким, средним и низким. Это важно учитывать, рассматривая *степень влияния* государственных и негосударственных структур на политику в отдельной сфере или в целом, а также отвечая на вопрос, является ли это влияние *постоянным* или носит *временный* характер.

***Процесс реализации*** политических целей начинается после принятия соответствующих законодательных документов и представляет собой конкретные действия и мероприятия государственных органов исполнительной власти. Для того чтобы эти действия были результативными и приводили к ожидаемым результатам, необходимо выполнение нескольких ниже перечисленных условий.

1. Законодательство должно точно определять границы и основные организационные и финансовые аспекты реализации государственной политики.

2. Исполнительные органы должны обладать необходимыми ресурсами и квалифицированными кадрами.

3. Государственная политика должна найти широкую поддержку среди социальных групп и лидеров общественно-политических организаций.

4. Государственная политика не должна вызывать социальных конфликтов и подрывать социально-экономические или политические основы государства.

В процессе реализации политики роль государственных органов власти состоит в том, чтобы.

• *получить необходимые ресурсы,*

• *разработать соответствующие планы и программы;*

• *организовать и скоординировать деятельность участников;*

*• осуществить мероприятия по достижению поставленных целей.* Ключевым составляющим успеха реализации государственной политики

являются отношения внутри системы государственного управления. Слабость реализации заметнее всего проявляется там, где отсутствует четкое разделение властных полномочий между различными органами власти.

Еще одним фактором успеха является *качество* разработанной политики, государственной программы или принятого решения. Поэтому введей даже специальный термин «реализуемость решения», означающий, что еще на этапе разработки рассчитывается вероятность реализации всех планируемых мероприятий с учетом влияния различных факторов.

Многое зависит от того, насколько точны задания и как их интерпретируют конкретные исполнители, особенно на низшем уровне управления, так как именно нижний слой чиновников занимается конкретной реализацией государственных решений. Причем установить контроль над этим слоем дон вольно трудно.

В числе инструментов, широко используемых в системе государственного управления, находятся разработка и реализация целевых программ. *Программный подход* иногда подвергают критике, ссылаясь на низкую отдачу от многих государственных программ по сравнению с затраченными средствами. Но здесь, наверное, необходимо вести речь о совершенствовании механизма разработки программ и управления ими, методов их оценки и мониторинга их реализации, а не об отказе от программ. Тем более, что использование программного метода позволяет сконцентрировать ресурсы для решения определенной проблемы, объединить усилия всех заинтересованных организаций и привлечь население к решению проблем, поставить долгосрочные цели и разработать стратегию на продолжительный период времени. Последнее весьма важно, так как решение многих общественных проблем растягивается на длительный срок из-за их сложности и масштабности.

**Целевые программы** - это инструмент государственного управления. Они увязаны по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления с комплексом научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития.

Эти программы направлены на достижение поставленных органами государственной власти целей и являются основным инструментом структурных преобразований в экономике и при решении важных социальных проблем.

При выборе проблем, которые целесообразно решать программными методами, используются несколько критериев, в том числе:

• существенная значимость мероприятий для страны или региона;

• принципиальная новизна и высокая эффективность программных мероприятий;

• невозможность решения рассматриваемых проблем с использованием рыночных механизмов;

• необходимость целевой координации межотраслевых связей в ходе реализации программных мероприятий.

Проект целевой программы состоит из нескольких блоков, как-то:

*1) содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами;*

*2) основные цели и задачи программы, сроки и этапы ее реализации,*

*3) система программных мероприятий;*

*4) ресурсное обеспечение программы;*

*5) организационно-экономический механизм реализации программы,*

*6) организация управления программой и контроль за ходом реализации;*

*7) оценка эффективности социально-экономических последствий программы;*

*8) паспорт программы.*

В приложении к проекту целевой программы даются:

— пояснительная записка; -бизнес-план с социально-экономическим и технико-экономическим

обоснованием;

- предварительная бюджетная заявка на ассигнования из государственного бюджета для финансирования программы на очередной финансовый год;

-лист согласования с заинтересованными органами исполнительной власти.

В органах исполнительной власти особое внимание уделяют разработке стратегического и оперативного планов и увязыванию их с целями и деятельностью представительной власти. Так, для создания оперативного плана проводят следующие действия:

• увязывают рабочий план с долгосрочными целями;

• определяют конкретные показатели выполнения;

• доводят планы до непосредственных исполнителей;

• определяют механизмы регулирования и обратной связи.

Чтобы оперативные планы были успешно выполнены, необходимо наличие нескольких условий, в том числе:

• *умелое и гибкое политическое руководство;*

• *соответствующие ресурсы, прежде всего человеческие и финансовые;*

• *грамотное управление и эффективные организационные структуры;*

*• мотивация персонала.*

Одним из эффективных методов, позволяющих еще на начальной стадии изучить вопросы результативности выполнения планов или программ, является *разработка сценария* их реализации политики или программы. В нем дается описание будущих событий и предвидится поведение основных участников. Обычно разрабатывают несколько сценариев при различных условиях и наличии благоприятных и негативных факторов. Суть разработки сценариев сводится к тому, чтобы определить основных участников реализации, выбрать конкретные правила или условия их деятельности, определить формы и характер действий и поведения участников, спрогнозировать npoмежуточные и конечные результаты.

Если проанализировать положение в области реализации государственной политики в России, то можно выделить несколько проблем, с которыми приходится сталкиваться на практике. Во-первых, достигается лишь

часть целей государственной политики, что относится ко всем ее областям, от социальной до экономической. Во-вторых, в реализации политики участвует много различных организаций, групп и личностей, что затрудняет процесс координации их работы. Кроме того, они имеют различные ценности и мотивы, что еще больше усложняет отношения между ними. В-третьих, они используют различные способы и методы осуществления государственной политики. В-четвертых, сильное влияние на реализацию государственных программ оказывает нестабильность и неопределенность федеративных отношений в стране.

Постоянные и динамичные изменения в общественной, внутригосударственной и международной жизни, а также появление новых потребностей у населения оказывают существенное влияние на государственную политику и приводят к ее модернизации. Здесь важно учитывать контекст, факторы изменений, события как катализаторы изменений, инициаторов, действия и результаты изменений государственной политики. Все эти параметры взаимосвязаны и последовательно влияют на действительность и результативность осуществляемой государством политики (см. рис. 7).

Помимо готовности руководителей к изменениям в политике важно принимать во внимание и готовность к переменам общества и его отдельных социальных слоев, особенно если новая политика затрагивает их интересы.

Важно учитывать и то, что способность руководителей успешно проводить изменения основана на двух факторах: аналитических способностях и управленческих навыках. Анализ необходим для разработки стратегии и определения целей и задач с учетом характера и запросов внешней среды. Управленческие качества необходимы вследствие того, что изменения в политике обычно растянуты на длительный период и связаны с планированием, руководством и убеждением. Поэтому для их реализации требуются использование *аналитических методов* и разработка *стратегии управления изменениями.* От степени новизны, глубины и масштабов преобразований зависит *степень сопротивления* изменениям, *степень сложности, неопределенности и риска* при проведении преобразований. Эта зависимость видна на диаграмме.

Диаграмма зависимости изменений и возникновения проблем, где оси:

х - степень глубины и масштаба изменений;

у — степень сопротивления, сложности, неопределенности и риска.

Таким образом, чем радикальнее и масштабнее преобразования, тем сильнее сопротивление, выше риск, сложность и неопределенность результатов и последствий изменений. Поэтому наибольшее количество проблем возникает при крупных нововведениях, которые требуют тщательной подготовки и создания определенных условий, позволяющих справиться с ними.

Если рассматривать инновации в рамках традиционной схемы спроса и предложения, когда они являются реакцией на сдвиги во внешней среде, то можно выделить два основных показателя. Во-первых, *потребности,* изменение которых создает мощный стимул для процесса обновления и нововведений в самых различных областях человеческой жизнедеятельности. Во-вторых, *новые продукты, товары и услуги,* призванные удовлетворить существующие потребности.

Одной из проблем, с которой сталкиваются все руководители, решившие осуществить нововведения, является консерватизм государственных структур, что связано со многими причинами, среди которых можно отметить:

— *монополизм государственных органов;*

*— отсутствие у руководителей и служащих достаточных стимулов для инноваций;*

— *трудности с критериями оценки деятельности государственных органов;*

*— наличие жесткой иерархической структуры;*

*— ограничения со стороны законодательства и т.д*

На рис. 8 приведена общая модель, позволяющая правильно оценить всю совокупность факторов, влияющих на готовность той или иной организации к инновациям, и основные этапы анализа ее инновационной восприимчивости. Следует сделать оговорку, что под организацией будем подразумевать в том числе государственные органы.

Таким образом, среди главных факторов, которые надо учитывать при организационных изменениях, выделяются следующие:

*-характер организационной структуры и управления;*

*- наличие ресурсов;*

- *позиция руководителей;*

*- состав и характер персонала;*

- *формы конкуренции и сотрудничества;*

*- формальная и неформальная система поощрения;*

*- методы и формы решения конфликтных ситуаций;*

- *коммуникации и система обратной связи;*

*- особенности организационной культуры (ценности и нормы).*

Так, имеются организационные структуры *с новаторской культурой,* которые ориентированы на использование новых методов в работе, терпимы к ошибкам и готовы к постоянному обучению. Если среди персонала организации преобладает *новаторская культура,* то изменения внутри нее протекают легко и быстро, без серьезных осложнений по сравнению с организациями, где распространена *бюрократическая культура,* имеющая консервативный характер.

Наступает время динамичных и глубоких изменений во многих сферах общественной жизни российского общества, поэтому государственные учреждения должны ориентироваться не на одноразовые нововведения, а на систематическое и постоянное *обновление своих организационных структур, методов и форм деятельности.* Успехи в их деятельности будут зависеть от того, насколько быстро и своевременно они смогут адаптироваться к новым условиям и потребностям общества.

Любая организация, заинтересованная в том, чтобы получать достоверную информацию о процессах, происходящих как во внешней среде, так и внутри нее, должна сформировать систему мониторинга. Ее основная задача состоит в том, чтобы контролировать процессы и выявлять благоприятные

возможности, и прежде всего сбои в работе или возникающие проблемы, для принятия своевременных мер. Можно сказать, что **мониторинг** - это специальная система управления, связанная с получением и анализом информации, включающая механизм реагирования на внешние угрозы и отклонения в работе организации. Это - своеобразная политика безопасности в организации, которая включает следующие элементы:

• *информационную систему;*

• ***аналитическую систему;***

**•** ***оперативную систему.***

В общем виде система мониторинга представлена на рис. 9.

При формировании системы мониторинга определяются его *цель, объект,* ***периодичность, субъект, этапы и методы.* Для того, чтобы мониторинг был** эффективен, необходимо его включение в систему управления, так чтобы те рекомендации и решения, которые принимаются в его структурах, доходили до руководителей, и более того, чтобы они имели возможность и были готовы принимать решения по вопросам стратегии организации, политики, содержания, мероприятий и т.д. Недаром в последнее время начал даже использоваться специальный термин *«мониторинговый менеджмент»,* т.е. управление системой мониторинга в организации или любой иной большой системе.

Первым элементом мониторинга является информационная система, позволяющая собирать и передавать необходимую информацию. Здесь основная проблема заключается в том, чтобы определить *минимум необходимой информации* для каждого подразделения, так как в противном случае может наступить «всемирный информационный потоп», который захлестнет организацию,

и в целях самозащиты она может вообще перестать реагировать на любые сообщения, как полезные так и ненужные.

Другим элементом является аналитическая система, куда поступает собранная информация. Здесь она анализируется, чтобы определить, в какой степени организация справляется с поставленными задачами и каков прогресс в достижении целей.

Основные работы связаны со сравнением и анализом деятельности организации по таким параметрам, как:

• *стандарты;*

• *время;*

• *сравнение работы подразделений.*

В результате анализа выявляются тип и форма отклонений в работе, их характер и влияние на достижение целей организации. Эти обобщенные данные поступают затем в оперативную систему, где вырабатываются рекомендации и решения о внесении изменений в стратегию, содержание работы, показатели оценок и систему мониторинга в целом. Затем рекомендации в виде оперативной информации или аналитических справок поступают к руководителю организации или подразделения, имеющему полномочия по принятию решения в данной области.

Говоря в целом о реализации политики или программ, можно определить несколько общих принципов, соблюдение которых позволяет улучшить этот процесс, это:

*1) уменьшение уровней управления и упрощение организационных структур;*

*2) создание эффективного механизма координации и тесное сотрудничество между участниками реализации политики;*

*3) предоставление определенной степени самостоятельности и автономии исполнительным организациям;*

*4) систематическая оценка результатов работы и совершенствования механизма подотчетности;*

*5) использование современных управленческих технологий и информационно-аналитических систем.*

Одним из основных элементов государственной политики, на который не обращают, к сожалению, достаточного внимания политические и государственные руководители, является ее оценка, так как очевидно, что должна быть система получения информации и обеспечения контроля за результатами и последствиями принимаемых решений и всей политики в целом. Без этого важного звена сильно снижается эффективность всей государственной политики и более того - без оценки предыдущей работы крайне затруднительно разрабатывать будущую стратегию и регулировать государственные программы.

Оценка реализации государственной политики - это совокупность механизмов и методов по изучению и измерению фактических *результатов* государственной политики или программ, *которые завершены или находятся в стадии реализации, для их совершенствования.*

Главная цель оценки состоит в том, чтобы собрать данные и провести анализ информации о конечных или промежуточных результатах, а затем использовать ее для:

• совершенствования политики или повышения качества принимаемых решений;

• определения результатов и последствий проводимой политики.

Например, в стране принято много различных социальных программ, под

которые государством выделяются большие финансовые средства, но часто никто не знает, какова реальная отдача от их реализации, в какой степени они помогли решению определенных социальных проблем. На практике редко когда дается полная оценка результатов выполнения этих программ. Короче говоря, всегда существует потребность в том, чтобы объективно оценить достижения и успехи в работе, а также возникающие проблемы и неудачи.

Существуют различные *типы оценок* разнообразных аспектов и сторон государственной политики, а также действий вовлеченных в процесс участников на всех этапах осуществления политики. К основным типам оценок государственной политики относятся:

*1) оценка процесса реализации;*

*2) оценка результатов;*

*3) оценка последствий;*

*4) оценка экономической эффективности.*

Задача состоят в том, чтобы дать оценку деятельности государственных структур, проводимой политике или реализуемым программам, результатам и последствиям политики или программ.

Выбор типа оценки и методов проведения оценочных исследований связан с несколькими обстоятельствами, которые зависят от таких факторов, как:

• цели оценки;

• интересы организации или отдельной группы лиц;

• политические условия;

• наличие необходимых ресурсов и времени.

Планирование и проведение работы по оценке результатов государственной политики в какой-либо общественной сфере требуют ответа на ряд сложных методологических проблем, среди которых можно назвать выбор показателей, применение количественных и качественных оценок, обеспечение точности и объективности проведения оценок, использование результатов оценочных исследований и др.

*Оценочные исследования* могут проводиться на всех этапах развития государственной политики, в том числе и до начала ее реализации. В этом случае они носят прогностический характер. Например, когда надо определить последствия осуществления различных альтернативных вариантов программ. Данные исследования позволяют проверить теоретические основы и предпосылки разработки программы, процесс, связывающий вход и выход программы, эффективность всех элементов программы и результативность альтернативных вариантов

Все формы оценочных исследований можно разделить на две группы.

1. *Научные исследования.* При этом используются различные научные методики, применяемые при изучении многообразных социальных явлений. Они позволяют получить достоверную и полную информацию, но требуют много времени, денег и привлечения квалифицированных специалистов. Чаще всего применяются следующие методы:

• социологические опросы (анкетирование и интервьюирование);

• наблюдение (открытое и скрытое);

• экспертные оценки;

• моделирование;

• применение контрольных групп;

• проведение экспериментов и др.

*2. Традиционные формы.* В реальной жизни чаще всего применяют традиционные формы оценок, которые близки к политическому или административному контролю за ходом принятых решений. К таким методам относятся:

• парламентские слушания;

• отчеты государственных руководителей;

• контрольные комиссии;

• государственный аудит;

• разработка бюджета, и др.

В целом процесс проведения оценочных исследований включает несколько этапов и предполагает разработку специальной программы, которая включает:

• *выбор оцениваемой государственной программы в определенной сфере;*

• *определение программных целей исследования и оценочных показателей;*

• *выбор стратегии проведения исследования, методов и средств оценки;*

• *подготовку базы данных, сбор информации и измерение;*

• *оценку результатов программы или политики в определенной сфере, ее*

*анализ;*

• *подготовку отчета;*

• *представление выводов и рекомендаций.*

Несмотря на различия в подходах и методах общая схема данных исследований заключается в попытке определить состояние какого-либо объекта или

явления *до и после* проведения запланированных мероприятий, и здесь возникает много вопросов методологического порядка: как и в каких показателях измерить произошедшие изменения? являются ли они следствием проведенных мероприятий или вызваны другими причинами? насколько она выполнима и можно ли ее провести объективно?

Одним из методов оценки результативности решения проблемы и эффект тивности проведенных мероприятий является изучение двух объектов: *контрольной и экспериментальной* групп. Контрольная группа представляет выбранный социальный объект, который не был охвачен мероприятиями, а экспериментальная группа испытала непосредственное воздействие данной программы или политики. Сравнение этих групп позволяет более или менее точно оценить влияние проводимой политики. В качестве основных показателей выбирают время исследования (до или после программы), количество объектов (контрольные и экспериментальные группы).

Результаты оценочных исследований обычно используют для решения следующих задач:

• создания обратной связи для улучшения действующей программы;

• дополнительной информации, помогающей принять решение при завершении определенного цикла программы: прекращение, модификация, расширение программы;

• информации для высших руководителей при решении о судьбе всей программы;

а также как средство влияния определенной группы на государственную политику.

Для лучшего понимания этого вопроса рассмотрим, например, как оцениваются государственные программы независимо от их содержания и области применения (см.рис. 10).

*Оценка выполнения* программ включает изучение методов управления, их эффективности, способностей и возможностей организационных структур справиться с поставленными задачами, способности мобилизовать имеющиеся ресурсы, компетентности руководителей и служащих и др.

*Оценка результатов* политики предполагает изучение того, в какой степени были выполнены поставленные задачи и цели, удалось ли полностью осуществить запланированные мероприятия и достичь соответствующих показателей. Здесь, пожалуй, самыми трудными проблемами являются неясно поставленные цели и отсутствие набора хорошо измеряемых показателей. Это -проблемы оцениваемости выбранного объекта, так как не все социальные явления поддаются количественной оценке.

*Оценка Последствий* программы является наиболее сложным типом оценки, хотя ее все чаще используют, особенно при изучении последствий экономического регулирования. Трудность состоит в том, что последствия могут проявиться не сразу, а через определенный промежуток времени, иногда довольно продолжительный. Более того, часто не очень ясны те причины, которые привели к данным последствиям. Также весьма сложно выразить последствия в количественных показателях.

*Оценка экономической эффективности* проводится на основании двух методов: издержки - выгоды; издержки - эффективность. Она позволяет определить, насколько рационально были израсходованы соответствующие ресурсы, выделенные под данную программу. Например, при анализе результатов выполнения социальных программ ставятся нижеследующие вопросы.

1. Достигла ли программа социальных групп, для которых она предназначалась? Обеспечивает ли она соответствующие выгоды и предоставление определенных услуг?

2. Каков непосредственный результат программы? Можно ли его объяснить другими внешними обстоятельствами?

3. Имеются ли последствия реализации программы, которые не были заранее запланированы?

4. Каковы выгоды и издержки программы? Насколько эффективно использовались ресурсы по сравнению с альтернативными вариантами?

Так, оценка предлагаемых государственными организациями услуг обычно проводится по четырем направлениям:

• *общая оценка;*

• *оценка точности и полезности;*

• *оценка своевременности;*

*• оценка профессионализма и законности.*

Во многих странах приняты специальные законодательные или нормативные документы, в соответствии с которыми оценка включена в процесс разработки и принятия решений, так как опыт показывает, к каким проблемам и осложнениям может привести, одно неверное решение, принятое на общенациональном уровне. Особое внимание в настоящий момент уделяют анализу **влияния** *(analysis impact)* - относительно новому направлению, активно разрабатываемому в последнее время специалистами и широко используемому в работе государственных структур, особенно министерств и ведомств.

В развитых странах анализ влияния используется чаще всего при введении новых регулирующих правил и норм, оценке их последствий для бизнеса (Великобритания), финансов (Австрия, Португалия, Финляндия), социально-экономического развития (Голландия). Инструментами анализа служат опросные листы, изучение конкретной практики, модель издержек и т.д. *Анализ влияния государственного регулирования (АВГР)* представляет специальную технику для систематической оценки позитивных и негативных последствий существующих и альтернативных моделей регулирования. Польза от применения АВГР заключается в том, что он способствует:

• лучшему пониманию реального влияния действий государства на социально-экономические процессы (инструмент анализа);

• интеграции и согласованию целей и задач при разработке политики (инструмент координации);

• совершенствованию механизма консультирования и большей открытости правительства (инструмент консультирования);

• повышению ответственности государственных органов управления путем предоставления большей информации и демонстрации пользы государственных решений для общества (инструмент отчетности).

В общем виде анализ и оценка влияния государственной политики или программ имеет структуру, представленную на рис. 11.

После проведения оценки и представления ее результатов руководителю возможно принятие различных решений, влияющих на судьбу программы или данной политики. Обычно имеется несколько вариантов, в том числе:

• *продолжение программы;*

• *успешное завершение программы;*

• *модификации программы;*

• *прекращение программы при ее неудаче.*

Например, это может быть решение, связанное с продолжением программы или политики, если достигнуты хорошие результаты и тогда принимается решение о поддержке политики.

Поддержка программы или политики возможна в форме политической, материальной или интеллектуальной помощи и содействия, чтобы продолжить или расширить охват населения данной программой. Если результаты отличаются от первоначальных целей, но целесообразность проведения данной политики или программы не вызывает больших сомнений, то проводят регулирование и корректировку политики.

Кроме того, при принятии решения о продолжении или модификации программы могут изучаться вопросы об изменении ее целей или приоритетов, совершенствовании механизма финансового или материального обеспечения и т.д. Причин для модификации программы или политики может быть много. Они могут быть связаны с политическим давлением, действиями судебных органов власти, сопротивлением отдельных групп интересов и т.д. В общем, для эффективной государственной политики необходимо рациональное объединение всех трех важных элементов: *оценки, усиления влияния и регулирования.*

Важное значение имеет вопрос о том, кто оценивает или высказывает свое мнение о проводимой политике и характере складывающихся при этом отношений. Здесь возможны следующие варианты:

• общая оценка политики правительства от лица всего общества;

• оценка, поступившая от потребителей к исполнительным органам власти;

• оценка, поступившая от граждан и групп интересов к органам представительной власти;

• оценка, которую может дать парламент действиям исполнительной власти, включая критику выполнения политики, действий госаппарата, законности выполнения и др.

В современных условиях невозможно проводить политику и принимать решения без ее всесторонней оценки, так как проблемы становятся все сложнее и возрастает цена ошибки, не говоря уже о необходимости рационально расходовать государственные ресурсы.

На данном этапе во многих странах основное внимание уделяют нескольким важным аспектам оценки государственной политики, в их числе:

• взаимосвязь оценки с проведением *аудита* и разработкой *бюджета* государственных организаций;

• влияние оценки на процесс *самообучения* персонала организации;

• воздействие оценки на разработку *межведомственных программ и проектов* и систему управления ими;

• влияние оценки *механизмов, методов и средств,* используемых в государственной политике, на их выбор в будущем;

• связь оценки с *эффективностью и результатами выполнения программ* в государственном секторе;

• влияние оценки на внедрение *новых управленческих технологий.*

Необходимо отметить, что при оценке результатов политики или выполнения государственных программ разворачивается острая борьба и часто возникают конфликтные ситуации, что вполне понятно, принимая во внимание различные критерии и интересы тех, кто в ней участвует и несет ответственность, а также стремление использовать оценку в своих политических или корпоративных целях.

Внутренняя политика подвержена определенным *циклам,* связанным с утверждением бюджета или началом избирательной кампании, что непосредственно отражается на активности тех сил, которые заинтересованы в оценке работы правительства или иного органа исполнительной власти. Иногда инициатором проведения оценки выступает оппозиционная партия, чтобы набрать себе дополнительные очки перед выборами.

В конечном итоге оценка должна показать степень эффективности государственной политики, которая в свою очередь зависит от трех основных факторов:

1) *организационных условий* выработки и исполнения политики, в том числе:

• профессионализма высших государственных чиновников;

• уровня централизации государственной власти;

• отношения между исполнительной и законодательной властями;

2) *средств и методов воздействия* государства на различные сферы общественной жизни и поведение отдельных субъектов;

3) *прочности консенсуса в обществе* в вопросах об общих целях политики, о ее темпах и приоритетов.

В России оценка государственной политики является относительно новым направлением, хотя на практике многие ее элементы давно используются в органах государственной власти Однако сейчас стоит задача всестороннего внедрения методов оценочных исследований во все органы государственной власти на всех уровнях.

### Литература

Отчет о мировом развитии 1997: Государство в меняющемся мире. Всемирный банк. -М„ 1997.

Политология: Энциклопедический словарь. - М, 1993. *Шабров О Ф.* Политическое управление. - М., 1997. Organisation for policy analysis, ed. C.Weiss. London, 1992. Public productivity handbook ed. M.HoIzer. Marcel Dekker. Inc. -N.Y., 1992. *Weimer D., Vining A.* Policy analysis concepts and practice. - NJ., Prentice Hall, 1992.